

Nº 24, Octubre 2002

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

Ludolfo Paramio

Reforma del Estado y desconfianza política

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

Renate Mayntz

Los Estados nacionales y la gobernanza global

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

B. Guy Peters

De cambio en cambio: patrones de continuidad en la reforma administrativa

» [abstract](#) » [texto completo](#)

Donald E. Klingner, John Nalbandian y Barbara S. Romzek

Política, administración y mercados: el conflicto entre expectativas y ámbitos de responsabilidad

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

Andrew Nickson

Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management

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

Luiz Antonio Maciel de Paula y José Kléber Pereira

La utilización de indicadores sociales en la evaluación de políticas públicas.

Estudio de un caso de reforma agraria

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

Roberto Martínez Nogueira

Las administraciones públicas paralelas y las capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras

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



Reforma del Estado y desconfianza política *

Ludolfo Paramio

Así como en los años setenta se convirtió en un lugar común que las democracias se hallaban ante una crisis de gobernabilidad, causada por la propia expansión del Estado y el estallido de las demandas sociales (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975), en la pasada década se ha generalizado la percepción de que crece de forma imparable la desconfianza de los ciudadanos hacia sus representantes, los gobiernos y los partidos políticos (Pharr y Putnam, comps., 2000). Entre las posibles explicaciones de esta tendencia se han mencionado la trivialización de la información política a causa de su tratamiento como entretenimiento en los medios audiovisuales, el final de la guerra fría y la desaparición de las alternativas de corte totalitario a la democracia liberal, y el auge de un nuevo tipo de ciudadano crítico, mejor educado y más informado -frente al tradicional votante identificado y *cautivo*-, que decide racionalmente su voto en función de los resultados de los gobiernos y percibe claramente las insuficiencias de las instituciones representativas (Norris, comp., 1999).

Aunque se acepte que la desconfianza política es un fenómeno generalizado, no hay duda de que en América Latina ha crecido en los últimos años de forma mucho más marcada que en Europa o en otras democracias desarrolladas. Esto siempre se puede atribuir a especificidades culturales de la región, o a tradiciones políticas basadas en el caudillismo o el clientelismo. Pero incluso así habría que explicar por qué esas herencias del pasado se han mantenido o incluso agravado en medio de los cambios de la pasada década.

Una posible explicación se refiere al crecimiento de la inseguridad económica en la región como consecuencia de las reformas estructurales y del Estado que se imponen a partir de la crisis de la deuda, y en especial durante los años noventa (Rodrik, 2001). La hipótesis sería que los votantes castigan no tanto la falta de crecimiento económico como la volatilidad de los resultados de ese crecimiento, y en general la inestabilidad de la economía: existen datos que apuntan en esa dirección, y a menudo se utilizan para explicar por qué los gobiernos democráticos suelen mostrar resultados económicos más estables que los regímenes autoritarios, y también por qué éstos se revelan estadísticamente más frágiles ante las crisis económicas (Quinn y Woolley, 2001).

Si se acepta esta hipótesis, el alto crecimiento de la desconfianza política en América Latina podría ser consecuencia de que las reformas del Estado han disminuido sustancialmente la capacidad de los gobiernos de la región para proteger a los ciudadanos ante la inseguridad económica, y, al mismo tiempo, el nuevo modelo económico se ha revelado especialmente vulnerable al impacto de turbulencias financieras exógenas o a las estampidas de capitales ante percepciones de riesgo independientes, hasta cierto punto, de la situación económica del país. La combinación de estos dos factores crearía una fuerte inseguridad económica que se haría patente cuando una crisis inesperada revirtiera los resultados de crecimiento obtenidos inicialmente tras las reformas económicas, haciendo desvanecerse la esperanza de que éstas eran el coste a pagar por entrar en una nueva situación de estabilidad económica.

Las reformas estructurales diez años después

Como es bien sabido, la década de los años ochenta trajo, junto con la crisis de la deuda, cambios de gran calado en América Latina. Por una parte, una sucesión de transiciones a la democracia, impulsadas en alguna medida por factores externos, como los cambios en la política exterior de Estados Uni-

(*) Documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de octubre de 2002.

Este trabajo se inscribe en el proyecto Desconfianza Política y Gobernación Democrática (BSO2000-1082) del Plan Nacional de I+D (Ministerio de Ciencia y Tecnología, España).

dos desde la presidencia de Carter, pero consecuencia también de la creciente dificultad de los regímenes autoritarios para hacer frente al malestar social ante la crisis económica. Incluso el conflicto de las islas Malvinas, que determinó la caída del régimen militar argentino, fue en buena medida fruto del intento por el gobierno militar de crear un nuevo consenso social ante la desastrosa situación económica.

Pero la crisis de la deuda desató también un largo y desigual proceso de reformas estructurales ante la insuficiencia de las tradicionales políticas de ajuste y estabilización para ofrecer respuesta a la crisis. Buena parte de estas reformas estructurales eran a la vez reformas del Estado, ya que no sólo afectaban el papel de éste en relación con la economía, sino también a las funciones sociales que el Estado debía asumir. Se podría resumir su sentido diciendo que se trataba de reducir las dimensiones del sector público, incluyendo a menudo las de la propia administración, y de dejar en manos del mercado la provisión de un buen número de bienes públicos que anteriormente suministraba el Estado.

La lógica económica de este proceso era fácilmente comprensible en el caso de gobiernos que no sólo debían hacer frente a una pesada deuda externa, sino también resolver una situación de déficit estructural por el desequilibrio entre gastos e ingresos. La posibilidad de obtener unos ingresos extraordinarios por la privatización de las empresas públicas, atrayendo así además una significativa inversión extranjera directa, resultaba especialmente atractiva cuando no se contaba con los recursos necesarios para modernizar estas empresas ni resultaba demasiado sencillo que sus trabajadores aceptaran una lógica de austeridad salarial en situaciones de inestabilidad monetaria.

En el caso de algunos bienes públicos, como los suministros de agua y de energía y las telecomunicaciones, era bastante racional además esperar que como consecuencia de las privatizaciones se produjera una mejora significativa en la oferta que compensara la elevación inicial de los precios, elevación con frecuencia inevitable -incluso sin privatización- por la caída previa de la productividad y la creciente imposibilidad de mantener precios subsidiados. Y, al menos en teoría, cabía pensar que la competencia permitiría que los precios se redujeran progresivamente, si la privatización no se realizaba en régimen de monopolio.

Más discutible era, en términos generales, la retracción del Estado en otros campos, como la protección social. A lo largo de la última década, han pasado -total o parcialmente- de un esquema público de reparto a sistemas de capitalización individual con administración privada Perú (1992-93), Argentina y Colombia (1993-94), Uruguay (1995-96), Bolivia, México y El Salvador (1996-97), y Costa Rica y Nicaragua (2000). Aunque a menudo se argumenta que se trata de una respuesta a crisis financieras actuales o futuras del sistema público, la reforma implica a medio plazo una importante carga sobre las finanzas públicas, ya que el Estado debe asumir la capitalización de los fondos de quienes pasan al sistema privado, y a la vez debe seguir pagando las pensiones vigentes sin contar ya con las contribuciones de los trabajadores que han pasado al nuevo sistema (Madrid, 2002).

Todas estas transformaciones configuraban un modelo de sociedad en el que el mercado no sólo era el motor del crecimiento económico, sino que también debía suministrar una serie de bienes públicos esenciales para el futuro de la sociedad y de las personas. Se partía de la confianza en que el mercado podía suministrar estos bienes con mayor eficiencia que el Estado, y de que el papel de éste debía ser crear las condiciones para que las empresas suministradoras cumplieran su función social y garantizaran la necesaria oferta de bienes públicos.

A lo largo de la década, sin embargo, se fue haciendo evidente que este modelo de sociedad podía presentar dos tipos de problemas. El primero se refería a la calidad de las instituciones en cuyo marco debía operar el mercado, instituciones que el propio mercado no podía crear ni normalmente reformar. El caso más evidente es el del sistema judicial, sin cuyo buen funcionamiento no están garantizados los derechos de propiedad ni el cumplimiento de los contratos, y no cabe esperar por tanto que exista un clima favorable para los inversores ni condiciones de confianza para la disposición de crédito. Lo mismo sucede con las fuerzas de seguridad y con la administración pública: se comenzó a tomar

conciencia del problema de la inseguridad y de la corrupción de los funcionarios como obstáculos para el desarrollo económico.

El segundo problema se refería a la vulnerabilidad de las economías reformadas ante choques externos y ajenos a la gestión de los propios gobiernos. El primer ejemplo fueron los efectos en la región de la crisis mexicana de 1994-1995, cuando la desastrosa devaluación del peso provocó un recelo masivo y la venta de activos de alta rentabilidad a veces por la simple necesidad de los inversores de cubrir sus pérdidas en el mercado mexicano.

Naturalmente, se podía argumentar que cuanto mayor fuera el equilibrio fiscal de un país, y menor su dependencia del ahorro externo, más reducidos serían los efectos de estos choques monetarios. Pero este razonamiento no era demasiado consolador para países caracterizados por bajas tasas de ahorro, ya que parte del problema era precisamente alcanzar unos niveles de inversión y actividad que permitieran crecer en condiciones de equilibrio fiscal. Por otro lado, se hacía evidente que las percepciones de riesgo de los inversores podían cambiar ante un acontecimiento externo y fuera del control de los propios gobiernos afectados. Esto quería decir que, aun partiendo de políticas responsables y equilibradas, no se podía garantizar un crecimiento estable y duradero.

Por ello, el optimismo inicial sobre los resultados inmediatos de la implantación del nuevo modelo se vio sustituido por una mayor atención al marco institucional y a las condiciones sociales para un crecimiento económico duradero a medio y largo plazo. En este contexto se difundió el uso de la expresión *reformas de segunda generación*, haciendo referencia a los cambios institucionales precisos para que el nuevo modelo -y la globalización de la economía, como proyecto y como realidad en marcha- pudiera ofrecer resultados positivos para las diferentes economías nacionales, y en especial para lograr que la inversión fuera atractiva más allá de oportunidades coyunturales.

Entre estas reformas de segunda generación se incluirían las dirigidas a garantizar los bienes públicos necesarios para el desarrollo económico y social. Los informes del Banco Mundial, al menos desde 1991, podrían citarse como resúmenes de tareas y posibles políticas para su cumplimiento, y los de 1993, 1994 y 1998, en particular, se ocupaban de la salud, las infraestructuras, y la educación y el conocimiento. Aunque no se pretende en los informes del Banco que tales bienes públicos deban ser suministrados exclusivamente por el Estado, se subraya el papel que éste debe cumplir en determinadas áreas en las que la actuación espontánea de los mercados sería probablemente insuficiente.

Pero en el informe de 1997 (*El Estado en un mundo en transformación*) se planteaba además la reforma del Estado más allá de la visión muy extendida durante las primeras reformas sobre la necesidad de reducir sus dimensiones y su presencia en la actividad económica. De hecho, se sostenía como principio la idea de que el Estado sólo debía plantearse aquellas tareas que estuviera en condiciones de abordar eficientemente, pero debía tratar de desarrollar las capacidades y recursos necesarios para afrontar todas aquellas en las que su actuación pudiera ser necesaria para contribuir a la meta del desarrollo.

Evidentemente, una parte fundamental de la reforma del Estado es la construcción de una administración pública eficiente y confiable, incluyendo la policía y -con cierta flexibilidad conceptual- la administración de justicia, en la línea que se apuntaba anteriormente: sin tal administración no cabe esperar una confianza duradera de los inversores. Pero otro aspecto igualmente crucial sería la creación de los recursos institucionales necesarios para el eficaz funcionamiento de los mercados, contra la singular creencia de que es posible liberalizar la economía sin a la vez regular su funcionamiento.

Es ampliamente conocida la frase de Adam Smith sobre la imparable tendencia de los empresarios a conspirar contra el interés público, apenas se les presenta la menor oportunidad, con el fin de maximizar sus ganancias. Sin embargo, no siempre se sacan las oportunas conclusiones: la necesidad de una vigilancia y una regulación de los mercados para evitar no sólo la formación de monopolios, sino un amplio conjunto de prácticas fraudulentas contra el interés tanto de los pequeños consumidores como de los propios inversores. Las recientes experiencias de Enron, Andersen y Merrill Lynch, y la

larga cadena posterior de escándalos contables y financieros, parecen demostrar la vigencia actual de las sospechas de Adam Smith, y que incluso marcos regulatorios tan elogiados como el existente en Estados Unidos pueden exigir una revisión frente a nuevos riesgos de engaño o de conspiración entre empresarios, auditores y consultores.

En este aspecto, sin embargo, es bastante evidente que la experiencia de liberalización de los mercados financieros, incluyendo la eliminación de casi toda traba a los movimientos internacionales de capital, se realizó a lo largo de los años ochenta partiendo de una ingenua fe en la solidez y la capacidad de los sistemas financieros locales para hacer un uso racional de las nuevas posibilidades de crédito. Desde la crisis de Tailandia en 1997, se sabe que esta fe era demasiado optimista, y que los sistemas financieros nacionales podían revelarse frágiles ante una estampida de capitales, tras haber seguido políticas irracionales de crédito a favor de empresas con las que existían vínculos personales o políticos de interés, dando así origen a una burbuja especulativa a consecuencia de una sobrevaloración de los activos fijos de éstas.

El diagnóstico ante la crisis asiática de 1997-98 fue condenatorio: se trataba de países en los que se practicaba un capitalismo de amigotes (*crony capitalism*), y de aquí los males que la disponibilidad de crédito internacional había provocado. Hasta donde se sabe, sin embargo, los malos usos de Enron, Andersen o Merrill Lynch contra los intereses de los ahorristas e inversores no son fruto del intervencionismo del Estado o de una específica cultura nacional, sino de los incentivos y oportunidades ofrecidos por un rápido desarrollo del sector financiero frente al que el marco legal y la vigilancia de las autoridades reguladoras no han podido mantener el paso.

El problema es que, frente a la conciencia creciente sobre la fragilidad y los riesgos de mala calidad institucional de los sistemas financieros locales, no se ha desarrollado un consenso respecto a la actuación a nivel internacional frente a las turbulencias financieras y sus efectos en las economías nacionales en desarrollo. El manejo por el Fondo Monetario Internacional de la crisis asiática dio origen a una amplia polémica, en la que, tras recibir el premio Nobel en 2001, las posiciones muy críticas del ex economista jefe del Banco Mundial, Joseph Stiglitz, han llegado a gozar de amplia popularidad (Stiglitz, 2000, 2002). Pero el debate se enmarca dentro del problema más amplio de las reformas de las instituciones de Bretton Woods, cuya inadecuación a un mundo muy lejano del que las vio nacer resulta patente, para hacer posible una mayor estabilidad financiera global (Rogoff, 1999).

Pero a la dificultad de llegar a un acuerdo sobre qué funciones deberían asumir actualmente las instituciones financieras multinacionales, se ha venido a sumar el cambio de administración en Washington y la consiguiente renovación del equipo dirigente del Fondo, con lo que éste ha renunciado en principio a mantener su estrategia anterior de paquetes de salvamento mientras discute la posibilidad de asumir un futuro papel de administrador internacional de quiebras de gobiernos nacionales (Economist, 2002a y 2002b). Ante el lógico temor a repetir errores anteriores frente a una crisis como la argentina, el Fondo muestra ahora una llamativa preferencia por la pasividad, o cuando menos por la dilación, aunque Kenneth Rogoff, nuevo director de investigación, defiende la trayectoria anterior del organismo frente a las críticas de Stiglitz (Crooks, 2002).

La situación actual, en suma, es muy distinta al clima de optimismo que impulsó hace más de una década las propuestas de reforma del Estado. Por una parte, se ha ido admitiendo que para que se produzca crecimiento estable deben realizarse reformas de segunda generación, sin las cuales no existirán las condiciones para atraer las inversiones necesarias, desde el necesario capital humano hasta el marco legal y regulatorio, administrativo y judicial, que posibilite un funcionamiento eficiente de los mercados. Estas tareas no se presentan ya como propuestas de fácil realización, en las que sólo cuenta la voluntad política, como se interpretaron a menudo las primeras reformas estructurales, sino que implican procesos de reforma que no pueden ser abordados normalmente, por su envergadura, en un solo período de gobierno, y que además exigen una cierta estabilidad política y presupuestaria para poder llevarse a término.

Pero a la vez, se ha ido haciendo evidente que los mercados financieros globalizados pueden dar origen a turbulencias frente a las que son muy vulnerables las economías que llevaron a cabo la primera generación de reformas del Estado. Eso significa que no se puede asegurar la existencia de las condiciones de estabilidad necesarias para llevar a cabo las nuevas reformas y contar con el clima adecuado para atraer inversiones no coyunturales y lograr un crecimiento económico duradero. La receta del éxito ya no pasa sólo por reducir el papel y el peso del Estado, sino por construir un Estado distinto y eficiente, y la vulnerabilidad de las economías liberalizadas ante las turbulencias y los choques externos pone en peligro la realización de la nueva generación de reformas.

Lo que más puede inducir al pesimismo es que no puede preverse, en un horizonte razonable de tiempo, la aparición de esa nueva arquitectura financiera internacional capaz de evitar las turbulencias o, al menos, de limitar y contrapesar sus efectos. La actual desorientación del FMI sobre su papel presente y futuro refleja no sólo el actual predominio en Washington de ideas muy poco favorables a la expansión y el reforzamiento de los organismos multinacionales, sino también la conciencia creciente sobre las limitaciones y los costos de las actuaciones del Fondo ante crisis anteriores. El riesgo es que pueda cundir el ejemplo de Malasia durante la crisis asiática, y que otros países puedan recurrir a controles unilaterales del movimiento de capitales ante el riesgo de una estampida de éstos. A falta de respuestas colectivas, no sería la primera vez que una proliferación de estrategias nacionales de tipo proteccionista pone fin a una fase histórica de liberalización y globalización de la economía mundial.

La desvalorización de la política democrática

La publicación del Latinobarómetro de 2001 supuso una fuerte llamada de atención sobre la salud de las instituciones democráticas en América Latina. Tras haber contado con un apoyo estable entre 1996 y 2000 (en torno al 60%), en 2001 el apoyo a la democracia se desplomaba en 12 puntos hasta el 48%. En respuesta a otra pregunta, aunque sólo crecían de forma muy ligera quienes preferirían “en algunas circunstancias” un gobierno autoritario (del 17 al 19%), crecía especialmente (del 17 al 21%), la indiferencia hacia el tipo de régimen (“A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático”). Para los autores del estudio, “esta caída del apoyo a la democracia como forma de gobierno ... se debe atribuir al deficiente desempeño económico del último año, que, a su vez, es una consecuencia de la crisis económica internacional” (Latinobarómetro, 2001).

Respecto al año anterior, en 2001 la satisfacción con la democracia -es decir, con los resultados de los gobiernos democráticos- caía también 12 puntos en promedio en la región, del 37 al 25%. A partir de ahí sería fácil concluir que los ciudadanos latinoamericanos valoran la democracia (y deciden su apoyo a ésta) según la opinión que les merece la eficacia de los gobiernos democráticos para resolver los problemas sociales. Desde esta perspectiva, se trata de un problema de cultura política, de que en América Latina sólo se valora la democracia por los resultados de los gobiernos y no por sus méritos como sistema político, a diferencia de lo que sucedería, por ejemplo, en España y en Europa en general.

No es una mala hipótesis. La política latinoamericana está marcada por largas experiencias de clientelismo y populismo en las que el voto se ofrece a cambio de la expectativa de una ventaja material particularizada: ni la tradición clientelar ni la populista favorecen una visión de la democracia como elección de los mejores al servicio del interés general, y sí en cambio como un ejercicio de intercambio. En 1997, unos indígenas mexicanos denunciaron al partido gobernante (en unas elecciones locales) por fraude electoral, porque nunca les habían llegado los materiales de construcción ofrecidos a cambio de su voto. Aunque quizá con una menor ingenuidad, la misma visión puede estar latente en un gran número de electores de la región.

Pero las explicaciones en términos de actitudes culturales no son realmente convincentes si no se puede dar cuenta de las razones de su mantenimiento. ¿Por qué, en medio de cambios tan extensos y profundos como los que están viviendo las sociedades latinoamericanas, debería permanecer sin cam-

bios una visión puramente instrumental de la democracia como intercambio de votos por resultados económicos? ¿En qué medida se diferenciaría esa actitud de la de los electores de los países avanzados cuando castigan a un gobierno por los malos resultados económicos?

La clave podría ser la (falta de) confianza hacia los gobernantes. En 2001, quienes confiaban en el presidente eran en promedio un 30% de los ciudadanos, 8 o 9 puntos menos que en los cinco años anteriores. Esa caída es mucho menos pronunciada en lo que se refiere al Congreso y a los partidos políticos, si exceptuamos los datos de 1997, año en el que el crecimiento económico fue más alto (tras el despegue de 1996): la confianza en el Congreso pasa del 27% en 1996 al 24% en 2001; la confianza en los partidos, del 20 al 19.

¿Por qué? Una posible pista la ofrece la creciente personalización de la política en la región, en un sentido tan marcado que ha llevado a observadores demasiado impulsivos a hablar de un renacimiento del caudillismo. Si la política se centra en la persona del presidente, puede que su caída en la confianza pública ante unos malos resultados sea mayor que la de aquellas instituciones que, como los parlamentos o los partidos, sólo ocupan un segundo plano en la imaginación popular. Ahora bien, eso debe significar también que se ha confiado previamente más en ellos -los máximos gobernantes- y que ésa es precisamente la razón de su significativa caída. La clave podría ser entonces no sólo una concepción puramente instrumental del voto, heredada del clientelismo o el populismo, sino también una concepción delegativa de la democracia, según la cual ésta es un plebiscito para la elección de un presidente en el que se ponen las máximas expectativas (O'Donnell, 1992). Y si los resultados del presidente no son satisfactorios, el apoyo a la democracia se derrumba.

A la hora de buscar explicaciones más precisas chocamos con la falta de series homogéneas que nos permitan conocer la evolución de la confianza política antes de 1996. Pero sabemos que algunos presidentes que encarnan la primera generación de reformas alcanzaron cotas de aprobación del 60% (Menem después del plan Cavallo, a finales de 1991, o Fujimori tras el autogolpe de 1992), e incluso del 75-80% (Salinas, en 1993). Curiosamente, los factores que en cada caso llevan a los ciudadanos a valorar como positivos los resultados económicos no son los mismos: en México cuenta sobre todo el empleo, mientras en Argentina el factor de más peso es la estabilidad monetaria, pero en todos los casos cabe hablar de un factor *político* de especial peso: los gobernantes aseguran el orden, ofrecen previsibilidad (Echegaray, 1996; Stokes, comp., 2001).

Podemos entonces plantearnos una explicación alternativa a la tradición instrumental del voto en América Latina. En primer lugar, la crisis de la deuda habría hecho surgir en la región una fuerte demanda de orden, especialmente en aquellos países en que la crisis se había traducido en grave inestabilidad monetaria (hiperinflación) o alto crecimiento del desempleo. Después, la tendencia (general) a la personalización de la política, en el contexto de regímenes presidencialistas, habría traducido esa demanda de orden en un voto delegativo a los presidentes reformadores, en los que se deposita una fe incondicionada (muy poco racional) para superar la crisis aunque sea al precio de reformas profundas y de alto costo inmediato.

Este planteamiento no implica que la tradición clientelar o populista carezca de peso, pero sí permite prescindir de ella como principal factor explicativo de la peligrosa caída del apoyo a la democracia ante los malos resultados económicos de los gobiernos. La raíz del problema no estaría necesariamente en el peso de la tradición política, sino más bien en la excepcionalidad de la situación creada por la crisis de la deuda, que no permite a los electores decidir su voto en términos racionales, porque las consecuencias de las propuestas políticas han dejado de ser predecibles. Puede que los electores tradicionales estén desconcertados al dejar de funcionar el intercambio clientelar, pero tampoco los electores *modernos* pueden prever ya los efectos de su voto a los distintos candidatos, prever las consecuencias de las propuestas de cada uno de ellos. No es extraño que, en esa situación, la victoria electoral pueda corresponder a candidatos que no tienen un programa concreto, que presentan propuestas contradictorias o demagógicas.

¿Qué diferencia esa situación respecto a la existente en las democracias europeas? Ante todo, como ya se ha dicho, la excepcionalidad. Sólo en Gran Bretaña, a finales de los años setenta, se había dado una percepción de crisis tan aguda, de desorden tan total, a partir del *invierno del descontento*. En otro orden de cosas, se podría hablar de un sentimiento de alto riesgo político en España, en 1981, tras el intento de golpe de Estado del 23 de febrero, lo que quizá habría conducido a la abrumadora victoria electoral del PSOE y Felipe González al año siguiente. Pero aunque en ambos países esos sentimientos de crisis expliquen la formación de liderazgos muy fuertes -no sólo por la personalidad de los elegidos, sino también por las expectativas puestas por los electores en ellos-, la naturaleza parlamentaria de los regímenes europeos facilita la distinción entre los máximos gobernantes y el sistema democrático.

Supongamos que en los demás aspectos la desconfianza hacia la política en América Latina es parte de un fenómeno general sobre cuyas raíces no existe consenso. La trivialización de la información política por los medios audiovisuales no parece una buena explicación, ya que quienes siguen esa información suelen mostrar también superiores índices de lectura y de información política (Newton, 1999; Norris, 2000). Es posible, en cambio, que el auge de los medios sea una de las explicaciones de la menor relevancia de los partidos políticos, junto con el desdibujamiento de los perfiles de éstos -y del conjunto de las identidades sociales-, con la generalización del acceso a la educación y las transformaciones económicas y urbanas de las últimas décadas, que hacen imposible el *encapsulamiento organizativo* de los primeros partidos de masas.

Pero no es improbable que la raíz última de la desconfianza hacia la política sea la extendida percepción, equivocada o no, de que los gobiernos nacionales no controlan ya la clave de la situación económica en sus países, aunque puedan ser culpables del deterioro de ésta cuando cometen graves errores en sus decisiones. La pretensión por los dirigentes políticos -sobre todo en momentos electorales- de la importancia central de su papel y de sus decisiones entraría en contradicción con esa percepción, y conduciría a una creciente reducción de su credibilidad; mientras que la introducción de respuestas satisfactorias a los problemas más inmediatos se vería a menudo limitada por la necesidad de ajustarse a un entorno económico internacional altamente inestable y competitivo, reforzando así la percepción sobre los límites de los gobiernos nacionales, o no podría compensar la frustración de los electores ante los resultados insatisfactorios en problemas centrales como el ingreso o el desempleo.

Parece evidente, en cualquier caso, que las dimensiones de este problema son más graves en América Latina. Esto nos lleva a lo que puede ser la cuestión central: las reformas del Estado en América Latina, tras los traumáticos efectos de la crisis de la deuda, han sido procesos de una profundidad sólo comparable a los cambios en la antigua Unión Soviética y los países del Centro y del Este de Europa. Pero en este segundo grupo de países no existía una tradición de política democrática y de un sistema de partidos realmente competitivo desde hacía 44 años -en los casos de Europa Central y Oriental-, o desde hacía 74 -en el caso de la Unión Soviética-, suponiendo que antes de 1917 se pueda hablar de competencia democrática más allá del efímero experimento traído por la revolución hasta la disolución de la Asamblea Constituyente.

Esta diferencia puede ser más importante de lo que parece: en los antiguos países comunistas, los costes de la economía de mercado, o los resultados decepcionantes de un gobierno, no son imputables a actores preexistentes, sino a actores de nueva formación. Los partidos políticos, en este sentido, no pueden defraudar una confianza previa, y además se han presentado, desde el mismo momento de la transición a la democracia, como defensores de las reformas promercado, aunque sea con propuestas de cortes muy distintos.

La situación en América Latina es muy diferente: en los principales países existen partidos con historia e identidad bien definidas, aunque los niveles de institucionalización y volatilidad muestren variaciones importantes en la región (Mainwaring y Scully, comps., 1995). En los países en los que las reformas estructurales significan cambios más profundos (Argentina, Bolivia, México y Perú), los gobiernos que las llevan a cabo representan a partidos que se han venido identificando fuertemente con el

modelo anterior de proteccionismo e intervención del Estado (Argentina, Bolivia y México), o, en el caso peruano, que se han formado tras la crisis del sistema de partidos anterior, incapaz de ofrecer una alternativa a la nueva situación creada por la crisis de la deuda.

La excepción es el caso chileno, ya que los partidos democráticos heredan el nuevo modelo de las drásticas reformas introducidas por el régimen militar, profundizadas tras el colapso y la intervención del sistema financiero en 1982-1984. También se podría considerar anómalo el caso brasileño, en el doble sentido de que las reformas se introducen de forma gradual, y en una secuencia mucho menos traumática, tras el éxito del Plan Real. Pero lo que interesa más subrayar es que las reformas se introducen en medio de una grave crisis social, marcada por la hiperinflación en Argentina, Bolivia y Perú, y sólo en México el gobierno posee los recursos (corporativos y autoritarios) para imponer las reformas.

Aunque los gobiernos enfrentan indudablemente resistencias para llevar a cabo las reformas, su introducción es percibida socialmente como el restablecimiento de un orden, frente al caos social producido por la hiperinflación, y en este sentido pasan a constituir un nuevo sentido común compartido por la mayor parte de la sociedad. Esto supone un drástico cambio en las preferencias sociales tras décadas de vigencia del modelo de desarrollo de la posguerra, y ese cambio implica un gran capital de confianza para los gobernantes reformistas. La reelección de Menem y Fujimori ejemplifica ese acto de fe: los electores no sólo aceptan que se les haya cambiado radicalmente el modelo de economía y de sociedad, sino que desean que sigan al frente del gobierno quienes han operado esa cirugía mayor.

Se trata de personas, líderes, no de partidos. En el caso de Fujimori, es obvio que en 1990 se le había votado porque los partidos tradicionales no resultaban creíbles. Pero en el de Menem, se le había votado como candidato del peronismo tradicional (derrotando en la elección interna al candidato del peronismo renovado), e introdujo una política completamente ajena a la tradición peronista. Ese giro va a provocar crisis y escisiones en el justicialismo, que confluyen en buena medida en la formación del Frente Grande; pero aun así, Menem es reelegido en 1995 con el voto de la mayor parte de los votantes peronistas tradicionales y un considerable apoyo de electores no peronistas de clase media. Ha logrado que las preferencias anteriores no cuenten frente a su éxito en restablecer el orden social.

Ese orden está ligado a una expectativa: la de que el nuevo modelo va a conducir a una nueva y duradera fase de crecimiento económico, en la que la economía de mercado será capaz de satisfacer las necesidades sociales a las que antes debía dar respuesta el Estado, directamente o mediante su intervención. Los costes de la transición resultan aceptables porque se ven o se van a ver compensados por el crecimiento, por una renovada prosperidad. Los gobernantes reformadores han logrado convencer a los ciudadanos de que ya no es posible conservar los aspectos positivos del modelo anterior, de que éstos son puramente ilusorios en medio de la crisis económica, mientras que el nuevo modelo superará con sus ventajas todo lo que se pierde con la quiebra de aquél.

Ese convencimiento es el doble resultado de un discurso nuevo, que identifica las reformas con una promesa de prosperidad en vez de verlas como la solución temporal a los problemas heredados, y de una situación insostenible, creada por la hiperinflación y por el desorden que ésta conlleva. Las reformas dejan de verse como un riesgo de pérdidas, ya que tales pérdidas se ven como irreversibles, y los electores están dispuestos a correr riesgos para alcanzar unas nuevas ganancias aparejadas al modelo promercado: el discurso de los líderes reformistas y la realidad de la crisis se combinan para producir un cambio en las preferencias de los electores. Siendo ya las pérdidas una certeza y no un riesgo, la aversión al riesgo de pérdidas deja de ser el factor de más peso, y los electores están dispuestos a arriesgarse ante la posibilidad de las ganancias (Quattrone y Tversky, 1988).

Frustración, retraimiento y agresividad

El problema surge cuando, tras unos años de prosperidad, reaparece la crisis y los avances se ven nuevamente en peligro. Abandonadas las preferencias iniciales, y decepcionadas ahora las expectativas

depositadas en el modelo de mercado, los electores entran en la lógica de la frustración (Eckstein, 1991; Maier, 1949). Esta lógica, que Maier ejemplifica a partir de sus experimentos de laboratorio, surge de la imposibilidad de aplicar estrategias racionales para la persecución de los propios intereses: si las reglas del modelo anterior ya no están vigentes, pero las del nuevo modelo no garantizan tampoco resultados satisfactorios, se produce lo que Durkheim llamó “anomia de depresión”, y sólo cabe el *re-traimiento* (Merton, 1968: 268).

Retraimiento ante la política democrática: se desvaloriza radicalmente su funcionamiento y se ponen en cuestión los mecanismos de representación. Independientemente de las limitaciones reales que puedan mostrar los partidos, los cargos y representantes electos, se convierten en el chivo expiatorio de las frustraciones sociales, y casi el único consenso social se produce en torno a la necesidad de castigarlos como corruptos e ineficaces, a la idea de que todos deben irse, de que es necesario cambiar a toda la clase política. De la Venezuela de Chávez al colapso económico y político en Argentina se repite la misma historia: la frustración se traduce en una extensa agresividad contra los políticos y la política.

El caso venezolano es sin duda singular. Caldera llega al gobierno, tras el colapso político de Acción Democrática, con la propuesta de una alternativa económica al ajuste y a las reformas que había tratado de introducir Carlos Andrés Pérez, en una sociedad que esperaba de él una política muy distinta y no tenía conciencia de estar en medio de una grave crisis económica. Pero tras una etapa inicial de heterodoxia, también Caldera se ve obligado a adoptar políticas de ajuste y reforma estructural, provocando la frustración que conduce al ascenso electoral de Chávez. En este sentido, no es la frustración ante los resultados de las reformas, sino ante la recurrencia de las políticas de ajuste por parte de gobernantes de los que se espera otra cosa, lo que desencadena la agresividad contra la clase política.

La secuencia que se pretende subrayar aquí es muy distinta, aunque conduzca al mismo final político: las reformas se llevan a cabo convenciendo a los electores de que se trata del paso a una nueva fase de desarrollo, libre de las limitaciones y crisis que habían marcado las fases finales del modelo anterior a comienzos de los años ochenta. Pero cuando las turbulencias o los choques externos interrumpen a partir de 1997 el crecimiento económico, los ciudadanos no sólo ven decepcionadas sus expectativas, sino que sienten que deben encarar los costos de la crisis renovada en una situación de mayor debilidad: sin estabilidad laboral, sin protección del Estado, a menudo sin un sistema público de pensiones que les garantice el retiro, y en una situación en la que el mercado es ya el suministrador de muchos de los bienes públicos más esenciales.

Rodrik (2001) analiza los aspectos en los que el nuevo modelo aumenta la vulnerabilidad del ingreso familiar, y por tanto, la estabilidad económica de los hogares. Pero un aspecto nuevo de esa vulnerabilidad es el hecho de que bienes públicos que antes proporcionaba el Estado de forma gratuita o a precios fuertemente subsidiados, ahora sólo pueden obtenerse a precios de mercado. La desaparición de esa forma de salario indirecto significa que una caída de los ingresos monetarios puede tener repercusiones mucho más graves sobre el futuro de quienes se ven afectados por la crisis, personas y familias, pues puede significar la imposibilidad de acceso a la sanidad o a la educación. Así se generaliza, ante una crisis económica, una fuerte incertidumbre que afecta especialmente a las clases medias y a aquellos sectores de la clase trabajadora del sector formal de la economía que tenían acceso a esos bienes públicos.

La reforma del Estado era ciertamente imprescindible en América Latina a comienzos de los años ochenta. Pero la forma en que se llevaron a cabo las reformas, en parte por la debilidad estructural de las administraciones, en parte por la presión de la situación económica, y en parte por decisión o estrategia de los gobernantes, ha conducido a modelos de sociedad en los que los ciudadanos dependen mucho más del mercado que en ninguna otra sociedad conocida, con la excepción de Estados Unidos, y cuentan con mucho menos apoyo público y con recursos sociales mucho más escasos que en cualquier otra sociedad conocida (incluyendo Estados Unidos).

Hay ciertamente excepciones, pero el clima general que se ha creado, cuando se cumplen ya 20 años de la crisis de la deuda, es que el mercado no ha sido capaz de cumplir sus promesas de prosperidad, que el futuro está en peligro, y que la clase política que abandonó el modelo anterior e impulsó las reformas ha dejado a los ciudadanos solos frente a la adversidad y sólo se preocupa de su propio bienestar, a costa, a menudo, de la apropiación de recursos públicos. El crecimiento de la desconfianza hacia las privatizaciones y sus resultados podría ser el más claro reflejo de que el retraimiento ante la participación democrática va aparejado con la idea de que el modelo de mercado ha frustrado las expectativas puestas en él.

La crisis de 2001 puede ciertamente marcar solamente una situación coyuntural, tras la que sería posible restablecer el crecimiento y avanzar en las reformas de segunda generación, con lo que el modelo de mercado podría llegar a ofrecer más seguridad y reducir la incertidumbre que hoy crea la crisis. Pero las elecciones bolivianas y brasileñas de este año, y las argentinas del próximo, muestran un cambio importante del clima político, no tanto por el alineamiento de los electores -existen claras líneas de continuidad en este aspecto- como por las ideas y demandas que se han manejado y se manejan en ellas. Es posible que el modelo de mercado se mantenga, pero no lo hará sin cambios sustanciales respecto a lo que fueron sus optimistas formulaciones de comienzos de los noventa.

Polanyi (1944) escribió que la utopía de un mercado autorregulado era incompatible con las bases humanas y naturales de la sociedad, pero que al intentar restaurar o proteger esas bases la sociedad podía interferir con el funcionamiento del mercado y quebrar la lógica de la industria, poniendo así también en peligro su propia existencia. Él entendía que se trataba de movimientos cíclicos, pero, escribiendo en plena guerra mundial, y tras la oleada de autoritarismo que había inundado Europa en los años treinta, su tono era amargo y más bien catastrofista: "La civilización del siglo XIX ha colapsado". La crisis de 2001 ha causado el descrédito del modelo de mercado en el que se pusieron -por necesidad o por convencimiento- unas expectativas desmesuradas a comienzos de los noventa. El problema ahora es evitar que esa insatisfacción provoque nuevos problemas en vez de encauzarse para resolver los existentes.

Referencias

- Banco Mundial (1997) Informe sobre el desarrollo mundial 1997: el Estado en un mundo en transformación. Washington: Banco Mundial.
- CROOKS, E. (2002) Top Economists Engage in War of Words. En: Financial Times. July.
- CROZIER, M. J.; HUNTINGTON, S. P.; y WATANUKI, J. (1975) The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission. New York: New York University Press.
- ECHEGARAY, F. (1996) ¿Voto económico o referéndum político?: los determinantes de las elecciones presidenciales en América Latina, 1982-1994. En: Desarrollo Económico. No. 36 (142), pp. 603-619.
- ECKSTEIN, H. (1991) Rationality and Frustration in Political Behavior. En: K. R. MONROE (comp.) The Economic Approach to Politics: a Critical Reassessment of Rational Action. New York: Harper Collins, pp. 74-93.
- Economist (2002a) When Nations Go Bankrupt. En: The Economist Global Agenda. April.
- _____ (2002b) Calling the Wrong Shots. En: The Economist Global Agenda. July.
- Latinobarómetro (2001) Informe de Prensa: Encuesta Latinobarómetro 2001. Santiago: Latinobarómetro.
- MADRID, R. L. (2002) The Politics and Economics of Pension Privatization in Latin America. En: Latin American Research Review. No. 37 (2), pp. 159-182.
- MAIER, N. (1961) Frustration: the Study of Behavior without a Goal. 2a. ed. Ann Arbor: University of Michigan Press.

- MAINWARING, S. y SCULLY, T. R. (comps.) (1995) Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America. Stanford: Stanford University Press.
- MERTON, R. K. (1968) Teoría y estructura sociales. México: Fondo de Cultura Económica.
- NEWTON, K. (1999) Mass Media Effects: Mobilization or Media Malaise? En: British Journal of Political Science. No. 29, pp. 577-599.
- NORRIS, P. (comp.) (1999) Critical Citizens: Global Support for Democratic Government. New York: Oxford University Press.
- NORRIS, P. (2000) A Virtuous Circle: Political Communications in Postindustrial Societies. New York: Cambridge University Press.
- O'DONNELL, G. (1992) ¿Democracia delegativa? En: Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización. Buenos Aires: Paidós. pp. 287-304.
- PHARR, S. J. y PUTNAM, R. D. (comps.) (2000) Dissaffected Democracies: what is Troubling the Trilateral Countries? Princeton: Princeton University Press.
- POLANYI, K. (1944) The Great Transformation. Boston: Beacon Press.
- QUATTRONE, G. A. y TVERSKY, A. (1988) Contrasting Rational and Psychological Analyses of Political Choice. En: American Political Science Review. No. 82, pp. 719-736.
- QUINN, D. P. y WOOLLEY, J. T. (2001) Democracy and National Economic Performance: the Preference for Stability. En: American Journal of Political Science. No. 45, pp. 634-657.
- RODRIK, D. (2001) ¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina? En: Revista de la CEPAL. No. 73, pp. 7-31.
- ROGOFF, K. (1999) International Institutions for Reducing Global Financial Instability. En: Journal of Economic Perspectives. No. 13 (4), pp. 21-42.
- STIGLITZ, J. E. (2000) The Insider: what I Learned at the World Economic Crisis. En: New Republic. April.
- _____ (2002) El malestar en la globalización. Madrid: Taurus.
- STOKES, S. C. (comp.) (2001) Public Support for Market Reforms in New Democracies. Cambridge: Cambridge University Press.

Los Estados nacionales y la gobernanza global *

Renate Mayntz

La globalización, el gran signo de nuestros tiempos, se percibe tanto como amenaza y como promesa. Las economías nacionales suponían que podían utilizar para su provecho el acceso a los mercados en vías de globalización, pero una economía en vías de globalización también significa que existen presiones competitivas crecientes. Los ciudadanos creían que podían beneficiarse del mayor acceso a una variedad de bienes y servicios, pero también se exponían a las consecuencias de las crisis financieras mundiales. Estados que en un comienzo optaron por abrir sus fronteras a la comunicación, el comercio y los viajes internacionales, y decidieron adherirse a las organizaciones internacionales existentes, ahora se encuentran restringidos por sus decisiones políticas, particularmente en los campos de la política fiscal, económica y social. Estas ambigüedades de la globalización han conducido a un debate público colmado de emociones, esperanzas y también temores infundados. Lo que hace falta es un análisis serio sobre la forma en que la globalización realmente afecta a los Estados nacionales y la formulación de políticas nacionales. Intentaré contribuir en algo a ese análisis. Comenzaré por examinar los diversos aspectos de la globalización y luego trataré los problemas creados por la globalización en los Estados nacionales, así como las oportunidades que ofrece -o deja de ofrecer- la gobernanza global para responder a estos problemas.

La globalización suele ser entendida en términos puramente económicos, lo cual dista mucho de considerar a la globalización como un todo (Held et al, 1999). Pienso que conviene distinguir seis diferentes aspectos o procesos constitutivos de la globalización. Por cierto que ninguno de ellos tiene realmente un alcance global -si es que por global queremos decir un entramado mundial de transacciones en el cual todas las regiones participan en igualdad de condiciones. Si lo entendemos como una descripción, entonces el término “globalización” es empíricamente falso. Lo que sí se encuentra implicado en el término es la apertura potencial de todo tipo de transacciones, bien sean económicas, culturales o políticas, hacia todas las regiones del mundo y a todos los actores públicos y privados capaces de entrar en el juego. Si este aspecto utópico del término globalización queda claramente entendido, entonces podré continuar utilizando la palabra sin ser mal entendida por el lector.

Veamos brevemente los diferentes aspectos que deseo distinguir de la globalización. Primeramente, existe la expansión global del transporte y las comunicaciones, lo cual en cierto modo sirve de base para la mayoría de las demás formas de globalización. Entre ellas, la globalización económica asume proporciones gigantescas, tanto por la expansión transnacional de los mercados como por la creciente importancia de las corporaciones multinacionales, las cuales, para 1990, ya alcanzaban un total aproximado de 37.000 (Beisheim et al, 1999: 307). El tercer aspecto suele ser denominado “globalización ecológica”, aunque abarca mucho más que la expansión transnacional de los problemas ambientales; la “globalización ecológica” incluiría toda clase de externalidades negativas producidas en una nación, que se extienden más allá de las fronteras nacionales. Tales externalidades negativas van desde el aumento del hueco del ozono, el calentamiento del globo terráqueo y la extinción de ciertas especies de flora y fauna, hasta la expansión de nuevas y viejas epidemias, y el creciente flujo de refugiados y personas en busca de asilo, provenientes de países asediados por la guerra civil y la mala gestión económica. El cuarto aspecto de la globalización, muy poco mencionado en el discurso público antes del 11 de septiembre de 2001, es el aumento del terrorismo internacional y el crimen organizado.

(*) Documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de octubre de 2002.

Traducido del inglés por Sabeth Ramírez. Título original: “National States and Global Governance”.

Estos cuatro aspectos de la globalización son impulsados principalmente por los intereses y las necesidades individuales, intereses que responden a las oportunidades creadas por la tecnología moderna y por las decisiones políticas de los Estados nacionales para permitir e incluso promover la comunicación, el movimiento y el comercio transfronterizo. No tiene sentido preguntarse si hubiera sido políticamente factible detener el creciente flujo de transacciones transfronterizas generado por la tecnología moderna. Los últimos adelantos en las técnicas de reproducción, resultado de la biotecnología moderna, nos deben servir de advertencia para no caer en la ilusión de que tenemos la capacidad colectiva de rechazar lo que por lo menos algunos actores humanos desean obstinadamente utilizar para su propio beneficio.

En todo caso, los efectos negativos causados por la globalización de la comunicación, los mercados, los procesos de producción, y el comportamiento criminal han contribuido a la globalización política, el quinto aspecto que deseamos distinguir. Pese a que desde hace mucho tiempo existen ciertas instituciones políticas supranacionales e internacionales, su número e importancia han aumentado enormemente desde la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, esto ha derivado sólo parcialmente de los problemas creados por la globalización, siendo la política de seguridad internacional otra causa importante. Como respuesta a las consecuencias devastadoras de las guerras libradas con la tecnología militar del siglo veinte, se han hecho esfuerzos no sólo por establecer una política de seguridad internacional dentro del marco de las Naciones Unidas, sino también por crear un mundo en el cual sea menos probable que estallen conflictos de este tipo. El resultado ha sido una extensa red de instituciones políticas supranacionales, organizaciones gubernamentales internacionales y sistemas internacionales. Paralelamente a estas instituciones políticas, se han desarrollado organizaciones no gubernamentales internacionales. Algunas de estas organizaciones privadas representan los intereses del empresariado y de ciertos gremios profesionales, otras trabajan por el logro de metas de interés público, y aún otras se ocupan de la estandarización técnica (Ronit y Schneider, 2000). Estas organizaciones privadas representan los comienzos de una sociedad civil global, el sexto y último aspecto de la globalización.

Las organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, componen conjuntamente lo que por lo general se denomina gobernanza global. La gobernanza, por definición, se refiere a la solución de problemas colectivos; no se refiere a la dominación de por sí. Las organizaciones internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, están comprometidas en procesos para la solución de problemas colectivos, y los problemas de los cuales deben ocuparse aparecen enumerados en sus estatutos y su misión establecida. Esto es cierto en instituciones supranacionales, tales como las Naciones Unidas; organizaciones gubernamentales internacionales como, por ejemplo, la Organización Internacional del Trabajo, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio; y en sistemas internacionales que se ocupan de problemas tales como la ecología global y asuntos de derechos humanos. Igualmente, las organizaciones internacionales que sirven el interés público trabajan con una gama de problemas humanitarios y ecológicos (Heins, 2002). Además, las asociaciones empresariales internacionales funcionan no solamente como grupos de presión a favor de intereses económicos; adicionalmente a su participación en los procesos decisivos internacionales, organizaciones tales como la OCDE o la Cámara Internacional de Comercio también ejercen algunas funciones regulatorias (Greenwood y Jacek, 2000).

Pasemos ahora a los problemas que crea la globalización a los Estados nacionales. Los efectos de la globalización sobre las sociedades nacionales, su economía y su población, se convierten directa o indirectamente en un reto para las legislaturas y los gobiernos nacionales. Por una parte, la globalización confronta a los gobiernos nacionales con nuevos problemas que deben resolver en el interés de sus países. Sin embargo, al mismo tiempo, los efectos de la globalización restringen el rango de las opciones de políticas factibles. Los gobiernos nacionales, naturalmente, siempre han tenido que considerar el contexto internacional al tomar sus decisiones. Ahora es la globalización económica la

que ejerce particular influencia sobre la formulación de políticas al restringir las opciones de políticas que se les presenta a los gobiernos nacionales. Las naciones altamente desarrolladas, orientadas a la exportación, sienten estas restricciones con mayor fuerza por estar sujetas a la presión competitiva de la economía internacional. Al formular sus políticas tributarias y fiscales, esta presión competitiva obliga a los Estados a tomar en cuenta los intereses de un capital en creciente movimiento. Esto, a su vez, limita el volumen de fondos disponibles para las políticas sociales en beneficio de los pobres, los ancianos y los enfermos (Scharpf, 2000). De esta manera, la globalización, y especialmente la globalización económica, se impone *de facto*, aunque no *de jure*, sobre la soberanía de los Estados nacionales.

En el sentido amplio en que he utilizado el término, la globalización ecológica crea un tipo de problema diferente para los Estados nacionales: no se trata de influenciar al poder soberano de las legislaturas nacionales para que tomen ciertas decisiones de políticas, sino de limitar la capacidad para resolver problemas de cualquier decisión que sea tomada a nivel de un solo Estado nacional. El cambio climático, producido no sólo por las emisiones industriales, sino también por la deforestación y la erosión del suelo en países menos industrializados, es un buen ejemplo. Igualmente lo son los problemas causados por la internacionalización de los medios de comunicación, el transporte, el crimen organizado y el terrorismo. Los problemas originados en países vecinos, e incluso en regiones distantes, no pueden ser atacados directamente por el gobierno de un país afectado. Como mucho, los gobiernos pueden adoptar ciertas políticas defensivas para protegerse, por ejemplo, del influjo de la propaganda fascista, de los estupefacientes o de la inmigración ilegal. Pero con frecuencia, como ha sucedido en el caso de la contaminación del aire o del calentamiento del globo terráqueo, no es posible aislar el propio país de forma efectiva.

La lógica que subyace en torno a estos problemas es una divergencia, una falta de coherencia, entre tres estructuras sociales: la estructura de aquellos actores que causan ciertos efectos negativos por su comportamiento, la estructura de los actores que sufren estos efectos, y la estructura de los actores responsables de resolver determinado problema. Yo las he denominado la estructura genética, la estructura de impacto, y la estructura regulatoria, respectivamente, de un problema. Existen muchas diferentes maneras de manejar un problema, pero a la larga, la única manera efectiva de hacerlo es cambiando su estructura genética. Quienes causan un determinado problema cambiarán voluntariamente su comportamiento únicamente si ellos también son afectados de forma negativa, es decir, si hay convergencia entre la estructura genética y la estructura del impacto. Cuando éste no es el caso, se debe recurrir a reguladores que sean capaces de inducir y posiblemente obligar un cambio de comportamiento en quienes causan el problema. No obstante, esto supone que los reguladores ostentan la autoridad necesaria y que hay convergencia entre la estructura genética y la estructura regulatoria, pero éste no suele ser el caso cuando los problemas que afligen a un determinado país se originan en parte o totalmente en el exterior. Por lo general, las probabilidades de resolver un problema son óptimas si coinciden las estructuras genética, de impacto y regulatoria. Por ejemplo, éste es el caso en la famosa “tragedia de los terrenos comunes”, en que los causantes de la erosión y de demasiado pastoreo son el mismo grupo de personas que luego sufren las consecuencias, y este mismo grupo de personas tiene la capacidad para resolver el problema acordando la utilización sustentable de los terrenos comunes. No obstante, este tipo de coherencia suele estar ausente en el caso de los problemas causados por la globalización. En estos casos, usualmente hay divergencia en mayor o menor medida entre la estructura genética y de impacto, y ningún país afectado por estos problemas tiene la capacidad para resolverlos por sí sólo, mediante sus propias acciones. La única solución a este tipo de problemas se encuentra en el marco de una estructura regulatoria que incluya los causantes del problema y los que sufren sus consecuencias.

De hecho, éste es el propósito declarado de la “gobernanza global”. Es cierto que existen problemas que pueden ser resueltos simplemente mediante la coordinación, como por ejemplo,

desarrollando normas internacionales que sirvan los intereses de todos. Sin embargo, en la mayoría de los casos hay conflictos de intereses. Cuando la estructura genética de un problema es diferente de su estructura de impacto, los países involucrados tendrán intereses diferentes y hasta contradictorios al tratar de tomar decisiones regulatorias para resolver un problema. Los ejemplos más conocidos son los conflictos entre quienes se benefician de las formas modernas de producción y explotación de los recursos naturales y de la expansión transnacional del comercio legal e ilegal, y quienes principalmente soportan los costos o sufren los efectos colaterales negativos.

Los conflictos de interés existen en toda vida social, y hay tres formas básicas de manejarlos: se puede dejar su solución a la lucha de poder entre las partes en conflicto, la autoridad jerárquica puede imponer una solución, y las partes en conflicto pueden tratar de encontrar una solución consensual a través de la negociación. El hecho de que tengamos instituciones de gobernanza global implica que, por lo menos en principio, rechazamos la solución evolucionista de una lucha brutal y la supervivencia del más apto. De hecho, en la solución de ciertos problemas, la gobernanza global es dictada no sólo por intereses nacionales directos, sino también por un nuevo sentido de compromiso colectivo y de responsabilidad colectiva en torno a los acontecimientos globales. Se impone cada vez más la noción de no quedarnos observando tranquilos mientras países antagonistas intercambian amenazas de guerra, ni tampoco cuando la supervivencia de millones corre peligro por la hambruna.

Sin embargo, lo contrario de la solución evolucionista, o sea, la autoridad jerárquica en forma de un Leviatán global, no está disponible. No existe, ni existirá durante mucho tiempo, ningún gobierno mundial, ni autoridad supranacional, que pueda **imponer** la solución a los problemas. Aun en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, las decisiones son primero negociadas y luego ratificadas por voto mayoritario. Lo mismo sucede en la mayoría de las organizaciones internacionales. Las organizaciones intergubernamentales, particularmente, suelen llegar a sus decisiones pasando por un proceso de negociación bien sea abierto o disimulado entre los Estados miembros cuyos representantes integran los cuerpos directivos. En realidad, estos organismos con frecuencia asemejan más bien sistemas institucionalizados de negociación que un actor corporativo o una autoridad capaz de tomar decisiones obligantes que no sean resultado de compromisos alcanzados mediante negociación entre los Estados miembros (Reinalda y Verbeek, 1998; Mayntz, 2002). Los regímenes internacionales constituyen, con mayor claridad y bastante abiertamente, soluciones transadas alcanzadas mediante negociación. Y las organizaciones regulatorias transgubernamentales, tales como la Comisión de Basilea o el IOSCO, también son sistemas para la negociación, redes de funcionarios gubernamentales o representantes de organismos especializados; tal es el caso de los bancos centrales, los cuales intentan conseguir soluciones de expertos para problemas colectivos especiales y con frecuencia de nivel técnico bastante alto (Slaughter, 2000). En su conjunto, esto significa que los procesos de negociación son el núcleo de la gobernanza global.

Es bien sabido que la negociación tiende hacia soluciones transadas, si es que no quedan totalmente bloqueadas por la incapacidad de llegar a un consenso (Scharpf, 1993). La efectividad de las decisiones transadas para resolver problemas depende en gran medida de la composición del sistema de negociación, la orientación de los actores participantes, y la distribución del poder entre ellos. Consideremos una por una estas condiciones.

Por definición, las organizaciones internacionales están abiertas a aceptar miembros potenciales de cualquier parte del mundo. En el caso de las organizaciones intergubernamentales, esto se aplica específicamente a Estados. De hecho, las instituciones de gobernanza global ofrecen la mejor oportunidad a los Estados nacionales para participar en la formulación de políticas.

No obstante, la membresía en organizaciones internacionales puede estar condicionada al cumplimiento de ciertas exigencias que no todos los Estados pueden cumplir, y por ende puede llegar a ser más o menos restrictiva. El resultado puede ser que precisamente aquellos países que más padecen un problema colectivo específico, pueden quedar excluidos de las negociaciones. Otro hecho quizás

igualmente distorsionante es que, en muchos casos, ni los causantes de ciertas externalidades negativas ni quienes las padecen participan **directamente** en las negociaciones. Es cierto que no son necesariamente los Estados, como tales, los que producen y los que padecen de problemas colectivos, sino más bien ciertos grupos de actores, tales como las empresas farmacéuticas o los trabajadores no calificados. Algunos de estos grupos no están organizados y por esta razón no llenan los requisitos para participar en negociaciones. Sin embargo, aún cuando una categoría determinada de actores se organiza a nivel internacional, muchas veces depende de los Estados para que aboguen por sus intereses.

¿Cuáles son las metas que se trazan los Estados al llevar a cabo los procesos colectivos para la toma de decisiones? Las decisiones colectivas suelen implicar restricciones sobre por lo menos algunos de los actores a quienes son aplicables. Los entes supranacionales e internacionales imponen normas, estándares, y a veces sanciones sobre los Estados individuales. De esta manera, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio y el Fondo Monetario Internacional pueden afectar considerablemente los intereses nacionales. Los Estados nacionales tratarán, por tanto, de ejercer influencia sobre las decisiones de las instituciones internacionales; argumentarán en contra de las reglas que encuentren restrictivas en lugar de protectoras, y tratarán de impulsar las decisiones que puedan beneficiar sus propios intereses.

El éxito que puedan alcanzar dependerá en gran medida del poder que ostenten. Los Estados más poderosos con frecuencia gozan de una posición privilegiada en la toma de decisiones de las organizaciones internacionales. Tengan o no el derecho a vetar una decisión que sea contraria a sus intereses, los Estados poderosos siempre podrán oponerse a las decisiones colectivas y obligar la abstención a cualquier acción que contribuya a algún problema global, por ejemplo el calentamiento del globo terráqueo, si eso sirve sus intereses específicos. En cambio, es más fácil obligar a los Estados débiles a abstenerse de ciertas actividades problemáticas, tales como la producción de heroína, aun sin otorgarles compensación adecuada. Los Estados más grandes, ricos y poderosos pueden impulsar decisiones colectivas con más facilidad que los Estados pequeños y débiles; con esto, logran servir sus propios intereses, como obtener una ventaja económica o bien manejar un problema como la inmigración ilegal. Las desigualdades de poder limitan la capacidad para la solución de problemas de gobernanza global en todos los casos en que los países poderosos dominan la estructura genética; en tanto que los Estados débiles dominan en la estructura de impacto de algunos problemas.

Las relaciones asimétricas de poder en la gobernanza global son un hecho bastante conocido y reciben frecuentes ataques públicos de parte de los críticos de la globalización. Lo que sobradamente queda fuera de este discurso crítico es la naturaleza sustantiva, el contenido de los intereses que buscarán materializar los Estados en los procesos de decisión colectiva. Se supone que los Estados representan su “interés nacional” en las negociaciones internacionales, pero este “interés nacional” no necesariamente coincide con el bienestar general, el *bonum commune* de sus países. En todo caso, se trata de un concepto indefinido. El llamado “interés nacional” con frecuencia resulta ser el interés de algún poderoso grupo nacional que ha realizado un fuerte cabildeo. Aunque por lo general esto es así, sin embargo existen significativas variaciones entre los Estados respecto de hasta qué punto los intereses perseguidos realmente reflejan las necesidades comunes de todos los grupos y estratos de sus países. Al referirnos a Estados nacionales, tendemos implícitamente a pensar en el tipo de Estado que se ha desarrollado durante los últimos trescientos años en Europa y América: Estados con legislación soberana, con facultades para disponer de los recursos y para sancionar en relación con la ejecución de sus políticas, donde las decisiones políticas son legitimadas de forma democrática y la política se dirige a servir a toda la población.

Sin embargo, esta imagen no resulta muy realista cuando se trata de los Estados de la África subsahariana y partes de Asia, ni siquiera de todos los Estados que surgieron de las ruinas de la anterior Unión Soviética. En muchos países formalmente soberanos, hemos observado el deterioro de las anteriores estructuras del Estado, o la incapacidad de construirlas en primer lugar. En varios países

africanos, las estructuras tradicionales del clan han vuelto a dominar y las milicias antagónicas luchan por el poder; entretanto, se arruina la economía del país y parte de la población se ve obligada a salir al exilio (Von Trotha, 2000; Van de Walle, 2001). Estos países están caracterizados por una desigualdad extrema entre las pequeñas élites que actúan a favor de sus intereses de corto plazo y una población pobre y numerosa con alta fertilidad y baja expectativa de vida. Los recursos económicos nacionales permanecen sin desarrollarse, la moneda suele estar sobrevaluada, los aranceles elevados y los mercados cerrados al exterior. Dominados por jefes guerreros o bien por dictaduras, la estructura interna de estos países los mantiene entrampados en un equilibrio precario, aislándolos de los efectos del crecimiento potencial de una economía globalizante. Después de todo, las inversiones de las corporaciones multinacionales se dirigen principalmente a democracias estables que poseen buena infraestructura y mano de obra calificada.

El papel que juegan estos Estados en la gobernanza global difiere en muchos sentidos del papel que juegan los Estados “normales” de la OCDE. Los países que no tienen estructuras estatales efectivas muchas veces no pueden cumplir con las normas internacionales y las exigencias de organizaciones internacionales, pero también sucede que muchas veces sus gobernantes no desean cumplir con ellas (Grande, 2001). De hecho, las metas articuladas por sus representantes en las negociaciones internacionales -el desarrollo económico y la disminución de la pobreza- favorecen el interés de sus países. Sin embargo, los problemas que ellos esperan resolver mediante la gobernanza global no han sido causados sólo por la globalización, en muchos casos ni siquiera primordialmente. No hay duda, por supuesto, que la política internacional de comercio contribuye a la aflicción de muchos países en vías de desarrollo, al igual que lo hacen las catástrofes naturales como las inundaciones y las sequías. Sin embargo, en varios países de África y Asia, su propia estructura política y su economía política, y de igual importancia su política agrícola, son las que han originado sus penurias. Este hecho ha sido reconocido públicamente en la conferencia tan publicitada de la FAO celebrada en Roma en junio de 2002.

Por esta razón, no es cierto que sólo aquellos problemas que no pueden ser resueltos individualmente por las naciones, aquéllos que son causados por fuerzas externas, llegan a ser incluidos en la agenda de las organizaciones internacionales. Algunos países en vías de desarrollo colocan también sus problemas internos en la agenda de las conferencias y organizaciones internacionales, a la vez que continúan utilizando la asistencia para el desarrollo, los créditos del Banco Mundial y el dinero del FMI para servir los intereses económicos y de poder de sus pequeñas élites gobernantes. Las quejas sobre la corrupción campante, el dinero que nunca llega donde se necesita, y el dinero utilizado para proyectos espectaculares que sólo sirven al prestigio nacional, y no a la economía nacional, son indicativos de esta triste situación. Por supuesto que, en parte, esto ha sido consecuencia de las políticas de desarrollo y asistencia internacional mal orientadas. No obstante, cambiar estas políticas, por ejemplo cambiar los criterios de elegibilidad para la asistencia financiera, no eliminará la raíz del problema.

Es cierto que las causas de los problemas sociales y económicos que padecen los países siempre se originan, en parte, en el mismo país. Esto es igualmente aplicable a los países de la OCDE, donde el desarrollo demográfico, un sistema de bienestar social demasiado ambicioso, y una política laboral mal orientada pueden deprimir el crecimiento económico y causar desempleo. Sin embargo, la gobernanza global está dispuesta a ayudar a los países a manejar los problemas que les han sido infligidos desde **afuera**. Si se recurriera seriamente a las instituciones de gobernanza global para resolver los problemas **causados internamente** en países individuales, entonces tendrían que intervenir en su estructura política y social interna. Esto es algo que se pudiera confiar a un auténtico gobierno mundial; nuestras actuales instituciones de gobernanza global no han sido diseñadas para ese tipo de intervención.

Volvamos al punto de los efectos de la gobernanza global sobre los Estados que se conforman más o menos a la imagen ideal de las modernas democracias occidentales. En aquellos países que

poseen estructuras estatales efectivas, y un electorado educado e informado, la formulación de la política nacional e internacional se encuentra estrechamente enlazada. Por lo general, los países están prestos a cumplir con las normas internacionales; pero siendo esto así, quienes formulan la política nacional hacen esfuerzos por prever el efecto de dichas normas sobre los grupos de su propio país que puedan ser afectados y cuyos intereses desean promover en las negociaciones internacionales. Naturalmente, los representantes nacionales deben estar dispuestos a transar si desean llegar a una decisión colectiva que tome en cuenta los intereses, a veces muy diferentes, de otros países. De esta manera, participan continuamente en lo que Robert Putnam ha llamado los “juegos de doble nivel” (Putnam, 1988). En un juego de doble nivel, los “jugadores”, o sea los representantes nacionales, deben tomar en cuenta tanto los intereses de su clientela nacional como la necesidad de llegar a una decisión colectiva. Esto no sólo restringe su acción, sino que con frecuencia ofrece la oportunidad de formar coaliciones verticales. Es así como se puede vencer la resistencia interna a una política, destacando las decisiones internacionales obligantes que favorecen al país, así como las decisiones que tuvo que aceptar el país en cuestión en el curso de las negociaciones. De esta forma, la formulación de políticas de multinivel ha favorecido una y otra vez la adopción de políticas en apoyo a los valores ecológicos y humanitarios, y ha ayudado a ejecutar las políticas internacionales.

Todo esto puede ser para bien. Sin embargo, la cooperación cada vez más intensa en la dimensión vertical, o sea, el vínculo entre la formulación de la política nacional y la internacional, hace que la cohesión interna de la gobernanza nacional quede expuesta a fuerzas centrífugas. En las organizaciones internacionales, los representantes nacionales rara vez se pronuncian por su gobierno en general, sino que lo hacen por un ministerio, un organismo, o una institución nacional más o menos autónoma, como por ejemplo el banco central. Tradicionalmente, estas subunidades de la gobernanza nacional practican la cooperación horizontal y desarrollan sus políticas mediante la coordinación negativa o positiva. Pero a medida que se toman decisiones políticas cada vez más importantes a nivel internacional, las relaciones verticales se tornan dominantes y la coordinación horizontal se hace más difícil. Los Estados miembros de la Unión Europea han confrontado este problema en forma creciente en los últimos años, y éstos han tenido que crear nuevos procedimientos para la coordinación con el fin de sobreponerse al problema. A medida que la gobernanza global se hace más importante, la coordinación intraestatal puede convertirse en un nuevo y significativo reto.

La relación entre los Estados nacionales y la gobernanza global contiene muchos aspectos. En realidad, resulta mucho más complicado que el cuadro que he tratado de delinear. Pero, aunque es cierto que “el Estado nacional continúa estando en el centro de la acción política, la solidaridad social, y la identidad personal”, tal como lo afirma Harold Wilensky en su obra reciente (Wilensky, 2002: 667), también es cierto que las presiones a favor de la gobernanza global no desaparecerán. Y aun cuando algún país poderoso intente en ocasiones marchar solo, la creciente regionalización, de la cual la Unión Europea es sólo la representante más avanzada, obrará en contra de la perpetuación de las actuales asimetrías de poder y a favor del desarrollo de una estructura política verdaderamente global y de multinivel. Por esta razón, aún hoy conviene a quienes formulan la política nacional reflexionar sobre la relación existente entre los Estados nacionales y la gobernanza global.

Referencias

- BEISHEIM, Marianne, S. DREHER, G. WALTER, B. ZANGL, M. ZÜRN (1999) Im Zeitalter der Globalisierung? Thesen und Daten zur gesellschaftlichen und politischen Denationalisierung. Baden-Baden: Nomos.
- GRANDE, Edgar (2001) Die neue Unregierbarkeit. Globalisierung und die Grenzen des Regierens jenseits des Nationalstaats. En: Werner FRICKE (ed.), Jahrbuch Arbeit und Technik 2001/ 2002. Bonn: Verlag J. H. W. Dietz, pp. 95-110.

- GREENWOOD, Justin, Henry JACEK (eds.) (2000) Organized Business and the New Global Order. Londres: Macmillan/ New York: St. Martin's Press.
- HEINS, Volker (2002) Weltbürger und Lokalpatrioten. Eine Einführung in das Thema Nichtregierungsorganisationen. Opladen, Leske + Budrich.
- HELD, David, Anthony MCGREW, David GOLDBLATT, Jonathan PERRATON (eds.) (1999) Global Transformations. Politics, Economics, and Culture. Stanford: Stanford University Press.
- MAYNTZ, Renate (2002) Internationale Organisationen im Prozeß der Globalisierung. En: Peter NAHAMOWITZ/ Rüdiger VOIGT (Hrsg.), Globalisierung des Rechts II: Internationale Organisationen und Regelungsbereiche. Baden-Baden: Nomos 2002, pp. 85-100
- PUTNAM, Robert (1988) Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. En: International Organization No. 42, pp. 427-460.
- REINALDA, Bob, Bertjan VERBEEK (eds.) (1998) Autonomous Policy Making by International Organizations. Londres/ New York: Routledge.
- RONIT, Karsten, Volker SCHNEIDER (eds.) (2000) Private Organizations in Global Politics. Londres/ New York: Routledge.
- SCHARPF, Fritz W. (1993) Coordination in Hierarchies and Networks. En: Fritz W. SCHARPF (ed.), Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Theoretical Approaches to the Study of Governance Institutions. Frankfurt/Main: Campus.
- SCHARPF, Fritz W. (2000) The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy. En: European Review Vol. 8 No. 3, pp. 399-425.
- SLAUGHTER, Anne-Marie (2000) Governing the Global Economy through Government Networks. En: BYERS, Michael (ed.), The Role of Law in International Politics. Essays in International Relations and International Law. Oxford: Oxford University Press, pp. 177-205.
- VAN DE WALLE, Nicolas (2001) African Economies and the Politics of Permanent Crisis. Cambridge: Cambridge University Press.
- VON TROTHA, Trutz (2000) Die Zukunft liegt in Afrika. Vom Zerfall des Staates, von der Vorherrschaft der konzentrischen Ordnung und vom Aufstieg der Parastaatlichkeit. En: Leviathan Vol. 28 No. 2, pp. 253-279.
- WILENSKY, Harold L. (2002) Rich Democracies. Political Economy, Public Policy, and Performance. Berkeley: University of California Press.

De cambio en cambio: patrones de continuidad en la reforma administrativa *

B. Guy Peters

Afirmar que las dos décadas pasadas estuvieron marcadas por un extraordinario nivel de cambio en las burocracias públicas de los países europeos, así como de otros países de la OCDE, puede resultar una observación banal. Quizás pueda ser banal, pero ciertamente es verdadera. Bastaría con dar una mirada a cualquier descripción estándar de la administración pública británica, que se haya realizado en 1979, y luego compararla con alguna realizada en la década de los 90 para darse cuenta de que algo importante sucedió por mencionar tan sólo ese país (ver, por ejemplo, Fry, 1995).

Si bien es cierto que en la mayoría de los casos el cambio administrativo no ha sido dramático, considerando incluso que existen varios países en los cuales el sector público mantuvo gran parte de los elementos legales y estructurales que tenía desde hace dos décadas, lo cierto es que ahora la forma de realizar lo que hoy se podría denominar el negocio gubernamental es muy distinta de lo que era antes. Sin lugar a dudas, tanto el lenguaje como el comportamiento de las personas y de las organizaciones al interior del sector público, se ha transformado en un lenguaje y en un comportamiento que es propio de los negocios.

La “Nueva Gestión Pública” (NGP) es el término que se ha utilizado como un descriptor general de todos aquellos cambios, aun cuando el concepto puede no sólo iluminar sino también confundir aquellas ideas que han servido para orientar las reformas (ver Hood, 1991; Pollit, 1990).

El elemento característico dominante de la NGP ha sido el intento de lograr la eficiencia a través de técnicas de gestión similares a las que se aplican en el sector privado; pero también ha sido característico el intento de encontrar diseños de organización pública que sean más participativos e, incluso, la búsqueda de perspectivas alternativas para hacer frente al problema de la responsabilidad. La NGP puede significar tantas cosas como personas interpreten y utilicen el concepto.

Así como algunos programas de reforma administrativa en estos países resultaron verdaderamente dramáticos, aún más impresionante resulta la acumulación de cambios ocurridos al interior de las burocracias públicas en cada uno de los sistemas; y quizás más notable aún sea el hecho de que el interés por el cambio administrativo continúa vigente en la mayoría de estos países ¹.

Casi ningún gobierno nacional podría argumentar que el cambio administrativo ya se ha completado al interior de su aparato gubernamental ni tampoco podría sostener que su sector público está funcionando en el marco de un adecuado sistema de trabajo. Más bien el observador podría identificar fácilmente continuos intentos de los actores del sector público por lograr -como describe el Informe Gore (NPR, 1993) en Estados Unidos- “que el gobierno trabaje mejor y a un menor costo”.

La fatiga de la reforma se asume comúnmente como una reacción o resistencia al cambio, pero en este caso se trata más bien de esfuerzos continuos tendientes a lograr la reforma. En el pasado se han dado varios ciclos de reformas, y muchos de los intentos de cambiar la administración pública que se realizaron en la década de los sesenta y de los setenta fueron, quizás, más significativos que aquellos intentos implementados durante los ochenta y los noventa ².

La verdadera diferencia de estos últimos con respecto al período anterior es la naturaleza de los cambios actuales, y los aparentes intentos inconclusos de una gran variedad de actores por mejorar el funcionamiento del sector público en sus respectivos países.

(*) Documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de octubre de 2002.

Traducido del inglés por Sonia Sescovich. Título original: “From change to change: patterns of continuing administrative reform”.

Este artículo tiene su origen en un trabajo realizado con el Profesor Christopher Hood (London School of Economics) y con el Profesor Jens Hesse (European Center for Comparative Government, Berlin) sobre las “paradojas de la reforma administrativa”.

Este artículo examinará estas pautas de cambio continuo en los países europeos e intentará comprender por qué seguimos observando tantos trastornos en el sector público.

Argumentaré, sin embargo, que no existe una sola ni simple explicación acerca de por qué continúa existiendo ese instinto reformista en un amplio grupo de países. Más bien existe una cantidad de factores administrativos, políticos y técnicos que explican la tendencia continua hacia la reforma y reorganización del sector público. Todos esos factores ejercen alguna influencia y, en la práctica, puede resultar difícil diferenciarlos. No obstante, la razón citada con mayor frecuencia para continuar la reforma es de índole administrativa, y en torno a ella giran las diferentes reacciones frente a las reformas ya implementadas. Pero también se ha dicho que quizás la razón más importante para continuar implementando estas reformas es de naturaleza política y el principal cambio en las estrategias de reforma, que se asocia con su persistencia, podría ser el hecho de considerar la reforma como parte de un proceso político, entendiendo “político” en su acepción más amplia, la que incluye las políticas institucionales.

La progresión del cambio

Aun cuando cada país ha tenido su propio modelo distintivo de reforma, hay algunas pautas generales que se pueden identificar en casi todos los casos ³.

El listado que se presenta a continuación intenta, en parte, ilustrar un punto que ya mencionábamos: aunque a menudo la Nueva Gestión Pública se analiza como una sola identidad, en realidad existen diferentes enfoques del cambio, algunos de los cuales son contradictorios e incluso mutuamente excluyentes (Peters, 1996). Los diferentes significados de la reforma y las diferentes estrategias de cambio se pueden apreciar con mayor claridad en el primer período de cambios que fue implementado y que, en alguna medida, estableció las bases de los subsecuentes ciclos. Las reformas iniciales incluyeron los siguientes elementos:

1) Cambios estructurales. Uno de los tipos más comunes de reforma que se dio en el ciclo inicial fue el cambio de las estructuras del sector público. Particularmente se dio la tendencia a transferir poderes de los ministerios y organismos del gobierno central hacia agencias casi autónomas o hacia gobiernos subnacionales, y a crear una multitud de nuevas organizaciones, a menudo denominadas “agencias”. La mayor parte de esas nuevas organizaciones continuaron siendo responsables ante los ministerios, aun cuando fueron dotadas de mayor autonomía que aquellas unidades orgánicas típicas que conforman la línea tradicional de autoridad ministerial. Otro cambio estructural incluyó un drástico aplanamiento de las organizaciones, en parte con la intención de aumentar el poder de los niveles más bajos de trabajadores. (Ver el punto 2 que se presenta a continuación).

2) “Empoderamiento”. Un segundo tipo de reforma administrativa consistió en dotar de mayor poder a los niveles más bajos de funcionarios de las organizaciones del sector público y/o los clientes de dichas organizaciones (Peters y Pierre, 2000). La lógica de estas reformas se originó en la intención de que el sector público fuera más democrático, y además, en el convencimiento de que las organizaciones públicas funcionarían mejor en la medida que estuvieran abiertas a las ideas y al involucramiento tanto de sus trabajadores como de sus clientes. Esta es una vieja idea de la teoría y de la gestión organizacional, pero no hay duda de que recibió un nuevo hálito de vida durante este período inicial de reformas.

3) Procesos. Así como en este primer ciclo de reformas del sector público se alteraron las estructuras del gobierno, también se cambiaron los procesos a través de los cuales los gobiernos toman sus decisiones. Particularmente, esas reformas se concentraron en cambiar los medios a través de los cuales se asignan los recursos dentro del sector público y la forma en que se toman las decisiones en ese ámbito. Estos cambios no sólo implicaron dotar de mayor poder a los niveles más bajos de la administración, tal como se mencionó en el punto 2, sino también implicaron lo que se puede denominar una “reingeniería” de los procesos.

La reforma de los procesos fue más frecuente a nivel de los gobiernos locales, que tienen una serie de resultados más tangibles que entregar; pero también se dio a nivel de los gobiernos centrales.

4) Desregulación. Los gobiernos también desregularon y desinstitucionalizaron sus sistemas de carrera administrativa de manera tal que los ejecutivos públicos pudieran tener un mayor margen de maniobra en la manera cómo ellos contrataban, despedían, promovían y recompensaban a los empleados dentro del sistema (Horner, 1994). No cabe dudas de que en algunos casos es difícil sostener que existe un “sistema” de carrera para los empleados públicos después que esas reformas fueron implementadas. Aunque esa reducción de las normas sea quizás más evidente en el ámbito de la gestión de los recursos humanos del sector público, también es una reforma que se implementó en el ámbito del presupuesto, por ejemplo, en el proceso de la formulación presupuestaria (Summa, 1995) y en el ámbito de las adquisiciones (Keyman, 1994).

5) “Mercadización”. Aun en aquellos países en los cuales el proceso de privatización no ha sido un tema relevante, el sector público ha implementado los criterios de mercado como un medio de reducir los costos de los programas públicos y quizás también, incidentalmente, de mejorar la calidad del servicio que se proporciona al público. Uno de los cambios más comunes en este ámbito fue la creación de mercados internos en áreas de políticas tales como salud y atención de la tercera edad (Jerome-Forget, White y Wiener, 1995). Además, los gobiernos introdujeron el tema de los “estudios de mercado” que obligan a las organizaciones públicas a competir con las organizaciones privadas para ganar algunos espacios particulares del trabajo gubernamental, con la posibilidad que se abre de que gran parte de las actividades del sector público puedan ser contratadas externamente.

En la medida que se crearon quasi-mercados para la formulación de las políticas, los gobiernos comenzaron a recurrir también a técnicas de mercado para gestionar su personal. Estas técnicas incluyen la remuneración en función del rendimiento (ver Ingraham, 1993) y el reclutamiento competitivo de personas provenientes tanto de fuera como de dentro del sistema público de carrera. Además, el contrato se transformó en una forma popular de reclutar personal y de controlar tanto el comportamiento de los miembros de la organización como la forma en que se les recompensa (Fortin y Van Hassel, 2000).

También podemos notar que esas reformas tienden a ocurrir más bien al principio del proceso de cambios y también tienden a ocurrir en una determinada sucesión; incluso en algunos casos, ciertos cambios pueden preceder a otros en el mismo ámbito. Por ejemplo, en el caso británico, una serie de reformas a nivel de los procesos (por ejemplo, la Iniciativa de Gestión Financiera) fue seguida por reformas estructurales tales como la creación de agencias. Como ya lo puntualizaremos más adelante, estas reformas estructurales fueron luego seguidas por otra ronda de reformas en los procedimientos.

La naturaleza de los cambios continuos

Lo que se ha descrito anteriormente ha sido un catálogo de los tipos de cambio que fueron característicos de la primera ronda de reformas administrativas implementadas en la mayoría de los sistemas administrativos europeos, así como en varios otros sistemas políticos “industrialmente avanzados” tales como Estados Unidos, Canadá y las Antípodas. Estas pautas pueden ser identificadas con bastante claridad y no existe ninguna dificultad en documentar casos correspondientes a cada tipo de cambio ocurrido en esos países, aun cuando dichos países no siguieran el mismo orden temporal en su proceso de cambios ni todos adoptaran, en la práctica, el mismo modelo de Nueva Gestión Pública. Los países de Norteamérica, por ejemplo, estuvieron menos interesados en las reformas basadas en los criterios de mercado que muchos otros países (ver Peters, 2000).

Sin embargo, resulta más difícil identificar las pautas del proceso emergente de cambios, en parte debido a que dichas pautas aún están surgiendo. Tal como se dijo, aparecieron al menos cuatro orientaciones importantes de cambio en la administración pública, implementadas durante los primeros años de este siglo. Ellas contienen algunas de las pautas que se dieron en las etapas precedentes pero

también aparecen algunas pautas nuevas. Estos cambios más contemporáneos incluyen:

1) Desempeño. Un sucesor directo de varias de las reformas que fueron implementadas en las etapas anteriores se relaciona con el mejoramiento del desempeño o rendimiento. Esta idea ya se había hecho popular en la década de los 80, incluyendo alguna atención que se otorgó al *benchmarking* y otras formas de medir el rendimiento (ver Pollitt, 1986). De la misma manera, la idea del ciudadano en tanto consumidor se hizo también popular en esa primera ronda de reformas. Sin embargo, ese concepto se ha transformado ahora en un componente central de la reforma en muchos sistemas.

La noción de desempeño consiste simplemente en la utilización de estándares y medidas que permitan evaluar cuán bien está el gobierno cumpliendo sus tareas; y el desempeño (incluyendo la correspondiente categoría de calidad) debería ser una de las maneras centrales -si no la central- para evaluar los logros organizacionales y de gestión.

Esta perspectiva, entonces, se ubica de alguna manera en oposición respecto de la perspectiva normativa más tradicional del comportamiento administrativo del sector público, perspectiva que enfatiza más los *procedimientos* que el criterio del desempeño, y que a menudo tiende a considerar la ausencia de problemas como el indicador de un adecuado desempeño. Más aún, la utilización de medidas de desempeño se transforma en un medio para contrarrestar la posible pérdida de control que produce la desregulación, por ejemplo en el ámbito de la formulación presupuestaria. Los ejecutivos pueden tener la flexibilidad para hacer un uso más independiente de su presupuesto, pero en ese caso deben ser responsables por la calidad de lo que ellos producen.

2) Re-regulación. Otra reacción a las reformas que ya habían sido implementadas consistió en un regreso a la regulación al interior del propio sector público (Hood et al., 1999). La diferencia entra la actual etapa de regulación interna y las anteriores pautas en esta ámbito, reside en que la regulación actual es de carácter *ex post*, en cambio la anterior era *ex ante*. Más que controlar lo que los ejecutivos pueden hacer antes de que lo hagan, las pautas actuales consisten más bien en monitorear y evaluar la situación después que las políticas hayan sido elaboradas e implementadas.

También hay que hacer notar que las actuales regulaciones son más draconianas que en el pasado.

3) Coordinación y coherencia. Esta categoría de reforma, más que un conjunto particular de ellas, consiste en la identificación de metas correspondientes a una amplia gama de cambios estructurales y de procedimientos implementados en el sector público (ver Peters, 1999a). Por ejemplo, en el Reino Unido, el gobierno de Blair ha enfatizado la necesidad de crear un gobierno “ensamblado”, o un modelo de gobierno que sea menos fragmentado que lo que ha llegado a ser la mayoría de los gobiernos actuales. Tal como apuntaremos más adelante, una parte de esta ausencia de coordinación adecuada es producto de las reformas previas, especialmente de las reformas estructurales que tendieron a desagregar y descentralizar el gobierno.

4) Responsabilidad (*accountability*). Finalmente, el problema ya familiar de aumentar la responsabilidad de las organizaciones públicas ha regresado a una posición central cuando se trata de las consideraciones sobre la administración pública, que en parte se había desdibujado como resultado de la primera ronda de reformas. Una de las consecuencias de dichas reformas estructurales fue justamente que la línea de responsabilidad se hizo menos clara, especialmente debido a la creación de organismos autónomos y semi-autónomos (ver Skelcher, 1998). Las rondas posteriores de reformas se propusieron, como una de sus metas, clarificar y fortalecer los mecanismos de responsabilidad.

La lógica del cambio continuo

Quizás ya tenemos cierta idea de la naturaleza de los cambios implementados, al menos durante la primera ronda de reformas; pero ahora lo que necesitamos es preguntarnos por qué se ha dado un proceso continuo de cambios en el sector público. Sin importar cuánto un gobierno haya ya cambiado su sistema administrativo, parecen existir esfuerzos persistentes que motivan al sistema gubernamental a implementar aún mayores cambios. Existe un gran número de razones que explican este hecho. Estas

razones se pueden separar analíticamente, pero se refuerzan mutuamente. Por ejemplo, las razones administrativas citadas aquí pueden motivar algunas de las respuestas políticas que hemos separado analíticamente del cuadro global de cambios y reformas realizados por algún gobierno.

Razones administrativas

El primer conjunto de razones que explican la reforma continua y que vamos a analizar, lo denominaré “administrativo”. La continuidad del proceso de reformas refleja el hecho de que las reformas administrativas tienen consecuencias administrativas, y una primera ronda de reformas a menudo genera la necesidad de rondas subsiguientes. Esta pauta de continuidad en las reformas ha sido observada anteriormente (Salamon, 1980), pero lo que pareciera ser diferente ahora es que el período de tiempo entre una ronda y la subsiguiente se ha acortado en los últimos años.

Frustraciones. La explicación más simple para el hecho de que las reformas engendren nuevas reformas es la frustración o decepción con respecto a las consecuencias del primer intento. Los observadores del proceso frecuentemente pueden notar que producir cambios es muy difícil, especialmente en las organizaciones del sector público. De la misma manera, los actores políticos son, a menudo, refractarios a autorizar reformas por temor a que se vean amenazados los intereses de quienes son sus representados o de sus grupos afines de poder. Es por ello que, para tener alguna oportunidad real de ser adoptada, las consecuencias *predecibles* de una reforma deben ser tan beneficiosas como para contrarrestar los resultados reales del proceso, que probablemente puedan ser decepcionantes. Fue esta misma tendencia a “sobre-vender”, que se dio durante las reformas de la década de los 80 y los 90, la que hizo más refractarios a los políticos y miembros del público en general a comprometerse en lo que podría resultar un proceso dificultoso.

La implementación de la Iniciativa de Gestión Financiera en el Reino Unido parece ser un buen ejemplo de la decepción producida por una gran reforma. Había grandes esperanzas de que dicha reforma podría producir un clima más parecido al espíritu empresarial en el cumplimiento de las tareas al interior del sector público británico, y que, además, permitiera ahorrar una buena cantidad de dinero (Zifcak, 1994). Quizás estas expectativas eran poco realistas, dada la naturaleza más bien modesta de las reformas que se hicieron. Lo cierto es que el fracaso de dichos cambios para producir alguna modificación significativa en el comportamiento del sector, dio como resultado la búsqueda de cambios aún mayores que posibilitaran aumentar aún más la eficacia y la economía de recursos del gobierno⁴. La larga duración del gobierno de Thatcher permitió generar cambios como el denominado Próximos Pasos (*Next Steps*), que se mantuvo hasta el gobierno de su sucesor, John Major (Hood, 1996).

Éxitos: Se puede esperar, y con razón, que los analistas académicos de lo público se burlen de la ingenuidad de los reformadores gubernamentales y que, además, consideren a dichos reformadores como una especie de Quijotes en búsqueda del Santo Grial administrativo (¿mezcla de metáforas?).

Lo que ha resultado sorprendente en muchas de las reformas observadas durante las décadas pasadas es que ellas han sido de verdad implementadas y, más aún, que han funcionado. No estamos diciendo que todas hayan resultado un éxito, pero funcionaron mejor de lo que podríamos haber predicho nosotros, inteligentes académicos.

Dado que existe un razonable número de casos exitosos, no resulta sorprendente que los gobiernos continúen defendiendo las reformas e intenten ver cuán lejos pueden llegar al impulsar cambios en sus burocracias. La capacidad demostrada de producir cambios significativos en el ámbito administrativo sólo pudo abrir el apetito de los reformadores; al mismo tiempo, ha hecho más difícil de sostener la oposición a estos cambios basándose en su inviabilidad. Burócratas y políticos, que en el pasado tuvieron éxito al oponerse al cambio, ahora encuentran mayores dificultades para sostener que las reformas no funcionarían, por lo que deben encontrar otro tipo de argumentos.

El éxito, como muchas otras cosas de la vida administrativa, es difícil de medir o de demostrar inequívocamente; más bien debe ser políticamente construido como “real”. Esta capacidad de construir

la realidad política es la que capacita justamente a los gobiernos que desean continuar implementando los cambios para encontrar buenas bases de sustentación para sus acciones.

Otra versión de éxitos que promueven posteriores reformas se puede percibir en la experiencia alemana, en la cual se han sostenido reformas incrementales -más modestas pero continuas- en lugar de elaborar ambiciosos programas que son conducidos, de alguna manera, a través de “proclamas políticas”, como las que encontramos en muchos otros países.

Algunos analistas han argumentado que, en realidad, Alemania apenas ha realizado reformas significativas en su administración, en comparación con los otros gobiernos europeos; mientras que otros analistas apuntan hacia un ciclo de mejoramiento continuo de la administración alemana que ha sido implementado por el gobierno desde antes, incluso, que se iniciaran las grandes reformas en los demás países europeos (Jann, 1994).

Como un tema que es discutible, más de alguien ha sostenido que los procesos incrementales podrían tener más éxito que los programas de reformas mayores, dado que los pequeños pasos que se requiere dar en dichos programas incrementales provocan sólo desviaciones menores en relación con el *status quo*. Sin embargo, para que la implementación de cambios mayores sea exitosa se requiere de una burocracia estable, justamente como la que encontramos en Alemania.

La interesante paradoja que encontramos aquí es que, tanto el éxito como el fracaso, pueden ser conceptualizados como razones para continuar con las reformas administrativas. Dado que ambos extremos de una misma dimensión son capaces de producir idénticos resultados, sería necesario encontrar una variable adicional que permita explicar esos resultados. Una pregunta interesante puede apuntar a lo siguiente: ¿cómo pueden aquellos líderes políticos, cuyos esfuerzos a favor de la reforma fueron menores de lo esperado, persistir en el proceso de reformas? Como se dijo, el caso Thatcher constituye quizás el ejemplo más claro: la ronda inicial de reformas que se inició en su gobierno fue más bien modesta y produjo menos beneficios de los esperados, pero el compromiso con los cambios, de todas formas, impulsó reformas posteriores.

Consecuencias perversas. Una de las principales razones por las cuales existe un modelo de cambio continuo es que muchas de las transformaciones que aparecen como prometedoras cuando el proceso es considerado en abstracto, resultan tener más bien consecuencias perversas cuando son implementadas en la realidad. Esto es, más que reformas decepcionantes por falta de resultados, se trata de reformas que producen resultados pero totalmente opuestos a los planeados; o bien producen efectos secundarios negativos que neutralizan cualquier ventaja que el proceso pudiera haber producido. Esto ha sido así para procesos de reforma que, siendo exitosos en un contexto, al aplicarlos en otro país, o incluso en otro nivel de un mismo gobierno, han presentado lo que llamamos consecuencias perversas⁵.

La “Ciencia Administrativa” aún no se ha desarrollado lo suficiente como para proporcionar una buena asesoría que pueda orientar adecuadamente los procesos de reforma (ver Hood y Peters, 2000). Por lo tanto, los intentos de reforma del sector público pueden depender en gran medida de la intuición, de la experiencia y de la buena suerte, tanto como de la capacidad que se tenga para predecir resultados; pero aun a pesar de todo ello, los resultados perversos siempre podrán esperarse (ver Hood y Peters, 2000).

Pero, por supuesto, el hecho de que sean esperables no los hace deseables; pero lo que sí hace probable es que ellos produzcan, rápidamente, posteriores acciones de reforma.

El césped es siempre más verde. Mientras gran parte de los procesos continuos de reforma administrativa son lineales, otros en cambio han sido cíclicos; en estos casos encontramos reformas que se han implementado en una dirección, seguidas por reformas que se hacen en la dirección opuesta, o que, incluso, vuelven al *status quo* anterior a la primera reforma. Esta oscilación puede ser el resultado del dualismo que existe en muchos temas administrativos⁶ y de la resultante incapacidad para encontrar una estrategia óptima para organizar y reformar el gobierno (ver Peters, 1998).

La organización de varios de los ministerios en Dinamarca ilustra muy bien este modelo del cual

hablamos. Dinamarca ha sido más bien agnóstica en lo que se refiere a utilizar el modelo de implementación centrado en agencias que tienen sus vecinos escandinavos; pero aún así, ha organizado algunas de las funciones públicas orientándose por dichas pautas (ver Statens Information, 1998). En particular, el Ministerio de Educación, dado que tiene un número significativo de instituciones y organizaciones bajo su supervisión, se organizó durante algunos años siguiendo el modelo de agencia. Como resultado de una primera ronda de reformas, el gobierno decidió adoptar una estructura más unificada a lo largo de toda la estructura del ministerio; sin embargo, algunas instituciones retuvieron su autonomía. Entonces, después de varios años, los ejecutivos decidieron volver a la anterior estructura (Krarup, 2000) y reintroducir el modelo de agencia para realizar la mayor parte de las actividades operativas.

Estos cambios en el Ministerio reflejan las dificultades para enfrentar adecuadamente la dicotomía política/administración, al menos a nivel estructural. Por un lado, el hecho de separar la implementación de la formulación de las políticas puede liberar al ministerio de la responsabilidad de los temas del día a día y permitir que el personal se concentre justamente en asuntos de políticas. Por otro lado, articular más estrechamente la implementación con la elaboración de políticas puede mejorar la calidad de ambas. Sin importar la opción que el gobierno haya tomado, siempre existirán muy buenas razones para haber escogido una alternativa organizacional distinta a la que se eligió.

Razones técnicas

El último tipo de razones para que se produzca este proceso de reformas que impulsan nuevas reformas se puede discutir bajo el título de “técnicas”. Este factor puede ser considerado como un subconjunto de las razones de tipo administrativo que expusimos antes. Pero este tipo de razones se refiere más bien a las dificultades para medir y conceptualizar las consecuencias de las reformas más que a los factores propios de su implementación. Todas estas categorías, sin embargo, se encuentran y se solapan a discreción, de manera que su categorización se hace más bien con propósitos de presentación así como de claridad analítica.

Medición. Uno de los problemas técnicos dominantes en lo que respecta a las reformas de gobierno es la medición, tanto de la situación inicial como de los resultados, de manera tal que se puedan determinar con cierta exactitud los logros del proceso. En la medida que el proceso de cambio opera, este problema puede observarse a lo largo de dos dimensiones. Primero, en el ámbito económico: ¿cuánto dinero se ha ahorrado y cuánto ha mejorado la eficiencia con la cual se entregaron los servicios? Al menos para algunos reformadores, este problema financiero es de primera prioridad. El otro problema de la medición se relaciona con la calidad de los servicios: ¿cuánto mejoró la calidad de esos servicios después de implementados los cambios? ¿Está el usuario más satisfecho? Una vez más nos enfrentamos con el problema de identificar exactamente cómo se puede medir la calidad de los servicios de manera inequívoca (ver, por ejemplo, Bouckaert, 1995).

En alguna medida, la noción de mejoramiento continuo se ha institucionalizado como un medio para utilizar la medición en tanto parámetro para dirigir los cambios.

¿Cuáles son los límites? Relacionado con el problema técnico de la medición en el sector público, ya analizado, se encuentra otro problema técnico relacionado con la evaluación de los efectos de las reformas: ¿hasta dónde se pueden empujar los cambios? ¿existen estándares absolutos contra los cuales se pueda comparar la eficiencia de las organizaciones?. Un ejemplo extremo, quizás, podría ser el caso de los gobiernos sueco e irlandés, que continúan impulsando sus programas de reducción del presupuesto operacional de las agencias y departamentos a través de la fijación de un porcentaje cada año⁷. Dejando de lado la paradoja de Zeno, este proceso eventualmente podría terminar en un presupuesto no operativo para ambos tipos de organizaciones.

El ejemplo del presupuesto operativo ilustra bien el problema: rara vez un gobierno puede decir hasta qué punto la eficiencia es posible, y hasta qué punto el gasto público para cada propósito es

suficiente y a partir de qué punto es demasiado.

Hay, por supuesto, juicios políticos, pero también hay juicios de gestión que se hacen en ausencia de medidas adecuadas del valor de lo que se está produciendo y de los verdaderos costos de producción de esos bienes y servicios. El salto hacia un énfasis en el desempeño del gobierno está ayudando a rectificar algunas de estas dificultades, pero aun los defensores de este enfoque de la reforma están muy conscientes de los problemas de medición existentes y de la carencia de estándares claros.

Razones políticas

Finalmente, las razones dominantes que explican los continuos ciclos de reformas de la administración pública son políticas. Dominantes significa aquí que son las más poderosas, aunque no sean necesariamente las más frecuentes. Algunas de las reformas que hemos analizado pueden efectivamente haber comenzado a partir de las propias agencias administrativas, pero la evaluación última de su utilidad y de la conveniencia de continuar implementándolas se realiza, generalmente, al interior de las instituciones políticas de tipo partidista. Como en la mayoría de las materias de importancia relacionadas con el sector público, las reformas administrativas pueden ser una carta de triunfo en la política, y la continuidad del proceso de cambios no podría explicarse sin considerar ni entender las presiones políticas que rodean este proceso.

El término “político” debería ser un concepto entendido de manera amplia en este contexto, lo que significa incluir las políticas tanto inter-organizacionales como partidistas. En particular, las reformas administrativas introducidas durante las décadas pasadas alteraron la distribución relativa del poder de las distintas organizaciones dentro del gobierno, en alguna medida reduciendo el poder de las agencias de control central -e incluso de los ministerios- y ampliando el poder de las organizaciones autónomas y semi-autónomas (Bouckaert, Ormond y Peters, 2000; Peters, 1998).

Esas políticas pueden estar revestidas de una serie de elementos partidistas, especialmente cuando se trata de que la oposición utilice estos temas para cuestionar al gobierno en ejercicio⁸, pero al margen de ello, muchas de sus manifestaciones son de naturaleza puramente organizacional.

La paradoja de la calidad. Como ya se ha dicho, hemos asistido a un énfasis creciente en el tema de la calidad de los servicios proporcionados, como parte del proceso de reformas. Los resultados aparecen aquí algo paradójales (ver también Hesse, Hood y Peters, 2000). Pudiera parecer que, levantando el tema de la calidad de los servicios públicos e intentando medirla, la calidad aparente de los servicios pudiera haber decrecido en circunstancias que, en realidad, se ha estado mejorando. El problema político aquí (que está relacionado con aquel de la medición ya analizado anteriormente) es que una vez abiertos los canales para que los usuarios puedan reclamar y para que se pueda expresar un tipo diferente de “voz”, la preocupación por la calidad se transforma en un tema más difícil de ignorar por parte de quienes actúan en la política (ver Norris, 1999).

La paradoja que se puede observar aquí es que si bien la calidad de los servicios públicos probablemente ha mejorado en numerosos países y en numerosos ámbitos de políticas, la creación de nuevos mecanismos que permiten al usuario ejercer su derecho a voz hace aparecer como si dichos servicios realmente se hubieran deteriorado significativamente.

A su vez, esta percepción del problema de la calidad ha conducido al movimiento por el desempeño, descrito anteriormente. Este resultado paradójico de la reforma parece haberse presentado incluso en los países escandinavos, los que pusieron en marcha mecanismos para la participación ciudadana en la gestión de los servicios públicos desde hace ya un largo período de tiempo.

Sin duda, la paradoja también se ha dado en países donde esas tradiciones están ausentes, probablemente de manera más notable en el Reino Unido.

La política involucrada aquí ha sido tanto organizacional como partidista. Por un lado, las agencias centrales han sido capaces de utilizar las deficiencias percibidas en la provisión de servicios para intentar reafirmar en parte su poder sobre la política y sobre las organizaciones. Esta paradoja, por

lo tanto, está ligada tanto a la responsabilidad como al desempeño en el marco de una segunda etapa de la reforma. Para los políticos, el tema de la responsabilidad apareció como supremo. Las dificultades (reales o percibidas) que tienen las organizaciones para proporcionar los servicios públicos con la calidad esperada ha significado un renovado interés en los medios para sustentar la responsabilidad de la burocracia pública, aun cuando esos medios signifiquen, normalmente, reafirmar los modelos convencionales de responsabilidad ministerial (Aucoin y Heintzman, 2000).

Cambios en partidos e ideologías. La explicación política más obvia para los cambios que se producen en las prioridades de la reforma se pudiera encontrar en el hecho de que cuando cambian los partidos políticos en el gobierno, con ello se produce también un cambio en el enfoque ideológico acerca del gobierno y la naturaleza de lo que se considera una “buena” administración pública.

Por atractiva que pueda resultar esta explicación, el registro histórico de las experiencias de reforma realizadas en las últimas décadas realmente muestra que ello no es así, y que se da un notorio grado de persistencia de las ideas sobre el cambio del sector público aun cuando en los partidos políticos se produzcan cambios ideológicos.

En los sistemas políticos de los países escandinavos y de los Países Bajos, dicha persistencia puede explicarse por la existencia de gobiernos de coalición, por los altos niveles de consenso político y por los amplios acuerdos que existen al interior de la sociedad respecto de la naturaleza deseable del sector público (Arter, 1999). Incluso en el gobierno “mayoritario” (Lijphart, 1984) del Reino Unido, la reforma administrativa, desde Major hasta Blair, ha resultado casi un tejido sin costuras, más allá de los esfuerzos del gobierno laborista por imponer draconianamente sus propios puntos de vista acerca de la organización del gobierno central y de los gobiernos locales.

Por otro lado, en cambio, a menudo se han podido observar interesantes transformaciones a nivel de las estrategias de reforma cuando se dan cambios en el control partidista del gobierno. Uno de los casos más claros lo encontramos en Francia, cuando los gobiernos de Rocard y Juppe implementaron más bien enfoques diferentes de la reforma y, en general, del sector público (Bezes, 1999). El gobierno socialista de Rocard, quizás algo sorpresivamente, enfrentó la reforma desde una perspectiva gerencial y de mercado, adoptando reformas tales como la introducción de los “centros de responsabilidad” e intentando lograr que los funcionarios públicos tomaran mayor conciencia respecto de los costos involucrados en la prestación de los servicios públicos (Ministerio de la Función Pública, 1994). Quizás porque fue una reforma de mercado conducida por un gobierno de centro-izquierda, ésta es considerada generalmente como exitosa⁹.

El gobierno Gaullista de Juppe, que sucedió al de Rocard, por otro lado, buscó primero aumentar la responsabilidad separando la política de la administración, y a lo largo de este proceso redujo el poder del servicio público mientras aumentaba el poder de los políticos y sus designados. Además de esta reforma estructural, dicho gobierno también persiguió el fortalecimiento de las instituciones semi-corporativas que ya existían al interior del gobierno francés. El programa de reformas del gobierno de Juppe de alguna manera revirtió la visión tecnocrática de un Estado y de un gobierno francés fuertes, que había sido un rasgo central de las políticas Gaullistas, tendientes a promover de alguna forma mayores niveles de democracia, tanto al interior de las organizaciones públicas como entre esas organizaciones y la sociedad (ver Knapp, 1994).

Lo que resulta interesante en el caso de estas dos reformas francesas que analizamos, es lo siguiente: el cambio político no sólo trajo consigo un alejamiento de las pautas de la reforma que ya estaban establecidas, sino que, también, produjo cambios en la dirección del proceso de reformas que estaban lejos de lo que se podría haber previsto a partir de las ideologías de los partidos involucrados. Sin lugar a dudas, ambos gobiernos adoptaron programas que podrían ser exactamente lo contrario de lo que cualquier observador informado hubiese esperado.

Pareciera que existe una cierta necesidad de parte de un gobierno dado de realizar un proceso de persuasión ideológica, revirtiendo las reformas implementadas por el gobierno anterior, o al menos,

moderándolas, aun cuando ello implique no ser exactamente consistente con el programa y las políticas convencionales del partido.

Otra versión de la conducta partidaria en lo que respecta a la conducción de la reforma es que muchos de los cambios implementados durante las décadas anteriores han tendido a disminuir el grado de control sobre la burocracia que han alcanzado los demás actores políticos, sea que la responsabilidad es manejada directamente por funcionarios políticos o a través de otros mecanismos que puedan asegurar dicha responsabilidad (Aucoin y Heintzman, 2000; Peters, 1999b).

Con la desvalorización que se ha producido de las instituciones más conocidas relacionadas con la responsabilidad, los políticos de muchos gobiernos han vuelto a lo más antiguo, esto es, a la versión politizada de la responsabilidad, con el objeto de recuperar algún nivel de control sobre lo que sucede en las organizaciones de las cuales ellos son nominalmente responsables. De esta manera, se ha dado una fuerte orientación a utilizar las designaciones políticas en posiciones que también podrían ocupar funcionarios de carrera.

La continua carrera por el poder. Otra justificación política para continuar implementando reformas es que los partidos políticos están en carrera permanente para alcanzar o retener el poder. En muchos países resulta políticamente más provechoso oponerse a la burocracia y continuar sugiriendo medios para disminuir el poder del sector público.

Esta reducción del sector público generalmente es aceptable si el gobierno es capaz de producirla sin afectar para nada los servicios que se proporcionan al público; por ello, la reducción de los costos debe alcanzarse mediante el logro de mayores niveles de eficiencia. Incluso en aquellos países que tienen sectores públicos bien considerados y existe un compromiso con el *servicio público*, la burocracia no es valorada por sí misma y existe una ventaja política en el hecho de proponer minimizarla.

La continua presión tendiente a implementar reformas y reducir los costos del gobierno puede observarse en el caso de los gobiernos holandeses desde la mitad de la década de los 80. Dicho proceso comenzó ya en el período de gobierno de Lubbers I. Su gobierno se embarcó en la más importante y progresiva serie de reformas de ese país, y este comportamiento de presiones continuas en búsqueda del cambio parece haberse transformado en una expectativa de gobierno, cualquiera que éste sea. Este modelo de reforma continua siguió implementándose durante el gobierno de Lubbers II, durante el gobierno de la “coalición púrpura” e incluso durante el actual gobierno, sin que se perciba ninguna señal de que esto termine. La reforma administrativa ha llegado a ser, simplemente, parte de lo que el gobierno hace. En alguna medida, el proceso continuo de reformas en Finlandia representa el mismo compromiso tendiente a lograr que la acción de gobierno sea más efectiva.

Yendo demasiado lejos. Otra posible explicación para los esfuerzos continuos de reforma es que la ronda inicial de cambios puede sobrestimar tanto las posibilidades como los propios deseos de realizar ciertas transformaciones y, de esa manera, se puede ir muy lejos presionando las reformas, o proponiendo cambios que son demasiado extremos. Quizás sea ésta otra manera en que se manifiesta un punto que ya analizamos, a saber, que la ciencia administrativa no tiene aún la capacidad de hacer afirmaciones que no sean ambiguas y que puedan orientar tanto el diseño inicial como la aplicación de la reforma de las organizaciones del sector público. Puede resultar muy claro que algo no marcha bien en el sector público, pero puede ser bastante menos claro lo que se debe hacer exactamente para enfrentar el problema.

La experiencia del gobierno holandés al implementar las reformas estructurales ilustra justamente esa posibilidad de ir muy lejos y muy rápido al cambiar la configuración estructural del gobierno. El gobierno estaba interesado en transferir ciertas funciones fuera de los ministerios, y muy tempranamente, en dicho proceso, decidió crear una serie de organizaciones semi-gubernamentales que debían funcionar a cierta distancia del gobierno. Estas organizaciones -que están representadas por la sigla holandesa ZBO- permitieron mover una serie de funciones fuera de los ministerios pero generaron

sus propios problemas de responsabilidad.

La siguiente ronda de reformas estructurales que se implementó en Holanda representa, de alguna manera, una vuelta atrás en relación con la estrategia de creación de las ZBO; se crearon organizaciones más parecidas a la estructura de agencias que llegó luego a ser tan popular en el sector público británico. Dichas agencias son substancialmente más autónomas que los componentes orgánicos de un ministerio convencional, pero a la vez están ligadas más estrechamente a las autoridades políticas jerárquicas de lo que han estado las ZBO.

La utilización del modelo de agencias aún presenta problemas serios de responsabilidad dentro del gobierno holandés, pero son problemas bastante menores en relación con los que se generaron con el radical cambio inicial. En este caso, es muy claro que en el inicio de la reforma se fue demasiado lejos y el gobierno debió involucrarse en un proceso de aprendizaje en relación a cómo lograr un equilibrio entre los objetivos de autonomía y de responsabilidad.

Políticas organizacionales. En la medida que los partidos políticos se involucran en las reformas gubernamentales, encontramos ejemplos claros en los cuales la dirección de las reformas proviene de conflictos, ya sean potenciales o reales, entre las organizaciones al interior del gobierno. Como ya dijimos, estos conflictos políticos surgen a menudo entre las agencias centrales -que desean mantener, o quizás recuperar, su tradicional control sobre el presupuesto y la gestión- y las nuevas organizaciones creadas por el desarrollo del sector público. Estas organizaciones, que son el producto de los esfuerzos iniciales de la reforma, quieren, a su vez, mantener y ampliar su propia autonomía dado que la lógica misma de su creación era dotarlas de la capacidad para funcionar con menos controles. Esta pugna puede terminar en una vuelta atrás, produciendo entonces, a la larga, un reforzamiento de las organizaciones centrales.

Algunas de estas reacciones a las reformas previas pueden resultar fácilmente identificables en el proceso de consolidación de ciertas funciones de gestión financiera y de personal producido durante los últimos años. En la década de los 80 y de los 90, la moda organizacional fue la creación de numerosas organizaciones independientes, cada una de las cuales realizaba una parte de las tareas de gestión financiera dentro del sector público. Por ejemplo, Suecia tenía, en 1988, tres ministerios económicos - Finanzas, Asuntos Económicos y Presupuesto-, y en varios otros países se separaron las funciones de presupuesto y de finanzas o su equivalente ¹⁰.

En cambio, actualmente, el modelo más común es tener un solo ministerio que ejerce toda la gama de controles sobre el conjunto del sector público. De la misma manera, en algunos casos, el ministerio de finanzas o alguna otra agencia central ha recapturado las funciones de personal, que podrían haberle dado mayor autonomía a las organizaciones, una vez más producto del intento de unificar los controles sobre la gestión al interior del gobierno ¹¹.

Conclusiones

Las reformas del sector público que hemos estado citando en este artículo son notables por varias razones. La primera se refiere a la simple magnitud del cambio ocurrido en los sistemas administrativos que tienen, normalmente, una natural inclinación a permanecer estáticos. Además, tenemos el hecho de que los cambios han sido realizados en casi todos los países del mundo, y que su intensidad muchas veces ha sido dramática. Quizás sólo en tiempos de guerra o de gran trastorno económico los gobiernos intentaron reformarse a sí mismos con tanto celo y durante tan largo tiempo.

Más aún, incluso cuando los resultados de las reformas implementadas no han sido los esperados y han decepcionado a sus defensores, o aun cuando los resultados obtenidos fueron definitivamente contrarios a las intenciones de quienes diseñaron las reformas, muchos de estos han persistido en el camino general que se trazaron desde el principio.

En la terminología de los institucionalistas históricos, parece haberse dado un gran acuerdo de “dependencia de trayectoria” en estos programas de reforma, y una aparente incapacidad para

reaccionar ante el fracaso de manera que otros no han hecho más que aquello que ya fracasó. Así, independientemente de que los resultados obtenidos a través de los cambios de gestión hayan producido o no beneficios para los gobiernos, las élites involucradas en el proceso de reformas han tenido la inclinación a continuar implementando más cambios del mismo tipo.

La multiplicidad de razones para implementar reformas y la demostrada incapacidad para decir claramente en qué momento ya se logró el cambio suficiente, reflejan el inadecuado estado de la teorización sobre las organizaciones y sobre el desempeño organizacional en el sector público. Todavía es difícil afirmar que un determinado formato organizacional tendrá probabilidad de ser más efectivo que otro en determinadas circunstancias, o afirmar que un tipo de reforma será capaz de producir determinados resultados deseados en circunstancias que otro no lo será.

Expresado brevemente, la ciencia administrativa tiene un largo camino que recorrer para llegar a ser la ciencia predictiva que podría hacer que la asesoría que presta sea más útil. De la misma manera, aun cuando se ha desarrollado un interesante catálogo de causas que explican los esfuerzos continuos de reforma, aún no existe una orientación teórica que permita comprender los procesos políticos y administrativos involucrados en la reforma.

La reforma administrativa ha sido, y continúa siendo, una importante preocupación de los gobiernos, tanto en Europa, en Norteamérica y en las Antípodas, como en la mayoría de los países del mundo. Las reformas se han caracterizado por un amplio rango de “soluciones” y por una variedad de estilos de intervención. Ciertamente, la administración pública se ve ahora diferente de lo que se veía hace dos décadas atrás, y ahora se utiliza un lenguaje diferente para describir la manera en que funcionan los gobiernos. Pero aún debemos preguntarnos hasta qué punto se puede aplicar a esta situación el aforismo “mientras más cambia” (“*plus ça change*”). Es decir, al margen de todas las reformas -sean éstas exitosas o no-, continúan existiendo una serie de problemas en la administración pública de estos países, y algunos de esos problemas constituyen justamente el producto de los procesos previos de reforma.

Hemos reformado, y encontramos que algunas de esas reformas tuvieron sus beneficios, pero también tuvieron sus costos, de manera que existe todavía una gran cantidad de trabajo por hacer para lograr que el desempeño del gobierno sea como el que realmente quisieran, tanto los ciudadanos como los políticos.

Notas

¹ Ver Pollitt y Bouckaert (2000) para una evaluación detallada de la reforma en las democracias desarrolladas.

² El ejemplo obvio es la combinación de los informes Fulton y Plowden en el Reino Unido y la sucesión de Glassco y Lambert en Canadá. Anteriormente, las dos Comisiones Hoover, en Estados Unidos, se implementaron en rápida sucesión.

³ En el presente análisis no discutiré los cambios en la responsabilidad del Estado en temas como, por ejemplo, las privatizaciones, sino más bien me enfocaré hacia las reformas que están más relacionadas con la administración *per se*. El mismo hecho de una reforma que provoca otra también se puede encontrar en esos ámbitos; por ejemplo, las privatizaciones provocan las regulaciones de las funciones privatizadas.

⁴ Aun cuando este programa fue considerado un fracaso por muchos analistas, lo cierto es que al menos dejó un marco de trabajo para subsiguientes reformas y sirvió como modelo para programas similares (entre otros) en Australia y Francia.

⁵ Para un análisis más completo de este tipo de resultados del proceso de reformas, ver el estudio contenido en Hesse, Hood y Peters (2000).

⁶ Este dualismo fue identificado por Herbert Simon como “los proverbios de la administración”.

⁷ El gobierno sueco se ha referido a este programa como “la rebanada de queso”, queriendo decir que

como con un *osthovel*, una fina rebanada se puede separar o cortar; en el caso de este programa, una fina rebanada del presupuesto se separaba cada año.

⁸ El laborismo, en Gran Bretaña, fue más bien exitoso al realizar esto durante el problema generado con el despido de las jefaturas del Servicio de Prisiones.

⁹ Estas reformas no son diferentes a aquellas contenidas en la Iniciativa de Gestión Financiera del Reino Unido, y para el FMI se considera, generalmente, como su fracaso principal.

¹⁰ Algunos países -tres, en una reciente revisión de las democracias desarrolladas- han mantenido un Ministerio del Presupuesto separado. También existe una tendencia a separar los componentes de comercio exterior, contenidos en la política económica, de los otros aspectos de dicha política, dada la creciente importancia del comercio en una economía globalizada.

¹¹ Este modelo de cambio está plenamente documentado en Bouckaert, Ormond y Peters (2000).

Bibliografía

ARTER, D. (1999) Scandinavian Politics Today. Manchester: University of Manchester Press.

AUCOIN, P. y R. HEINTZMAN (2000) The Changing Nature of Political Accountability. En: B. G. PETERS y D. J. SAVOIE (eds.), Revitalizing the Public Service. Montreal: McGill/Queens University Press.

BEZES, P. (1999) Documento presentado en European Consortium for Political Research Workshop on "Politicians and Bureaucrats in the Reform Process". Mannheim, Germany, Abril.

BOUCKAERT, G. (1995) Improving Performance Measurement. En: A. HALACHMI and BOUCKAERT (eds), The Enduring Challenges of Public Management. San Francisco: Jossey-Bass.

BOUCKAERT, G., D. ORMOND y B. G. PETERS (2000) Government Structure: A Report to the Ministry of Finance. Helsinki: Ministry of Finance, Marzo.

FORTIN, Y. y H. VAN HASSEL (2000) Contracting in the New Public Management. Brussels: IOS Press.

FRY, G. (1995) Policy and Management in the British Civil Service. Hemel Hempstead, Prentice/Hall.

HESSE, J. J., C. HOOD y B. G. PETERS (2000) The Paradoxes of Administrative Reform. Berlin: Nomos.

HOOD, C. (1991) A Public Management for All Seasons?. En: Public Administration. No. 69, pp. 3-19.

_____ (1996) Of Shocks and Long-Tenure. En: J. P. OLSEN and B. G. PETERS (eds.) Lessons from Experience: Learning About Administrative Reform. Oslo: Scandinavian University Press.

HOOD, C., C. SCOTT, O. JAMES, G. JONES y T. TRAVERS (1999) Regulating Inside Government. Oxford: Oxford University Press.

HOOD, C. y B. G. PETERS (2000) Towards Paradox Free Reform?. Documento presentado en la Conference of Public Administration in the New Millennium, City University of Hong Kong, Enero.

HORNER, C. (1994) Deregulating the Federal Service: Is the Time Right?. En: J. J. DI IULIO (ed.), Deregulating the Public Service: Can Government Be Improved? Washington, DC; The Brookings Institution.

INGRAHAM, P. W. (1993) Of Pigs and Pokes and Policy Diffusion: Another Look at Pay for Performance. En: Public Administration Review No. 53, pp. 348-56

JANN, W. (1994) Moderner Staat und effizient Verwaltung. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.

JEROME-FORGET, M., J. WHITE y J.M. WIENER (1995) Health Care Reform Through Internal Markets. Montreal: Institute for Research on Public Policy.

KEYMAN, S. (1994) Deregulating Federal Procurement: Nothing to Fear But Discretion Itself?. En: J.

- J. DIJULIO (ed.), Deregulating the Public Service: Can Government Be Improved? Washington, DC: The Brookings Institution.
- KNAPP, A. (1994) Le gaullisme apres de Gaulle. Paris: Le Seuil.
- KRARUP, A. S. (2000) Administrative Reform in Danish Central Government. Documento preparado para un Seminario de Reforma Administrativa, University of Aarhus.
- LIJPHART, A. (1984) Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. New Haven: Yale University Press.
- Ministere de la Fonction Publique (1994) L'Etat dans tous ses projets. Paris: La Documentation Francaise.
- National Performance Review (1993) Creating a Government That Works Better and Costs Less. The Gore Report. Washington, DC: Government Printing Office, March.
- NORRIS, P. (1999) Critical Citizens. Oxford: Oxford University Press.
- PETERS, B. G. (1996) The Future of Governing: Four Emerging Models. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- _____ (1998) What Works?: The Antiphon's of Administrative Reform. En: PETERS and D. J. SAVOIE (eds.), Taking Stock: Two Decades of Administrative Reform. Montreal: McGill/Queens University Press.
- _____ (1999a) Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination. En: Public Administration Vol. 76 No. 2, pp. 295-311
- _____ (1999b) Is Democracy a Substitute for Ethics? Documento presentado en la Conference on Ethics in Public Management. University of Durham, Durham, England.
- _____ (2000) The Paradox of the Market in the United States and Canada. En: J. HESSE, C. HOOD y B. G. PETERS. Paradoxes of Public Sector Reform. Berlin: Nomos.
- PETERS, B. G. y J. PIERRE (2000) Citizens versus the New Public Managers: The Problem of Mutual Empowerment. En: Administration and Society. No. 32, pp. 9-28.
- POLLITT, C. (1986) Beyond the Managerial Model: The Case for Broadening Performance Assessment in Government and the Public Services. En: Financial Accountability and Management. No. 12, pp. 115-20.
- POLLITT, C. (1990) Managerialism and the Public Service. Oxford: Basil Blackwell.
- POLLITT, C. y G. BOUCKAERT (2000) Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press.
- SALAMON, L. M. (1980) The Goals of Reorganization. En: P. SZANTON (ed.), Federal Reorganization: What Have We Learned? Chatham, NJ: Chatham House.
- SKELCHER, C. (1998) The Appointed State: Quasi-governmental Organizations and Democracy. Buckingham: Open University Press.
- Statens Information (1998) Forholdtet mellem minister og embedsmaend. Kobenhavn: Schultz.
- SUMMA, H. (1995) Old and New Techniques for Productivity Promotion: From the Cheese Slicing to a Quest for Quality. En: A. HALACHMI y G. BOUCKAERT (eds.), Public Productivity through Quality and Performance Management. Amsterdam: IOS Press.
- ZIFCAK, S. (1994) New Managerialism: Administrative Reform in Whitehall and Canberra. Buckingham: Open University Press.

Política, administración y mercados: el conflicto entre expectativas y ámbitos de responsabilidad

*

Donald E. Klingner, John Nalbandian y Barbara S. Romzek

Introducción

La política se puede ver como la búsqueda de comunidad, donde ésta última se desarrolla, en parte, por la capacidad que tienen las instituciones de gobierno para resolver asuntos que implican valores en conflicto. Al liderazgo político se le presenta el desafío de propiciar el bien público a través de procesos e instituciones que fomenten tanto la eficiencia como la inclusión. Estas estructuras y procesos crean y reflejan metas y valores compartidos, incluyendo el consenso sobre el papel del gobierno en la creación o formación de una buena sociedad.

Las instituciones de gobierno -tanto políticas como administrativas- juegan un papel crucial en la construcción de comunidad, pero no son los únicos elementos presentes, especialmente en una época en que los valores basados en el mercado influyen significativamente la reforma del gobierno. El objetivo de este artículo es desarrollar un modelo de política (*politics*) y administración que reconozca el impacto de los valores de mercado en los asuntos fundamentales de la gobernabilidad y la responsabilidad (*accountability*). Este esfuerzo de exploración comienza por tratar teóricamente el contexto contemporáneo en el que se toman decisiones políticas y administrativas, y de qué manera el impacto creciente de la influencia de los valores de mercado afecta dicho contexto. Luego, se describe cómo tradicionalmente los profesionales del gobierno enfocan su trabajo como intérpretes de la política y la administración, y cómo los valores de mercado han aumentado la complejidad de dicho trabajo y complicado los problemas de responsabilidad. Un análisis de caso de la contratación externa del servicio de atención al menor (i.e., servicio de custodia para niños abandonados o que son separados de su familia por maltrato) en el estado de Kansas, ilustra la interacción entre los desafíos políticos, administrativos y de mercado determinantes en la definición de la responsabilidad.

La toma de decisiones políticas y administrativas contemporáneas.

El contexto actual de la toma de decisiones: turbulencia, redes de discusión y mercados

Debido a que EE.UU. tiende a ser un país cada vez más diverso y con políticas más inclusivas, el contexto de la política y la administración contemporáneas es cada vez más turbulento. Las causas de esta diversidad y turbulencia están abiertas a la discusión, e incluyen cambios en la cultura política, las leyes, las instituciones, los procesos administrativos y otras variables que están más allá del alcance de este artículo.

Lo que está claro, sin embargo, es que esta turbulencia desafía la opinión tradicional de que la formulación de políticas públicas es un proceso razonablemente ordenado que implica actores predeterminados, con sus intereses establecidos y en una situación reconocida. Por el contrario, Hecló (1978), Friedman (1999) y O'Toole (1997) sostienen que el marco decisional para resolver los conflictos políticos y administrativos se ha trasladado hacia "las redes de discusión". Se trata de "redes de discusión" integradas por una gran cantidad de participantes cuyos intereses se activan automáticamente, quienes a menudo no tienen ninguna situación legal, y que asumen diferentes grados de compromiso con otros actores y ante los procesos de política (*policy*) establecidos.

También, mientras comúnmente se piensa que el principal propósito del gobierno es dar respuesta a los mercados disfuncionales o corregir sus consecuencias imprevistas, en la realidad, sin embargo,

(*) Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Buenos Aires, Argentina, del 5 al 9 de noviembre de 2001.

Traducido del inglés por los autores. Título original: "Politics, administration, and markets: conflicting expectations and accountability".

también puede ocurrir lo contrario. Cuando los desafíos políticos abrumen la capacidad política y administrativa tradicionales, hasta el punto de que la acción colectiva falle o se perciba como defectuosa (Chubb y Moe, 1990), los políticos pueden perder interés (implícito o explícito) en la acción colectiva y dejar las decisiones al mercado y en manos de los consumidores individuales. Yergin y Stanislaw (1998: 13) observan que, “en todo el mundo, los gobiernos tienden a menos planeación, menos propiedades y menor regulación, permitiendo en cambio que las fronteras del mercado se amplíen”. Friedman (1999) formula una perspectiva similar cuando identifica cómo las transformaciones mundiales del capital, la tecnología y la información cruzan las fronteras nacionales a una velocidad desconocida históricamente.

Perspectivas contemporáneas de la toma de decisiones: la política, la administración y los mercados

Es importante observar, en primer lugar, que la noción de mercado como una estrategia alternativa en la toma de decisiones no es nueva para la administración pública. Como Dahl y Lindblom (1953) precisaron hace años, los mercados representan una tercera manera de hacer una elección y asignar valores, bienes y servicios. Más recientemente, Considine y Lewis (1999) han explorado empíricamente las diferencias. En segundo lugar, los modelos de suministro de servicios basados en el mercado no son necesariamente “anti-gobierno” (Kettl, 1993). En tanto que algunas reducciones en el empleo y el gasto públicos llevadas a cabo en los últimos veinte años claramente se basaron en valores anti-gobierno, el tipo de opciones de privatización (que incluyen franquicias, concesiones y contratación de servicios) igualmente refleja una creciente confianza en los modelos de competencia y racionalidad económica para la promoción de una más eficaz y eficiente provisión de servicios públicos (Sclar, 2000; Savas, 1990, 2000; ICMA, 1989; y Moe, 1987). Y finalmente, mientras el mercado sea una manifestación de la “nueva gestión pública” no será ni lo único ni incluso lo principal; por ejemplo, Peters (1996: 18-19) describe los mercados como una de cuatro posibles manifestaciones, entre las que se cuentan la participación, la flexibilidad y la desregulación.

Pero los mercados son más que una alternativa para los sistemas tradicionales de gobernanza, o que una estrategia alternativa para tomar decisiones de política pública. Son también una *perspectiva* alternativa en la toma de decisiones -una tercera manera de pensar alrededor de la toma de decisiones cuya naturaleza sea de índole distributiva (Sclar, 2000; Carroll, 1997). Nalbandian (1994) describe la política y la administración como perspectivas contrastantes en las que los funcionarios electos y el personal entrenado técnicamente integran su trabajo y sus relaciones. Si se agregan los “mercados” a la tipología dicotómica de Nalbandian como una tercera perspectiva, ésta podría ser descrita así:

- *La fuente de control* son las fuerzas del mercado (la ley de la oferta y la demanda).
- *La actividad clave* del mercado es el “acuerdo” o el “contrato” entre compradores y vendedores.
- *Los actores* son los compradores y los vendedores.
- *El foco* es transaccional; es la interacción directa entre compradores y vendedores individuales.
- *Su conversación* sería así: “¿Que quiere vender o comprar?” “¿Cuánto vale?”
- *Los elementos* del mercado son los bienes, los servicios y los contratos.
- *Los flujos corrientes* del mercado son el dinero, la ganancia y la pérdida.
- *La dinámica* del mercado es el intercambio.

Cuadro 1: Perspectivas que compiten en la Toma de Decisiones

<i>Características</i>	Política	Administración	Mercados
<i>Fuente del control</i>	Elecciones	Ley	Disciplina del mercado
<i>Actividad</i>	Juego	Solución de problemas	Compra y Venta (acuerdo o contrato)
<i>Actores</i>	Representantes de los jugadores (de ciudadanos y contribuyentes)	Expertos	Productores (vendedores) y consumidores (compradores)
<i>Foco</i>	Decisiones Políticas Colectivas	Decisiones administrativas burocráticas	Decisiones y transacciones individuales
<i>Conversación</i>	“¿Qué oye usted?” Historias	“¿Qué sabe usted?” Reportes	“¿Que vende o compra?” “¿Cuánto vale?” Contratos
<i>Ámbitos</i>	Intangibles: intereses y símbolos	Tangibles: dinero, información, gente, cosas	Tangibles: mercancías, servicios y contratos
<i>Flujos corrientes</i>	Poder (historias)	Conocimiento (hechos)	Dinero, ganancias, provecho
<i>Dinámicas</i>	Conflicto, compromiso y cambio	Estabilidad, cooperación y continuidad	Flexibilidad e intercambio

Expectativas de la responsabilidad que rivalizan: política, administración y mercados

Nalbandian (1994) concluye que el papel del administrador público, en general, y el del directivo administrativo, en particular, consiste en traducir los marcos de referencia que rivalizan e interactúan. Aunque estas perspectivas a menudo se traslapan, son tan distintas y se diferencian tan claramente como al distinguir una profesión de otra (Schon, 1983). De hecho, el papel implica más que la traducción; se extiende hacia la interpretación y negociación de las expectativas y obligaciones.

Las relaciones de responsabilidad (*accountability*) constituyen la arena institucional en donde los administradores públicos tienen que manejar diversas expectativas. La responsabilidad se alcanza mediante mecanismos, procedimientos y estrategias diseñados para comunicar el papel de las expectativas entre los grupos autoritativos más relevantes y los administradores públicos; estos últimos a menudo hacen frente a combinaciones de expectativas que reflejan presiones múltiples, diversas, cambiantes y contradictorias (Dubnick y Romzek, 1993). En los Estados Unidos, los administradores trabajan típicamente dentro de una red de variadas relaciones de responsabilidad que se imbrican jerárquica, legal, profesional y políticamente. Cada una refleja diversas expectativas de comportamiento: obediencia a las directrices de la organización, conformidad con los mandatos externos, respeto al criterio profesional y a la experiencia o especialización individual, así como sensibilidad para tomar en cuenta a los actores externos clave (*stakeholders*) (Romzek y Dubnick, 1987; Romzek, 2000).

Las múltiples y conflictivas expectativas son ampliamente comprendidas como una consecuencia de la tradicional dicotomía entre política y administración. Bajo la perspectiva de la política, la expectativa fundamental es la sensibilidad para responder a los actores clave, pero los funcionarios electos también hacen frente a las reglas de la organización, a las normas profesionales y a los estándares jurídicos. Bajo la perspectiva de la administración, el personal administrativo encara el desafío de acomodar las expectativas de los diferentes grupos de actores externos fundamentales, pero las expectativas esenciales más destacadas de su comportamiento son la obediencia a las políticas de la organización y el respeto a la pericia profesional. Por ejemplo, aun en un simple caso como el de la seguridad del tráfico urbano, el empleo de estándares políticos puede requerir de la sensibilidad para atender peticiones comunes de los vecinos de un barrio para instalar un semáforo en una intersección que, según estándares técnico-profesionales, no se requeriría.

Si nos enfocamos, por ejemplo, sólo en las arenas política y administrativa de un conglomerado urbano, y más específicamente en las relaciones entre el concejo de gobierno local y los empleados

administrativos, encontramos cuatro conjuntos de expectativas y obligaciones con las que el directivo administrativo debe trabajar. Primero, existen las expectativas de los funcionarios electos respecto al personal. En segundo lugar, están las obligaciones del personal administrativo que los funcionarios electos estarían dispuestos a aceptar para reforzar la probabilidad de que el personal cumpla las expectativas de esos funcionarios electos. Tercero, hay las expectativas que tiene el personal respecto al cuerpo gobernante. Y por último, están las obligaciones que el personal estaría dispuesto a asumir para reforzar la probabilidad de que el cuerpo gobernante satisfaga las expectativas de ese personal. El papel del directivo administrativo en un gobierno local -o *gerente municipal*- es manejar un proceso continuo, iterativo, en el que se exploran y resuelven, una y otra vez, expectativas y obligaciones. En el concejo municipal, en particular, esta es una dinámica común, y los gerentes de la ciudad tienen que ser hábiles en ello.

Cuadro 2: Expectativas de responsabilidad que tienen los funcionarios electos y el personal bajo dos perspectivas rivales de la toma de decisiones

<i>Política</i>	<i>Administración del personal</i>
Expectativas de los funcionarios electos hacia el personal.	Expectativas del personal hacia los funcionarios electos.
Obligaciones de los funcionarios electos hacia el personal.	Obligaciones del personal hacia los funcionarios electos.

La incorporación del mercado como una tercera perspectiva complica el tradicional conflicto entre política y administración, y los administradores públicos deben asumirlo como parte de su responsabilidad en el funcionamiento del gobierno. Se agrega otra manera de pensar los problemas públicos, y otro factor en el cálculo de las expectativas y su formalización en elementos de responsabilidad. Debido a que la contratación externa de servicios ocurre en el contexto de las tradicionales expectativas políticas y administrativas de responsabilidad, el manejo acertado de un contrato requiere entender cómo la “sobreposición” de una perspectiva de mercado afecta el contenido y la interacción de las tres perspectivas en conjunto, incluyendo sus respectivas fuentes de autoridad. La relativamente simple y familiar matriz de dos por dos descrita en el cuadro 2, se convierte en una matriz de dos por tres, sin una forma clara -ni práctica ni teóricamente- de conectar los tres conjuntos de expectativas y obligaciones. Esta complejidad está documentándose cada vez más en la investigación contemporánea (Gooden, 1998).

Cuadro 3: Expectativas de responsabilidad que tienen los funcionarios electos, el personal y los vendedores bajo tres perspectivas rivales de la toma de decisiones

<i>Política</i>	<i>Administración</i>	<i>Mercados</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Expectativas de los políticos hacia los funcionarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Expectativas de los funcionarios hacia los políticos 	<ul style="list-style-type: none"> • Expectativas de los vendedores hacia los políticos
<ul style="list-style-type: none"> • Expectativas de los políticos hacia los vendedores 	<ul style="list-style-type: none"> • Expectativas de los funcionarios hacia los vendedores 	<ul style="list-style-type: none"> • Expectativas de los vendedores hacia los funcionarios
<ul style="list-style-type: none"> • Obligaciones de los políticos hacia los funcionarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Obligaciones de los funcionarios hacia los vendedores 	<ul style="list-style-type: none"> • Obligaciones de los vendedores hacia los políticos
<ul style="list-style-type: none"> • Obligaciones de los políticos hacia los vendedores 	<ul style="list-style-type: none"> • Obligación de los funcionarios hacia los políticos 	<ul style="list-style-type: none"> • Obligaciones de los vendedores hacia los funcionarios

Bajo la perspectiva de *la política*, la expectativa fundamental es la sensibilidad para sintonizarse con los actores clave (aunque los funcionarios electos también se enfrentan con las reglas de la organización, las normas profesionales y los estándares legales). Desde la misma perspectiva, la privatización o la contratación de servicios responden a la creencia pública de que el gobierno puede hacerse más eficiente obligándose a competir y confiar en el mercado y los métodos empresariales. Estudios sobre si el sector privado es en los hechos más eficiente o eficaz que el gobierno (Grote, 2000), o sobre qué factores pudieran contribuir a una efectiva adopción de la privatización y contratación de servicios por las agencias gubernamentales (Sclar, 2000; Siegel, 1999), son menos importantes que la sensibilidad política simbolizada en el propio compromiso. Una manifestación de tal sensibilidad es el hecho de que (sin importar otros resultados) la privatización reduce el “tamaño” del gobierno al trasladar funciones hacia organizaciones no gubernamentales.

Bajo la perspectiva de *la administración*, los funcionarios administrativos enfrentan el desafío de acomodar las expectativas que tengan diversos grupos de actores, pero las principales expectativas respecto de su comportamiento hacen énfasis en la obediencia a la autoridad de la organización y el respeto a la especialización profesional. Desde la misma perspectiva, los contratos con entidades no gubernamentales ofrecen una opción cada vez más popular para dar respuesta a las obligaciones legales y los mandatos políticos. Aun con la contratación de servicios, la burocracia gubernamental sigue siendo la responsable del cumplimiento de la ley, dentro de un conjunto de expectativas de responsabilidad que constituyen un componente importante de la perspectiva de la administración. Balancear los múltiples conjuntos de expectativas mientras se administra una ley crea una cultura burocrática donde se valoran la imparcialidad, el procedimiento, la estabilidad, las perspectivas a largo plazo y la sensibilidad política (Wilson, 1989).

Bajo la perspectiva de *los mercados*, recurrir a la contratación externa o privatización anticipa, por un lado, que las expectativas consideradas en la prestación del servicio se restringen a aquellas especificadas en el contrato, y al referente de eficacia de cada contratista (calidad, cantidad o puntualidad del servicio) respecto a otros competidores, y, por otro lado, al refuerzo de las expectativas a través de los mecanismos legales y administrativos para hacer cumplir el contrato. Desde una perspectiva de *mercado*, la contratación o privatización de servicios supone la inclusión de las expectativas de la agencia pública (“el comprador”) y las del contratista (“el vendedor”), según quede definido en “el contrato”. Desde el punto de vista del vendedor, el contrato proporciona la autoridad y el incentivo financiero suficiente para actuar dentro de un ámbito previamente delimitado. La necesidad conduce al vendedor a ofrecer respuestas flexibles a los requerimientos del cliente para satisfacer los resultados especificados en el contrato. El diseño del contrato incluye los medios financieros para su cumplimiento; pero la perspectiva de flexibilidad, de corto plazo y centrada en la atención al cliente choca con la perspectiva de la administración gubernamental. Los contratistas buscan la flexibilidad en las reglas, procedimientos y procesos; lo cual es un enfoque de la responsabilidad algunas veces ajeno a una perspectiva administrativa que pone énfasis en la imparcialidad y el derecho de réplica. (Sin embargo, el trabajo exploratorio de Considine y Lewis [1999] podría desafiar estos contrastes. Ellos concluyeron que las diferencias en los estilos u orientaciones de trabajo en organizaciones de beneficencia australianas no son determinadas por quien posee la agencia).

Política, administración y mercados en la reforma del servicio de atención al menor del estado de Kansas

Ahora que hemos presentado el modelo conceptual que muestra cómo la introducción del mercado como un tercer conjunto de valores complica el papel de las expectativas y la responsabilidad de los administradores públicos, tomaremos el caso del servicio de atención al menor en el estado de Kansas para mostrar que, en efecto, la contratación externa de un servicio gubernamental implica mucho más que desarrollar y hacer el seguimiento de un contrato. Existen leyes que deben ser

cumplidas y acuerdos que ejecutar en el ámbito de la atención de menores. Para los administradores del estado, estas responsabilidades incluyen garantizar la seguridad y el bienestar de los niños que quedan bajo la tutela del estado, asegurando la equidad, la imparcialidad y la sensibilidad en el trato con los niños y las familias que son parte del sistema de atención al menor; asimismo, prestar atención a la dirección política de la legislatura estatal.

El estudio de caso: antecedentes y objetivos de la reforma del servicio de atención al menor

En enero de 1996, el estado de Kansas comenzó a privatizar porciones substanciales de sus servicios sociales, que incluían la atención y el cuidado médicos (*Medicaid*); la preservación familiar; el cuidado, reintegro y adopción de menores, en tanto componentes del sistema de bienestar infantil del estado. El ímpetu inicial para la reforma fue una demanda entablada en 1993, por la ACLU (siglas en inglés de Unión Americana de Derechos Civiles), en favor de los niños del sistema estatal del servicio de atención al menor, que alegaba que la atención de menores no era la adecuada. La demanda fue resuelta mediante un acuerdo negociado a través del cual se comprometió el estado a mejorar los servicios a los niños que permanecen bajo su tutela. Entonces el estado contrató con algunas agencias no gubernamentales para que suministraran los servicios que hasta entonces venían siendo provistos por el *Kansas Department of Social and Rehabilitation Services* (SRS), los cuales incluyeron la planeación, la prestación del servicio, las decisiones cotidianas referentes a la preservación de la familia, el servicio de atención al menor y los servicios de adopción de niños legalmente bajo la custodia del SRS. Desde 1995, se asignó la supervisión del cumplimiento de los términos acordados con la ACLU a la *Children's Rights, Inc.* (los Derechos de los Niños, S.A.). Las evaluaciones externas del desempeño de los contratistas, conducidas por James Bell Asociados para el estado de Kansas (Bell Associates, 1999b), representaron lo que el examinador externo describió como “la reestructuración más integral de un sistema estatal [servicio social] que ellos hubieran visto” (Bell Associates, 1999a, p. 145).

La meta de la reforma era contener los gastos mientras se creaban los incentivos para una eficiente y eficaz reubicación permanente de los niños a través del sistema de atención al menor. En una situación ideal, este tipo de privatización o contratación de servicios beneficiaría a todos. En primer lugar, captaría el interés de los funcionarios electos por disminuir los costos crecientes de los servicios sociales, así como el tamaño de una pesada y “monstruosa” agencia estatal prestadora del servicio, e imponer una disciplina de mercado que el gobierno no ha logrado por sí mismo (Johnston y Romzek, 1999a, 1999b; Wallin, 1997). En segundo lugar, se ayudaría a los administradores del programa a definir y limitar las demandas de servicio, establecer los estándares de rendimiento y precisar la responsabilidad administrativa. En tercer lugar, se negociaría el contrato entre los proveedores en competencia para obtener el mejor de los servicios a un costo más bajo para los contribuyentes y los clientes (Savas, 2000; Sclar, 2000; Miranda y Lerner, 1995; Kettl, 1993; Donahue, 1989; Pack, 1987; Schlesinger et al., 1986). Y finalmente, la reforma beneficiaría a los contratistas por el incremento agresivo de su “cuota de mercado” en el área de los servicios sociales.

Sin embargo, esta situación en Kansas no fue completamente conducida en referencia a estas ventajas idealizadas. La lógica de la perspectiva política desempeñó un papel muy importante en la reforma del servicio de atención al menor. La presión política produjo una decisión ideológicamente manejada para la contratación externa del servicio. A mediados de los noventa, tanto el gobernador como el entonces secretario del SRS eran fuertes partidarios de la privatización, además de que había un fuerte respaldo en la legislatura estatal a favor de un redimensionamiento de la estructura. Para cumplir las promesas de campaña de 1994 inmediatamente después del inicio de su mandato, el gobernador instruyó a su gabinete para identificar aquellos servicios que podrían privatizarse. El secretario del SRS asumió entusiasmado este mandato; de hecho, “ninguna otra agencia ... fue más adelante que el SRS en materia de privatización” (Shields, 1998c). El secretario comprendió que, en los

albores de su mandato, el número de casos por trabajador para custodia y adopción de menores era excesivo, y que la legislatura no aprobaría la contratación de más funcionarios. Como parte de diversas maniobras políticas, y a cambio de un mayor compromiso financiero por parte del estado, el secretario adoptó la contratación externa; con diligencia, contrató la mayoría de los servicios estatales de custodia y adopción (Allegrucci, 2000).

La perspectiva administrativa detrás de la privatización del servicio de atención al menor puso énfasis en la solución de los problemas relacionados con el financiamiento inadecuado, la carga excesiva de trabajo y el seguimiento inadecuado de los casos de adopción de niños. Los componentes administrativos con los que se enfrentó el problema incluyeron: una mayor inversión financiera por parte del estado, una relación más baja en la atención de casos y una mayor flexibilidad en la adopción de los niños. Al implantar la reforma, los administradores enfrentaron presiones para poner en marcha nuevas maneras de realizar su trabajo dentro la agencia, y nuevas normas profesionales para respaldar los nuevos enfoques. Cuando el SRS contrató con las organizaciones no gubernamentales para proveer el servicio de atención al menor, el estado retuvo la responsabilidad para manejar y hacer el seguimiento de los contratos firmados, al igual que en la mayoría de las contrataciones gubernamentales (Posner, 1999; Gooden, 1998). Aunque el SRS experimentó un dramático redimensionamiento y reorganización, continuó enfrentando las preocupaciones administrativas por la equidad, la calidad del cuidado de menores, y la responsabilidad estatal (Legislative Division of Post Audit, 2000).

La perspectiva de mercado se reflejó en el diseño de los contratos del servicio de atención al menor que, para marzo de 1997, se firmaron con tres entidades no gubernamentales para proporcionar servicios en cinco diferentes regiones del estado: *Kaw Valley Center*, *Kansas Children's Service League* y *United Methodist Youthville*. Bajo tal reforma, los contratistas proporcionan todos los tradicionales servicios de atención al menor; incluyendo los casos de hogar de cuidado, reintegración familiar y tratamiento de salud mental a todos los jóvenes en custodia estatal que no estuviesen en la categoría de delincuente juvenil (Petr y Johnson, 1999). Los contratistas gozan de mayor flexibilidad administrativa que las agencias del Estado. Operan mediante un modelo de custodia dirigido, que les ha permitido ingresos por tarifas que van de US\$ 12.800 a US\$ 15.500 por caso, además de los incentivos fiscales consistentes con la meta perseguida de reunificación familiar o adopción. En los nuevos contratos para 2001, el estado requirió más de los contratistas para atender a los niños emocionalmente desequilibrados. Joyce Allegrucci, secretaria asistente del SRS, dijo que hicieron algunos cambios para “aclarar algunos aspectos técnicos que han estado ambiguos y para hacer una suave transición de los diversos sistemas tanto internos como externos” (Ranney, 1999a).

La experiencia de los contratistas del sistema de atención al menor ha sido de fracaso para cumplir con las especificaciones y obligaciones del contrato, y para satisfacer sus propias expectativas en relación con el grado de apoyo fiscal y de la comunidad, de autonomía y de escrutinio respecto a sus responsabilidades (Bell Associates, 1999a, 1999b; Legislative Division of Post Audit, 2000). Los contratistas han debido enfrentar inesperadamente un alto número de casos, tensión fiscal y una vigilancia extraordinaria. Este resultado, por supuesto, no los tiene contentos.

El conflicto entre las perspectivas de la toma de decisiones y las expectativas de la responsabilidad

La experiencia de reforma del servicio de atención al menor en el estado de Kansas puede ser otro ejemplo de una tarea imposible (Hargrove y Glidewell, 1990). Los servicios sociales (incluyendo el de atención al menor) presentan a menudo problemas que no tienen soluciones ideales. Pero más allá de esto, todas las partes involucradas se han encontrado con dificultades que reflejan sus diferentes perspectivas en la toma de decisiones. Las perspectivas en conflicto y las expectativas frustradas eran evidentes en los asuntos relacionados con la *velocidad de la reforma*, los *costos*, el *diseño del*

programa y la responsabilidad. Aunque estos asuntos son tratados más adelante de forma secuencial, constituyen aspectos de la reforma estrechamente relacionados, y, por lo tanto, difíciles de separar operativamente.

Velocidad de la reforma

El estado de Kansas se movió muy rápidamente con su reforma y dejó muchos detalles para ser resueltos después de la acción legislativa. Este rápido método de contratación externa reflejó un triunfo de la política sobre la perspectiva administrativa, incluyendo la necesidad de moverse rápidamente antes de que la oposición lograra bloquear la reforma. Las presiones políticas para la reforma y el interés de los contratistas en suministrar los servicios socavaron el escrutinio ejercido por el ambiente del abastecedor, esencial requisito previo para una exitosa contratación externa (Kettl, 1993; Sclar, 2000). Un informe publicado en 1998 por un grupo de defensa del bienestar infantil, *Kansas Action for Children*, caracterizó la situación de esta manera: “Ninguna evidencia existe de que el estado de Kansas consideró otras opciones para la reforma del sistema. Es evidente que Kansas persiguió la privatización de los servicios de bienestar infantil con un vigor raramente visto en el gobierno del estado. Las autoridades nacionales encargadas del bienestar del niño, hasta el momento de la decisión de Kansas, advirtieron ciertamente sobre la importancia de la planeación y de la preparación para asegurar el éxito de las iniciativas de privatización. Sin embargo, la política decidida en Kansas no permitió la extensión del período de planeación y preparación. La actitud de Kansas parecía ser cambiar ahora y resolver los detalles después” (citado en Shields, 1998g).

La preponderancia de la evidencia indica que muchas decisiones de contratación externa del SRS resultaron de la respuesta de la agencia a las presiones políticas, en oposición a los necesarios análisis de las condiciones económicas y de mercado de los proveedores del servicio para garantizar un buen ambiente de contratación (Division of Legislative Post Audit, 1997). Las fuertes presiones para contratar los servicios de atención al menor silenciaron el análisis de los encargados de tomar decisiones sobre el ambiente de los proveedores, e inhibieron la planeación y análisis administrativos avanzados, normalmente imprescindibles en un cambio tan importante en la dirección de una política. Como consecuencia, colapsó la planeación necesaria para la implementación del contrato.

En entrevistas subsiguientes, el secretario del SRS observó que la agencia había procedido probablemente demasiado rápido, dado el nivel de planeación apropiado para este tipo de reforma. Una perspectiva administrativa habría aportado una investigación, planeación y diseño del programa mucho más extendidos antes de poner en práctica la reforma, resultando en una típica aproximación incremental o en el uso de un proyecto piloto para experimentar en el terreno la reforma antes de adoptarla en todo el estado. Pero un importante funcionario del SRS explicó por qué los objetivos políticos dominaron en la visión de legisladores y ciudadanos, y, consecuentemente, reemplazaron las consideraciones administrativas lógicas: “Se consideró un enfoque incremental pero, finalmente, fue rechazado tanto por la administración [del gobernador Graves] como por la legislatura. La cuestión de una prueba piloto en alguna parte fue un asunto de mucha discusión; decidimos que no; fue una cuestión de paridad. No hay razón para que un área [del estado] no pueda conseguir lo que consigue otra. ¿Cómo se decide qué debe hacerse completo y qué no?” (Shields, 1998c).

Los contratistas también sentían que se habrían beneficiado a partir de un período más largo del proceso de planeación. Descubrieron que los datos y las proyecciones proporcionadas por el SRS eran a menudo inadecuadas e inexactas, y que las necesidades (y los costos) del cuidado de la salud mental del cliente excedían en mucho sus expectativas (Ranney, 2000d)¹.

Los Costos

La velocidad de la reforma dejó muchas cuestiones del programa no resueltas. El asunto de los costos destacó las diferencias entre las perspectivas política y de mercado. Los funcionarios electos y

los administradores del gobierno estatal se vieron motivados para mejorar el servicio de atención al menor y para ahorrar dinero. Los contratistas indicaron en las entrevistas personales que fueron motivados para ampliar sus servicios y sus ganancias a través de contratos del estado; les anticiparon que podrían continuar no sólo proporcionando los servicios actuales, sino también ampliados hacia una población mucho más grande. Desafortunadamente, los ahorros de costos previstos no ocurrieron. El estado encontró que los costos de contratación externa de los servicios de atención al menor eran mucho más altos que los previstos inicialmente. Las proyecciones inadecuadas del costo y carga de trabajo condujeron a costos inesperados para el estado y a “stress” fiscal para los contratistas. Tanto el estado como los contratistas tuvieron que ocuparse de contingencias que no habían anticipado durante el lapso de la planeación del contrato.

Mientras que estos contratos fueron licitados originalmente bajo condiciones de competencia, los términos y las cantidades de los contratos se han renegociado anualmente desde entonces (Shields, 1999a). Por ejemplo, durante el año fiscal de 1998, el primer año completo bajo privatización, el SRS pagó US\$ 60 millones a los contratistas del servicio de atención al menor. Un año más tarde, los contratos costaron al SRS US\$ 108,5 millones. En el 2000, el SRS pagó US\$ 91 millones en los contratos (Ranney, 1999a; Jordan, 2000b). El estado también debió enfrentar el gasto de reclutar a más familias para servir como padres adoptivos; a tal fin, la legislatura del estado presupuestó US\$ 22,4 millones adicionales para los años 1999 y 2000, con lo que se saldó la cuestión de nuevos padres adoptivos (Ferguson, 1999).

A pesar de estos aumentos, el estado continúa presionado por los contratistas para incrementar los reembolsos todavía más. Tal como el Gobernador observó a tres años de la reforma: “El dilema que tenemos en el servicio de atención al menor, como los dilemas que tenemos en varios otros programas del servicio social, es que estamos tratando con un número muy limitado de proveedores, y cuando usted entra en relaciones contractuales donde no hay virtualmente ninguna competencia, está en una situación bastante difícil si el proveedor dice, ‘lo que vamos a hacer aquí es esto, no otra cosa’ ” (Ranney, 2000a).

Cuando el estado por fin encontró competidores viables, demostró su buena disposición para cambiar contratistas. En el año fiscal de 2001, el estado cambió los contratistas para dos de las cinco regiones del servicio (regiones uno y cuatro). Los contratistas que no fueron renovados para estas regiones conservan los contratos para los servicios de atención al menor para las regiones dos y cinco (Ranney, 2000b)².

Otro asunto relacionado con los costos es la tensión fiscal que sufren los contratistas, asociada con la típica lentitud para reembolsar, y, a menudo, con el bajo nivel de las tarifas del reembolso (Koger, 2000). Ambas consideraciones han amenazado a muchos contratistas no gubernamentales (Milward, 1996; Johnston, en impresión para publicarse). Los contratistas, de vez en cuando, han caído en bancarrota; con frecuencia, simplemente abandonan el contrato o no intentan renovar un contrato difícil. Los contratistas reportan que las necesidades del servicio de atención al menor son mayores que las que el financiamiento del estado puede cubrir (Shields, 1998f)³. Para los primeros contratos de tres años, los pagos del estado a los contratistas del servicio eran periódicos y basados en el éxito de cada niño que se movía a través del sistema. En respuesta a la tensión fiscal de los contratistas, los nuevos contratos anuales negociados para el año fiscal de 2001 han previsto pagos mensuales a los contratistas basados en el número de niños bajo la custodia de cada contratista. Joyce Allegrucci, secretaria asistente de la Política Infantil y Familiar del SRS, observaba: “pensamos que hacer pagos mensuales es más justo para los contratistas, y debería resolver muchos de los problemas de flujo de caja” (Ranney, 2000c)⁴.

Otro aspecto de la tensión fiscal que ha tenido consecuencias preocupantes para los clientes es el incentivo que hace que los contratistas y los subcontratistas discrepen sobre quién tiene la responsabilidad de proporcionar servicios bajo el modelo de cuidado dirigido usado en el servicio de

atención al menor. Un abogado de un niño observó que ha habido informes del regateo entre contratistas respecto a quién pagaría por los servicios a los niños, especialmente en el área de la salud mental, donde la necesidad de servicios excedió las expectativas. Por ejemplo, la corte ordenó al SRS proporcionar asesoramiento a dos niños determinados "... quienes eran víctimas de un excesivo maltrato. Lutheran Social Services y Youthville negociaban sobre quién iba a proporcionar estos servicios, lo cual les llevó una extraordinaria cantidad de tiempo. Mientras tanto, los niños no recibían los servicios. Ahora, ellos niegan que se tratara de una cuestión de quién iba a pagar, y sostienen que sólo se trataba de una negociación sobre qué tipo de servicios [eran necesarios]. 'Antes de la privatización' [afirmó el abogado de los niños], 'se requerían dos personas para lograr algo en beneficio de un niño. Ahora se requiere una reunión de ocho o nueve personas, incluyendo a los del SRS, los contratistas y los tribunales para lograr algo' " (Shields, 1998c, p. 4A).

Este aumento de requisitos incrementa los costos de transacción para todos: la agencia estatal, los proveedores del servicio y los clientes, y la mayoría de los costos son asumidos por los contratistas y los clientes.

El Diseño del Programa

El diseño del programa de esta reforma es un ejemplo de cómo las perspectivas políticas y de mercado se imponen sobre una perspectiva administrativa. El diseño de la reforma del servicio de atención al menor siguió el modelo del cuidado dirigido; se estructura con el fin de dar a los contratistas incentivos financieros para proporcionar buenos servicios y contener los costos. La perspectiva administrativa, en este caso, se enuncia en un informe de la Oficina General de Contabilidad, que observó los desafíos de usar un modelo de cuidado dirigido en el área de custodia infantil -con respecto al uso más corriente de los modelos de cuidado dirigido para los servicios médicos generales: "Una diferencia significativa es que la mayoría de los servicios de bienestar del niño son entregados sobre una base involuntaria ... impuestos sobre clientes, poco dispuestos a aceptar la dirección de los tribunales, policías o trabajadores sociales, señala el informe. 'En estas situaciones ... no es apropiado asumir que un número limitado de visitas o de tratamientos resolverá los asuntos cotidianos de muchos años que han conducido al abuso o a la negligencia infantil' " (Shields, 1998h).

Un problema inicial de la reforma fue un sorprendente aumento en el número de niños en custodia, que impuso altas e inesperadas demandas a los contratistas para emplear a trabajadores sociales y para encontrar hogares de custodia de niños. Como resultado, los niños no se movieron a través del sistema de atención al menor -ya sea para un retorno seguro con sus padres, la adopción o esperar cumplir 18 años- tan rápidamente como los funcionarios del estado lo habían esperado (Bell Associates, 1999b). En diciembre de 1999, el representante de un contratista observó que la carga de trabajo seguía siendo inexplicablemente alta: "las cosas siguen siendo muy inciertas. No hemos podido detectar tendencias o modelos" en las referencias (Ranney, 1999b). (Según los funcionarios del SRS, el aumento se debe a que el personal del estado tiene más tiempo para una investigación exhaustiva de las quejas y documentar las necesidades en torno a los servicios de atención al menor [McLean, 1999a]). Como consecuencia, los contratistas se encontraron con una sobrecarga. Por ejemplo, el CEO de Kaw Valley Center, B. Wayne Sims, escribió en una nota que "Kaw Valley Center prevé utilizar nuestros recursos de vivienda más allá de la capacidad autorizada, por un período limitado de tiempo" (Shields, 1998c). Una evaluación externa de los primeros seis meses de 2000 señaló una tendencia esperanzadora hacia la estabilización del número de niños en atención al menor: el número de niños que salían excedían ligeramente el número que se incorporaba al sistema (Bell Associates, 2000).

La perspectiva del mercado es, con frecuencia, violentada cuando el diseño del programa somete a los contratistas a expectativas extraordinarias o a casos difíciles, expectativas que a menudo marchan de forma opuesta al pensamiento de mercado sobre la provisión de servicios. Esto se debe a que cuando una organización no gubernamental es contratada para suministrar servicios estatales, también debe

asumir la obligación del estado de servir a todos los clientes en estado de necesidad. La expectativa del funcionamiento bajo el modelo del mercado es que exista un comprador dispuesto (en este caso, el estado de Kansas) y un vendedor dispuesto (el contratista del servicio de atención al menor), y que ambas partes tengan suficiente conocimiento para convenir en un contrato informado.

Pero en la contratación del servicio de atención al menor, el contratista debe aceptar algunas condiciones que no están basadas en el mercado y que hacen que la prestación del servicio sea un reto. Por ejemplo, la política de “ningún rechazo, ningún expulsado” hace difícil que los contratistas del servicio de atención al menor puedan mantener una adecuada relación de carga de trabajo, o proyectar las necesidades del personal y de alojamiento. Los proveedores no pueden rechazar el cuidado de un niño cuando el SRS y los tribunales juzgan necesario sacar al niño de su hogar (Bell, 1999a, p. 51), incluso cuando el contratista quisiera declinar asumir la responsabilidad porque la demanda excede la capacidad de espacio o de personal. Los contratistas deben también estar preparados para aceptar la custodia de un niño con tan solo cuatro horas de notificación previa.

La política de “ningún rechazo, ningún expulsado” también hace difícil a los proveedores que se concentren en un “nicho” del mercado. La mayoría de los modelos de mercado asumen que el vendedor puede decidir a qué “nicho” del mercado apuntar. Las eficiencias del mercado vienen de concentrar recursos en aquellas áreas en las que se tenga experiencia, y no ofrecer servicios que estén fuera del rango de experticia. Observamos ejemplos de esta situación en la comercialización de servicios sociales en escuelas privadas. Con frecuencia, éstas optan por no ofrecer servicios de educación suplementaria a niños con problemas de aprendizaje o a discapacitados. La expectativa de las escuelas privadas es que tales niños podrán obtener aquellos servicios de escuelas públicas, ya que son excesivamente caros para las escuelas privadas, considerando su estructura de financiamiento.

Otro problema de diseño del programa estuvo basado en una suposición errónea de los planificadores con respecto al personal. Para atender sus nuevas responsabilidades, los contratistas se enfrentaron a la presión de tener que emplear un número substancial de trabajadores sociales y personal de atención al menor. Al diseñar el programa, el estado y los futuros contratistas asumieron erróneamente que la mayoría de los trabajadores sociales del estado aceptaría trabajos con los contratistas privados porque los suyos en el servicio de atención al menor serían discontinuados por el estado. Por el contrario, la mayoría de los trabajadores sociales del estado eligieron cambiarse hacia nuevos programas dentro del mismo estado (tales como el bienestar infantil, los servicios de protección al adulto, etc.) en vez de dejar el empleo estatal. Como consecuencia, el grupo de solicitantes calificados fue mucho más pequeño que lo que habían anticipado los diseñadores y los contratistas del programa.

La capacidad de la plantilla es un componente esencial para la gestión eficaz del servicio contratado. La defectuosa suposición sobre la capacidad de la mano de obra impone tensiones extraordinarias en el sistema de atención al menor, especialmente para los contratistas y los clientes (niños en servicios de atención al menor, familias adoptivas y familias que cometen abusos). Para hacer frente a este problema, los contratistas han sido agresivos para reclutar nuevo personal. Por ejemplo, el presidente de una entidad contratista sin fines de lucro, Kaw Valley Center, observó que la organización aumentó en un año, de 225 empleados a más de 900, para hacer frente a las nuevas responsabilidades que implicó la privatización (Shields, 1998b). Varios observadores señalaron que “los contratistas privados, agobiados por las nuevas responsabilidades y el creciente volumen de trabajo, han tenido problemas para encontrar y retener a los trabajadores debidamente entrenados” (Shields, 1998e). La *League of Women Voters* [Liga de Mujeres Votantes] señaló que los contratistas “tuvieron que fregar el panorama, por así decirlo, para los trabajadores sociales. [Ellos] ... a menudo emplearon gente que tenía poca o ninguna experiencia” (Shields, 1999). Los informes sugieren que la escasez de personal puso exigencias abrumadoras a los trabajadores sociales que laboraban para los

contratistas del servicio de atención al menor; y que estas tensiones, en sí mismas, se tradujeron en una alta rotación del personal.

La Responsabilidad (*accountability*)

La elevada carga de trabajo y la tensión fiscal son los problemas de operación que, discutiblemente, pueden ser vistos como parte de la fase de transición de la reforma. Las cuestiones relacionadas con la responsabilidad, por otra parte, presentan, desde hace mucho tiempo, un desafío en cuanto a la adaptación de las diversas perspectivas debido a los cambios dramáticos en los papeles tradicionales tanto de las agencias administrativas como de los contratistas.

La perspectiva política acentúa la sensibilidad a las necesidades de los niños y de los contribuyentes. Los funcionarios electos desean evitar perjuicios a los niños y están inclinados a responder a las historias de éxito y/o fracaso dentro del sistema de atención al menor. Estos funcionarios actúan con base en esas historias. Y cuando las historias sugieren problemas, los funcionarios electos están prestos a solicitar investigaciones e intervenciones. Una vez que los contratos de servicio de atención al menor fueron firmados, la perspectiva política se hizo evidente en las reacciones de los legisladores cuando oyeron de sus electores, en varias áreas del estado, historias sobre problemas con el nuevo sistema. Los legisladores impulsaron a la *Legislative Division of Post Audit* para investigar las prácticas de todos los contratistas del servicio de atención al menor, no solamente del que recibía el mayor número de quejas (McLean, 1999b). Un legislador comentó: “He oído de profesionales comentarios confidenciales que realmente me preocupan, y no puedo conciliarlos con los números que vemos [de la auditoría]” (Shields, 1998d).

Los funcionarios electos también respondieron a las historias al recordar a los administradores del estado que son ellos los que tienen la responsabilidad última por el bienestar de los niños, sin importar contrato alguno que haya sido otorgado. Siendo éste el caso, los administradores del estado adoptan una perspectiva administrativa, cuyo énfasis consiste en vigilar el desempeño de los contratistas velando por la calidad, la equidad y la imparcialidad en el suministro de los servicios de atención al menor -los criterios tradicionales, aunque no exhaustivos, de la eficacia del gobierno. Así, los administradores del estado se pusieron a trabajar para conseguir orientar el desempeño de los contratistas del servicio de atención al menor, un desafío todavía mayor a causa del redimensionamiento de la estructura de la agencia. Bell Associates (otro contratista) efectúa auditorías periódicas detalladas del desempeño de los contratistas del servicio de atención al menor. Las prácticas de contratación también han estado sujetas al escrutinio administrativo por la *Legislative Division of Post Audit* (1995, 1997 y 1998). Las evaluaciones externas encontraron insuficiencias serias en el cumplimiento de los estándares de desempeño por parte del contratista (Bell, 1999a, Cap. V; Bell, 2000). Si prevaleciera una perspectiva administrativa solamente, estos contratos habrían sido probablemente cancelados debido a la incapacidad de los contratistas para cumplir con muchos de los estándares especificados en los contratos. Pero los administradores están conscientes del respaldo político que tienen algunos contratistas, así como de la visión de algunos legisladores de que los proveedores son sus partidarios políticos (Jordan, 2000a), y también reconocen que, les guste o no, el estado no tiene ya la capacidad para suministrar estos servicios directamente.

Las agencias que no forman parte del SRS han sido arrastradas a la cuestión de la responsabilidad, incluyendo el Departamento de Salud y Medio Ambiente de Kansas (KDHE), que es la agencia responsable de otorgar licencias para el cuidado de niños y de atender reclamos. Chris Ross-Baze, directora de licencia y registro para el cuidado de niños en el KDHE, hizo notar que “el número de quejas que se han recibido en los programas de hogares con familias adoptivas y de las instalaciones residenciales han sido abrumadoras y excedieron los pronósticos iniciales” (Myers, 1999a). Algunos desempeños fueron tan pobres que el estado retiró la licencia de uno de los hogares principales del grupo dirigido por un contratista de la ciudad de Kansas. El estado emitió una orden de suspensión y

una multa, la máxima permitida por ley, por una lista que llenaba cinco páginas de violaciones, incluyendo la saturación de la nómina y la existencia de personal no entrenado o indocumentado (debido en parte a las exigencias de capacidad durante la transición). Este asunto de la responsabilidad refleja la incapacidad de los contratistas para desarrollar mecanismos que permitan un aumento substancial en la variedad y el número de servicios bajo contrato.

El incremento en el volumen de trabajo de los contratistas, la dificultad para contratar trabajadores sociales, y la obligación de los contratistas para trabajar con una política de “no rechazar, no expulsar”, significó que los contratistas, quienes anteriormente podían negarse a aceptar otro niño si el personal o las instalaciones estaban al límite de su capacidad, ya no tenían esta opción. Por lo tanto, se encontraron con aquellos aspectos de la responsabilidad que reúne las mayores bondades.

Los críticos también se han preocupado de que los funcionarios del SRS han sido demasiado renuentes para ejercer su responsabilidad de supervisar al contratista mediante una “segunda opinión” frente a las decisiones de los contratistas. Vemos de nuevo en acción cómo compiten las diferentes perspectivas de la toma de decisiones: lo que los administradores del programa ven como apropiada delegación a los contratistas (bajo la perspectiva administrativa), los críticos (que reflejan la perspectiva de la política) lo ven como la abdicación de la responsabilidad. Como un crítico observó: “Aunque los funcionarios estatales del área de bienestar aún tengan la última responsabilidad sobre la suerte de cada niño bajo la custodia estatal, es menos probable ahora que los trabajadores sociales estatales de campo ejerzan su autoridad legal para tomar decisiones a nombre de los niños, y es más probable que aprueben automáticamente las decisiones tomadas por los contratistas, quienes tienen incentivo para economizar, porque el estado les paga sobre la base de costos fijos y predeterminados” (Shields, 1999c).

En reconocimiento a estas preocupaciones, el SRS creó un grupo voluntario, el Consejo de Mejoramiento Continuo de Calidad, para evaluar la privatización de los servicios de bienestar del niño del estado, por un período de tres años a partir de 1998. Es un consejo de 20 integrantes que incluye tanto los críticos como los partidarios de la privatización; se reúne trimestralmente (Shields, 1998a).

Diversos puntos de vista acerca de la responsabilidad del contratista también destacan la diferencia entre las perspectivas de mercado y administrativa. Los contratistas que asumen responsabilidades sobre programas públicos a menudo se encuentran exigidos a cumplir con las normas y regulaciones que reflejan operaciones gubernamentales (Smith y Lipsky, 1993). El testimonio de la GAO (la agencia nacional de contabilidad de programas gubernamentales) en el Congreso de los EE.UU., en 1998, observó que: “Los contratistas privados han llegado a convertirse en entidades cuasi-gubernamentales en tanto asumen funciones que antes ejercían agencias públicas, tales como la responsabilidad directa de cumplir con los trámites y procedimientos federales y del estado; empleo, entrenamiento, y retención de personal calificado ... y vigilar redes de contratistas que suministran los servicios” (citado en Shields, 1998h).

Reflejando una perspectiva de mercado, los contratistas desean expectativas claras de desempeño, que definan (y también limiten) sus responsabilidades, y la suficiente libertad para alcanzar las metas acordadas según su idea de prácticas de negocio aceptables. Desde su perspectiva, el creciente escrutinio, que resume la vigilancia que incumbe a los políticos, los administradores del programa y el público, se puede considerar como una interferencia molesta e inesperada del gobierno, y mayor papeleo. Un vice presidente del Kaw Valley Center de Kansas lo puso así: “ ‘A nosotros nunca nos habían escudriñado y criticado tanto en nuestra historia de 30 años como en este último año [a partir de la privatización]’, dijo Marilyn Alstrom, vice presidente de KVC. ‘Es tan fácil que otros vengan y critiquen. Pero cuando les pedimos que sean voluntarios y que trabajen con nosotros para realizar cambios, nadie quiere dar un paso adelante.’ Los funcionarios de la corporación no lucrativa dijeron que se sintieron asediados por los informes negativos de prensa y por la manía de criticar de los inspectores del gobierno. Intentan ayudar a los niños más difíciles de Kansas, dijeron, con muy poca

ayuda de la comunidad y sin suficiente dinero del estado... ‘La gente que critica y grita más fuerte es la que generalmente menos sabe. Cuando la gente prefiere acudir a los medios o a la legislatura en vez de a nosotros, entonces no podemos resolver los problemas cara a cara y uno a uno. Pienso que el SRS recibió muchas críticas (sobre la atención al menor) y que el Kaw Valley quizás las haya asumido. Dado que la privatización es nueva, hemos asumido algo de esa crítica. No deseamos volver atrás y repetir el año, pero cada uno está más determinado que nunca para hacer que la privatización funcione’ ” (Shields, 1998f).

Hay más que una simple opinión detrás de estas observaciones. Los contratistas a menudo quedan atrapados por las expectativas contradictorias que, por un lado, articulan los tribunales, por el otro, se especifican en los contratos del estado, y por último, que asumen las comunidades; expectativas que son confrontadas regularmente por algunas agencias administrativas⁵.

Por ejemplo, uno de los estándares de desempeño relacionados con la atención al menor consiste en, si es posible, esperar que los contratistas coloquen en custodia a los niños cerca de hogares familiares. La expectativa detrás de este estándar es que los niños en custodia puedan ser capaces de sostener una cierta continuidad en sus escuelas, con su familia y con sus amistades. Pero cuando los contratistas han intentado establecer hogares de grupos en algunas comunidades con el fin de resolver esta expectativa, han encontrado a menudo la resistencia de la comunidad. El vice presidente de una empresa contratista para la atención al menor, lo explicó de esta manera: “Oímos de los tribunales que desean mantener a los niños en sus propias comunidades y no desean que los niños sean enviados al centro de la ciudad de Kansas. Por eso, pedimos que las comunidades se abran a los servicios [localmente] para que podamos mantener a los niños cerca de sus padres. Pero las comunidades no lo desean. No lo desean en su ‘patio trasero’. Ninguna comunidad lo desea” (Shields, 1998f).

Ha habido un cierto aprendizaje institucional en toda esta agitación asociada a la reforma. Durante la segunda ola de contrataciones externas, los participantes señalan que han sido negociaciones con mayor información por ambos lados. Los nuevos contratos, que fueron licitados a finales de 1999 para comenzar a operar en julio de 2000, tienen nuevas especificaciones que clarifican asuntos técnicos atendiendo a las expectativas de desempeño (Lawrence Journal World, 1999).

Conclusiones, implicaciones y sugerencias para la investigación

Este estudio de caso ha analizado los antecedentes y algunos de los resultados obtenidos por la contratación externa del servicio de atención al menor en el estado de Kansas. Como todos los estudios exploratorios, alcanza algunas conclusiones específicas. Y como los problemas que trata se podrían aplicar a un conjunto más amplio de agencias públicas que pretendan implementar esfuerzos similares de privatización o de contratación de servicios, necesitamos discutir dos puntos más. Primero, ¿qué ideas están disponibles en la literatura académicamente relevante que permitan aclarar una discusión más amplia en torno a las implicaciones que tienen en la práctica de la gestión pública las relaciones entre estas tres siguientes variables: contextos y estrategias de la toma de decisiones, sus diferentes perspectivas, y expectativas que compiten respecto a la responsabilidad. Segundo, ¿qué sugerencias para una futura investigación surgen de las lecciones derivadas de este estudio y discusión de caso?

Conclusiones

La meta de la reforma del servicio de atención al menor en el estado de Kansas era contener los costos al mismo tiempo que se creaban los incentivos para un movimiento eficiente y eficaz de niños a través del sistema hasta sus colocaciones permanentes. El cambio -de la provisión de servicios por los empleados del estado y el *Department of Social and Rehabilitation Services* (Departamento de Servicios Sociales y Rehabilitación) a la provisión por medio de la privatización a través de una variedad de contratistas- resultó de la confluencia de varias tendencias y circunstancias: (1) el interés de los funcionarios electos en el aumento en los costos y en incrementar la responsabilidad, (2) la

necesidad de los administradores del programa de definir las demandas del servicio y los estándares de desempeño, (3) el interés de los clientes y de los contribuyentes en mejores servicios a un costo más bajo, y (4) el interés de los contratistas en ampliar sus programas en el área de servicios humanos. Pero había también otro argumento: la presión política ideológica condujo la decisión de privatizar. Fue aumentada por la concepción de la Secretaría del SRS de que la contratación externa de servicios era la única respuesta viable para que los mandatos de arreglos fuera del tribunal permitieran aumentar la calidad del servicio, y ante la imposibilidad política de aumentar el financiamiento del SRS o el personal bajo las condiciones existentes.

La puesta en práctica de la reforma encontró dificultades. Costó mucho más de lo esperado. Los servicios no eran suministrados con la eficacia o la eficiencia que se había previsto. Los contratistas enfrentaron problemas tales como que el personal, la capacidad gerencial y los reembolsos eran inadecuados. Y los funcionarios del estado tuvieron que encarar desafíos substanciales mientras intentaban conciliar las diversas perspectivas y expectativas de quienes participan en el sistema, como se hizo evidente en los asuntos relacionados con la velocidad de la reforma, los costos, el diseño del programa y la responsabilidad.

Éstas son cuestiones serias. Pero dado que el objetivo de este estudio es demostrar la relación existente entre las dificultades que ha tenido el programa y las expectativas conflictivas de la responsabilidad, sigue habiendo dos preguntas: ¿en qué medida, y mediante qué estándar, da cuenta de sus promesas el experimento de la privatización del SRS en materia de suministro del servicio de atención al menor? Y si hay un déficit, ¿cuán responsables son las expectativas conflictivas de la responsabilidad?

Con respecto a la primera pregunta, está claro que las reformas de Kansas no resolvieron completamente ninguna de las expectativas de los participantes. Los líderes políticos no fueron capaces de contener los costos, y los esfuerzos para aumentar la responsabilidad han sido inútiles. En lugar de esto, los costos aumentaron de US\$ 24,5 millones en pagos a los contratistas en 1997, el primer año del contrato, a US\$ 108,5 millones en 1999 (Department of Social and Rehabilitation Services, 1999, Anexo L), más un incremento adicional de US\$ 22,4 millones para captar nuevos padres adoptivos al sistema en 1999 y 2000. Sin embargo, los administradores del programa estatal no pudieron aumentar los niveles de eficiencia o eficacia con que se suministraban los servicios de atención al menor. Los volúmenes de casos de los contratistas seguían siendo altos, el pago de la tarifa para cubrir el costo de cada niño en custodia, creció de un promedio de US\$ 13.665 en 1997 a un promedio de US\$ 15.511 en 1999 (Department of Social and Rehabilitation Services, 1999, Anexo L). En vez de reducirse la población de menores bajo cuidado, aumentaron los casos, debido en gran medida al hecho de que después de la reforma, el personal del SRS estuvo en capacidad de documentar el creciente número de niños que necesitaban servicios de atención al menor, como consecuencia de haber sido liberado de responsabilidades del trabajo operativo de custodia.

Para los contribuyentes y los clientes, los costos crecientes y las tentativas de los contratistas de “despojarse” de la responsabilidad por los servicios más costosos que demandan los clientes, indican que las preocupaciones iniciales que condujeron a la decisión de privatizar (minimización de costos y evaluación del cumplimiento de los mandatos de los tribunales mediante estándares) no fueron atendidas por el nuevo sistema. Un informe reciente indica que, siete años después del acuerdo de resolución inicial y cuatro años después del lanzamiento de la privatización, el estado sólo ha cumplido con el 61% de los términos del acuerdo de resolución para la atención de menores, con 59 de las 153 exigencias originales todavía bajo seguimiento (Legislative Division of Post Audit, 2000). Children’s Rights, Inc., un cuerpo independiente de monitoreo, considera los planes de acción correctiva del SRS para estos ítems rezagados “seriamente deficientes” en su especificidad y su responsabilidad (Legislative Division of Post Audit, 2000, p. 29). Y es claro que los contratistas no han estado muy contentos con la tasa de retorno asociada con los servicios de atención al menor, ni con las dificultades

que han encontrado para responder a la crítica pública o al escrutinio legislativo. Dos de los cinco contratistas enfrentaron serias dificultades financieras, amenazados con ser llevados a la bancarrota en el verano de 2000 (Ranney, 2000e). El estado de Kansas acordó posteriormente, a principios de 2001, ayudar a estos contratistas con US\$ 5 millones adicionales (Ranney, 2000f).

En términos relativos, si la aplicación de esta reforma cumplió sus promesas es menos claro. Los programas de servicios humanos del estado tienden a ser descritos como problemáticos para su contratación externa porque las agencias responsables tienen objetivos que no son claros, el financiamiento es inadecuado, existe una alta rotación de personal, la moral es baja, y están sometidas a la crítica constante por los medios, el público, (quizás) los legisladores y los tribunales. Los programas de reforma del bienestar social se ponen en ejecución casi siempre como parte de la agenda política, sin una adecuada información administrativa sobre aspectos tales como la velocidad de implementación, diseño del programa, sistemas de respaldo, o de costos inesperados. Pero esta pregunta tiene una respuesta más clara en lo que se refiere a la responsabilidad. No hay duda que muchos factores relacionados directamente con la decisión de privatizar hicieron que la responsabilidad del programa fuera más compleja y más problemática.

Para los funcionarios electos y designados, asegurar el cumplimiento es más difícil cuando están implicados tanto la supervisión tradicional ejercida por los administradores del programa, como el desafío de gestionar el contrato con base en los procedimientos contractuales para su supervisión y vigilancia. El estado ha tenido dificultades substanciales para desarrollar mediciones de resultados aceptables y realistas, y parámetros para la evaluación del desempeño del contratista. Y estos contratistas, como concluyó el estudio de caso, claramente no estaban preparados para el escrutinio público (tal como las leyes de expedientes abiertos), ni para la vigilancia que ordenen los tribunales sobre las operaciones y los resultados del programa, ni para la aplicación de normas del empleo público referidas a la responsabilidad hacia sus operaciones, que trae consigo la privatización. El nivel del escrutinio con el que se encontraron las agencias sin fines de lucro estuvo muy por encima que el de las experiencias normales a que están sujetas las organizaciones no lucrativas que tienen responsabilidad pública, la cual se limita tradicionalmente a la revisión anual de los fondos donados (Bardach y Lesser, 1996). Finalmente, el hecho de que los contratistas se sumen a la “mezcla” hace más difícil para los clientes y el público atribuir responsabilidades por el desempeño inadecuado, definido éste como incapacidad para alcanzar los parámetros de rendimiento establecidos en el contrato (Bell Associates, 1999a, 1999b).

En relación con la segunda pregunta, las dificultades asociadas a la introducción de la contratación externa no siempre pueden atribuirse a las expectativas contradictorias de la responsabilidad. Ciertamente, ha habido debilidades generales con respecto a la planeación del programa, su financiamiento y su puesta en práctica. Pero está claro que aumentar la matriz de la responsabilidad de cuatro células (dos-por-dos) a seis células (tres-por-dos) (véase el cuadro 3) aumenta las complejidades e incertidumbres asociadas a cualquier decisión de planeación, de financiamiento o de implementación. Esto es debido a la existencia de objetivos diferenciados y a la variedad de perspectivas de los participantes en el proceso de toma de decisiones.

Está claro también que el desafío de conciliar estas tres perspectivas no es nuevo para el gobierno, ni tampoco la contratación externa en sí misma es una innovación reciente. Los gobiernos han utilizado desde hace mucho tiempo a contratistas para suministrar bienes y servicios. Pero dos factores complican este persistente desafío. Primero, la contratación se ha hecho más extensiva que en el pasado. Además incluye más y más servicios para los que es difícil para los contratistas y administradores del programa establecer claros estándares de desempeño basados en resultados. Se han sometido a contratación externa los servicios sociales, centros correccionales y otros servicios humanos. Lo que ha emergido de esta experiencia de Kansas es lo que Sclar (2000) refiere como la contratación relacional: una red de relaciones inter-organizacionales entre el estado y sus contratistas

cuyos contratos no satisfacen los requisitos del modelo de mercado. Tales relaciones contractuales no generan un aumento en la eficiencia ni en los beneficios que trae consigo la competencia de mercado; en su lugar, exigen el ajuste flexible a las expectativas de cada parte, sin importar las estipulaciones formales de los contratos legales. Cuando la contratación falla, se incrementa la carga sobre el sistema judicial, en tanto árbitro fundamental de los conflictos sistémicos en nuestro sistema político -una tarea que ha demostrado ser muy exigente para el sistema judicial (Gilmour y Jensen, 1998).

Implicaciones

Este artículo: 1) presenta los supuestos que son la base de la política, la administración y los mercados como perspectivas diferenciadas en la toma de decisiones, 2) analiza cómo tales perspectivas conducen a diferentes expectativas de responsabilidad entre los participantes en el proceso de toma de decisiones, y 3) utiliza las diferencias que existen en las perspectivas de la toma de decisiones y en las expectativas de responsabilidad, que son evidentes en el caso del servicio de atención a menores del estado de Kansas, para aclarar los retos que presenta la privatización en esa área.

¿Cuáles son las implicaciones de estos hallazgos del estudio de caso para las preguntas más amplias sobre el contexto de la toma de decisiones políticas y administrativas actuales, sobre los pro y los contra de los mecanismos de mercado para la provisión de servicios como la privatización, o sobre otros asuntos contemporáneos relacionados con la gestión y las políticas públicas? Cuatro implicaciones parecen importantes de explorar: (1) “las historias” son los catalizadores que dominan y dan forma al discurso político, incluyendo el debate sobre las ventajas de la reforma del sistema de bienestar a través de la privatización; (2) “las historias” tienen una eficacia limitada como instrumentos de diseño de programas e implementación, ya sea desde la perspectiva administrativa o de la del mercado; (3) la incorporación de los mercados como una tercera perspectiva para la toma de decisiones complica las tradicionales relaciones entre la política y la administración, incluyendo las expectativas de la responsabilidad; y 4) los gerentes públicos desempeñan un papel crítico porque son los responsables de que las historias “terminen bien”, haciendo caso omiso de las realidades administrativas o de mercado contrapuestas.

Las “historias” dominan y dan forma al discurso político. La primera implicación es que las “historias” son increíblemente poderosas para articular las ideologías y los descontentos que modelan el discurso político. Son las anécdotas que los funcionarios electos entienden y utilizan para apelar a los grupos de electores amorfos, a quienes solicitan votos y ayuda. Porque las historias son la clave de las comunicaciones en la perspectiva política; son más poderosas para los políticos que los hechos, los resultados o los datos, privilegiados por la perspectiva administrativa, o que “el fondo”, favorecido por la perspectiva de mercado.

La reforma de la asistencia social ha sido conducida por lo que Howard Gardner (1995) caracterizaría como una historia política poderosa. Por un lado, alimenta un instinto de que aquellos que reciben asistencia social no sólo son diferentes del resto de nosotros, sino que ellos, por alguna razón, simplemente no han intentado lo suficiente por lograr hacer algo con sus vidas. Por otra parte, ¿cómo puede alguien sentir que los niños deban pagar por los errores de sus padres? Oímos esta historia contada de muy diversas maneras a muy diversas audiencias. Y por razones en gran parte inexplicables, los políticos contadores de historias de los años 90 encontraron un aliado en los defensores del mercado -los negocios más que el gobierno podrían resolver mejor las necesidades de los norteamericanos. La prisa para reformar el servicio de atención al menor en el estado de Kansas es el producto de estos cuentos convergentes, con un gobernador y una legislatura que querían decir la historia, y los proveedores que querían creer que podrían hacer un trabajo mejor que el gobierno (SRS).

Las historias no son eficaces para el diseño del programa o la entrega de servicios. El poder de las historias radica en su llamado a las esperanzas y miedos del auditorio así como a sus mentes. Así que el contar historias es más adecuado para atacar el *status quo* o inspirar el cambio que para

proporcionar diseños de programas o planes concretos de prestación de servicios, los cuales son más apropiadamente el dominio de administradores o contratistas. Mientras atendemos esos aspectos de la reforma, debemos enfrentar las diferencias que existen en los marcos de referencia y en las percepciones de la responsabilidad.

Lo importante es que hay que darse cuenta de que la “historia” de la eficiencia creciente del gobierno, o del gobierno reducido por medio de la privatización, atrae no solamente a los funcionarios electos, sino también a los contratistas. Creyendo que el sector no gubernamental es más eficiente, y que su cultura de trabajo permitirá una mayor flexibilidad gerencial y menos preocupación por los derechos del empleado, los contratistas son impacientes para hacer ofertas por los servicios privatizados o contratados. Pueden encontrar, al igual que descubrieron los proveedores del servicio de atención al menor en Kansas, que sus mercados son menos controlables, sus costos son mayores, y las expectativas del escrutinio público y de la vigilancia judicial son más onerosas que las esperadas. Pero cualquiera que sea el resultado de la “historia” de la privatización, implicará la intersección de tres perspectivas para la toma de decisiones. Algunas veces, las perspectivas políticas, administrativas y de mercado coinciden y se refuerzan una a la otra. Pero en otras ocasiones entran en conflicto y nadie puede predecir cuál prevalecerá en ciertas circunstancias. Lo que sí sabemos es que es más simple para un sistema político manejar las expectativas que vienen de dos perspectivas que resolver aquellas que provienen de tres.

Las perspectivas de mercado complican la dicotomía tradicional política/administración. Aunque los estudiantes de administración pública tienden a agrupar los elementos de esta discusión general bajo el término de “dicotomía política/administración”, este término no es ni exacto ni completo (Svara, 1998 y 1999). Más bien, incluye todo lo que hemos aprendido y dado por hecho sobre la relación entre los funcionarios electos y los profesionales. Se ha desarrollado a través de los años como un contexto y conjunto de normas, incluyendo las perspectivas que rivalizan en la toma de decisiones, exploradas por Nalbandian (1994).

La relación tripartita entre la política, la administración y los mercados se entiende menos claramente. Por supuesto, la contratación externa para el suministro de servicios y productos ha estado presente por años -por ejemplo, en áreas que se extienden desde la industria de la defensa hasta el mantenimiento de parques. Lo que hace que las relaciones sean diferentes hoy en día es la elevación de los mercados a un lugar de virtud, y la poderosa atracción de esta “historia”. Esta elevación más reciente de los valores mercantiles significa que los funcionarios electos y los profesionales del gobierno deben entender la perspectiva del mercado mejor que nunca antes. Las historias y los contratos pueden ser suficientes para comprometerse a una relación, pero no harán que la relación funcione.

Hacer que las historias “salgan bien”. Al principio de este artículo se introdujo la noción de que los administradores de alto rango son los responsables de traducir las perspectivas administrativas y políticas en la toma de decisiones. Al añadir la perspectiva de los contratistas (y aun la de los clientes y los contribuyentes) a la mezcla, significa que su verdadera responsabilidad consiste en asegurar que cada una de estas perspectivas clave sea satisfecha por el resultado de la historia. En la reforma del servicio de atención de menores de Kansas, esto significó la conciliación de las expectativas políticas, administrativas, las del cliente, del contribuyente y del contratista, en torno a que la privatización podría alcanzar un sistema de bienestar social centrado en el cliente que hace que el gobierno “trabaje mejor y cueste menos”.

La conciliación de las perspectivas política y administrativa ha sido siempre responsabilidad de los altos directivos, ya sea en ocasiones especiales o rutinarias. Así, nadie negaría la importancia de los administradores del nivel superior al ser capaces de manejarse en la intersección de las arenas política y administrativa. Pero con los mercados, hay una diferencia. Acontecimientos extraordinarios pueden poner en contacto a los administradores de alto nivel con los ejecutivos no gubernamentales de alto

nivel, brindando oportunidades para interpretar y acomodar las tres diversas perspectivas. Pero los niveles operativos que manejan contratos y prestan servicios deben administrar la cotidianidad. En estos niveles, las oportunidades y el entendimiento necesario para conciliar las tres diversas perspectivas pueden no requerir la misma atención. El carácter más insular del personal y las culturas de la organización pueden limitar el pensamiento innovador, especialmente del tipo requerido para la contratación relacional manifestada en el programa de atención al menor del estado de Kansas. Una gestión exitosa del contrato puede depender tanto de cambiar la cultura de una organización -la voluntad de desarrollar un conjunto claro de normas y de expectativas sobre la privatización- como el tener personal adecuado y bien capacitado para gerenciar el contrato, y sus términos claramente especificados. También puede ocurrir el caso de que la claridad y especificidad de las normas y expectativas de desempeño sean aspiraciones ilusorias cuando se contrata el servicio en las áreas de los servicios sociales.

Lo que encontramos en este análisis es que las inconsistencias entre las perspectivas política, administrativa y de mercado pueden tener implicaciones para el éxito de las estrategias de mercado -y como tales, afectar el éxito de los funcionarios electos y administradores, así como el de los proveedores del servicio contratados externamente.

Recomendaciones para investigaciones futuras

Este análisis descubre un desafío poco examinado pero no menos fundamental para perseguir con éxito un aspecto de la nueva gestión pública: el desafío para los gerentes de conciliar, en una matriz de tres vías, las perspectivas y las expectativas conflictivas de la responsabilidad, relacionadas con la política, la administración y los mercados. También implica una agenda de investigación relacionada con: 1) el desarrollo individual de ejecutivos de nivel superior; 2) la eficacia comparativa de modelos alternativos para el desarrollo de programas públicos bajo circunstancias que varían; y 3) cómo la cultura de la organización influye sobre la capacidad de los modelos “híbridos” y “hace que la historia salga bien”.

Para los altos directivos, el desafío es el de operar en una arena donde están “en juego” las tres diferentes perspectivas. Deben prestar atención a las tres simultáneamente y desarrollar las prácticas gerenciales que permitirán que el personal de nivel inferior pueda adaptar (si no conciliar) las perspectivas conflictivas, ya que afectan sus responsabilidades en jurisdicciones menores. Donde las expectativas de una conveniente sensibilidad se mezclan con intereses públicos y privados, más discreción es necesaria en el nivel de la calle. Esto plantea una pregunta más interesante: en este contexto, ¿cómo la gerencia superior define y articula su papel y valor de forma que tenga sentido para otros?

El poder de los valores de mercado se capta en la verificación de que no existía, y todavía no existe, en el estado de Kansas un mercado privado competitivo de atención al menor. Esta verificación sugiere que para los servidores públicos y aquellos de nosotros que estudian al gobierno, una mayor comprensión de la naturaleza dominante de los mercados y de las expectativas que emanan de ellos podría ser del interés público. Además, al usar el término “mercados” en este artículo, hemos englobado, quizá de manera simplista, a vendedores privados con aquellos que no buscan el lucro. Una investigación adicional debería explorar la perspectiva de las organizaciones no lucrativas como distinta de las otras perspectivas (Considine y Lewis, 1999).

Si una gestión exitosa del contrato puede depender tanto de la cultura de una organización y de la voluntad para desarrollar un conjunto claro de normas y de expectativas sobre la privatización, como también del contenido del contrato mismo, entonces los estudios sobre la efectividad del programa deben tratar con la efectividad de las organizaciones híbridas. Éstas son las que representan, como lo hicieron en Kansas, la intersección de las perspectivas conflictivas para la toma de decisiones y las expectativas de responsabilidad.

Notas

¹ Los lectores pueden tentarse a suponer que la estimación baja de costos resultó primordialmente del oportunismo o el descuido por parte del estado; la suposición no es correcta. Las proyecciones inadecuadas del costo resultaron de la práctica prolongada de cruzar subvenciones dentro de la administración estatal y la novedad relativa de la iniciativa política. El estado no tuvo una estimación de costos confiable para la atención al menor porque nunca guardó registros que podrían haber mostrado tales costos. La estimación inicial de costos del contrato era la mejor conjetura tanto para el estado como para los contratistas. La estimación del volumen de casos no era confiable, porque se usaron las proyecciones lineales. Una vez que el personal del SRS se liberó de la responsabilidad para proveer el servicio de atención al menor, dicho personal tuvo el tiempo y la capacidad para investigar las quejas de abuso de niños de una manera más oportuna y comprensiva, lo que resultó en un crecimiento inesperado de casos.

² A causa de la ausencia de competencia entre proveedores en este mercado, el estado corre el riesgo del oportunismo del agente cuando los contratos de un proveedor no sean renovados para algunas regiones; aún ellos retienen los contratos con el estado.

³ En agosto de 2001, United Methodist Youthville indicó que perdió \$20 millones de dólares durante el período de cuatro años en que prestó el servicio de atención al menor contratado con el estado. Ellos insisten en que se debió, en gran parte, a la información defectuosa del estado (Ranney, 2001). Las declaraciones de los funcionarios electos indican que ellos tenían la expectativa de que la privatización resultaría en eficiencias administrativas que podrían ahorrar recursos estatales. Desde que los contratos se firmaron, los funcionarios electos han expresado diversas expectativas con respecto a si los contratistas deberían absorber cualquier mayor costo del contrato de sus dotaciones privadas.

⁴ En 2001, dos de las cinco entidades contratistas sin fines de lucro tuvieron dificultades financieras serias; una se declaró en bancarota en junio de 2001 y otra está en riesgo de declararse (Lawrence Daily World, 2001). Hasta qué punto el estado debería preocuparse por la salud financiera de los proveedores es una cuestión compleja. Obviamente, se debe tener en cuenta que la salud financiera de los contratistas afecta la calidad de los servicios. Pero también el tema es de interés porque el estado retiene de todos modos la responsabilidad definitiva por el bienestar de los clientes si un proveedor es incapaz de cumplir con sus obligaciones contractuales.

⁵ El grado de asistencia técnica ofrecido por el estado a los contratistas es una cuestión crítica, pero está más allá del alcance de este trabajo. Para una discusión adicional sobre el papel de la asistencia técnica en la contratación, ver Johnston y Romzek (2000), y Romzek y Johnston (en preparación para publicarse).

Referencias bibliográficas

ALLEGRUCCI, Joyce, Assistant Secretary for Children and Family Services, Kansas Department of Social and Rehabilitation Services (30 de mayo, 2000). Entrevistada por Jocelyn Johnston, John Nalbandian y Barbara Romzek.

BARDACH, Eugene y Cara LESSER (1996) Accountability in human services collaboratives: For what? And to whom? Journal of Public Administration Research and Theory Vol. 6 No. 2 pp. 197-224.

Bell Associates (1999a) External Evaluation of the Kansas Child Welfare System, Year End Report (enero-diciembre 1999), Contrato # 98-59, Kansas Department of Social and Rehabilitation Services, 15 de noviembre.

_____ (1999b) External Evaluation of the Kansas Child Welfare System, 2nd Quarter Report (enero-junio 1999), Contrato # 98-59, Kansas Department of Social and Rehabilitation Services, 15 de noviembre.

- _____ (2000) External Evaluation of the Kansas Child Welfare System (enero-junio 2000), FY 2000 Final Report. Contrato #2000-146, Kansas Department of Social and Rehabilitation Services, 20 de octubre.
- CARROLL, James D. (1997) Marketizing public administration: Paradigm shift, misdirection, or Waldonian assimilation? En: Yong HYO CHO y H. George FREDERICKSON (reds.). The White House and the Blue House: Government Reform in the United States and Korea. New York: University Press of America, Inc., pp. 125-140.
- CHUBB, John y Terry MOE (1990) Politics, Markets and School Choice. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- CONSIDINE, Mark y Jenny M. LEWIS (1999) Governance at ground level: The frontline bureaucrat in the age of markets and networks. En: Public Administration Review, No. 59 pp. 467-481 (noviembre/diciembre).
- DAHL, Robert A. y Charles E. LINDBLOM (1953) Politics, Economics, and Welfare. New York: Harper and Row.
- Department of Social and Rehabilitation Services (1999) Statewide Foster Care/Reintegration Program, Contract Proposal # 00573, for Department of Administration, Division of Purchases, 23 de septiembre.
- DONAHUE, John (1989) The Privatization Decision. New York: Basic Books.
- DUBNICK, Melvin and Barbara S. ROMZEK (1993) Accountability and the centrality of expectations, en James PERRY (ed.) Research in Public Administration. Vol. 2 pp. 37-78, Greenwich, CT: JAI Press.
- ELAZAR, Daniel J. (1994) The American Mosaic: The Impact of Space, Time and Culture on American Politics. Boulder, CO: Westview.
- FERGUSON, Lew (1999) Foster parent push starts, Lawrence Journal World. 5 de junio, p. 10B.
- FRIEDMAN, Thomas L. (1999) The Lexus and the Olive Tree. New York: Farrar, Strauss, Giroux.
- GARDNER, Howard (1995) Leading Minds: An Anatomy of Leadership. New York: Basic Books.
- GILMOUR, Robert S. y Laura S. JENSEN (1998) Reinventing government accountability: Public functions, privatization, and the meaning of 'state action'. En: Public Administration Review, No. 58 pp. 247-258 (mayo/junio).
- GOODEN, Vincent (1998) Contracting and negotiation: Effective practices of successful human service contract managers. En: Public Administration Review, Vol. 58 No. 6 pp. 499-509.
- GROTE, Dick (2000) Public sector organizations: Today's innovative leaders in performance management. En: Public Personnel Management, Vol. 29 No. 1 pp. 1-20.
- HARGROVE, Erwin C. y J.C. GLIDEWELL (1990) Impossible Jobs in Public Management. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- HECLO, Hugh (1978) Issue networks and the executive establishment, en Anthony King (ed.). En: The New Political System. Washington, D.C.: The American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- International City Management Association (1989) Service Delivery in the 90s: Alternative Approaches for Local Governments. Washington, D.C.: ICMA.
- JOHNSTON, Jocelyn M. (en prensa) Implementing Medicaid managed care in Kansas: Politics, economics, and contracting. En: Case Studies in Medicaid Managed Care Series. Albany, NY: The Rockefeller Institute of Government.
- JOHNSTON, Jocelyn M. y Barbara S. ROMZEK (1999a) Contracting and accountability issues in a state Medicaid reform: Rhetoric, theories, and reality. En: Public Administration Review, Vol 59 No. 5 (septiembre/octubre), pp. 383-399.

- _____ (1999b). Social service contracting without market competition: Decision processes and institutional changes”, ponencia presentada para la 5th National Public Management Research Conference, Texas A&M University, diciembre, College Station, TX.
- JORDAN, Donald (2000a) Deputy Commissioner for Business Management, Kansas Department of Social and Rehabilitation Services, entrevistado por Jocelyn JOHNSTON, John NALBANDIAN, y Barbara ROMZEK, 30 de mayo.
- _____ (2000b) datos provistos por Deputy Commissioner for Business Management, Kansas Department of Social and Rehabilitation Services, 21 de noviembre.
- KAUFMAN, Herbert (1956) Emerging conflicts in the doctrines of public administration. En: American Political Science Review. Vol. 50 No. 4, pp. 1057-1073.
- KETTL, Donald F. (1993) Sharing Power: Public Governance and Private Markets. Washington, DC: The Brookings Institution.
- KOGER, Chris (1999) Hospital blames privatization act for its shutdown. En: Lawrence Journal World. 9 de junio, p. 1B.
- _____ (2000) Firms’ failures have LMH seeing red. En: Lawrence Journal World. 20 de enero, p. 4B.
- Lawrence Journal World (1999). Foster care contracts up for bid, 3 de octubre, p. 1B, 3B.
- Legislative Division of Post Audit (1995) Examining Contract Oversight by the Kansas Department of Social and Rehabilitation Services, Performance Audit Report 95-52. Julio, Topeka, KS.
- _____ (1997) Reviewing the Department of Social and Rehabilitation Services effort to privatize government services, Performance Audit Report 97-49. Marzo, Topeka, KS.
- _____ (1998) Reviewing substance abuse programs in Kansas, Part II, Performance Audit Report 98-48. 2 de agosto, Topeka, KS.
- _____ (2000). Verifying information provided by the Department of Social and Rehabilitation Services on its compliance with the terms of the foster care lawsuit settlement agreement, Performance Audit Report, Monitoring Report # 11, febrero, Topeka, KS.
- MCLEAN, Jim (1999a) Foster care crisis needs attention. En: Topeka Capital-Journal. 2 de febrero, www.cjonline.com/stories/020299/cyb_mcleancol.shtml.
- _____ (1999b) Foster care changes proposed. En: Topeka Capital-Journal. 2 de abril, www.cjonline.com/stories/040299/cyb_fostercare.shtml.
- MILWARD, H. Brinton (1996) Introduction, en Symposium on the hollow state: Capacity, control, and performance in interorganizational settings. En: Journal of Public Administration Theory and Research. Vol. 6 No. 2, pp. 193-95.
- MIRANDA, Rowan y Allan LERNER (1995) Bureaucracy, organizational redundancy, and the privatization of public services. En: Public Administration Review. Vol. 55 No. 2, pp. 193-200.
- MOE, R. C. (1987) Exploring the limits of privatization. Public Administration Review. Vol. 47 No. 6 pp. 453-460.
- MYERS, Roger (1999a) Foster home closure rate at 50 percent. En: Topeka Capital-Journal. 2 de julio www.cjonline.com/stories/070299/kan_fosterhome.shtml.
- _____ (1999b) Deals reached with contractors. En: Topeka Capital-Journal. 21 de julio, www.cjonline.com/stories/072199/kan_srsdeals.shtml.
- NALBANDIAN, John (1994) Reflections of a ‘pracademic’ on the logic of politics and administration. En: Public Administration Review. No. 54, pp. 531-536 (noviembre/diciembre).
- O’TOOLE, Laurence J., Jr. (1997) Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. En: Public Administration Review. Vol. 57 No. 1, pp. 45-52.
- PACK, Janet Rothenberg (1987) Privatization of public-sector services in theory and practice. En: Journal of Policy Analysis and Management. Vol. 6 No. 4, pp. 523-540.

- PETR, Christopher and Ivy C. JOHNSON (1999) Privatization of foster care in Kansas: A cautionary tale. En: Social Work. Vol. 44 No. 3.
- POSNER, Paul (1999) Accountability and management challenges posed by third party governance tools. Ponencia presentada para el Annual Conference of the American Political Science Association, 2-5 de septiembre, Atlanta.
- RANNEY, Dave (1999a) Foster care contracts up for bid. En: Lawrence Journal World. 3 de octubre, pp. 1B, 3B.
- _____ (1999b) Foster care system falling short of goal. En: Lawrence Journal World. 3 de diciembre, pp. 1A, 3A.
- _____ (2000a) Governor answers questions, looks ahead. En: Lawrence Journal World. 9 de enero, p. 4A.
- _____ (2000b) State foster care contracts pulled from two providers. En: Lawrence Journal World. 22 de febrero, p. 1B.
- _____ (2000c) SRS renews contracts for foster care. En: Lawrence Journal World. 25 de febrero, p. 1A.
- _____ (2000d) Legislator livid SRS contractor can't pay bills. En: Lawrence Journal World. 19 de julio, p. 1A.
- _____ (2000e) Another SRS contractor declares debt. En: Lawrence Journal World. 4 de agosto, p. 1B.
- _____ (2000f) Adoption agency, SRS admit to mistakes. En: Lawrence Journal World. 27 de septiembre, p. 1B.
- ROMZEK, Barbara S. (2000) Dynamics of public sector accountability in an era of reform. En: International Review of Administrative Sciences. Vol. 66 No. 1, pp. 19-42.
- ROMZEK, Barbara S., y Melvin J. DUBNICK (1987) Accountability in the public sector: Lessons from the Challenger tragedy. En: Public Administration Review. Vol. 47 No. 3, pp. 227-38.
- ROMZEK, Barbara S. y Jocelyn M. JOHNSTON (1999) Reforming Medicaid through contracting: The nexus of implementation and organizational culture. En: Journal of Public Administration Research and Theory. Vol. 9 No. 1, pp. 107-139.
- SAVAS, E. S. (1990) A taxonomy of privatization strategies. En: Policy Studies Journal. Vol. 18 No. 2, pp. 343-355.
- _____ (2000) Privatization and Public-Private Partnerships. NY: Chatham House.
- SCHLESINGER, Mark, Robert DORWARD y Richard PULICE (1986) Competitive bidding and states' purchase of services: The case of mental health care in Massachusetts. En: Journal of Policy Analysis and Management. Vol. 5 No. 2, pp. 245-63.
- SCHON, Donald A. (1983) The Reflective Practitioner. New York: Basic Books.
- SCLAR, Elliott, (2000) You Don't Always Get What You Pay For: The Economics of Privatization. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- SHIELDS, Mike (1998a) Group to look at privatized child services. En: Lawrence Journal World. 21 de marzo, p. 1B.
- _____ (1998b) Foster care center celebrates opening. En: Lawrence Journal World. 31 de marzo, pp. 1B, 3B.
- _____ (1998c) Loving the children... hating the system. En: Lawrence Journal World. 26 de abril, pp. 1A, 4A-5A.
- _____ (1998d) Foster care group's critics not allayed by SRS report. En: Lawrence Journal World, 2 de mayo, pp. 1A, 3A.
- _____ (1998e) A troubled system. En: Lawrence Journal World. 15 de agosto, pp. 1A, 4A.
- _____ (1998f) Critics don't realize limits of system, Kaw Valley says. En: Lawrence Journal World, 15 de agosto, p. 4A.

- _____ (1998g) Foster care changes flawed from start, group contends. En: Lawrence Journal World, 24 de septiembre, p. 4B.
- _____ (1998h) Kansas a study in foster case management. En: Lawrence Journal World. 29 de noviembre, p. 6B. (cita el informe del GAO publicado el 21 de noviembre, 1998, disponible en www.gao.gov).
- _____ (1999a) Foster care consultant under fire. En: Lawrence Journal World. 21 de febrero, 1999, pp. 1B, 3B.
- _____ (1999b) Report: New foster-care system flawed. En: Lawrence Journal World, 16 de marzo, p. 1B.
- _____ (1999c) Judge dissects foster care woes. En: Lawrence Journal World. 15 de abril, p. 3B.
- SIEGEL, Gilbert B. (1999) Where are we on local government service contracting? En: Public Productivity and Management Review. Marzo 365-388.
- SMITH, Steven and Michael Lipsky (1993) Nonprofits for Hire. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- WALLIN, Bruce (1997) The need for a privatization process: lessons from development and implementation. En: Public Administration Review. Vol. 57 No. 1, pp 11-20.
- SVARA, James H. (1999) Complementarity of politics and administration as a legitimate alternative to the dichotomy model. En: Administration and Society. Vol. 30 No. 6, pp 676-705.
- _____ (1998) The politics-administration dichotomy model as aberration. En: Public Administration Review. Vol. 58 No. 1, pp 51-58 (enero/febrero).
- WILSON, James Q. (1989) Bureaucracy. New York: Basic Books.
- YERGIN, Daniel y Joseph STANISLAW (1998) The Commanding Heights. New York: Touchstone.

Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del *New Public Management* *

Andrew Nickson

Introducción

Durante la década de los ochenta, muchos países de América Latina llevaron a cabo importantes iniciativas de reforma del Estado. Estas fueron propiciadas principalmente por las fuerzas de la globalización que incrementaron los problemas presupuestarios en los gobiernos e hicieron que el desempeño económico fuera cada vez más dependiente de la capacidad para lidiar con éxito en la intensa competencia internacional. Estos cambios económicos estuvieron, en muchos casos, acompañados de procesos de democratización política que generaron nuevas presiones para reformar las estructuras gubernamentales. La primera fase de estas iniciativas de reforma, que fueron realizadas bajo estrictas condicionantes del FMI y el Banco Mundial, se enfocaron en tres áreas principales como medios para alcanzar un balance fiscal a nivel macroeconómico:

- estrategias de recorte, que comenzaron con la erradicación de nóminas fantasmas de trabajadores, seguidas de importantes reducciones de personal. Los recortes planeados se realizaron en Bolivia y en muchos otros lugares, como en África, cuya amplitud provocó serias pérdidas de mano de obra calificada. Esto también fue especialmente evidente en el caso de Perú (Agenda Perú, 1997: 11);
- privatización de empresas públicas, lo cual generó un mínimo beneficio fiscal. Esta política fue ampliamente aplicada en Argentina;
- descentralización, que implicó la transferencia de responsabilidades en la provisión de servicios y mayor poder fiscal a los gobiernos locales.

Existe un amplio consenso en cuanto a que estas reformas fueron exitosas al reducir el déficit fiscal, pero ellas se realizaron en gran medida sin el beneficio de una clara visión del papel que el Estado quería proyectar, excepto por la simplista opinión de que debía ser “más pequeño”. Por esta razón, esta “primera generación” de reformas no logró ser introducida como una oportunidad de mejorar el desempeño económico en la economía global.

Por lo tanto, durante la década de los noventa, varios países latinoamericanos comenzaron la llamada “segunda generación” de reformas del Estado. Ésta enfatiza su mayor preocupación en torno a lo que se conoce como las “cuatro e”:

- efectividad de la intervención del sector público en términos de cobertura y calidad de servicios;
- eficiencia económica en la provisión de servicios;
- mejora de la equidad en la provisión de servicios a través de un enfoque más dirigido al gasto corriente y de capital en los sectores sociales (especialmente en salud y educación); y
- creación de un entorno propicio para el desarrollo del sector privado.

Aun a pesar de este nuevo interés en el sector público por asuntos de efectividad, eficiencia, equidad y entorno propicio, el sistema de administración pública responsable de alcanzar esos objetivos se mantuvo como un área ajena a los reformadores del Estado. De hecho, en un importante simposio internacional sobre la reforma del Estado llevado a cabo en 1993, no se tenía prácticamente nada que decir sobre la reforma de la administración pública (Bradford, 1994).

Mientras tanto, en las pasadas dos décadas se emprendieron importantes reformas en la administración pública de varios países de la OCDE con el propósito de mejorar el desempeño de las “cuatro e”. Estas reformas, conocidas como “*New Public Management*” (NPM), han sido crecientemente aplicadas en países de bajo y medio nivel de ingreso, poniendo en el tapete la cuestión

(*) Traducido del inglés por el autor. Título original: “Policy Transfer and Public Sector Management Reform in Latin America: the Example of New Public Management”.

de la aplicabilidad universal de la llamada “transferencia de políticas”. Pero todavía se sabe muy poco acerca de la aplicación del NPM en países en desarrollo y en qué medida se ha hecho (Polidano y Hulme, 1999: 122). Este documento examina la aplicación del NPM en América Latina. Comienza con una revisión de los elementos principales del NPM. Más adelante se señalan las principales características del sistema de administración pública en Latinoamérica. Luego se revisan las limitadas iniciativas de NPM en la región, haciendo referencia a algunos casos de estudio. El documento concluye con una evaluación del impacto que el NPM ha tenido en América Latina hasta la fecha.

Antes de continuar, es necesario resaltar dos elementos sobresalientes en la historia de la reforma de la administración pública en América Latina que, en general, también tienen relación con la revisión del tema particular del NPM. Primero, la mayoría de los estudios sobre el tema han tendido a ser de naturaleza altamente prescriptiva. Segundo, existe un marcado sobre-énfasis en los aspectos normativos de la administración pública. En consecuencia, mucho de lo escrito sobre la reforma de la administración pública en Latinoamérica sufre de cuatro desventajas. Primero, existe un marcado acento acerca de las reformas legales como panacea a los problemas administrativos. Segundo, existe una tendencia a exagerar el alcance de las reformas que son realizadas o que están a punto de realizarse. Tercero, se pone relativamente poca atención al análisis de la manera actual en que funciona la administración pública en la práctica. Cuarto, se tiene insuficiente consideración de la importancia de la gestión del cambio como parte del proceso de reforma.

El New Public Management

Los diversos componentes del NPM han sido clasificados en dos grandes ramas, ambas provenientes del sector privado con fines de lucro (Hood, 1991). Primero, existen aquellas iniciativas intra-organizacionales que derivan del gerencialismo y la teoría del agente/principal. Ejemplos clave incluyen:

- Romper con las grandes burocracias al desagregar las funciones en agencias separadas. Esto implica desmembrar las funciones operacionales de los ministerios para constituir agencias ejecutivas separadas. Hay una clara distinción entre la política estratégica del gobierno central y las funciones operacionales de las agencias del gobierno. Las agencias no se relacionan más con el ministro de adscripción a través de la tradicional jerarquía departamental, sino por un acuerdo contractual que incluye objetivos de desempeño especificados.

- Reemplazar las tradicionales “altas jerarquías” con estructuras organizacionales más planas, más responsables y flexibles, reformadas alrededor de sus procesos operacionales sustantivos (por ejemplo, expedición de pasaportes, recolección y publicación de estadísticas, asistencia técnica a pequeños granjeros) más que en las funciones tradicionales de finanzas y personal.

- Establecer una separación entre las fuentes de financiamiento, el consumidor o usuario y la provisión de servicios. Esto implica establecer una clara separación organizacional y financiera entre, por un lado, la definición de las necesidades y pagos por los servicios públicos, y por otro, la provisión efectiva de esos servicios.

- Descentralizar la autoridad gerencial hacia las organizaciones del sector público. Esto implica dar mayor autonomía de gestión a la gerencia superior y al mismo tiempo definir más precisamente sus responsabilidades gerenciales, a través de objetivos de desempeño establecidos en contratos a plazo determinado.

- Entregar el control financiero y presupuestario a las unidades descentralizadas a través de la creación de centros presupuestarios. Esta delegación de responsabilidad financiera proporciona a los directivos una mayor flexibilidad para establecer la mejor relación costo-efectividad, asegurando la provisión de los servicios requeridos para un estándar predeterminado.

- Cambiar desde una orientación centrada en los insumos y en los procesos hacia otra orientada a los resultados, en lo que se refiere a los mecanismos de control y rendición de cuentas. Esto implica

dar un mayor énfasis a la distribución de recursos con base en resultados, a los acuerdos de desempeño y a pagos relacionados con el desempeño. Esto requiere de directivos para trabajar con metas e indicadores de desempeño y de resultados.

Segundo, existen aquellas iniciativas inter-organizacionales que se originan en la Nueva Economía Institucional, y que enfatizan en los mercados y la competencia como una forma de dar “voz y voto” a los usuarios y promover la eficiencia en la provisión de servicios. Ejemplos clave incluyen:

- Introducción de mecanismos de mercado y cuasi-mercado para estimular la competencia entre proveedores de servicios, con la creencia de que esto promoverá ahorro en los costos y responsabilidad en el cliente. Los instrumentos más comunes son la contratación externa, las franquicias, los mercados internos, los vales, y los cargos y cuotas a los usuarios.

- Énfasis en la calidad, en un esfuerzo por hacer que los servicios públicos estén más dirigidos hacia la “demanda” que a la “oferta. Esta nueva orientación hacia el cliente se expresa en iniciativas como las “cartas de ciudadanos”.

- Cambio en las relaciones laborales, al pasar de una carrera tradicional a una preferencia por contratos de tiempo limitado para personal directivo, pagos determinados por cada situación más que salarios uniformes fijos, uso de amplios incentivos monetarios, y fijación de remuneraciones relacionadas con el desempeño.

Otros estudiosos han abogado por una visión del NPM más amplia que la de Hood. Ésta incluye un enfoque más pragmático, donde el NPM no es visto como una perspectiva filosófica, sino como una respuesta racional a algunas presiones que los gobiernos tienen que enfrentar como resultado de la globalización (Ormond y Löffler, 1998). *Governance in Transition* (OCDE, 1995: 28) identifica los siguientes temas comunes de reforma, diseñados para lograr una administración orientada a resultados:

- delegar autoridad, dotar de flexibilidad;
- asegurar desempeño, control y rendición de cuentas;
- desarrollar competencia y alternativas;
- proporcionar servicio responsable a los ciudadanos;
- mejorar el manejo de los recursos humanos;
- explotar la tecnología de la información;
- mejorar la calidad de la regulación; y
- fortalecer las funciones del gobierno central.

Esta ambigua, amplia y desordenada definición considera el NPM como una caja de herramientas de donde los gobiernos pueden seleccionar implementos aislados acordes a sus necesidades particulares. Consecuentemente, hace del NPM un paradigma más transferible.

El sistema de administración pública en América Latina y el NPM

Un elemento clave del sistema de administración pública en América Latina, que la distingue de sus contrapartes en el resto del mundo, es la tradición centralista del *caudillismo* (cacique político). Esta cultura política de favores prospera en ausencia de estabilidad laboral y por la constante rotación de una burocracia mal pagada y sobrecargada. El empleo en el sector público no es visto como un insumo requerido en función de alcanzar resultados para los ciudadanos bajo la forma de suministro de servicios. Por el contrario, es visto como un resultado para sí mismo -es sólo una recompensa por favores realizados o por realizar. Debido fundamentalmente al clientelismo, los sistemas de personal continúan siendo débiles y altamente fragmentados a lo largo de la región, y el reclutamiento y promoción se basan todavía en el patronazgo más que en el mérito. Sólo Chile se ha aproximado a un sistema genuino de carrera en la administración pública. Pero aun ahí, como en el resto de la región, la carrera se ve truncada en el nivel de jefe de departamento porque justo arriba de él están los cargos de confianza, cuyos titulares cambian frecuentemente como consecuencia de los cambios en el nivel político.

Así, la ausencia de un sistema genuino de carrera es un rasgo significativo de la administración pública en América Latina que la distingue de sus contrapartes en otras partes del mundo. Los lazos políticos y familiares tienen una mayor influencia en la selección del personal en todos sus niveles. Los cargos raramente son anunciados, y los intentos por reclutar personal mediante concursos de oposición han sido con frecuencia frustrados como consecuencia del reclutamiento de personal “temporal”, quienes posteriormente ingresan el registro permanente. Aun cuando el reclutamiento tenga la apariencia de una competencia abierta, las consideraciones clientelistas continúan jugando un papel en la decisión final. La sutil manipulación de prácticas basadas en méritos para encubrir el clientelismo también se encuentra en el caso de los ascensos. Los criterios de promoción son generalmente definidos de manera rígida y están basados principalmente en la antigüedad en el servicio y en cualidades educativas más que en el desempeño laboral. Aunque se han introducido formas elementales de evaluación de personal, la relación clientelar inhibe usualmente cualquier evaluación significativa de desempeño.

La ausencia de un *staff* permanente de administradores superiores de carrera ha generado un incremento de aspectos negativos dentro del sistema de administración pública de América Latina, lo cual plantea dificultades para la introducción de iniciativas de NPM, como las siguientes:

- Conlleva un serio problema de discontinuidad y pérdida de memoria institucional en tiempos de cambio político, así como también impulsa el abuso del “cortoplacismo” y de la “gerencia de crisis” en la toma de decisiones. Todo esto representa un serio obstáculo para la sustentabilidad de iniciativas de NPM.

- Las disposiciones legales para la transparencia y rendición de cuentas de los sistemas de personal son raramente cumplidas debido al fuerte predominio del clientelismo. Como resultado, las habilidades regulatorias y emprendedoras requeridas por las iniciativas de NPM suelen estar ausentes.

- La carencia de una ética profesional significa que la confianza al interior de la burocracia no está basada en un código amplio de conducta sino sobre relaciones personales clientelares, donde la lealtad es inestable y limitada.

- La rendición de cuentas a la sociedad civil es débil y la información es ocultada al público. Debido a que la fidelidad principal de los administradores públicos es hacia los nexos clientelares y no a los cuerpos profesionales, ellos se niegan a impulsar la participación de los ciudadanos en los procesos de formulación de las políticas públicas. Esto generalmente contribuye a la mala asignación de los recursos.

- Se carece de mecanismos eficientes para evaluar el desempeño del sector público. Los programas son evaluados de acuerdo al mero cumplimiento de los procedimientos, por ejemplo, la cantidad de presupuesto que se gasta y no la eficiencia del gasto. En ausencia de una ética profesional, existe un sentido mínimo de responsabilidad compartida entre la línea de ministros y la del Ministro de Finanzas en relación con la ejecución de auditorías. Los mecanismos de control enfatizan la contabilidad pero no la rendición de cuentas, especialmente la responsabilidad individual por los resultados.

Además de la ausencia de un servicio civil de carrera, hay otros dos elementos de la cultura administrativa de América Latina que impone dificultades para la introducción de iniciativas de NPM. La primera es el sistema presidencial de gobierno que prevalece en la región. Mientras las reformas del Estado son complejas y difíciles de realizar en cualquier país, se argumenta que podrían ser más sencillas en aquellos países del mundo en desarrollo donde prevalecen los sistemas parlamentarios. Estos sistemas generalmente proporcionan mayor coherencia entre el poder ejecutivo y el legislativo, cuya armonía es decisiva para obtener cambios legislativos necesarios en reformas fundamentales como las organizacionales, financieras y de gestión de personal. Quizás no es sorprendente que la mayoría de las reformas exitosas y de fondo entre los países de la OCDE se hayan ubicado en el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia. El efecto de demostración de estos casos exitosos es

considerablemente fácil de replicar en aquellos países anglófonos que tienen un sistema parlamentario. Esta transferencia de política puede ser más problemática en los países de Latinoamérica, donde los sistemas presidenciales, que generalmente se caracterizan por una extrema falta de coherencia entre los poderes ejecutivo y legislativo, son la norma (Rowat, 1996: 4).

El segundo elemento que obstaculiza la introducción de reformas de NPM es la rígida interpretación de la tradición luso-hispana del derecho administrativo que infunde el sistema de administración pública en toda la región. Esta tradición se basa en los principios de legitimidad de los procedimientos, más enfocados a los insumos que a los resultados. Este enfoque en los medios más que en las metas de la administración pública impone límites en la transferencia de autoridad y restringe los procedimientos de rendición de cuentas. Esto es más notorio con respecto a la manera como funciona la oficina del contralor general, que es una especie de oficina de auditoría nacional. Su objetivo último es asegurar la legalidad en la generación del ingreso y en el gasto. Por lo tanto, el desempeño del sector público se evalúa en términos de conformidad presupuestaria, correcta administración financiera y legalidad. Esta forma de supervisión de las finanzas es en su naturaleza esencialmente punitiva y no actúa como soporte a la cuestión. La oficina del contralor general proporciona escasa orientación en relación con las prácticas gerenciales, no realiza análisis comparativos del gasto en los diferentes ministerios, y por lo tanto, ofrece información mínima sobre la eficiencia y la efectividad de la gestión en el sector público. América Latina puede ser quizás una región donde “la completa realización del NPM requiere de profundos cambios en el marco legal e institucional” (Ormond y Löffler, 1998: 12).

Una revisión del alcance en la implementación del NPM en América Latina

Debido en parte a los aspectos estructurales señalados anteriormente, la introducción de iniciativas tipo NPM dentro del sistema de administración pública en América Latina ha sido muy limitada hasta la fecha. Como resultado de la privatización generalizada de corporaciones de agua, de electricidad y de telecomunicaciones que tuvo lugar durante la llamada “primera generación” de reformas, existe en la actualidad una experiencia considerable para el establecimiento de instituciones reguladoras, aunque éstas sufren de problemas de falta de autonomía de gestión y de captura de la función reguladora.

A pesar de los avances notables tendientes a una mayor descentralización de funciones hacia el gobierno municipal (Nickson, 1995), el gobierno central continúa altamente concentrado en toda América Latina. La desconcentración de la responsabilidad directiva dentro de los ministerios en relación con la gestión de personal y de las finanzas, permanece sorprendentemente limitada tanto funcional como geográficamente. Aunque la descentralización en el manejo del pago de nómina a través de la banca comercial se ha extendido, el nivel de negociación de la remuneración, así como los contratos y despidos, todavía tienen un alto grado de centralización. La delegación de autoridad presupuestaria hacia directivos de línea en los ministerios centrales es difícil de encontrar. En general, el balance entre control y flexibilidad está fuertemente inclinado hacia el primero.

La delegación de la autoridad directiva a través del establecimiento de agencias ejecutivas y contratos asociados al desempeño es un mecanismo importante para incrementar la rendición de cuentas y para la promoción de un sistema de gestión orientado a resultados -y a la evaluación- dentro del sector público. Pero aunque pueda pensarse lo contrario, la experiencia actual de las agencias ejecutivas y contratos asociados al desempeño ha sido muy limitado en América Latina. En ningún país de la región un director general ha sido recompensado con base en un contrato ligado a la evaluación del desempeño. Una razón primordial es la ausencia de tradición en torno a un mecanismo transparente para la designación y evaluación del desempeño de los altos administradores públicos. Sin estas estructuras, la designación de ejecutivos superiores de las agencias sobre la base del patronazgo político podría aumentar el nivel de corrupción.

La aplicación en el sector público de mecanismos orientados al mercado (MTMs, por sus siglas

en inglés) también ha sido muy limitada. En el caso de las contrataciones externas, donde el sector público compra al sector privado un servicio que tradicionalmente era producido internamente, se aplica más la letra que el espíritu del NPM. Antes de la aparición del paradigma del NPM, dicha modalidad ya se había extendido en el nivel del gobierno central (por ejemplo, alimentación, limpieza e impresión) y en el nivel municipal (por ejemplo, recolección de basura). Pero la eficiencia siguió siendo limitada por la falta de transparencia en la adjudicación de contratos y el débil seguimiento de su implementación. La práctica de la “prueba de mercado”, donde en operaciones internas también es permitido hacer una oferta, es virtualmente desconocida. La asignación de estos contratos ha tendido a hacerse de manera secreta; incluso los detalles de los contratos son confidenciales, y se ha puesto poca atención a la introducción de indicadores de desempeño o a la implementación de cláusulas de penalizaciones. Los cobros a los usuarios de servicios han sido ampliamente utilizados en México y Argentina para financiar la construcción de autopistas, pero la eficiencia obtenida ha sido reducida por la corrupción en la adjudicación de contratos y en la distribución de los ingresos por peajes. Por esta razón, los ciudadanos no han percibido la “contratación externa” como un mecanismo para mejorar la calidad en la provisión de servicios.

Los países de América Latina están empezando a financiar los servicios públicos a través de cobros a usuarios. El objetivo de cobrar cuotas no es sólo recuperar costos, sino también hacer los servicios públicos más efectivos, eficientes y equitativos. Esto se logra a través de la transparencia en los costos y beneficios de los servicios individuales tanto para los usuarios como para los proveedores. Como resultado, se genera disciplina sobre la demanda de servicios en los usuarios y también se promueve la conciencia de costo y la orientación hacia el consumidor por parte de los oferentes. El cobro a usuarios ha sido introducido poco a poco en los hospitales de Venezuela en respuesta a la crisis financiera del sector salud. Para retener los ingresos generados por el cobro a los usuarios, fue necesario realizar cambios en el marco legal, incluyendo el establecimiento de fundaciones médicas sin fines de lucro. La introducción del cobro a usuarios en el sector educativo ha sido mucho más limitada. Esto ha sido evidente en la educación superior, donde los programas de financiamiento tradicionales continúan apoyando una enorme y regresiva transferencia de ingreso hacia los tres deciles más altos de población.

El establecimiento de cuasi-mercados en determinados programas sociales por medio del uso de vales (*vouchers*) como vehículo para la provisión de bienes meritorios permanece casi inexistente en la región. Bajo esta modalidad, los individuos adquieren títulos sobre un bien o servicio que pueden hacer efectivo ante proveedores específicos, quienes los transforman en dinero ante una agencia de financiamiento. Los vales usualmente son papeles con el nombre de la persona a la que se autoriza recibir un servicio específico, el cual puede obtener de una lista de proveedores designados. Un ejemplo poco común es un programa pionero auspiciado por la OMS en Nicaragua que trata de la distribución mensual de vales a prostitutas callejeras que cubren el costo mensual de un examen de VIH. Este programa ha probado ser un mecanismo de gran efectividad para mejorar la calidad y de orientación al consumidor del servicio ofrecido por los médicos.

Las medidas para mejorar la rendición de cuentas a los ciudadanos, como las cartas ciudadanas, códigos de conducta y la publicación de indicadores de desempeño en el logro de objetivos todavía son muy limitadas. Generalmente son el resultado de iniciativas de reformadores individuales (alcaldes, gobernadores estatales y ministros). Estas iniciativas pocas veces son institucionalizadas y los cambios en el liderazgo político les quitan sustentabilidad.

El perfil de un país y dos estudios de caso

En la mayoría de los países latinoamericanos, las iniciativas de NPM han sido introducidas de manera azarosa y poco sistemática. La excepción es Brasil, donde el gobierno nacional realizó un intento concertado para introducir la reforma del sector público dentro de un paradigma consistente de

NPM. Ahora examinaremos esa experiencia, la cual estará seguida por dos estudios de caso sobre iniciativas basadas en el NPM que han atraído la atención internacional: la reforma de la autoridad tributaria nacional de Perú y la introducción de la tecnología de Internet para la administración de los impuestos en Brasil. Es importante destacar que el resultado esperado de ambas iniciativas era el mejoramiento en la recaudación del ingreso fiscal. Esto sugiere que el “imperativo fiscal” que ha caracterizado a la “primera generación” de reformas todavía ofrece un mayor apoyo político para la innovación de la gestión que en otras ramas de la administración pública de la región.

El *New Public Management* en Brasil

Cuando el Presidente Fernando Henrique Cardoso asumió el cargo en 1995, se reconocía una profunda crisis en la administración pública de Brasil como reflejo de una todavía mayor crisis política y fiscal del Estado (Bresser Pereira, 1997: 5). La severa crisis del sistema de administración pública, en el que el clientelismo era ya endémico, había sido provocada por la extrema rigidez burocrática introducida por la Constitución de 1988. Nuevos estudios sugieren que el problema de los altos costos de la nómina en el sector público no era generado por el exceso de empleos en el gobierno, sino por los excesivamente altos sueldos, pensiones y bonos. En comparación con empleados igualmente calificados en el sector privado, los salarios de los empleados públicos eran de 30% a 50% más altos en la administración federal, judicial y legislativa, y de 20% a 35% más altos en las empresas estatales y federales. Comparadas con las de sus contrapartes en el sector privado, las pensiones de los servidores públicos eran de 25% a 50% más altas, dependiendo del nivel de salario, género y ocupación. También en comparación con los trabajadores igualmente calificados en el sector privado, la estabilidad laboral o permanencia en el cargo era entre 15% y 30% mayor para empleados del gobierno (Foguel et al., 1999).

El gobierno de Cardoso anunció un ambicioso plan para la reforma de la administración pública: el *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (Informe Oficial sobre la Reforma del Aparato Estatal), que fue aprobado en septiembre de 1995. Se creó un nuevo Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado (MARE) como punta de lanza de las reformas. El contenido de las reformas propuestas reflejaban el pensamiento de Luiz Carlos Bresser Pereira, el nuevo titular del MARE. Como ex-profesor de administración pública, había estado fuertemente influido por la experiencia británica en NPM y fue un importante exponente de sus virtudes en América Latina.

El plan dividió a las instituciones del sector público en cuatro categorías. Primero, las instituciones centrales de gobierno con la función estratégica de definir la política pública en los niveles federal, estatal y municipal. Segundo, las actividades operativas que se desarrollan en sectores definidos como exclusivos del Estado, las que funcionarían a través del establecimiento de agencias ejecutivas. Tercero, las actividades operativas en sectores definidos como no exclusivos del Estado (por ejemplo: hospitales, universidades, museos y centros de investigación). Estas se llevarían a cabo a través de organizaciones sociales (públicas no estatales) como las fundaciones sin fines de lucro. Finalmente, las actividades mercantiles que serían privatizadas. El centro estratégico utilizaría un nuevo instrumento: el contrato de gestión, orientado a definir los objetivos de las agencias ejecutivas y organizaciones sociales, determinar sus respectivos indicadores de desempeño, y garantizar los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para que puedan llevar a cabo los objetivos acordados. Los gerentes de las agencias ejecutivas y organizaciones sociales tendrían independencia financiera para manejar sus propios presupuestos, contratar y despedir personal y determinar sus niveles de salario. También podrían comprar insumos de acuerdo con los principios generales de adquisición en lugar de tener que seguir las normas detalladas y restrictivas del pasado. El respaldo al plan de reforma fue un fuerte compromiso para visualizar al ciudadano como un cliente directo del Estado y no como había sido hasta entonces, un contribuyente.

A pesar de las elevadas expectativas iniciales, poco se ha logrado hasta la fecha en relación con la

implementación de la agenda de reforma. Para 1999, el trabajo apenas había comenzado al establecer una agencia ejecutiva, el Instituto Nacional de Medidas y Normas Técnicas (INMETRO), y dos organizaciones sociales: un servicio federal de radiodifusión (*Fundação Roquette Pinto*) y un laboratorio de investigación en el Ministerio de Ciencia y Tecnología (*Laboratório Nacional de Luz Síncrotron*). Al mismo tiempo, existieron planes para comenzar a trabajar en otras tres agencias ejecutivas: el Instituto Nacional de Estadísticas (IBGE), el Instituto Nacional para el Medio Ambiente (IBAMA) y el Consejo para la Defensa de la Competencia (CADE), una agencia para supervisar la ley antimonopolio, además de cuatro organizaciones sociales, la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), catorce hospitales federales en Río de Janeiro, una agencia ambiental (*Bioamazônia*) y dos reservas ecológicas (parques *Tijuca e Iguaçu*). Todas estas iniciativas dependían de un préstamo financiero blando del Banco Interamericano de Desarrollo (Elena, 1998: 8-9).

El avance extremadamente lento en la implementación de las iniciativas de NPM se debió a que se dependía de una reforma a los artículos administrativos de la Constitución de 1988. Sólo así se permitiría la flexibilización laboral, el final del régimen jurídico único para todos los empleos del sector público, incluyendo los de las llamadas agencias y fundaciones autónomas, el fin de la *isonomía* salarial como precepto constitucional, aspectos que constituyen precondiciones estructurales para la introducción de las agencias ejecutivas y la contratación externa. Hasta ahora, las unidades señaladas para convertirse en agencias ejecutivas forman parte de los ministerios, y por lo tanto, tienen las mismas restricciones legales y de gestión del ministerio al cual pertenecen. Actualmente, los empleados del sector público no pueden ser destituidos por ineficiencia en el desempeño ni por exceso de personal superfluo. Otro prerequisite para la reforma administrativa está relacionado con la reforma a los artículos de la Constitución de 1988 concernientes a la seguridad social. Primero, ésta debería permitir que el retiro sea consecuencia de la edad y tiempo en el servicio, por lo cual debería extenderse la edad de retiro de los actuales 50 años a la de 60 años. Segundo, la reforma convertiría el valor de los beneficios de retiro proporcionales a las contribuciones individuales, y no iguales al 100% del salario final, como lo dice la Constitución de 1988. El revés político que sufrió el gobierno de Cardoso en relación con estas enmiendas constitucionales acerca del empleo y la seguridad social en el sector público congelaron las reformas de NPM en Brasil. La resistencia provino de dos frentes. El primero fue de los niveles medios y más bajos de la administración pública, impulsados por sus respectivos sindicatos. El segundo fue de los políticos patrimonialistas, quienes temieron perder control sobre los mecanismos de apoyo clientelares. Mientras tanto, a nivel federal ha sido imposible implementar planes para organizaciones sociales en las universidades federales debido a la resistencia de profesores y empleados administrativos, quienes han arremetido contra las propuestas como equivalentes a la privatización.

Estudio de Caso 1: Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) - Perú

La experiencia reciente del SUNAT, la autoridad tributaria de Perú, es un claro ejemplo de las posibilidades y problemas de introducir una reforma del tipo NPM en América Latina. Es también un ejemplo de lo que los estudiosos han llamado “un nuevo giro en el debate acerca de la aplicabilidad del NPM en naciones en desarrollo” (Polidano y Hulme, 1999: 123). En los países miembros de la OCDE se argumenta cada vez más que las reformas de NPM pueden debilitar los estándares éticos y fomentar la corrupción debido a la alta autonomía de gestión que implica (Doig, 1997). Sin embargo, en el caso del SUNAT las reformas están siendo utilizadas para contener la corrupción. Este es un caso de reforma tipo NPM que aparentemente es emprendida por cuestiones no usualmente asociadas al NPM.

Para la primera mitad de los años noventa, un período de hiperinflación y serios problemas macroeconómicos, la tasa impositiva de Perú se había reducido a 4,9% del PIB. Los 3.000 funcionarios del departamento de impuestos tenían sueldos muy bajos y la corrupción se había extendido dentro de la organización. Bajo fuertes presiones externas, el recién formado gobierno del Presidente Fujimori

introdujo una reforma radical en la administración de impuestos como un esfuerzo por cumplir con los severos requisitos fiscales que el FMI estableció como condición para prestar asistencia. A mediados de 1991 se creó una nueva autoridad impositiva, la Superintendencia Nacional de Administraciones Tributaria (SUNAT). Ésta ya no dependía del Ministerio de Economía y Finanzas, y rendía cuentas directamente a la presidencia. Su alto grado de autonomía financiera y de gestión la protegió del clientelismo y la corrupción. Basado en el mérito, se reclutó un equipo gerencial de alto nivel, y el grueso de los funcionarios (2.034), de un total de 3.025, fue despedido. Ese personal fue reemplazado por recién graduados, quienes fueron seleccionados con base en un concurso público. Se creó el Instituto para la Administración Tributaria (IAT) para entrenar al nuevo personal. Todos los funcionarios fueron ubicados con contratos de corto plazo, sujetos a una evaluación semestral de desempeño. Con dos fallas consecutivas en la evaluación se les despedía de inmediato.

El nuevo liderazgo del SUNAT simplificó el sistema de impuestos reduciendo el número de tributos de 60 a nueve. Se introdujo una estricta igualdad en el trato a los contribuyentes, en agudo contraste con la tradición anterior de favoritismo desenfrenado a cambio de sobornos. Como resultado, la tasa impositiva creció rápidamente hasta 13% en 1993. La independencia financiera del SUNAT fue garantizada por una norma que le permitió retener 2% de los impuestos recaudados para cubrir sus propios gastos en personal y capital. Para 1992, el número de personal había regresado a los 3.025 de 1990, aunque el perfil de ese personal había cambiado dramáticamente. Los salarios mensuales promedio habían crecido de \$150 en 1990 a \$1.200 en 1993. Se desarrolló un fuerte sentido de grupo entre los miembros del SUNAT, quienes inmediatamente fueron identificados como un cuerpo de élite dentro del servicio civil.

Sin embargo, al mejorar el esfuerzo fiscal y la situación macroeconómica general del país, la presión externa por parte del FMI disminuyó. De 1996 en adelante, las características tradicionales de la administración pública comenzaron a resurgir dentro del SUNAT. El gobierno cambió varias veces a su director, lo cual condujo a una pérdida de cohesión administrativa. Los planes para una reforma más amplia de la administración pública se abandonaron en 1997. Como su “mística” comenzó a desvanecerse y los controles internos de personal se perdieron, resurgió un juego dispar dentro del SUNAT con una creciente evidencia de favoritismo político en el trato a los contribuyentes.

Los crecientes problemas que debió enfrentar el SUNAT resaltaron un ingrediente faltante que diferencia esta experiencia de los parámetros clásicos del NPM. Aunque a la organización se le reconoció un alto grado de autonomía financiera y de gestión, nunca se la formalizó a través de contrato de gestión que la hiciera legalmente vinculante. Por el contrario, el grado de autonomía permaneció condicionado a la buena voluntad de la presidencia. Cuando esa voluntad terminó, el SUNAT se volvió vulnerable una vez más a las presiones tradicionales del clientelismo encontrado en el resto de la administración pública. La experiencia del SUNAT sugiere que la combinación de crisis económica con presiones externas es un elemento clave para la introducción de iniciativas de NPM en la administración pública de América Latina. También sugiere que, en ausencia de contratos de gestión, tales reformas no pueden sostenerse una vez que las condiciones mencionadas desaparecen.

Estudio de Caso 2: El uso de Internet para la declaración de impuestos - Brasil

En marzo de 1997, Brasil se convirtió en el primer país del mundo en utilizar el Internet para recibir las declaraciones de impuesto a la renta. La innovación, conocida como *Receitinet* (<http://www.receita.fazenda.gov.br>), fue impulsada por la Secretaria da Receita Federal (SRF), el departamento federal encargado de las políticas y recaudación de impuestos. La SRF maneja el complejo sistema de impuestos en Brasil, incluyendo el impuesto al ingreso de personas y empresas, un impuesto a la producción industrial, a la propiedad rural, así como impuestos de aduana sobre el comercio internacional. La SRF tiene 500 oficinas por todo el país y 20.000 empleados. El ingreso tributario anual es cerca de \$100.000 millones, equivalente aproximado al 11% del PIB.

La innovación fue un éxito instantáneo. Se realizaron cerca de 600.000 declaraciones en 1997. En 1998, esta cifra se incrementó más allá de las expectativas a 3,8 millones, equivalente a 40% del número total de declaraciones. La innovación produjo mayores ganancias en costo-beneficio y en rendición de cuentas a los ciudadanos. La percepción pública en torno a la SRF ha mejorado dramáticamente como resultado de un enfoque más dirigido al ciudadano iniciado por el *Receitanet*. El tiempo promedio para procesar las planillas de impuesto ha disminuido de 4,5 meses a 45 días, y el costo unitario de procesamiento se ha reducido la mitad. En 1999, el *Receitanet* ganó el premio por la mejor innovación en el sector público de Brasil. Dos conclusiones pueden extraerse de esta experiencia. Primero, no puede subestimarse la buena disposición pública para aceptar innovaciones radicales en la gestión del sector público. Segundo, estas innovaciones sólo pueden prosperar donde los directivos tienen la libertad para manejar los parámetros de toma de decisiones más allá del rechazo al riesgo definido por el análisis costo-beneficio convencional.

La búsqueda de un servicio civil profesional

El muy limitado impacto de las iniciativas de NPM en América Latina hasta la fecha puede estar relacionado con la ausencia de un factor clave requerido para su éxito: el llamado servicio civil profesional. La reforma del servicio civil está entre los ingredientes cruciales para una mejora sostenida en la capacidad del Estado para desempeñar sus dos funciones principales de formulación de política en el período después del ajuste. La primera es crear el ambiente propicio para el funcionamiento eficiente del sector privado, y la segunda es crear un ambiente de regulación para la provisión eficiente de los servicios públicos básicos. De todas las actividades del sector público, la reforma de servicio civil es el área donde el éxito ha sido más difícil de alcanzar.

Se han realizado diversos intentos, algunos de hace décadas, para introducir un servicio civil profesional en varios de los países más grandes de Latinoamérica, pero pocos se han enraizado. El experimento más serio fue en Argentina, donde se creó en 1986 el Cuerpo de Administradores Gubernamentales (AGs), una élite de directivos de alto nivel. Los integrantes se escogieron con base en un examen y entrevista competitivos, pero sólo fueron confirmados después de haber completado satisfactoriamente un programa intensivo de entrenamiento. Entre 1988 y 1995, se reclutó un total de 198 AGs en cuatro grupos separados. Fueron distribuidos en diversas instituciones federales, estatales y municipales. Después de 1995, la interferencia política del gobierno del presidente Menem llevó a crecientes problemas en el programa. El criterio de selección de instituciones sometidas al programa de AGs se volvió sujeto de favoritismo político y no de una planeación de carrera. Después de 1995 no se reclutaron más grupos. La falta de “sangre nueva” contribuyó al desarrollo de un poderoso sentido de lealtad hacia el grupo entre los restantes AGs, lo cual los hizo prácticamente inmunes al escrutinio externo. La evaluación del desempeño se lleva a cabo por un comité seleccionado por la misma Asociación de AGs y ningún miembro ha sido despedido del servicio desde su creación.

En 1993, casi al mismo tiempo en que comenzó a desmoronarse la iniciativa de AGs, el gobierno argentino introdujo un mayor avance hacia la profesionalización de la administración pública, conocido como Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA). Éste incorporó a un nuevo sistema de clasificación del trabajo, consistente en seis niveles con diez grados de puntuación dentro de cada nivel. La promoción de un nivel a otro es sólo por competencia, y la promoción por grado resulta de una combinación de evaluación del desempeño y entrenamiento. En contraste, la promoción basada en la antigüedad es eliminada totalmente. A pesar de esta reforma radical, hay indicios de que la selección en los tres niveles directivos superiores está todavía sujeta a la influencia política. Tal afirmación descansa en los ajustes que se hacen a las descripciones de puestos con el fin de adaptarlas a los perfiles particulares de los candidatos preferidos. En teoría, todos los aspirantes al sistema de administración pública deberían ser seleccionados exclusivamente por méritos, de acuerdo con los procedimientos del SINAPA. No obstante, hay otros dos medios para el reclutamiento. El primero es a

través de contratos temporales para realizar tareas específicas. Estos son asociados generalmente con proyectos relacionados con el financiamiento del Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo. El segundo es a través del uso discrecional de partidas presupuestarias preestablecidas, pagadas por hora, para trabajos como de docencia o de supervisión electoral. En la práctica, esto frecuentemente se utiliza para cubrir costos de personal ordinarios.

En México, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la de Educación, la Comisión Electoral, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, y el Servicio Profesional de Agricultura son los únicos organismos de la administración pública que tienen un cuasi-servicio civil de carrera. Pero todas ellas son iniciativas pequeñas y aisladas que cubren no más de 30.000 empleados de un total de 1,5 millones de la nómina total del gobierno federal (Pardo, 1996). Además, la movilidad horizontal, como elemento fundamental de un sistema de servicio civil integrado, está ausente entre estos empleados que fueron seleccionados con base en el mérito. La mayoría de los 120.000 cargos del nivel medio dentro de la administración pública permanecen como puestos discrecionales y no basados en el mérito (Méndez, 1997: 7).

En 1996, el gobierno mexicano del Presidente Zedillo anunció el Programa Nacional de Desarrollo Administrativo (PNDA), el último de una larga lista de planes para modernizar la administración pública, para convertirse en la punta de lanza de la nueva Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). Las propuestas centrales incluían la introducción de un proceso de selección para entrar a la administración pública, programas de entrenamiento en servicio, fortalecimiento de los valores cívicos y éticos de los administradores públicos, y una más efectiva ejecución de las leyes existentes para controlar su comportamiento. Un elemento clave de las reformas anunciadas fue la introducción de estándares de servicio e indicadores de desempeño y de los respectivos sistemas de monitoreo. La SECODAM también comenzó a clasificar las instituciones del sector público de acuerdo con su grado de buen trato al cliente. Estas reformas del tipo NPM han tenido algún éxito, como en los estados de Nuevo León (Roel, 1996), Tamaulipas y Chihuahua. Una iniciativa muy pregonada tuvo lugar en 1998, cuando el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) fue reconocido con el rango de “agencia ejecutiva”. Pero algunos meses más tarde sus actividades se descentralizaron hacia los treinta y un estados de la nación.

El éxito a largo plazo de las iniciativas de la SECODAM fue condicionado a la implementación de planes relacionados con la introducción, en el marco del PNDA, de un servicio civil profesional entre los 120.000 puestos de jerarquía media a superior en los administradores públicos. Éstos generalmente son cargos de *confianza*, donde la designación se basa primordialmente en el criterio político. El anteproyecto de ley contemplaba un sistema de clasificación del trabajo de tres niveles con siete puntos en cada nivel. El ingreso al servicio sería por medio de un examen y estaría abierto a candidatos internos y externos al sector público. Originalmente se consideró que la legislación necesaria sería aprobada en 1997, y el sistema introducido a partir de 1999. Pero los planes se toparon con un obstáculo cuando los sindicatos, que representaban los niveles más bajos de trabajadores de la administración pública, se opusieron. Los sindicatos se manifestaron a favor de tener un solo sistema que cubriera los cargos de los niveles bajos y medios, el cual sería controlado efectivamente por ellos.

En varios países se crearon los institutos nacionales de administración pública durante los años ochenta. Principalmente se destacan los de Argentina (Instituto Nacional de la Administración Pública, INAP), Brasil (Escola Nacional de Administração Pública, ENAP) y México (Instituto Nacional de Administración Pública, INAP). Los tres se basaron en el sistema francés de la Ecole Nationale d'Administration (ENA). Pero sólo en el caso de Argentina, como se mencionó anteriormente, se realizó un esfuerzo para integrar el entrenamiento de los servidores públicos de élite con la subsiguiente planeación de la carrera, lo cual es un ingrediente esencial del modelo francés. A finales de la década de los noventa, un alto servidor público francés llevó a cabo una revisión interna de la experiencia de transferir el modelo francés de entrenamiento de la administración pública a

Latinoamérica, y concluyó que había sido un enorme fracaso. En los tres países, los institutos nacionales de administración pública se habían infectado con las enfermedades del sistema de administración pública -clientelismo, inflexibilidad laboral, rigidez organizacional y cambios constantes de directivos- que tenían encargado erradicar¹.

Conclusión

En un marcado contraste con el mejoramiento de la gestión macroeconómica en la región, el desempeño general del sistema de administración pública en América Latina no ha mostrado una mejora importante en los años recientes, con la notable excepción de Chile. El debate y la práctica de la reforma del Estado en América Latina se han enfocado en el diseño de políticas (equilibrio fiscal, privatización y descentralización) y han descuidado los problemas de la implementación de las políticas. Las presiones de la globalización y la estrechez fiscal continúan haciendo las reformas obligatorias en esta área con el fin de “obtener más por menos”. Las ideas del NPM pueden ser adaptadas y aplicadas de manera útil para hacer una administración pública latinoamericana más receptiva y eficiente. La necesidad de tales medidas ha sido públicamente reconocida por la institución líder para la administración pública en la región (CLAD, 1998).

Pero sólo un número muy limitado de reformas del tipo NPM ha sido introducido durante los años noventa. Esto refleja un problema más amplio de transferencia de políticas con el que ha sido identificado el NPM en otras partes del mundo, especialmente en el hecho de que el ritmo, diseño y contenido de las reformas han sido dirigidos por agencias de financiamiento externas. En contraste, la “propiedad” local del proceso de reforma ha sido principalmente de naturaleza retórica e instrumental, y diseñado para el acceso a préstamos externos. Esto ha implicado que la marcha de la reforma haya sido lenta y muy irregular hasta la fecha. La política de personal sigue orientada hacia la reducción del tamaño de la nómina *per se*, con poca atención puesta en el crecimiento de su productividad. La política hacia las empresas estatales que generan pérdidas todavía se enfoca en la privatización más que en la delegación de autonomía de gestión y financiera dentro de un marco de agencias ejecutivas y contratos de desempeño.

Este documento ha argumentado con fuerza que sólo un servicio civil profesional puede proporcionar la “grasa” (redes informales basadas en una cultura profesional compartida y estándares éticos comunes) para lubricar las ruedas de las reformas administrativas del tipo NPM. Estas redes son clave para el surgimiento de estructuras administrativas más flexibles y desconcentradas por las que aboga el paradigma del NPM. Facilitan la coordinación entre diferentes niveles de gobierno, lo cual es esencial para la efectividad de los programas de descentralización y desconcentración administrativa. Proveen la memoria institucional que asegura una fluida transferencia de poder de un partido político a otro en los niveles de gobierno municipal, estatal y nacional. Promueven la cooperación entre los tres poderes de gobierno -ejecutivo, legislativo y judicial-, lo cual es indispensable para llevar a cabo las reformas legales principales que hagan posible las reformas del NPM. Estos aspectos no son problemáticos cuando los administradores superiores comparten una cultura común y una ética profesional, como ocurre en aquellos países de la OCDE que experimentan con las iniciativas del NPM. Pero en Latinoamérica, la primacía de la lealtad política de los altos mandos administrativos hacia sus líderes de la organización, la falta de estabilidad en el trabajo y la ausencia de movilidad horizontal conspiran contra los ingredientes esenciales de coordinación, flexibilidad y confianza inter-organizacional requeridos para implementar las reformas de NPM.

La transferencia exitosa del paradigma del NPM a Latinoamérica es entonces problemática debido a la ausencia de los elementos estructurales del servicio civil, los cuales, en los sistemas de gobierno de las naciones de altos ingresos, han ayudado a aislar en gran medida los peligros inherentes asociados con una mayor autonomía de gestión en el sector público. El más importante de los peligros es la cuestión de la corrupción. De acuerdo con el Banco Mundial, Latinoamérica es la región del

mundo caracterizada por tener los mayores niveles de iniquidad en la distribución del ingreso, y de acuerdo con las clasificaciones de Transparencia Internacional, las naciones de Latinoamérica se encuentran entre las más corruptas del mundo. Las redes de relaciones familiares y clientelares que infestan la cultura organizacional del sistema de administración pública en la región es la mayor causa de que persistan los altos niveles de desigualdad y corrupción generalizada. En consecuencia, hay un riesgo real de que, bajo la presión de instituciones financieras multilaterales, una apresurada aplicación de agencias ejecutivas y de contratación externa, que son mecanismos clave del NPM, pudiera empeorar la situación en lugar de mejorar los niveles existentes de desigualdad y corrupción en la región.

A este respecto, la fallida experiencia de los países de Europa Central y del Este (CEECS) en relación con el NPM es instructiva. Sugiere que deben cumplirse algunas precondiciones para implementar exitosamente los conceptos modernos de gestión. Si las estructuras y sistemas fundamentales no son los apropiados, entonces el NPM puede no ser la respuesta correcta. La aplicación amplia del NPM en sistemas administrativos inmaduros no es recomendable debido a que la ganancia potencial de eficiencia será casi con seguridad opacada por los mayores costos que resultan de los problemas de coordinación y por la gran inestabilidad (Ormond y Löffler, 1998: 14).

En resumen, los países que han sido pioneros del NPM partieron de la existencia de un sistema clásico de administración pública definido dentro de los modelos weberianos desde hace muchos años. La gran flexibilidad y autonomía de gestión implícitas en el NPM fueron introducidas dentro de un marco de códigos éticos de conducta y redes de lealtad mutua muy arraigados, basados en un sentido de profesionalismo compartido que ya existía entre los servidores públicos de niveles medio y superior. En marcado contraste, el NPM se está introduciendo en Latinoamérica en un contexto donde un sistema “clásico” de administración pública nunca ha existido y donde los gobiernos todavía están luchando con la tarea de construirlo.

Como lo ha destacado una perspectiva crítica, “Latinoamérica está atrapada en la mitad de un cambio entre el viejo paradigma o administración pública ‘clásica’ y el *New Public Management*, sin siquiera haber implementado completamente la vieja administración pública” (Méndez, 1997). Este documento ha sostenido que sólo aquellos países que han construido un servicio civil profesional, la piedra angular de la Vieja Administración Pública (VAP), están en posición de avanzar hacia el *New Public Management*. La VAP proporciona los fundamentos bajo los cuales el NPM puede construirse. Donde estos fundamentos no existen, como en Latinoamérica, hay un peligro real de que la edificación del NPM se derrumbe.

Notas

¹ Para una crítica sobre la experiencia brasileña, ver Marcelino, Gileno Fernandes. *The National School for Public Administration: an Experiment in Forming Management Teams*, en Chaudry, S. A. et al (1994).

Bibliografía

- Agenda Perú (1997) *Instrumentos de la reforma del Estado*. Lima.
- ARELLANO GAULT, D. (1999) *Innovation and Institutionalization: Challenges for the New Public Management in Mexico (The Administrative Modernization Program in Mexico City, 1995-997)*. Documento presentado en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. México, 19-22 de octubre.
- BARRERA RESTREPO, E. (1999) *New Public Management en América Latina: una evaluación en Colombia*. Documento presentado en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. México, 19-22 de octubre.

- BARRIONUEVO, A. y LAHERA, E. (eds.) (1998) ¿Qué hay de nuevo en las regulaciones?: telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina. Buenos Aires: CLAD y EUDEBA.
- BRADFORD, C. I. (ed.) (1994) Redefining the State in Latin America. Paris: OCDE.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1997) Managerial Reform in Brazil's Public Administration. Documento presentado en el Congreso Anual de la International Political Science Association (IPSA). Seoul, Korea (agosto).
- CLAD (1998) A New Public Management for Latin America. Caracas: CLAD.
- CHAUDRY, S. A. et al (eds.) (1994) Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean. Washington: World Bank (Technical Paper, No. 259).
- CORRÊA LEITE, Jaci (1999) Innovative Use of the Internet in Public Management: the Brazilian Pioneer Experience. Documento presentado en la 3ra. Conferencia de la International Public Management Association. Aston University, Birmingham, 25-27 de marzo.
- DOIG, A. (1997) The Privatisation of the Property Services Agency: Risk and Vulnerability in Contract-related Fraud and Corruption. En: Public Policy and Administration. Vol. 12 No. 3, pp. 6-27.
- DURAND, F. y THORP, R. (1999) La reforma tributaria: análisis del experimento SUNAT. En: CRABTREE, J. y THOMAS, J. (eds.) El Perú de Fujimori. Lima: Universidad del Pacífico e Instituto de Estudios Peruanos, pp. 379-408.
- ELENA, Jorge C. (1998) Public Sector Reform in Brazil. Documento presentado en el British Council Seminar. Londres, 23 de noviembre.
- FOGUEL, M. et al (1999) Brazil: Sustaining the Real Plan through Sustainable Public Employment Reforms. En: GILL, I. y MONTENEGRO, C. (eds.) Stabilization, Fiscal Adjustment and Beyond: Quantifying Labor Policy Challenges in Argentina, Brazil and Chile (por publicarse).
- GEDDES, B. (1994) Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America. Berkeley: University of California Press.
- HOOD, C. (1991) A Public Management for All Seasons. En: Public Administration. Vol. 69 No. 1 (Spring), pp. 3-19.
- MÉNDEZ, J. (1997) Administrative Modernization and Political Transition in Developing Countries: the Case of Mexico. Documento presentado en la Mesa Redonda del International Institute of Administrative Sciences. Quebec, 14-17 de julio.
- NICKSON, R. A. (1995) Local Government in Latin America. Boulder: Lynne Rienner.
- OCDE (1995) Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries. Paris.
- ORMOND, D. y LÖFFLER, E. (1998) New Public Management: what to Take and what to Leave. Documento presentado en el III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, 14-17 de octubre.
- PARDO, M. (1996) La profesionalización del servicio público en México: una tarea pendiente. En: Revista de IAPEM (Instituto de Administración Pública del Estado de México). No. 31 (Jul.-Sep.), pp. 61-78.
- POLIDANO, C. y HULME, D. (1999) Public Management Reform in Developing Countries: Issues and Outcomes. En: Public Management. Vol. 1 No. 1 (Mar.), pp. 121-32.
- ROEL, S. (1996) Estrategias para un gobierno competitivo: cómo lograr administración pública de calidad - un nuevo paradigma. México: Castillo.
- ROWAT, M. (1996) Public Sector Reform in the Latin American and Caribbean Region: Issues and Contrasts. Documento presentado en la Biennial Conference of the Commonwealth Association for Public Administration and Management (CAPAM). Malta, 21-24 de abril.
- SHEPHERD, G. (1999) El desafío de la reforma administrativa en América Latina. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. Caracas, No. 13 (Feb.), pp. 99-116.

TRISTÃO, G. (1999) A flexibilização como estratégia de reforma: avaliando a experiência das agências executivas. Documento presentado en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. México, 19-22 de octubre.

La utilización de indicadores sociales en la evaluación de políticas públicas. Estudio de un caso de reforma agraria *

Luiz Antonio Maciel de Paula y José Kléber Pereira

1. Introducción

Según Rossi, Freeman y Lipsey (1999: 191), “seguramente un programa necesita más que un buen plan de ataque, aunque éste sea una precondition. Más importante aun, el programa debe implementar su plan”. O sea, hay que realmente hacer que los servicios planeados lleguen a los beneficiarios en la forma que se espera. Principalmente, porque la implementación de programas sociales es una actividad compleja. Por lo general, ellos enfrentan varias influencias adversas que pueden, incluso, comprometer los intentos de que se los conduzca apropiadamente. Por lo tanto, una importante función de la evaluación es apreciar la implementación del programa, las actividades que realmente se realizaron y los servicios que se han entregado a través de la rutina de sus operaciones.

En este caso, se destaca la evaluación formativa o de proceso. A diferencia de la evaluación sumativa o de impacto, que se destina a juzgar de manera definitiva el programa en términos de mérito y valor, la evaluación formativa envuelve actividades de evaluación para dar informaciones que van a guiar el perfeccionamiento de programas e instituciones.

En estos últimos quince años, la política agraria brasileña ha creado muchas expectativas. No obstante, han surgido controversias en cuanto a los resultados de los programas implementados y se han elaborado muchos estudios que abordan esta temática. No sólo estudios de casos (Martins, 1990; Paula, 1991; Bazin, 1994; Barquete, 1995), sino también *surveys* en el ámbito nacional (FAO, 1992; Romeiro, 1994) e, incluso, un censo de la reforma agraria (MEPF, 1997) que posibilitó la realización de algunos estudios específicos (Schmidt, Marinho y Rosa, 1998). Todos estos estudios han contribuido a un mejor entendimiento de los programas y también al desarrollo del conocimiento en el área, incluyendo lo que respecta a los métodos de análisis. Aun así, todavía se necesita formular metodologías que involucren los indicadores de desarrollo para comprobar mejor las condiciones de vida de los campesinos ubicados en asentamientos de la reforma agraria.

Así, este estudio ilustra cómo se puede utilizar la evaluación para identificar en qué nivel se encuentran los indicadores socioeconómicos del programa de reforma agraria, en determinada fase, y cómo pueden ser utilizados para inferir resultados que contribuyan al perfeccionamiento del programa y, en un futuro, para evaluar los impactos. Para eso, se utilizará el Índice de Desarrollo Humano en Asentamiento (IDHA), compuesto por los indicadores de renta, educación y longevidad. El caso en estudio es el Proyecto de Asentamiento São Joaquim, ubicado en el estado de Ceará, Brasil.

Acciones recientes de la reforma agraria brasileña

A partir de 1986, con el Plan Nacional de Reforma Agraria (PNRA), se da la posibilidad de una reforma de la estructura agraria brasileña, creando, así, una expectativa respecto a resultados expresados en la distribución de tierras y, principalmente, en los aspectos económicos y sociales del Plan. Los resultados económicos de la reforma agraria se refieren al desarrollo de la economía, que incluye el incremento en la producción de alimentos y materias primas, considerando las evidencias del importante rol que desempeña la agricultura familiar en este segmento¹. En el campo social, la reforma agraria objetiva la democratización del acceso a la tierra, buscando atacar los problemas relacionados con el desempleo y el éxodo rural, entre otros.

El PNRA estuvo en vigor hasta 1989, cuando, por la falta de reglamentación de nuevos dispositivos constitucionales, se suspendió el proceso de expropiación. La reanudación de las expropiaciones por causa de interés social sólo ha sido posible a partir de la promulgación de la *Lei*

(*) Traducido al español por los autores. Título original: “O uso de indicadores sociais na avaliação de políticas públicas”.

Agrária y de la *Lei do Rito Sumário*, de 1993. Desde la implantación del PNRA, en 1986, hasta fines de 1999, se asentaron en Brasil 512.931 familias, en áreas que suman 21.303.564 hectáreas (Pereira, 2000).

Según Bergamasco y Norder (1996: 7), se puede definir los asentamientos rurales como “la creación de nuevas unidades de producción agrícola, a través de políticas gubernamentales, que objetiven la reordenación del uso de la tierra en beneficio de los trabajadores rurales sin tierra o con poca tierra”. Como su significado remite a la fijación del trabajador en la agricultura, involucra también la disponibilidad de condiciones adecuadas para el uso de la tierra y el incentivo a la organización social y a la vida comunitaria.

Abramovay (1994) destaca que la renta obtenida por los asentados constituye uno de los parámetros que se utilizan para juzgar el desempeño de los asentamientos en términos económicos. Para eso, según el autor, se puede evaluar el nivel de renta en torno al coste de oportunidad del trabajo, lo que consiste en verificar si los asentados alcanzan rentas superiores a las de otros trabajadores rurales y también de trabajadores urbanos que están en situación semejante a la que se hallaban aquéllos antes de ser asentados.

Sin embargo, la realización de un estudio que aborda el asentamiento rural no podría dejar de enfocar también los aspectos sociales de la reforma agraria, verificándose, además de la renta familiar, otros indicadores como los que se relacionan con la educación y la salud. Con eso, es posible evaluar el desarrollo humano a través de la utilización de variables que consigan captar el progreso económico y social de las familias asentadas, uno de los objetivos de la reforma agraria.

El uso de indicadores sociales

Campbell, citado por Shadish, Cook y Leviton (1991), destaca que una de las metodologías que los evaluadores deben aplicar incluye el uso de indicadores sociales. Él apunta la necesidad de datos en series temporales relevantes para una reforma específica en estudio, así como la necesidad de múltiples indicadores, todos reconocidos como parcialmente imperfectos y parcialmente relevantes. Él sostiene que los indicadores son menos sesgados que los datos obtenidos en entrevistas, ya que éstas contienen los sesgos del temor, de la cortesía y de las expectativas de que las personas podrían sacar provecho de la evaluación².

Rossi, Freeman y Lipsey (1999) definen los indicadores sociales como mediciones orientadas a seguir el curso de una condición social a lo largo del tiempo. Estos autores abordan los indicadores en el contexto de mediciones periódicas para identificar tendencias que puedan ofrecer informaciones importantes para evaluar problemas sociales. Se puede utilizar esta información para estimar la dimensión y la distribución del problema social al que se le está haciendo seguimiento a lo largo del tiempo, así como las tendencias para alertar a los que toman decisiones, respecto a si ciertas condiciones sociales están mejorando o no. Finalmente, la tendencia del indicador social puede ofrecer una primera estimación de los efectos de los programas sociales que se están implementando.

Ellos, además, destacan que se han hecho esfuerzos para la recolección de datos de indicadores sociales en el nivel de las familias pobres, como es el caso del proceso de seguimiento de las familias norteamericanas que están participando en programas sociales, con el objetivo de analizar si la situación social de esas familias ha empeorado o mejorado después de reformas radicales en los programas³.

De acuerdo con el PNUD (1996), tres opciones básicas están presentes en todos los niveles de desarrollo: disfrutar una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para un estándar de vida digno. Se pueden verificar esas condiciones a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH), que se define como una medida de las realizaciones de un país, resumida en tres indicadores de desarrollo: longevidad, conocimiento y estándar de vida.

Se entiende el desarrollo humano como “un amplio proceso de expansión del ejercicio del

derecho de elección individual en distintas áreas: económica, política, social o cultural” (PNUD, 1998: 35). Esta es una noción sistémica del desarrollo, un concepto holístico y, por lo tanto, más amplio que el de desarrollo económico, estrictamente asociado a la idea de crecimiento. Sen (2000: 58) recuerda que, con frecuencia, el desarrollo humano es definido como “el proceso de expansión de la educación, de los servicios de salud y de otras condiciones de vida humana”.

Desde 1990, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) calcula el IDH con el objetivo de comparar el estado de desarrollo entre los países, pero también se lo ha utilizado, en asociación con organismos nacionales, en estudios en el nivel de los estados (PNUD, 1996) y municipios (PNUD, 1998). Se pretende, en este estudio, utilizarlo en el ámbito local aplicando la metodología a las unidades familiares en un asentamiento de reforma agraria.

2. Fundamentos teóricos de la evaluación formativa

Este estudio se sitúa en el ámbito de la evaluación formativa o de proceso, aunque se utilicen indicadores que puedan aplicarse a la evaluación sumativa o de impacto. Por lo tanto, se hace necesaria una discusión previa sobre distintos abordajes de varios autores, incluyendo especificaciones particulares para la evaluación formativa y para el monitoreo de programas.

Monitoreo se define como “la documentación sistemática del desempeño de aspectos del programa que indican si el programa está funcionando como se pretendía o de acuerdo con algún estándar apropiado” (Rossi, Freeman y Lipsey, 1999: 190). En general, esta es una actividad dirigida a una o más de estas tres cuestiones: (1) verificar si el programa está alcanzando la población meta; (2) si la entrega del servicio y las funciones de apoyo son consistentes con las especificaciones del diseño del programa o de otros estándares; y (3) si surgen cambios positivos entre los participantes del programa y en las condiciones sociales en las que el programa se enfoca.

Según Boulmetis y Dutwin (2000), frecuentemente se confunde monitoreo con evaluación y, en muchos casos, los dos procesos marchan, incluso, combinados. No obstante, es preciso aclarar que estos procesos poseen distintos objetivos. Monitoreo es el seguimiento del programa para saber hasta qué punto se está desarrollando de acuerdo con su diseño o plan de acción, y si se está dirigiendo a la población-objetivo. Evaluación, por su lado, es el proceso sistemático de recolección y análisis de datos para determinar si se están logrando los objetivos, y en qué grado, y para auxiliar en la toma de decisiones.

Mark, Henry y Julnes (2000) abordan el monitoreo en el contexto de la supervisión y análisis de consistencia⁴. Ellos también se refieren a *monitoreo del desempeño* y a *medidas del desempeño*. Wholey, citado por Shadish, Cook y Leviton (1991), trata el *monitoreo del desempeño* como el foco central de su teoría de la evaluación, que da prioridad a la mejora de la *gestión* del programa. Para él, evaluación consiste en la medición del desempeño del programa, en las comparaciones que se hacen con base en estas mediciones y en el uso de sus resultados para la gestión y toma de decisiones.

A su vez, Rossi, Freeman y Lipsey (1991: 131) se refieren a las *medidas de desempeño* como la recolección, tabulación e interpretación de indicadores de desempeño que se relacionan con la calidad con la cual los programas se desarrollan, particularmente respecto a la entrega de servicios (*outputs*) y el alcance de los resultados (*outcomes*). Según estos autores, el monitoreo del programa es esencial para la actividad de evaluación. “El monitoreo es la herramienta principal de la evaluación formativa diseñada para ofrecer *feedback* al perfeccionamiento de programas, y es especialmente aplicable a programas relativamente nuevos, con el fin de establecer su organización, su clientela y sus servicios”. Además, el monitoreo es un complemento vital de la evaluación de impactos, contribuyendo a distinguir los casos de mala implementación de programas de los conceptos de intervención sin efectividad. En parte, este es el caso de la reforma agraria que, aunque no sea un programa muy nuevo, todavía se está implementando y no ha promovido la emancipación de los asentamientos⁵.

También es tratada esta temática en el contexto de la selección del propósito de la evaluación. Si

el trabajo de perfeccionamiento del programa puede realizarse *antes* de la evaluación del mérito y del valor, se observan mejores resultados sociales. Tal secuencia de propósitos puede ayudar a los evaluadores a evitar el equívoco de hacer prematuramente la medición del mérito y del valor. Por lo tanto, se observa aquí una relación entre los diversos propósitos de la evaluación. En realidad, en algunos casos, los propósitos de la evaluación se pueden combinar en una serie de estudios de evaluación. Una secuencia común y deseable involucra una serie que se enfoca en el propósito de perfeccionar los programas, seguido por la medición del mérito y del valor y, por fin, la supervisión y análisis de consistencia (Mark, Henry y Julnes, 2000). Esta secuencia parece posible de ser aplicada al caso en estudio, teniendo en cuenta la actual fase del programa de reforma agraria.

Patton (1997) afirma que diferentes tipos de evaluación plantean diferentes cuestiones y se centran en diferentes propósitos, y hay muchas formas alternativas de enfocarla. Por ejemplo, se pueden utilizar varias opciones en una misma evaluación, o se las puede implementar en una secuencia temporal. Si la atención se centra en la evaluación formativa, su abordaje podría buscar una respuesta a cómo se puede mejorar el programa. Cuando se trata de indicadores sociales, las cuestiones deben referirse a qué datos económicos y sociales de rutina se deben monitorear con el fin de apreciar los impactos del programa, y a la conexión entre los resultados del programa y los indicadores sociales de gran escala, tales como la tasa de criminalidad. Observe que el IDH que se pretende utilizar en este estudio se encuadra en esos indicadores sociales de gran escala.

Considerando la existencia de un probable escepticismo sobre las posibilidades de que se implemente apropiadamente un programa social, Rossi, Freeman y Lipsey (1999: 193) recuerdan que el monitoreo también se diseña para responder a cuestiones de la evaluación tales como: (1) si las personas están recibiendo el servicio en la cantidad, el tipo y la calidad adecuados; (2) si los recursos materiales y financieros son los apropiados para apoyar las funciones del programa; y (3) si las condiciones sociales de los participantes están mejorando. Para responder a estas cuestiones, el evaluador debe no sólo describir el desempeño del programa, sino también medirlo para saber si es satisfactorio. “Ello, por tanto, requiere que haya alguna base para juzgar, o sea, algún criterio justificable o estándar a ser aplicado”. En el caso en estudio, se optó por el IDH en el asentamiento como indicador de base.

No se trata de afirmar que el monitoreo de resultados no ofrece informaciones útiles relacionadas con los efectos del programa. Medidas de resultados que se enfocan, específicamente, en los beneficiarios directos de los servicios del programa pueden ser bastantes reveladoras. El esquema ideal de monitoreo debe incluir indicadores del estado inicial del problema y su exposición a otras influencias⁶. Para esto, la creación de un sistema de información de la gestión es fundamental. El sistema posibilita la recolección y el almacenamiento de datos e informaciones de rutina tales como los servicios suministrados, los costes, y la situación de los participantes a lo largo del tiempo. Aunque no se trate de una evaluación de impacto, interpretaciones razonables y comparaciones de esos resultados con los de otros grupos no beneficiarios del programa, pueden ofrecer indicaciones útiles sobre el desempeño del programa en estudio.

Considerando las fases del ciclo de un programa, Boulmetis y Dutwin (2000) afirman que la evaluación de proceso ocurre a partir del momento en que se implementa el programa, utilizando datos e informaciones de monitoreo. Es en esta fase que el evaluador debe observar el desempeño de indicadores sobre las condiciones de los beneficiarios y sobre las actividades de los gestores y técnicos. La evaluación formativa puede utilizar datos de monitoreo que directamente se relacionan con el logro de metas. Aquí se aplicarían los indicadores para cotejar si las condiciones sociales están mejorando y para ofrecer una primera estimación sobre los efectos del programa, como se ha referido anteriormente.

Rossi, Freeman y Lipsey (1999) destacan que se debe realizar una importante distinción entre monitoreo de las condiciones sociales en los que se centran los programas, y evaluación de los impactos (resultados) de los programas en aquellas condiciones. Medir resultados de programas

significa describir las condiciones sociales de un conjunto de indicadores que representan la naturaleza y extensión de aquellas condiciones. La *medición* o el monitoreo de los objetivos de las condiciones sociales, sin embargo, no son suficientes para mostrar que las actividades del programa han sido realmente el origen de cualquier cambio observado. Para demostrar el impacto de un programa en las condiciones sociales, sus efectos deben diferenciarse de los efectos de otras variables que intervienen en aquellas condiciones, tales como fuerzas sociales externas, tendencia natural y acciones de mejora emprendidas por otros programas sociales o por políticas o por miembros de la propia población.

Por fin, se enfrenta el dilema de utilizar indicadores sociales a los que se refiere como típicos de la evaluación de impactos en una evaluación formativa. Pero hay que considerar que aquí también está involucrado el examen de probables indicadores para el tipo de caso en estudio, y que todavía no se ha concluido el programa toda vez que no ha habido emancipación de asentamientos. Por tanto, esta experiencia parece tener un doble sentido: sirve para poner a prueba un indicador, lo que podría considerarse como desarrollo de conocimiento (Mark, Henry y Julnes, 2000; Rossi, Freeman y Lipsey, 1999), y para el perfeccionamiento del programa (Wholey, citado por Shadish, Cook y Leviton, 1991).

En este sentido, parece claro que el monitoreo es parte de la evaluación de proceso y que se pueden utilizar los indicadores sociales para mostrar resultados correspondientes al nivel en que los indicadores se hallan, en determinado momento en el tiempo, pero no necesariamente con el objetivo de realizar una apreciación conclusiva o de impacto del programa.

3. El caso del proyecto São Joaquim/25 de Mayo

Se eligió el proyecto del asentamiento São Joaquim, también conocido como 25 de Mayo, como estudio de caso, observándose los siguientes factores: es el mayor asentamiento del estado, tanto en área (22.992,5 hectáreas) como en número de familias (405 familias); es uno de los proyectos más antiguos (con más de diez años); posee un área relativamente representativa de la mayoría de los asentamientos existentes (en lo que respecta a las condiciones climáticas y actividades agrícolas desarrolladas), y tiene una forma espacial de organización de las comunidades en asociaciones y una cooperativa.

La mayor parte del proyecto (75,93% del área) está localizada en el municipio de Madalena, a 13 Km. de la sede y al borde de la carretera que une este municipio a Quixeramobim. El restante está en los municipios de Boa Viagem y Quixeramobim, en la zona central del interior del estado de Ceará. Está a 193 Km. de Fortaleza, capital del estado, y su principal vía de acceso es la carretera BR-020. El proyecto se divide en doce sub-áreas, organizadas bajo la forma de asociaciones más una cooperativa, incluso en lo que concierne a la gerencia de las actividades y obtención de rendimientos, funcionando cada sub-área como si fuera un proyecto de asentamiento.

El asentamiento posee una buena infraestructura hídrica, lo que permite esa división en sub-áreas, con quince embalses de pequeña y media capacidad, siete riachuelos de ciclos temporarios, además de arroyos que se originan de esos manantiales. Las condiciones de suelo, relieve, clima y vegetación del área estudiada se asemejan a una parcela representativa de los asentamientos existentes en el estado. El clima es caliente y semiárido, con temperatura media anual de 27° C y precipitación media pluviométrica anual de 640 mm., inferior a la media estadual que es de 800 mm.

Las principales actividades agrícolas que se desarrollan en el área en estudio también coinciden, en gran parte, con las de otros asentamientos del estado. Predominan los cultivos de algodón herbáceo, maíz y frijol; la producción de leche de bovino y la cría de ovinos y caprinos.

En el asentamiento se desarrollan explotaciones agropecuarias de forma colectiva e individual. Se dividió el inmueble en glebas individuales, cuyas áreas varían de 20 a 30 hectáreas, a partir de la identificación de áreas de reserva legal y de áreas comunitarias que se destinan a las explotaciones de naturaleza colectiva. La explotación individual consta de pequeñas áreas explotadas por las familias de los asentados con plantíos de subsistencia y pecuaria lechera, caracterizándose por la homogeneidad.

En este estudio se han utilizado datos de naturaleza primaria, obtenidos a través de investigación directa que se realizó con los asentados, utilizándose en la recolección la técnica de la entrevista con aplicación de cuestionarios. La población considerada en la investigación se compone de 405 familias asentadas, registradas en una nómina concedida por el Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), la que sirvió de base para la selección de la muestra.

Así, con base en informaciones sobre la población objeto de estudio, se aplicaron cuestionarios en cada una de las 12 entidades que constituyen el asentamiento, abarcando toda la población en lo que concierne a la exploración y demás informaciones de naturaleza colectiva. Para la recolección referida a las actividades individuales y a las informaciones relacionadas con las familias de los asentados, se empleó una muestra probabilística estratificada, que resultó en la aplicación de cuestionarios para cuatro familias en cada una de las 12 entidades del asentamiento, seleccionadas de forma aleatoria.

Una aplicación a nivel local del IDH

El cálculo del Índice de Desarrollo Humano en Asentamiento (IDHA) sigue la metodología adoptada por el IDH, y conserva los indicadores de renta, educación y longevidad. No obstante, se sustituyó la variable representativa del indicador de renta y una de las variables del indicador de educación.

En relación con el indicador de renta, se utilizó la renta familiar *per cápita*, más apropiada para medir el rendimiento obtenido por las familias asentadas, en sustitución del Producto Interno Bruto (PIB) real *per cápita*. En cuanto al indicador de educación, se mantuvo la tasa de alfabetización de adultos y se sustituyó la tasa combinada de matrícula en los tres niveles de enseñanza (básica, media y superior) por el promedio de años de estudio. Esta variable, mejor aplicable al área de estudio, era, además de la tasa de alfabetización de adultos, la otra variable representativa del indicador de educación en el cálculo del IDH hasta el año de 1994.

Ambas modificaciones también fueron hechas, en términos de las variables, cuando se concibió el Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDHM), en 1998, a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Eso permite que haya mayor identidad entre el IDHM y el IDHA propuesto, lo que favorece la realización de análisis comparativos en un universo más amplio. Así, se utilizaron los siguientes indicadores, con sus respectivas variables, en los cálculos del IDHA:

a) *Renta* - renta familiar *per cápita*: razón entre la sumatoria de la renta familiar y el número total de miembros en la unidad familiar. La renta familiar es la renta obtenida por todas las unidades familiares, originada de cualquier fuente, que está disponible para suplir las necesidades de consumo, ahorro o pago de los impuestos directos.

La renta familiar del asentado consistió en la sumatoria de los ingresos obtenidos por las personas que constituyen la unidad familiar del asentado y que residen en el mismo domicilio, referidos al año 1998: margen bruta de la renta generada por la producción agropecuaria; renta por jubilación; por trabajo asalariado; por actividad comercial; renta proveniente de donaciones; renta de origen gubernamental, que proviene de subsidios o de situaciones de emergencia; y otras fuentes de renta;

b) *Educación* - (1) tasa de alfabetización de adultos: porcentaje de las personas con más de 15 años de edad capaces de leer o escribir, por ejemplo, una pequeña nota (ponderación 2/3); y (2) número promedio de años de estudio: razón entre la suma del número de años de estudio de la población de más de 25 años de edad y el total de las personas en este segmento de edad (se considera el tiempo de estudio contado a partir del primer año de la enseñanza básica) (ponderación 1/3);

c) *Longevidad* - esperanza de vida al nacer, calculada por el número promedio de años que las personas vivirían a partir del nacimiento. Como esta variable no puede tener como referencia una información censal relativa a un solo año, se consideraron los diez años (1989 a 1998) de existencia del proyecto, aunque cinco años ya se pueda considerar como satisfactorio para efecto de la investigación. Intentando dar mayor representatividad al resultado, se calculó el promedio utilizándose el concepto de

esperanza matemática, $E(X)$, a partir de una distribución de frecuencia.

El IDHA fue calculado atendiendo las siguientes etapas:

Primero, fueron calculados los indicadores de renta, educación y longevidad, situados, cada uno, en una escala de 0 a 1, a través de la siguiente expresión, teniendo en cuenta la ponderación de cada variable en el cálculo del indicador de educación:

$$I_i = (X_i - \min X_i) / (\max X_i - \min X_i),$$

donde,

I_i es la medida del indicador i en el asentamiento; X_i es el valor observado de la variable representativa del indicador i en el asentamiento; $\min X_i$ es el límite mínimo adoptado para la variable representativa del indicador i , y $\max X_i$ es el límite máximo adoptado para la variable representativa del indicador i .

Después, se calculó el IDHA a través del promedio simple de los tres indicadores definidos anteriormente, a los que se les atribuyeron ponderaciones iguales, de la siguiente forma:

$$IDHA = (I_r + I_e + I_l) / 3,$$

donde,

I_r es el indicador de renta, I_e es el indicador de educación; y I_l es el indicador de longevidad.

Los límites mínimo y máximo, así como las ponderaciones adoptadas para cada variable representativa de los indicadores, han sido los mismos que se han utilizado en el cálculo del IDH, considerándose los valores que están presentes en el Informe Nacional de Desarrollo Humano de 1996, según el PNUD (1996), a excepción de las dos variables que fueron sustituidas, cuando se adoptaron los parámetros empleados en el cálculo del IDHM, de acuerdo con el PNUD (1998). La renta *per cápita* tuvo como límites mínimo y máximo, respectivamente, 0,05 y 1,364 salario mínimo mensual; la esperanza de vida al nacer, 25 y 85 años; la tasa de alfabetización de adultos, 0% y 100%; y el número promedio de años de estudio, 0 y 15 años.

El IDHA se sitúa entre cero y uno, de manera de reflejar en esta escala el nivel de desarrollo humano de las familias asentadas. La clasificación adoptada para esa verificación es la misma que se utiliza internacionalmente por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), aplicada en países, regiones, estados y municipios, a través del IDH y del IDHM; es decir, el desarrollo humano es bajo cuando el IDHA es menor que 0,5; medio, para los valores entre 0,5 y 0,8; y alto, cuando el IDHA es mayor que 0,8.

Se han comparado los resultados encontrados en la investigación, teniendo como base el año 1998, con los indicadores correspondientes utilizados en el cálculo del IDHM para el estado de Ceará y los municipios de Madalena, Quixeramobim y Boa Viagem, en los años de 1970, 1980 y 1991, de acuerdo con el PNUD (1998).

Aunque generalmente se utilicen estos tipos de indicadores en evaluaciones de impacto, Cohen y Franco (1998:167) afirman que eventualmente se utilizan indicadores de efectos en la evaluación de procesos. Pero ellos recuerdan “que no todos los efectos aparecen durante el período de ejecución del proyecto y algunos pueden presentarse después de su término”. En este estudio se tendrá en cuenta este presupuesto, así como la particularidad de no disponerse de una serie temporal, ya que éste será el primer momento de recolección de datos para la composición del índice.

4. Resultados y discusión

Renta familiar *per cápita*

La renta considerada de origen gubernamental, cuya composición se presenta en la Tabla 1, comprendió los beneficios concedidos por el Gobierno Federal a los asentados, en virtud de la fuerte sequía que castigó a la región en 1998, donde se sitúa el asentamiento. Comprendió, además, los subsidios de crédito normalmente concedidos a los asentados bajo el programa de reforma agraria. La

renta, así considerada, fue de 1,0614 salario mínimo promedio mensual (SMM)⁷ y corresponde al 40,9% de la renta promedio familiar mensual.

Tabla 1 - Renta promedio familiar y renta familiar *per cápita* - 1998

Fuente de renta	Renta promedio familiar mensual		Renta familiar <i>per cápita</i> mensual		Renta (%)	
	(R\$) ⁸	(SMM)*	(R\$)	(SMM)*	Valor/ Fuente	Valor/ Total
Origen gubernamental	134,43	1,0614	25,61	0,2022	100,0	40,9
. <i>Crédito de emergencia</i>	65,68	0,5185	12,51	0,0988	48,9	20,0
. <i>Subsidio de coste</i>	35,21	0,2780	6,71	0,0530	26,2	10,7
. <i>Frente de trabajo</i>	29,85	0,2357	5,69	0,0449	22,2	9,1
. <i>Cesta básica</i>	3,69	0,0292	0,70	0,0055	2,7	1,1
Producción agropecuaria	118,23	0,9335	22,52	0,1778	100,0	36,1
. <i>Explotación colectiva</i>	6,85	0,0541	1,31	0,0103	5,8	2,1
. <i>Explotación individual</i>	111,38	0,8794	21,21	0,1675	94,2	34,0
Jubilación	34,38	0,2714	6,55	0,0517	100,0	10,5
Trabajo asalariado	22,17	0,1750	4,22	0,0333	100,0	6,7
. <i>Profesor(a)</i>	13,05	0,1030	2,48	0,0196	58,8	4,0
. <i>Agente de salud</i>	5,73	0,0452	1,09	0,0086	25,8	1,7
. <i>Auxiliar médico</i>	3,39	0,0268	0,65	0,0051	15,4	1,0
Comercio	11,49	0,0907	2,19	0,0173	100,0	3,5
Donaciones de parientes	4,49	0,0354	0,85	0,0067	100,0	1,4
Otras fuentes de renta	2,92	0,0230	0,56	0,0044	100,0	0,9
Total	328,11	2,5904	62,50	0,4934	-	100,0

Fuente: Datos de la investigación.

* SMM: salario mínimo promedio mensual.

Se contabilizó la renta generada por la producción agropecuaria a partir de los datos de la producción vegetal y animal; de la producción oriunda de la agroindustria; del valor referente a los alquileres de pasto y tractor, y del valor que corresponde a la variación del rebaño animal, relativo al año 1998. El margen de renta bruta de la producción agropecuaria fue de 0,9335 SMM y corresponde al 36,1% de la renta media familiar mensual, donde la explotación individual es responsable por casi toda esa renta (34,0%); a la explotación colectiva corresponde sólo el 2,1% restante, de acuerdo con lo que revela la Tabla 1.

El factor decisivo para esa reducida participación de la explotación colectiva en la renta de la producción agropecuaria puede atribuirse a la división del inmueble en glebas individuales de 20 a 30 hectáreas, que se realizó antes de que el INCRA sustituyera la parcelación por la política actual de incentivo a la actividad colectiva (que también se la ha utilizado durante el PNRA).

Además de las rentas de origen gubernamental (40,9%) y de la producción agropecuaria (36,1%), que juntas responden por el 77,0% de la renta familiar del asentado, otras fuentes de renta, tales como: jubilación, trabajo asalariado, comercio, donaciones, etc., llegan a 0,5955 SMM y son responsables por el 23,0% restante. Este tipo de renta asume un papel muy importante para el conjunto familiar, toda vez que ellas pueden considerarse relativamente estables, por no estar sujetas a las variaciones climáticas ni a las medidas proteccionistas del gobierno para aminorar los problemas de sequía que suelen afectar a la región.

La Tabla 2 compara la renta familiar *per cápita* mensual que se alcanzó en el asentamiento estudiado, con la obtenida en los referidos municipios en los años 1970, 1980 y 1991, revelando que en

el asentamiento la renta es mayor que la de estos municipios.

Tabla 2 - Renta familiar *per cápita* mensual para el estado, municipios y asentamiento

Localidad	Renta familiar <i>per cápita</i> (salario-mínimo promedio)		
	1970	1980	1991 (1)
Ceará	0,26	0,64	0,65
Madalena (2)	-	-	0,24
Boa Viagem	0,12	0,25	0,27
Quixeramobim	0,16	0,36	0,43
São Joaquim	-	-	0,49

Fuente: PNUD (1998) y datos de la investigación.

(1) El resultado del asentamiento se refiere a 1998. (2) Se creó el municipio en 1990.

Al compararse la renta familiar *per cápita* mensual del asentamiento (0,49 salario mínimo) con la mayor de ellas, que es de 0,43 salario mínimo para el municipio de Quixeramobim en 1991, se tiene, todavía, una superioridad de 14,0%, pero representa sólo el 75,4% del promedio estadual en el mismo año.

Estas comparaciones se refieren a distintos períodos. Mientras la investigación, que fue realizada en mayo de 1999, tiene como base las informaciones relativas al año 1998, los datos municipales se refieren a 1970, 1980 y 1991, años en que se realizaron los últimos censos demográficos del *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)* ⁹. La última edición de los indicadores de desarrollo humano y condiciones de vida en Brasil, resultante de un trabajo coordinado por el PNUD, fue en septiembre de 1998 y presenta el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en Brasil y en las regiones, estados y municipios, para los años 1970, 1980 y 1991.

Indicador de renta - I,

La renta familiar *per cápita* de 0,49 salario mínimo resultó en el indicador de renta de 0,338 que, aunque no llegue a la mitad de la escala de medición, es mayor que los indicadores correspondientes de los municipios de Madalena, Boa Viagem y Quixeramobim, en los años 1970, 1980 y 1991, superando en 16,2% al mayor entre los municipios, que es de 0,291 para Quixeramobim (1991), y representando el 74,4% del valor estadual, en ese mismo año, según la Tabla 3.

Tabla 3 - Indicador de renta para el estado, municipios y asentamiento

Localidad	Indicador		
	1970	1980	1991 (1)
Ceará	0,162	0,449	0,454
Madalena (2)	-	-	0,144
Boa Viagem	0,052	0,154	0,169
Quixeramobim	0,087	0,237	0,291
São Joaquim	-	-	0,338

Fuente: PNUD (1998) y datos de la investigación.

(1) El resultado del asentamiento se refiere a 1998. (2) Se creó el municipio en 1990.

Los resultados obtenidos demostraron la superioridad del nivel de renta familiar *per cápita* de los asentados al compararse con la renta obtenida por los trabajadores de los municipios de Madalena, Boa Viagem y Quixeramobim. No obstante, el Banco Mundial definió, en junio de 1999, un nivel de renta *per cápita* de 0,478 salario mínimo como “línea de pobreza” para Ceará, lo que sitúa el asentamiento en el mismo nivel de pobreza establecida.

Resáltase, todavía, el elevado porcentaje (40,9%) de participación de la renta de origen gubernamental en la composición de la renta familiar, la que puede ser considerada relativamente baja. Sin la participación del gobierno, ella caería a 0,29 salario mínimo, inferior a la referida “línea de pobreza”, situándose en el mismo nivel de los municipios de Madalena y Boa Viagem y debajo de Quixeramobim, en 1991.

Indicador de educación - I_e

La tasa de alfabetización de adultos fue de 60,0%. Aunque, desde el punto de vista del nivel educativo, la tasa que se encontró en el asentamiento no se la pueda considerar satisfactoria, resáltese que ella es mayor que la de los municipios en los tres años, siendo apenas menor que la misma tasa para el estado en el año 1991, que fue del 63,9%.

El promedio de años de estudio fue de 1,75 años. El promedio que se encontró para el asentamiento es mayor que el de Boa Viagem (1,6 años), equivalente al de Madalena (1,7 años), municipio sede del proyecto, y menor que el de Quixeramobim (2,0 años), en 1991, y el estado presentó en el mismo año un promedio de 3,4 años.

Tabla 4 - Indicador de educación para el estado, municipios y asentamiento

Localidad	Indicador		
	1970	1980	1991 (1)
Ceará	0,325	0,411	0,502
Madalena (2)	-	-	0,385
Boa Viagem	0,219	0,279	0,368
Quixeramobim	0,282	0,342	0,409
São Joaquim	-	-	0,439

Fuente: PNUD (1998) y datos de la investigación.

(1) El resultado del asentamiento se refiere a 1998. (2) Se creó este municipio en 1990.

El indicador de educación calculado fue de 0,439, casi en el nivel promedio de la escala y mayor que los indicadores correspondientes de los tres municipios, excediendo en 7,3% al mayor de ellos, que fue de 0,409 en Quixeramobim (1991), como muestra la Tabla 4. Este indicador sólo es menor que el que corresponde al estado (0,502) en 1991, pero representa 87,5% de ese valor.

El resultado obtenido en el asentamiento, aunque superior a los correspondientes indicadores municipales, no puede considerarse satisfactorio, pues registra un elevado porcentaje (40%) de adultos analfabetos, además de un reducido promedio relacionado con el tiempo de estudio de las personas en el asentamiento.

Indicador de longevidad - I_l

La esperanza de vida al nacer se calculó en 51,43 años, menor que la registrada en el estado y también en los municipios, donde los mejores resultados se refieren al año 1991 y fueron de 62,56 años para Quixeramobim y 60,73 para Ceará.

A partir de la esperanza de vida al nacer, se calculó el indicador de longevidad para el

asentamiento, que resultó en 0,441 (Tabla 5). En relación con los mejores resultados, este indicador alcanza 70,4% y 74,1% de los índices que corresponden a Quixeramobim y a Ceará, respectivamente, en el año 1991.

Tabla 5 - Indicador de longevidad para el estado, municipios y asentamiento

Localidad	Indicador		
	1970	1980	1991 (1)
Ceará	0,393	0,460	0,595
Madalena (2)	-	-	0,585
Boa Viagem	0,429	0,456	0,571
Quixeramobim	0,471	0,494	0,626
São Joaquim	-	-	0,441

Fuente: PNUD (1998) y datos de la investigación.

(1) El resultado del asentamiento se refiere a 1998. (2) Se creó este municipio en 1990.

El resultado obtenido en el asentamiento es insatisfactorio, como se muestra en los números presentados. Se verificó que la distribución de las edades en que ocurrieron las muertes, revela la concentración de óbitos en los extremos de los intervalos y un cierto equilibrio en los intervalos medios, reflejando así el promedio encontrado (51,43 años). Se observa que los 64,3% se sitúan en el primer y último intervalo, con los restantes 35,7% distribuidos en los intervalos intermedios. Además, ocurrieron tres muertes accidentales que, seguramente, influyeron en el resultado, teniendo en cuenta el tamaño de la muestra. El referido indicador puede no reflejar posibles resultados que el asentamiento está alcanzando en los aspectos que se relacionan con la salud y el saneamiento.

Índice de Desarrollo Humano en Asentamiento - IDHA

El IDHA alcanzó el valor de 0,406, lo que significa que el asentamiento se sitúa en la categoría de bajo desarrollo humano. Los municipios de Madalena, Boa Viagem y Quixeramobim también se encuadran en esta misma categoría, de acuerdo con la Tabla 6. Sólo el estado, con IDH igual a 0,517 en el año 1991, alcanza la categoría de desarrollo humano medio. Los valores que superan el IDHA son los referidos a Quixeramobim (0,442) en 1991, y Ceará (0,440 y 0,517, respectivamente, en 1980 y 1991), con el índice alcanzado por el asentamiento representando el 91,9% del valor municipal y 78,5% del índice estadual, en 1991.

Tabla 6 - Índice de Desarrollo Humano para el estado, municipios y asentamiento - IDH, IDHM e IDHA

Localidad	Índice		
	1970	1980	1991 (1)
Ceará	0,293	0,440	0,517
Madalena (2)	-	-	0,371
Boa Viagem	0,233	0,296	0,370
Quixeramobim	0,280	0,358	0,442
São Joaquim	-	-	0,406

Fuente: PNUD (1998) y datos de la investigación.

(1) El resultado del asentamiento se refiere a 1998. (2) Se creó este municipio en 1990.

Sin embargo, vale destacar que esa superioridad registrada en Quixeramobim fue influida por el indicador de longevidad municipal, que superó el del asentamiento, pero ello no sucedió con los indicadores de renta y educación, en los que el asentamiento lideró, en los tres municipios, según revelan las Tablas 3, 4 y 5.

5. Conclusiones

Después de diez años de existencia y considerando las inversiones realizadas, era de esperarse que un asentamiento que resultó de un programa público dirigido a la solución de la cuestión agraria y al mejoramiento de la renta de los trabajadores rurales, alcanzara un nivel de renta muy superior al de los municipios referidos, independientemente de la renta de origen gubernamental. Resáltese, además, que la renta objeto de comparación en el plan municipal, se refiere a los años 1970, 1980 y 1991. Además, considerando que hay una tendencia al crecimiento de la renta a lo largo de los años, los municipios de Madalena, Boa Viagem y Quixeramobim deben alcanzar hoy un nivel superior a aquél encontrado en los años anteriores.

La elevada participación de la renta de origen gubernamental, asociada al bajo porcentaje de la renta generada por la producción agropecuaria en la composición de la renta familiar del asentado, sugiere que se estudie con mayor profundidad los programas de emancipación, objetos del planeamiento gubernamental. Esta decisión es esencial para las regiones donde las condiciones climáticas son desfavorables, cuando los proyectos de asentamiento necesitan considerar la buena infraestructura que existe, una mejor utilización de su potencial a través de proyectos opcionales de inversión, para que se vuelvan sostenibles en un menor espacio de tiempo.

El Índice de Desarrollo Humano en Asentamiento (IDHA), que comprende los indicadores de renta, educación y longevidad, y teniendo como base el año 1998, alcanzó 0,406, mostrándose superior al Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDHM), obtenido en 1991 en los municipios de Madalena y Boa Viagem, pero inferior al de Quixeramobim.

El asentamiento, así como los municipios mencionados, se encuadran en la categoría de bajo desarrollo humano, de acuerdo con la clasificación adoptada internacionalmente por el PNUD. No obstante, se observa una tendencia al crecimiento del índice a lo largo de los años, al analizarse los datos municipales concernientes a los años 1970, 1980 y 1991, lo que puede situar estos municipios, hoy, en una mejor categoría de desarrollo humano.

El análisis de los indicadores de desarrollo puede ser útil para el perfeccionamiento de programas e instituciones, en el sentido de que posibilitan la identificación de niveles de renta, educación y salud, entre otros. Estos tres indicadores pueden ser usados para ilustrar aspectos relevantes del asentamiento respecto a la producción, infraestructura y condiciones sociales. Por ejemplo, pueden sugerir la existencia de posibles puntos débiles en la infraestructura productiva que han influido en el bajo nivel de renta de los asentados. Cabe preguntarse qué se ha hecho y qué hace falta por realizar para que mejore la renta y los asentados no dependan tanto del Estado.

Es explicable que, en el caso de la educación y de la salud, los resultados de las intervenciones aparezcan en el mediano y largo plazos. Sin embargo, considerando que el asentamiento tiene ya más de diez años, era de esperarse que el nivel de educación fuera mejor. Incluso, porque el programa de reforma agraria prevé escuelas, capacitación de los profesores y alfabetización de adultos. Estudios futuros podrán investigar las causas de la permanencia del bajo nivel de educación. En el caso de la salud, el indicador tal vez no posibilite un análisis más profundo ya que trata sólo de la expectativa de vida. Es probable que otras variables puedan presentar con mayor precisión el cuadro de la salud en el asentamiento en términos de la oferta de servicios y de su acceso, según el estándar epidemiológico de la región.

Al considerar las medidas de desempeño utilizadas por el gobierno central del Reino Unido, Mawhood (1997) recuerda que la apreciación del desempeño no es simplemente una cuestión de

elaborar los más complejos indicadores, sino una cuestión de juzgar la información contenida en los indicadores, pero que no puede ser determinada a través de ellos. Los indicadores son, probablemente, más útiles donde se los ven como relevantes, pero no decisivos, y cuando se reconoce la necesidad de un conjunto de indicadores.

Se espera que este sea el caso de la demanda por evaluación de la reforma agraria brasileña. No olvidando el consejo de Patton (1997) de que es preferible tener una medida leve (*soft*) de objetivos importantes, a tener medidas cuantitativas altamente precisas de objetivos que a nadie importan demasiado.

Notas

¹ De acuerdo a Birdsall, Ross y Sabot (1995:289), “la reducción de la desigualdad en la posesión de la tierra y del tamaño promedio de las propiedades, originadas en las reformas agrarias implantadas en Corea y Taiwán, aumentó el producto agrícola y la demanda de mano de obra”.

² Después, Campbell reconoció que ciertos indicadores podrían contener sesgos por la manipulación de datos en los archivos de las instituciones de monitoreo (Shadish, Cook y Leviton, 1991).

³ Esta actividad pasó a ser requerida por el *Personnel Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996*, del Gobierno Federal en Estados Unidos.

⁴ Del inglés *compliance*, que significa obediencia; acción de conformidad con lo que se ha requerido.

⁵ Como contrapunto a la noción de emancipación, “se sugiere que *las condiciones de sustentabilidad de los asentamientos* -que implica la capacidad de los asentados para constituirse en nuevos productores, con calidad y capacidad de convivir con las estructuras sociales y económicas en vigor- sean consideradas. Se cree que un proyecto de asentamiento estará naturalmente emancipado cuando atienda a las condiciones de sustentabilidad” (Monte y Paula, 2001: 5).

⁶ Aquí, el programa de reforma agraria muestra una deficiencia por no haber creado un sistema de informaciones que permitiera la recolección de datos desde la línea de base.

⁷ El salario mínimo promedio mensual (SMM) considerado para el año 1998 ha sido de R\$ 126,66, calculado con base en el salario mínimo vigente de enero a abril (R\$120,00) y de mayo a diciembre (R\$130,00).

⁸ 2,3R\$ (Real) = 1US\$ (Dólar).

⁹ El PNUD (1998) utilizó como base el salario mínimo vigente en septiembre de 1999.

Referencias bibliográficas

- ABRAMOVAY, Ricardo (1994) Comercialização e clientelismo: critérios de desempenho econômico dos assentamentos. En: ROMEIRO, Adhemar (org.) et al Reforma agrária: produção, emprego e renda - o relatório da FAO em debate. Petrópolis, RJ: Vozes.
- BARQUETE, Paulo Roberto (1995) Assentamentos rurais em áreas de reforma agrária no Ceará: miséria ou prosperidade? O caso Santana. Fortaleza: U. F. C. (Disertación de maestría).
- BAZIN, Frédéric (1994) Viabilidade econômica dos assentamentos de reforma agrária - o caso Sumaré, S. P. Revista de Economia e Sociologia Rural. Brasília, Vol. 32 No. 2, (Abr.-Jun.), pp. 123-144.
- BERGAMASCO, Sônia Maria y Luiz Antonio CABELLO NORDER (1996) O que são assentamentos rurais. São Paulo: Brasiliense.
- BIRDSALL, Nancy; David ROSS y Richard SABOT (1995) A desigualdade como limitação ao crescimento na América Latina. Revista de Administração Pública. Río de Janeiro, Vol. 29 No. 4 (Oct.-Dic.) pp. 260-295.
- BOULMETIS, John y Phyllis DUTWIN (2000) The ABCs of evaluation: timeless techniques for program and project managers. San Francisco: Jossey-Bass.

- COHEN, Ernesto y Rolando FRANCO (1998) Avaliação de projetos sociais. 2a. ed. Petrópolis, RJ: Vozes.
- FAO - Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (1992) Principais indicadores socioeconômicos dos assentamentos de reforma agrária. Río de Janeiro: FAO/PNUD/MARA.
- MARK, Melvin M.; Gary T. HENRY y George JULNES (2000) Evaluation: an integrated framework for understanding, guiding, and improving policies and programs. San Francisco: Jossey-Bass.
- MARTINS, Mônica Dias (1990) Reforma Agrária: sonho, sonhei, sonhamos - luta de classes e assentamentos em terras do Ceará. Fortaleza: UFC (Disertación de maestría).
- MAWHOOD, Caroline. Performance measurement in the United Kingdom (1985-1995). En: CHELIMSKY, Eleanor y William R. SHADISH (Eds.) (1997) Evaluation for the 21st century: a handbook. Thousand Oaks, CA: Sage.
- MEPF - Ministério Extraordinário de Política Fundiária (1997) I censo da reforma agrária do Brasil. Brasília: MEPF.
- MONTE, Francisca Sylvania de Sousa y Luiz Antônio Maciel de PAULA (2001) Emancipação versus sustentabilidade em assentamentos de reforma agrária - uma proposta para discussão. En: Congresso Brasileiro de Economia Doméstica, 16, 2001, Viçosa, MG. Anais. Viçosa, MG: Associação Brasileira de Economia Doméstica.
- PATTON, Michael Quinn (1997) Utilization-focused evaluation: the new century text. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- PAULA, Luiz Antônio Maciel de (1991) Reforma agrária como uma estratégia de desenvolvimento. Fortaleza: UFC. (Disertación de maestría).
- PEREIRA, José Kléber (2000) Análise socioeconômica em assentamento de reforma agrária no Ceará: o caso São Joaquim. Fortaleza, UFC. (Disertación de maestría).
- PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1996) Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil. Brasília: PNUD/IPEA.
- _____ (1998) Desenvolvimento humano e condições de vida: indicadores brasileiros. Brasília: PNUD/IPEA/FJP/IBGE.
- ROMEIRO, Adhemar (Org.) et al (1994) Reforma agrária: produção, emprego e renda - o relatório da FAO em debate. Petrópolis: Vozes.
- ROSSI, Peter H.; Howard E. FREEMAN y Mark W. LIPSEY (1999) Evaluation: a systematic approach, 6. ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- SCHMIDT, Benício Viero; Danilo Nolasco C. MARINHO y Sueli L. DO CUOTO ROSA, (Orgs.) (1998) Os assentamentos de reforma agrária no Brasil. Brasília: Editora da UnB.
- SEN, Amartya (2000) Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras.
- SHADISH, William R., Thomas D. COOK y Laura C. LEVITON (1991) Foundations of program evaluation: theories of practice. Newbury Park, CA: Sage Publications.

Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras

Roberto Martínez Nogueira

Introducción

La literatura sobre las reformas de los aparatos estatales ha brindado una atención privilegiada a las etapas de ajuste y reestructuración, centrando el análisis en la reducción de las administraciones centrales, en las privatizaciones, en la redistribución de funciones entre niveles de gobierno y, crecientemente, en las formas de gestión asociadas con organizaciones de la sociedad civil. A esas temáticas han sucedido otras menos espectaculares y traumáticas que han alterado, en algunos casos de manera muy significativa, los modelos usuales de implementación de políticas.

La introducción de nuevos modelos de gestión plantea problemas operacionales y analíticos de particular importancia cuya indagación puede servir para esclarecer senderos, secuencias y consecuencias de cambios institucionales y para abordar cuestiones de diseño institucional, de generación y difusión del conocimiento administrativo y de transferencia de instrumentos de política. En este documento se exploran estos problemas y cuestiones, procurándose poner de manifiesto su complejidad y la necesidad de adoptar perspectivas que permitan generar acciones socialmente sustentables y eficaces. Con ese propósito se considera el caso de la **gestión por proyectos**, de larga tradición en ciertos sectores gubernamentales, pero cuya difusión en los campos más diversos de la actividad estatal está asociada a la utilización de los recursos de crédito o no reembolsables de entidades multilaterales de financiamiento o de agencias de cooperación bilateral.

Por razones de economía analítica y de relevancia operacional, la indagación se focaliza en las unidades de ejecución de estos proyectos que cuentan con financiamiento internacional (UEP). El análisis de estos mecanismos tiene una particular utilidad como recurso para la comprensión de las realidades de los sectores públicos, ya que su existencia, los papeles que asumen y las problemáticas a que dan lugar constituyen síntomas o indicadores de calidad institucional y de capacidades de gestión. Además, este análisis brinda la oportunidad para el tratamiento de los modos de conformación de los aparatos organizacionales del Estado, de su adaptación a nuevos escenarios internacionales y de la difusión de modelos de organización y de gestión.

Estos mecanismos sirven para la canalización y administración de recursos e integran las condicionalidades de las operaciones de préstamo o de ayuda. Responden a una doble intencionalidad. Por una parte, son medios para el logro eficiente de los objetivos de los proyectos. Su creación responde a la convicción de que es un arreglo confiable y efectivo. Además, los proyectos suelen tener por objetivo producir impactos persistentes, con dimensiones temporales que trascienden sus términos de duración, siendo diseñados para establecer nuevos patrones de comportamiento por medio de innovaciones en las reglas y en los estilos de gestión. Son intentos de cambio institucional centrados en lo normativo y lo cognitivo, con aportes a la construcción de un nuevo “sentido” y de nuevas culturas organizacionales, fortaleciendo y desarrollando capacidades de manera de asegurar la sostenibilidad de las acciones. Estos dos propósitos -uno que trasciende a los proyectos, otro de naturaleza interna- generan tensiones en el diseño y conflictos múltiples durante la implementación cuyo análisis puede contribuir a alcanzar una mejor comprensión de las articulaciones entre lo institucional y lo organizacional, con consecuencias de importancia.

Las problemáticas de los proyectos y de su ejecución dan lugar a posturas contradictorias a pesar de una perceptible convergencia retórica. Existe consenso en que la implementación de los proyectos dista de ser satisfactoria. Las agencias de financiamiento han reconocido esta situación en múltiples documentos, dando lugar a procesos internos de debate y reflexión. En los países, algunos ven a las UEP como resultantes de una imposición de estas agencias, las que introducirían una fractura no

deseable en la administración del Estado, mientras que para otros constituyen medios indispensables para la innovación en las políticas y para una gestión más eficiente. No obstante aquella toma de conciencia y este debate, no se aprecian cambios sustanciales ni en el diseño ni en la operación de estos mecanismos. Las cuestiones vinculadas a su integración con las agencias de línea, a la incorporación de las nuevas tareas a la administración regular cuando los proyectos concluyen y a la transferencia de las capacidades movilizadas para la ejecución de proyectos a la administración pública convencional, siguen no solamente sin resolución, sino también sin recibir un abordaje sistemático y sin inclusión en las estrategias de cambio de la gestión pública.

No es propósito de este trabajo realizar una evaluación de la eficiencia o efectividad de este mecanismo. No se hace referencia particular a proyectos o circunstancias nacionales específicas. En este sentido, lo presentado tiene carácter general. El objetivo perseguido es continuar el debate sobre los procesos en curso de rediseño y flexibilización de marcos organizativos, procedimientos y prácticas. Por consiguiente, están fuera de los alcances de este trabajo los análisis de los contenidos de los proyectos en sus aspectos sustantivos o sectoriales. La argumentación recoge los resultados de la participación en procesos de diseño e implementación de proyectos, de la observación de experiencias de organismos internacionales de financiamiento, y de la evaluación de programas y de instituciones en países de América Latina y del Caribe¹.

Este trabajo está integrado por esta introducción y tres secciones. En la primera se hace referencia a la difusión de los modelos organizacionales y a la literatura de relevancia para el análisis de esta problemática. En la segunda se presenta la gestión por proyectos y se describen la naturaleza y los atributos básicos de las UEP. La tercera sección analiza este tipo de gestión, considerando su articulación con las reformas de la gestión pública, el carácter de administración pública paralela que asume, su peculiar relación con lo político, las tensiones entre el isomorfismo organizativo y las adecuaciones contextuales y sus contribuciones a la construcción de capacidades. En esta sección también se discuten los alcances de los análisis institucionales que preceden a su diseño y las concepciones sobre el fortalecimiento institucional que estos proyectos revelan. La última sección presenta la conclusión general del trabajo.

La difusión de modelos organizacionales

Las generaciones de organizaciones y el problema de las capacidades

La literatura sobre las administraciones públicas de América Latina abunda en referencias a procesos semejantes, situaciones parecidas y perspectivas compartidas. Por cierto, una misma matriz de origen, avatares históricos enfrentados en comunidad y la operación de los factores asociados a democracias débiles e inmaduras, sistemas económicos precarios y vulnerables e iniquidades generalizadas, explican que tenga sentido la referencia conjunta a aparatos administrativos de países pequeños o grandes, o de distinta posición en los rangos de ingreso o de apertura de sus economías. No obstante lo razonable de esta búsqueda de síntesis y de comprensión global, no es suficiente para dar razón de los senderos que esas administraciones públicas han transitado para que, en presencia de tal multiplicidad de rasgos particulares, persistan algunas características de homogeneidad que coexisten con estilos, articulaciones, capacidades e impactos que difieren significativamente.

Las circunstancias actuales son particularmente propicias para interrogarse sobre estos senderos. Muchos países de la región están experimentando con nuevos modelos de organización y gestión, introduciendo las más diversas innovaciones en los sistemas de administración financiera, en los regímenes de personal, en los mecanismos de asignación de recursos y en las formas en que se preserva el control y se promueve una mayor transparencia en la gestión. Los objetivos enunciados de estas reformas son coincidentes: se busca una mayor eficiencia, la reducción del gasto, mayor flexibilidad en la acción y una creciente cercanía a la población en la atención de sus necesidades. Más allá de la

diversidad de situaciones, se aprecia una cierta semejanza en los contenidos y en los métodos. Esos procesos se iniciaron con el escenario de las reformas de políticas y de la redefinición del papel del Estado. En los últimos tiempos, y cada vez con mayor frecuencia, las acciones son consecuencia de la necesidad de reparar los efectos negativos de los “estados remanentes”, resultantes éstos del descalabro de los aparatos administrativos como consecuencia en muchos casos de esas reformas y redefiniciones². Estos estados remanentes son testimonios de fracasos en los intentos, de conceptualizaciones defectuosas, de la adopción ritualista de nuevos conceptos o tecnologías y de una muy baja institucionalización de nuevos comportamientos.

La coincidencia en los objetivos y la semejanza en los contenidos y en los métodos tiene antecedentes y modelos de referencia. Si bien los conceptos y los discursos han cambiado, el panorama presenta algunas analogías con procesos ya vividos con anterioridad en los que la redefinición de las funciones estatales dio lugar a la difusión de patrones organizacionales que en períodos relativamente cortos fueron adoptados por muchos países de América Latina. Reflejos de las condiciones internacionales y expresión de las ideas predominantes en cada época sobre las responsabilidades del Estado, sobre su estructura y sobre la gestión, esos procesos han ido provocando una conformación de los sectores públicos en la que pueden identificarse distintas “generaciones” de organizaciones, cada una de ellas con atributos compartidos, nombres que se repiten y diseños que muestran llamativos isomorfismos.

Dejando de lado las experiencias de construcción institucional del siglo XIX, esos procesos caracterizaron la historia reciente de América Latina. Esas generaciones de organizaciones son el resultado de oleadas de creación de entidades públicas para atender a problemáticas específicas, causadas por el efecto conjunto de la mayor capacidad estratégica de actores sociales, del papel crecientemente activo asumido por parte del Estado, de “climas de época” o del imperio de condicionalidades múltiples. Esas oleadas tuvieron por consecuencia, en forma sucesiva o simultánea, una creciente diferenciación estructural de la administración pública, la fundación de empresas para atender a los más diversos servicios, el establecimiento de mecanismos de regulación de los mercados, seguidos de intentos de reconstruir la unidad a través de la planificación y de la coordinación, dando lugar al auge de los llamados “sistemas” (Hopkins, 1991)³. Nuevas temáticas de política fueron incorporadas por esas oleadas: la promoción industrial, la reforma agraria, la promoción científica y tecnológica, la protección del medio ambiente, la atención focalizada de la pobreza, la cuestión del género, etc. Todo ello culminó en los programas de reestructuración basados en la privatización, la desregulación y la transferencia de funciones a niveles subordinados de gobierno, presentes en casi todos los países de la región desde los años ochenta, seguidos luego por las reformas en curso de los modelos de organización y de gestión estatal⁴.

Las agencias externas a la región han asumido un especial protagonismo en estos ciclos. A través de la asistencia técnica y del financiamiento, las acciones procuraron estimular y encauzar la transición hacia una administración que se acercara en su estructura y en su patrón de funcionamiento al modelo weberiano y que respondiera en mayor medida a los requerimientos de las nuevas tareas del Estado. Las prácticas dirigidas a generar los cambios consistieron en intervenciones referidas a la actualización de los sistemas normativos, la introducción de nuevas tecnologías administrativas y la disponibilidad de mayores recursos, con componentes variables en materia de equipamiento y capacitación (Grindle, 1997; Shepherd, 1999). Contaron con los aportes de expertos internacionales involucrados en forma directa y por largo plazo en el diseño y la ejecución de programas de “reforma administrativa”, cuyos componentes fueron generalmente acciones de tipo horizontal a través de modalidades particulares de administración de recursos, o focalizadas en algunos ámbitos estratégicos, como las oficinas de presupuesto o de personal civil. Estas intervenciones estuvieron fundadas en concepciones mecanicistas del cambio organizacional y fueron objeto de críticas muy severas desde la naciente “administración

del desarrollo”, pero sin que se tradujeran éstas en estrategias alternativas que pudieran fundamentar nuevos modos de acción⁵.

En el presente, los actores y las concepciones teóricas a través de las que opera la cooperación internacional han sufrido cambios perceptibles. Las instituciones financieras internacionales (IFIs) desempeñan un papel central en la promoción de las innovaciones organizacionales a través de las condicionalidades de sus operaciones. El auge del institucionalismo en sus diferentes variantes ha impactado sobre los discursos y las aspiraciones, con una visión más comprehensiva de los procesos de desarrollo y una mejor percepción de la importancia de incentivos, restricciones y valores. Ello explica que el énfasis retórico esté colocado en la “construcción de capacidades” y en el “fortalecimiento institucional”, aun cuando en la operacionalización de estos conceptos no se perciban modificaciones sustanciales con respecto a las viejas modalidades de intervención⁶.

Las perspectivas teóricas

Se dispone ya de algunos intentos de evaluación de las experiencias de reforma de los países desarrollados y de investigaciones que procuran identificar las fuerzas en juego, el peso de las condiciones en que se llevaron a cabo y las consecuencias de las distintas opciones de diseño y de implementación (Bönker y Wollmann, 1996; Frederickson y Johnston, 1999; Pollitt y Bouckaert, 2000; Peters y Stone, 1998). La estrategia seguida por estos trabajos es el abordaje del conjunto de acciones que formaron parte de las reformas, con juicios globales sobre dichos procesos. En particular, esas evaluaciones han prestado atención a cuestiones como su incidencia sobre la gobernancia y sobre la construcción de capacidades en Estados nacionales que pierden centralidad (Weiss, 1999; Pierre y Peters, 2000; Pierre, 2000). En conjunto, constituyen una referencia importante y sugerente, llena de lecciones. Si bien no es posible realizar una síntesis de sus hallazgos y de las conclusiones, algunas hipótesis aparecen reforzadas. Más allá de las obvias semejanzas en los fundamentos teóricos de esas reformas, se observan diferencias significativas en los procesos de formulación e implementación. Las condiciones referidas al apoyo y liderazgo políticos, a las capacidades preexistentes y a las circunstancias en que se llevaron a cabo, aparecen como factores determinantes en la explicación de los resultados alcanzados. Las conclusiones de estas evaluaciones echan luz sobre la necesidad de superar la consideración formal de los diseños y contenidos de manera de visualizar la correspondencia entre sus componentes e instrumentos con los atributos y requerimientos situacionales.

En el caso de América Latina, si bien se dispone de aportes que pretenden caracterizar la naturaleza de los procesos, identificar sus rasgos esenciales y anticipar o describir sus consecuencias, no se cuenta con resultados de esfuerzos semejantes. En primer lugar, la conformación de los aparatos estatales fue abordada desde la perspectiva de las relaciones Estado-sociedad. Se indagaron los problemas, los actores y las estrategias que culminaron con ciertas respuestas organizacionales, esclareciendo la significación política de cada período de construcción y de acumulación institucional, restando aún por alcanzar una interpretación adecuada de los procesos efectivamente desencadenados en cada país a nivel más desagregado, en el marco de las similitudes que pueden apreciarse en las estructuras y en los instrumentos. Existe, por lo tanto, un hiato entre los análisis macropolíticos de la administración pública y los abordajes organizacionales.

Algunos cuerpos de conocimiento sugieren líneas de interés para cerrar ese hiato a partir de sus interrogantes y aportes sobre los factores que operan para la emergencia y adopción de formatos organizacionales. Desde las perspectivas constructivistas, el cambio institucional resulta de diseños intencionales. La literatura a través de la que se expresa es de carácter fuertemente prescriptivo. Una línea de pensamiento dentro de esta literatura -la de la elección racional- hace depender el formato organizacional de la naturaleza de la función desempeñada (Horn, 1995). Partiendo de la constatación de la persistencia de los arreglos administrativos, centra su atención en la relación entre los legisladores, agentes que determinan aquellos formatos, sus clientelas políticas y los administradores.

Cada función debe enfrentar un conjunto de problemas de transacción: la minimización de los costos es la regla a seguir en el diseño institucional. Otra línea de pensamiento, continuadora de la tradición de Herbert Simon, de James Thompson y de la escuela de la contingencia en la teoría de las organizaciones, plantea la necesidad de coherencia entre el diseño, el procesamiento de la información y los incentivos. El énfasis está colocado en la especificidad de cada formato organizacional, resultado del despliegue de una racionalidad en determinadas condiciones contextuales y que atiende a la naturaleza de las tareas y al conjunto de factores operantes, a las interacciones entre ellos y a sus consecuencias sobre los valores perseguidos. Un buen diseño, por consiguiente, es aquel que satisface esos requerimientos de compatibilidad, por lo que es institucional, organizacional y situacionalmente específico. En ambas corrientes, el énfasis está puesto en el cálculo racional que da lugar al diseño, más que en los procesos de los que éste es un resultado.

La escuela institucionalista de la organización, de origen sociológico, parte de la constatación de que los diseños no obedecen a ese análisis comprehensivo y circunstanciado de las tareas y de los condicionamientos contextuales. Es decir, no se interroga por los determinantes de la especificidad de cada uno de ellos, sino que dirige los esfuerzos analíticos a identificar los caminos por los que se construyen sus elementos comunes. El trabajo pionero en este campo identifica tres patrones de difusión de los modelos organizacionales (Di Maggio y Powell, 1983). En primer lugar, el isomorfismo podría ser el resultado de la expansión de concepciones profesionales para el tratamiento de áreas de la realidad a través de redes y de comunidades de políticas. Otra vía alternativa sería la referencia a situaciones que se reputan como exitosas y cuya replicación reduciría los riesgos de la innovación, dando lugar a la operación de un mimetismo con escasa consideración de las condiciones de adopción e implantación. El tercer camino por el que se produciría ese isomorfismo sería consecuencia de la operación de mecanismos de poder, en los que el detentador de un recurso crítico para la organización determina la forma a adoptar, siendo éste el sendero más probable cuando las relaciones entre organizaciones suponen asimetrías importantes (Mizruchi, 1999).

Los enfoques preocupados por la evolución de tipos y formas organizacionales tienen aportes de interés, iluminando los senderos por los cuales las condiciones ambientales determinan la creación y modificación de nuevos modelos. El aprendizaje a través del error, cálculos racionales de parte de los actores, estimaciones sobre las probabilidades de los impactos y consecuencias, etc., harían que se produjeran modificaciones sobre patrones organizacionales originales en un proceso adaptativo. Esas modificaciones responderían además a distintos tipos de dependencias (frecuencia en la ocurrencia de ciertos cambios que serían objeto de replicación, determinaciones impuestas por los senderos transitados, etc.). En consecuencia, la emergencia de formas organizacionales obedecería a condiciones y fuerzas contextuales, pero los esfuerzos adaptativos a circunstancias enfrentadas darían lugar a respuestas a la vez convergentes y divergentes (Baum, 1994)⁷.

De forma semejante, la literatura sobre la “transferencia de políticas” o de difusión de instrumentos ha procurado encontrar explicaciones e identificar senderos por los que ciertos contenidos, modalidades y medios de políticas públicas son adoptados, interrogándose sobre la existencia o no de cierta convergencia a través de las fronteras nacionales. Algunos autores han explorado las relaciones existentes entre esta “transferencia” y las nociones de “comunidades” y “redes” de políticas (Dolowitz y Marsh, 2000; Daughjerg y Marsh, 1998; Stone, 2001; Börzel, 1998; Knoepfel y Kissling-Näf, 1998; Bennett, 1991). Esta literatura señala la operación de factores referidos a los desafíos confrontados por los aparatos estatales en un mundo crecientemente interdependiente, con restricciones compartidas y con desplazamientos de soberanía. La transferencia de políticas y la homogeneidad resultante no sería más que un patrón de respuestas en un marco de opciones que se reduce, tanto por la operación de mecanismos de poder como por la construcción de comprensiones compartidas de la realidad. A su vez, ese patrón de políticas sufriría adaptaciones sustanciales como

consecuencia de procesos nacionales diferenciados por sus marcos institucionales y por la operación de “dependencias de senderos” (Wilsford, 1994).

Estas líneas de pensamiento ofrecen, por consiguiente, distintas pistas para indagar los factores operantes tras los diseños organizacionales: evaluación de los costos de transacción, búsqueda de la correspondencia y de la coherencia, expresión de mecanismos de reproducción que generan isomorfismos organizacionales o resultados de una convergencia que supera fronteras. Pero algunos de estos enfoques reconocen la operación de factores de diverso tipo que llevan a distanciar los patrones originales de los efectivamente presentes en la gestión, permitiendo orientar el tratamiento de las UEP como innovación organizacional que se reproduce con adecuaciones mínimas a las condiciones enfrentadas y que, a lo largo del desempeño de sus funciones, se aparta en forma sustancial de las previsiones de ese diseño. Es decir, puede plantearse la hipótesis de que las UEP responden a una matriz original que da lugar a un relativo isomorfismo en sus atributos básicos por la operación de las condicionalidades de las IFIs. Una segunda hipótesis es que la calidad de esos diseños y su funcionalidad son modificadas durante la implementación a partir de la intervención de distintas dependencias y del despliegue de las restricciones propias de los marcos institucionales de cada país, estando las UEP sometidas a tensiones de muy diverso tipo, con actividades que confrontan incertidumbres múltiples y que dan lugar a respuestas estratégicas de los actores involucrados. Estas UEP serían entonces productos “en construcción”. Si esto es así, se derivan importantes consecuencias para la labor del diseño, las que se tratan más adelante.

La gestión por proyectos como modelo organizacional

Su vigencia y sentido

Si bien en la literatura del desarrollo la noción de “proyecto” aparece asociada a la canalización de recursos para la reconstrucción y el desarrollo que siguió a la terminación de la Segunda Guerra Mundial, es recién en los últimos veinte años que se convierte en el eje de las estrategias de los organismos internacionales y de los gobiernos nacionales⁸. Abandonadas las prácticas de planificación central, la expresión de la “racionalidad” en las acciones públicas pasa a localizarse, conforme a la herencia neoclásica, en los programas de inversiones y en las políticas que brinden el marco para el despliegue de las capacidades privadas y de las acciones públicas. Es en este contexto en el que crece la atención brindada a los proyectos de inversión, en primer lugar dirigidos a la acumulación de capital físico y, más recientemente, a todo tipo de emprendimientos de naturaleza social o institucional.

Los proyectos “proveen un enfoque sistemático y disciplinado de analizar y gestionar un conjunto de actividades de inversión” (Baum y Tolbert, 1985: 8). Tienen por propósito atender cuestiones de importancia singular o de elevada especificidad de las acciones. Sus atributos básicos son objetivos claramente definidos y operacionalizados, actividades que responden a programaciones relativamente detalladas y recursos comprometidos por períodos plurianuales. Hirschman agrega una caracterización adicional de extrema importancia para este trabajo: los proyectos procuran “la introducción de algo cualitativamente nuevo y la esperanza de que se producirá una serie de avances adicionales” (Hirschman, 1969: 1).

La noción de proyecto tiene una nueva expresión como resultado de los cambios en las modalidades y contenidos de las políticas públicas. En los últimos tiempos la gestión por proyectos se ha ido complejizando, utilizándose progresivamente en cuestiones más difusas en su definición, que requieren una mayor articulación entre actores sociales y en cuya resolución participan distintos niveles de gobierno. Así, esta noción comprende “un paquete de inversiones, medidas de política y acciones institucionales y de otro tipo dirigidas a alcanzar un objetivo de desarrollo” (Baum y Tolbert, 1985: 8). En este sentido, por ejemplo, aun cuando el conjunto de las políticas sociales preserve en muchos casos aspiraciones de universalidad, son cada vez más frecuentes los programas selectivos con prestaciones

que atienden a la heterogeneidad de poblaciones y de situaciones, muchas veces con discriminaciones de tipo positivo. De igual manera, la adopción de enfoques estratégicos que privilegian la ejecución de acciones orientadas a generar procesos de activación social, encadenamientos entre actores u orientados a la replicación de experiencias, también tiene demandas para las que esta modalidad de gestión está mejor preparada para satisfacer (Martínez Nogueira, 1998).

Los aspectos vinculados a los procesos de formulación y de ejecución de proyectos han sido objeto de múltiples análisis. Los mismos han procurado identificar aprendizajes con respecto a sus supuestos, a sus diseños y a los modos de implementación⁹. No obstante, más allá de evaluaciones para proyectos específicos, no se cuenta con conclusiones sugerentes resultantes de análisis agregados de los aprendizajes a nivel de país, de la institucionalización de nuevos modos de funcionamiento estatal o de las formas más eficaces de gestión en vista de aquel proceso de complejización de las acciones. En cambio, sí existe una apreciación generalizada con respecto a los problemas de implementación, estimándose que las capacidades de gestión constituyen los obstáculos más severos para la ejecución eficaz de los proyectos.

Para superar estos problemas se ha recurrido a mecanismos excepcionales con una existencia temporaria vinculada a la duración del proyecto y que comparten algunos atributos esenciales. Estas UEP están dotadas con frecuencia de sistemas normativos extraordinarios y actúan sin las limitaciones de capacidades y de recursos asociadas a las normas de tipo general y a los regímenes de personal que regulan el funcionamiento de las administraciones públicas. La intención enunciada para su creación es la superación de las carencias en las capacidades de gestión, pretendiendo eludir muchas de las restricciones y limitaciones provocadas por sectores públicos débiles, salarios no competitivos, marcos normativos excesivamente complejos e ineficiencias generalizadas, de manera de asegurar una adecuada implementación¹⁰.

Estas UEP se han constituido en ámbitos alternativos, diferenciados y no complementarios de los aparatos administrativos regulares: expresan el *ethos* de la nueva gestión pública, implican la clara demarcación entre las decisiones políticas y los ámbitos administrativos, adoptan la gestión por resultados, cuentan con sistemas de monitoreo y evaluación, y tienen un componente simbólico no desestimable vinculado a la eficiencia y la transparencia. En algunos países, estas unidades son verdaderas administraciones públicas paralelas regidas por lógicas particulares, con mecanismos de control que difieren de los habituales. Suelen manejar, en los países más pequeños, volúmenes de recursos muy superiores a los de origen presupuestario, disponen de más y mejores técnicos y ofrecen condiciones de trabajo y de proyección profesional que a veces contribuyen a empobrecer los planteles permanentes de personal. Además, uno de los objetivos que se les asigna es establecer reglas de conducta y hábitos administrativos que permitan generar modelos referentes para el resto del sector público, así como precipitar un aprendizaje sobre normas, sistemas y procedimientos.

Su evolución y complejización

Las UEP tienen a su cargo la ejecución de proyectos muy variados con requerimientos y problemáticas particulares. La situación más simple corresponde a los proyectos de infraestructura, con complejidad mayor en los casos en que deben ejecutar proyectos con múltiples objetivos y desempeñar funciones de coordinación interinstitucional entre agencias de distintos niveles, ámbitos de gobierno o naturaleza institucional, como es el caso de ONGs.

La aplicación primera de la gestión por proyectos en la inversión en infraestructura se caracterizó por proyectos de elevada especificidad, con objetivos y requerimientos precisos¹¹. De ejecución relativamente simple y programabilidad elevada, estos proyectos demandan conocimientos propios de unas pocas disciplinas, sus tecnologías no enfrentan incertidumbres significativas, son responsabilidad de agencias ya existentes y tienen una clara delimitación sectorial. Los productos son fácilmente identificables y medibles, con relaciones técnicas entre insumos y productos claramente determinadas.

Las tareas constituyen parte de las competencias tradicionales de las agencias ejecutoras (AE) en las que se instalan. En el nuevo contexto y con la emergencia de la figura de las UEP, éstas tienen por miembros a personal regular de las agencias y sus tareas básicas son la licitación y el seguimiento de obras.

En la década de los años 80 surgen los programas de reforma de políticas para la implementación de nuevas orientaciones, tanto macroeconómicas como sectoriales, con énfasis en el ajuste y la reestructuración. Estos programas fueron con frecuencia ejecutados por UEP insertas en las administraciones regulares del Estado e integradas por sus funcionarios con el apoyo adicional de consultores y personal contratado. Con grados diferentes de complejidad en sus tareas según las temáticas abordadas, la naturaleza de éstas determina la cercanía y el diálogo con las autoridades políticas. Esta misma naturaleza hace que estos programas sean muy sensibles a las condiciones sociales, institucionales y organizacionales, las que determinan la consistencia y la perdurabilidad de las acciones.

En la actualidad, esta estructuración de la gestión pública tiene presencia en otros campos. En algunos casos, las UEP tienen por tarea implementar proyectos con el objetivo de introducir innovaciones en las formas de desempeño de ciertas funciones estatales o en el funcionamiento de entidades no habituadas a cambios significativos en sus modos de operar tradicionales¹². En otros, las UEP son mecanismos de tránsito hacia una nueva organización o de inclusión de nuevas competencias en agencias ya existentes, no competitivos con la institucionalidad establecida. Un ejemplo son los proyectos que dieron lugar a los fondos concursables de compensación social que proliferaron desde fines de la década de los ochenta. Sus UEP nacieron sin relación con mecanismos preexistentes, y con el tiempo se transformaron en arreglos institucionales permanentes para la inversión social. En este caso, el personal de las UEP no formaba parte anteriormente del aparato estatal y se integró a profesionales con trayectoria previa en tareas de consultoría, gestión en organizaciones privadas, investigación o trabajo social.

En ocasiones, la gestión por proyectos es un modo de eludir las rígidas demarcaciones de competencias impuestas por la organización sectorial del sector público que producen tensiones y desajustes con la naturaleza de los problemas que deben ser enfrentados. La promoción de la competitividad, el aliento a la innovación, la preservación de recursos, la atención a poblaciones en situación particular, la seguridad ciudadana o el desarrollo rural o de áreas específicas tienden a adoptar la forma de programas de elevada especificidad y con perspectiva territorial y de articulación de actores. Estos arreglos se constituyen en ámbitos para la convergencia de perspectivas, disciplinas e intereses en torno a una problemática particular, la que suele ser abordada con una multiplicidad de instrumentos y con aportes interinstitucionales. Son medios para la complementación de esfuerzos y la colaboración, alcanzando la coordinación por medio de la programación compartida y de interacciones a nivel de campo. Con frecuencia, estos programas suelen operar a través de mecanismos concursables y contractuales, haciendo uso de los recursos establecidos en el sector privado o en ONGs, con compromisos mutuos en torno a metas establecidas, de conformidad con las condiciones de localización y naturaleza de la actividad.

Con apoyo teórico y evidencia empírica, Arturo Israel postuló que la sencillez de los proyectos es una condición para la eficiencia y la efectividad. La especificidad de sus objetivos, junto a la operación de mecanismos competitivos o cuasicompetitivos que generan información e introducen transparencia en la ejecución, facilitarían la gestión (Israel, 1987). En los proyectos más complejos de nueva generación, estas condiciones están lejos de cumplirse. Estos proyectos son más difusos en sus alcances y sus objetivos son múltiples, la relación entre actividades e impactos es más problemática y ejecutan acciones heterogéneas que involucran a actores múltiples. Estos proyectos pretenden implementar acciones y promover nuevas actividades y relaciones entre actores. En general, la ejecución está compartimentalizada, con subejecutantes que responden a diversas lógicas (organismos de las

administraciones nacionales y locales, organizaciones sociales, etc.), por lo que la UEP depende de la implementación de otras instituciones o unidades establecidas al efecto, supliendo la carencia de mecanismos para la coordinación y generando colaboración entre organizaciones que habitualmente compiten por recursos o por campos de competencia.

Por lo anterior, estos proyectos de nueva generación enfrentan mayores incertidumbres de tipo técnico y de comportamientos sociales, siendo, por consiguiente, altamente sensibles a las capacidades existentes y a la naturaleza de los contextos institucionales. Son proyectos abiertos en los cuales la programación está determinada por la marcha de los procesos sociales, con componentes sólo esquemáticamente definidos. El éxito es, por lo tanto, función de su capacidad para iniciar procesos y promover cambios de políticas, de culturas institucionales y de modos de relacionamiento. A la vez que sortean las dificultades que se derivan de las carencias y debilidades existentes, se espera que se conviertan en contribuyentes al cambio institucional, construyendo capital social y generando nuevas interdependencias entre actores, así como en impulsores y legitimadores de nuevas modalidades de acción. De este modo, se despliegan en escenarios conflictivos, requieren una muy elevada comprensión de las condiciones específicas enfrentadas y de las estrategias y problemáticas particulares de cada uno de los actores en temáticas en las que las perspectivas operativas están fuertemente sujetas a las orientaciones de colectivos de profesionales o que implican reorientaciones en las prácticas predominantes en las AE, como es el caso en educación y salud, con diferencias en los lenguajes y con confrontación de paradigmas disciplinarios.

El diseño de las Unidades Ejecutoras

La introducción de esta gestión y de las UEP suele enunciarse como resultado de una evaluación de las condiciones de viabilidad y de los requerimientos de la acción¹³. Si así fuere, se estaría en presencia de una enorme variedad de arreglos, cada uno respondiendo a la especificidad de las situaciones que se supone enfrentará cada proyecto. No obstante, una mirada a la experiencia de los países de América Latina no puede menos de advertir un cierto isomorfismo, ya que las UEP presentan semejanzas evidentes en su organización, en sus funciones y en los procesos de inserción institucional, con cierta independencia del contexto de operación o de las temáticas.

Como se anticipó, las UEP responden al propósito de que la implementación de los proyectos se vea facilitada por un mecanismo que no enfrente las rigideces, los obstáculos y las limitaciones de las unidades de línea de las AE. Para ello se procura la relativa autonomía de las UEP con respecto a otros ámbitos de gestión y su acceso directo a los niveles de decisión. Con frecuencia, están relativamente aisladas y disponen de recursos excepcionales, medios suficientes para contar con capacidades apropiadas y regímenes de personal que permiten atraer a profesionales y técnicos¹⁴. Se les adjudican presupuestos para funcionamiento adecuados y tienen infraestructura y equipamiento generalmente muy superiores a los disponibles por las agencias de línea de los gobiernos. Sus marcos normativos las eximen de las trabas producidas por reglas que se sustentan en una tradición administrativista centrada en el control formal y que provocan la demora en la tramitación, la frecuente dilución de responsabilidades por la confusión de competencias y la ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación. En todos los casos se busca disponer de un ámbito con atención exclusiva en la ejecución del proyecto y que opere con planes de trabajo explícitos, productos identificables y medibles y plazos establecidos, con personal con dedicación total a las actividades del proyecto.

Las UEP participan en la implementación con intervención única o compartida en las etapas de programación operativa, ejecución, control y monitoreo. Sus responsabilidades son: a) administrativas (preparación del plan financiero y de operaciones, monitoreo de la disponibilidad de fondos, licitaciones, contrataciones y adquisiciones, supervisión de la ejecución, etc.); b) técnico-sustantivas (seguimiento de la ejecución y la preservación de la orientación y estrategia del proyecto); c) de promoción (facilitación de la operación del proyecto, construyendo y afirmando su legitimidad ante las

autoridades políticas y administrativas y ante otros actores); d) de apoyo y capacitación a las AE; y e) de coordinación de los componentes con múltiples subejecutores¹⁵. Para su operación, cuentan con programas de trabajo para el período de duración del proyecto y procedimientos formalizados en manuales, apelando con cierta frecuencia a la tercerización de actividades¹⁶. Como se observa, algunas de estas funciones son desempeñadas en forma regular en los ministerios o en las AE por unidades de línea, o constituyen tareas propias de toda gestión política y administrativa. En esta coincidencia se encuentran muchas de las situaciones de tensión que estas unidades confrontan.

La localización en el ministerio o agencia con responsabilidad funcional sobre la temática abordada por el proyecto es una dimensión central en el diseño. Su ubicación cerca del nivel político de decisión es una aspiración recurrente, buscándose con ello asegurar el apoyo y la comunicación inmediata y permanente. Se entiende que esta localización tiene por consecuencia el desarrollo de visiones compartidas sobre la importancia y los requerimientos del proyecto, sobre su efectividad y legitimidad. En los casos en que participan en el proyecto varios ministerios, las exigencias sobre el funcionamiento de las UEP aumentan notablemente, ya que deben ser instrumentos para impulsar comportamientos, hacer valer los acuerdos establecidos, realizar el monitoreo de las acciones, acumular aprendizajes y transferirlos a todos los participantes.

Las dotaciones de las UEP difieren significativamente. Su dimensión está condicionada por: a) la inserción institucional, b) la tercerización o utilización de servicios de la AE o de otras entidades, c) las demandas de las actividades, d) la dimensión previa de la UEP cuando se trata de proyectos en su segunda o tercera fase, e) las experiencias de proyectos semejantes, y f) las demandas de las autoridades gubernamentales por contar con mecanismos que estén fuera de la lógica convencional de la administración pública. Cuando el financiamiento proviene de recursos de la AE, este tamaño suele reproducir los patrones establecidos de correspondencia entre tareas y dimensiones de los planteles administrativos¹⁷. Sus atributos se mantienen sin modificaciones a lo largo de la ejecución, a pesar de las diferencias en la carga y naturaleza de las tareas a través del tiempo, salvo cuando se plantean problemas de ejecución que dan lugar a la incorporación de nuevas modalidades de seguimiento financiero o al otorgamiento de un papel más importante a empresas de asesoramiento técnico. Es infrecuente el caso de que existan previsiones para la transferencia progresiva de funciones y actividades de la UEP a los servicios administrativos regulares.

El desempeño de las funciones que se asignan a las UEP requiere la incorporación de personal con calificaciones técnicas y gerenciales adecuadas. Esta aspiración enfrenta problemas, en particular en los países o sectores en los que las capacidades disponibles son limitadas. Existen situaciones diversas: personal bajo el régimen de contrato, financiados por los organismos internacionales o con recursos locales, personal de planta de las AE, o combinaciones de ambas situaciones. Las condiciones de trabajo y los salarios varían conforme al origen de los recursos. Las fuentes de reclutamiento son varias: a) personal de línea de los ministerios cuando la UEP forma parte de la AE, b) profesionales con participación en consultorías en la etapa de elaboración, c) profesionales que han acumulado experiencia en la gestión de proyectos a los que se recurre con regularidad para conformar las UEP, y d) profesionales sin experiencia previa en la función pública o en la ejecución de proyectos, a través de algún proceso de selección generalmente informal.

Con el propósito de contar con personal calificado, es una práctica habitual que los salarios sean superiores a los pagados al personal de planta de las administraciones públicas. En situaciones de escasa oferta de personal técnicamente calificado, las UEP deben competir con el sector privado enfrentando dificultades muy serias para incorporar personal con capacidades suficientes. En los países con estabilidad en el empleo público, la diferencia salarial no es suficiente para atraer personal calificado si ésta no es importante, o cuando las posibilidades de reinserción en el mercado laboral a la finalización del proyecto son problemáticas. Los contratos son a plazo fijo, con independencia de productos o resultados, lo que no introduce incentivos y estimula comportamientos dirigidos a

prolongar el período de ejecución¹⁸. Una práctica frecuente es establecer incentivos cuando los proyectos requieren dedicación especial o exigen un régimen de realización de tareas que no es usual en la AE. Si bien tiene consecuencias positivas para el proyecto, es una solución imperfecta pues afecta negativamente el clima laboral y crea situaciones de posible arbitrariedad, pues están fuera del marco del régimen regular del funcionariado y se adjudican sin recurrir a concursos.

Existen evidencias de que el ingreso a las UEP es percibido por muchos profesionales como una oportunidad de desarrollo personal y profesional a través del acceso a salarios mayores, de la posibilidad de relacionamiento con las operaciones de los organismos de financiamiento, de la capacitación en gestión de proyectos y de la visibilidad social y política de estas unidades. Este reclutamiento puede debilitar las capacidades de las unidades de línea de las administraciones públicas. Un sendero frecuentemente transitado por el personal técnico tiene a la administración pública como punto de partida, al mercado de la consultoría como etapa intermedia y de éste a las UEP. Los proyectos con financiamiento internacional, junto a la instalación paralela de modalidades tercerizadas de gestión, han creado este mercado, con remuneraciones y condiciones de trabajo superiores a las del servicio civil¹⁹. Si bien la expectativa es la contraria, este reclutamiento no está libre de presiones políticas o de apropiaciones indebidas por grupos de profesionales²⁰.

Negociaciones, tensiones y ausencias en la gestión por proyectos

Capacidades previas y enclaves institucionales

Puede concebirse la implantación de la gestión por proyectos en dos contextos diferentes: integrando planteos integrados de la reforma del Estado, o en forma aislada como respuesta a apreciaciones que los actores realizan sobre las capacidades existentes para llevar a cabo cierto tipo de tareas y con el propósito de superar carencias o limitaciones. Hasta el presente, la experiencia ha sido la segunda, ya que no existen evidencias de que los países de la región hayan formulado programas de reforma de la gestión de tipo abarcativo. Los procesos en curso, aun los más exitosos, tienen el carácter de parciales, focalizados en ciertas temáticas y de cobertura limitada a algunas funciones o recursos (Goodin, 1996; Schneider, 2001), sin que la gestión por proyectos haya formado parte central de las estrategias de modernización o de transformación del Estado. Es decir, en el caso latinoamericano no fue la naturaleza de la actividad la que determinó la difusión de esta forma de gestión, sino la necesidad de diferenciar acciones, recursos y regímenes normativos como consecuencia de las condiciones impuestas por el financiamiento. Una muestra de ello es que cuando se introduce la gestión por proyectos a través de las UEP, suelen persistir acciones semejantes desempeñadas por otros ámbitos funcionales de las organizaciones. Por otra parte, cuando el financiamiento sobre el que se basan los proyectos concluye, las actividades que los sobreviven no continúan siendo administradas bajo este modelo de gestión.

En muchos países de la región, en particular los más pobres y los más pequeños, es frecuente que los proyectos sean la expresión de las preferencias de los donantes o de las instituciones de crédito, con débiles relaciones con los ámbitos que tienen responsabilidad central sobre las temáticas específicas y aislados respecto al resto de las acciones de política y al funcionamiento del aparato administrativo²¹. Esta situación pone de manifiesto la ausencia o debilidad de unidades con visión de conjunto y con orientación de largo plazo que identifiquen necesidades, que contribuyan a fijar prioridades y que auxilien a los niveles políticos en el planteo de demandas a las instituciones financieras internacionales. Esta carencia hace que los proyectos ataquen problemas relevantes, pero sin la relación debida entre distintas iniciativas. La consecuencia es la generación de problemas serios en la convergencia de los objetivos y de las acciones con las definiciones de política y de coordinación entre proyectos.

Debido a esta modalidad de inserción de las UEP en los aparatos administrativos, éstas terminan configurando una estructura organizacional que no obedece a los patrones tradicionales de

departamentalización de las unidades públicas basados en la delimitación de unidades por las funciones desempeñadas, las poblaciones servidas, los productos generados, etc. Las UEP se establecen como agregados que rompen la organicidad de las estructuras, acrecentando la desarticulación y la falta de coordinación externa. De esta forma, contribuyen a agravar los problemas generalizados de estructuras que responden a consideraciones situacionales, con unidades que se yuxtaponen, duplicaciones funcionales, pérdidas de eficiencia y, en definitiva, dilapidación de recursos. Esta complejización de las líneas jerárquicas y la parcialización de las competencias generan nuevos factores que inciden negativamente sobre la ya escasa coherencia “horizontal” de la acción estatal: entorpecen la coordinación en vez de facilitarla, provocan la “fractura” al interior de las políticas públicas y hacen más difícil la apreciación social de los impactos del conjunto de acciones de gobierno²².

En la construcción de esta realidad interviene la forma en que se diseñan las UEP. Esta tarea se realiza sin una apreciación rigurosa del marco institucional y organizacional en el que las UEP deberán operar. El diseño es el producto de una evaluación circunscripta a los requerimientos de los proyectos, con reducida o nula consideración de las formas y consecuencias de su inclusión en las estructuras organizacionales y sobre los mecanismos regulares para la implementación de políticas. Ello también contribuye a explicar el frecuente aislamiento en que caen, así como la limitada capacidad de las UEP para que sus innovaciones en la gestión se incorporen como nuevos patrones de comportamiento en el resto de los ámbitos técnicos y burocráticos. La experiencia indica que estas unidades suelen tender a la autosuficiencia, convirtiéndose con excesiva frecuencia en enclaves institucionales, aislados del resto del sistema administrativo.

Este aislamiento de las UEP debilita, en lugar de fortalecer, las capacidades de las administraciones públicas, ya que generan recelos en las unidades de línea, impactan negativamente sobre la posibilidad de retener profesionales de alto nivel y refuerzan la operación de círculos perversos que conducen al deterioro constante de la gestión estatal. Puede concluirse, por lo tanto, que el problema básico a resolver es la articulación efectiva de estas unidades con el resto de la administración, siempre que sea necesaria su instalación. Sin esta articulación, no es posible realizar contribuciones significativas a la construcción de capacidades: así como los proyectos no pueden concebirse como instrumentos aislados, sino como expresión de políticas públicas que les dan sentido, las UEP no pueden pensarse al margen de los modelos organizacionales que requieren una nueva institucionalización²³.

Del isomorfismo organizacional a la adecuación institucional

Además de este carácter desarticulado, la implantación de la gestión por proyectos tiene otros atributos que impiden su adecuada institucionalización. Los muchos rasgos compartidos que presentan los diseños de las UEP son el resultado de la intersección de distintas apreciaciones. En primer lugar, las preferencias del organismo de financiamiento juegan con frecuencia un papel determinante, fuertemente centradas en su interés por asegurar una ejecución previsible con desembolsos regulares. Ello configura de hecho una priorización de los objetivos formalmente asignados a las UEP, privilegiándose esta dimensión a la referida a la construcción y la transferencia de capacidades. Por otra parte, la disponibilidad de modelos operacionales probados en otros contextos y reputados como exitosos para la ejecución de proyectos similares permite satisfacer los deseos de reducción de riesgos asociados a las innovaciones en las etapas de diseño. Estas dos apreciaciones constituyen las vías a través de las que se construye el isomorfismo organizacional: ya sea por razones “imperativas” o “normativas”, se difunde un modelo organizacional y de gestión que se construye desde “afuera” y hacia “adentro”. Los mecanismos imperativos son aquellos que responden a las condicionalidades de las IFI; los normativos son el resultado de un “sentido común” de la profesión que se va construyendo a través de comunidades de políticas y redes interinstitucionales.

El diseño de las unidades de gestión de proyectos no resulta solamente de esos factores que operan “desde afuera”. Otras consideraciones intervienen para introducir diferencias en los diseños básicos: la puesta en juego de la experiencia acumulada por los países en la ejecución de proyectos, los resultados de las evaluaciones formales o informales sobre las condiciones que afectan la efectividad de la implementación, las demandas expresadas por los gobiernos, los intereses particulares de los técnicos que participan en la elaboración de los proyectos, etc. De este modo, la modalidad, conformación o localización de las UEP pueden convertirse en una arena de disputa, con una negociación en la que se entrecruzan distintas perspectivas e intereses. El objetivo explícito de asegurar la mejor gestión pasa a mezclarse con otros vinculados a la necesidad de garantizar la continuidad de la acción o de los equipos técnicos, de preservar el control político o de generar ámbitos que permitan reclutar nuevo personal o recursos profesionales en condiciones excepcionales

En la etapa de diseño se manifiesta también la capacidad acumulada por los países. Por cierto, cuanto menor es la capacidad de un país de contar con una identificación propia de sus necesidades y prioridades, más probable será que el diseño reproduzca modelos ya establecidos. Manifestaciones de esa capacidad son la construcción de memorias institucionales, la reflexión en torno a los procesos, la sistematización de los aprendizajes acumulados y su efectiva movilización en las instancias de revisión de políticas, programas y proyectos. En otros términos, la calidad institucional en la operación de los mecanismos políticos y al interior de la administración pública explica que el proyecto sea utilizado como instrumento eficaz de gestión y de construcción de capacidades o como estratagema; es decir, como medio para “aislar” la implementación de políticas de incertidumbres de todo tipo o para generar a través de ella formas particulares de captura burocrática.

La ilusión constante de la separación entre política y gestión

Conceptualmente, la gestión por proyectos debería responder a una clara delimitación entre las decisiones políticas y las administrativas. Al exigir una definición precisa de objetivos y metas y una programación detallada, los proyectos constituyen restricciones severas al ejercicio de la discrecionalidad de los operadores. Esta es una de las premisas de las reformas de la gestión inspiradas en las teorías de la elección racional y de la agencia, y forma parte central en algunas experiencias nacionales, como es el caso de la llamada “agencialización” en el Reino Unido.

La separación entre política y administración constituye un tema recurrente -o, mejor dicho, permanente- en la literatura referida a la noción y al ejercicio de lo público en cuyo tratamiento se mezclan cuestiones empíricas y normativas. Este tratamiento no puede dejar de considerar dos direcciones de ese relacionamiento o separación: la intrusión de la política en la gestión, y la incidencia de la gestión en la construcción de sentido y en la operacionalización de la política pública. Las respuestas dadas a esta cuestión no son claras, generando tensiones múltiples y aparentes paradojas: intentos de avanzar hacia una delimitación más neta entre estos campos, concluyen generando nuevos entramados de relaciones y dependencias mutuas. Por otra parte, las demandas de asunción de un papel más activista de parte de la administración entran en conflicto con los requerimientos de construcción de una institucionalidad más sólida y de mayor calidad (Aucoin, 1990; Wright, 1997).

En las UEP, la relación entre política y administración es particularmente compleja. Hirschman llega a afirmar que “aislarse de la política ha llegado a constituir el objetivo principal de la administración de proyectos” (Hirschman, 1969: 51). Varias evidencias ponen de manifiesto tanto lo lejos de la realidad que se encuentra el supuesto de clara delimitación mencionado como la complejidad del campo político-institucional en que operan las UEP²⁴. Si bien el diseño de su actividad es un problema técnico, la implementación exige que se atienda a la estructura de relaciones entre los actores involucrados, a sus racionalidades y capacidades, así como a las estrategias que hacen posible la creación de un interés compartido. Atributos tales como su influencia o aislamiento se manifiestan como problemáticos, preñados de riesgos y tensiones. Por consiguiente, es posible conceptualizar las

UEP como inmersas en redes inter e intraorganizacionales. A través de esta inserción en redes, ejercen influencia, inciden sobre comportamientos y movilizan capacidades decisorias. Son, así, agentes para construir receptividad y para superar resistencias y oposiciones.

En estas redes participan diversos actores con diferente incidencia en los procesos de implementación. Así, la operación e impacto de las UEP están fuertemente condicionados por el compromiso político de las autoridades de gobierno, por la prioridad que le acuerde al proyecto la AE y sus unidades integrantes, y por la calidad y persistencia de los acuerdos interinstitucionales en torno a la ejecución. Una manifestación de este compromiso es el grado y nivel de interlocución para el ejercicio de las funciones de las UEP. Su localización en el ámbito que tiene responsabilidad funcional sobre la temática abordada tiene una importancia especial. El propósito de asegurar el acceso directo, el apoyo y la comunicación inmediata y permanente con algún decisor crítico explica su ubicación próxima al despacho de los ministros.

Son apreciables los riesgos de una ejecución realizada en el marco de un diseño que atienda a oportunidades políticas pero con baja capacidad de institucionalización. La asociación demasiado estrecha de un proyecto con una gestión ministerial puede tener consecuencias negativas, generando vulnerabilidades políticas e incertidumbres con respecto a la continuidad de la gestión, así como provocar su aislamiento del resto del aparato decisonal y administrativo. Este aislamiento es particularmente grave cuando la ejecución supone complementariedades con otros ámbitos de gobierno o de la misma organización ejecutora, consolidando la existencia de visiones no compartidas, tensiones y resistencias con consecuencias graves sobre la legitimidad del proyecto, la efectividad de la implementación y la posibilidad de establecer nuevas modalidades de acción.

El compromiso político no es un dato siempre presente. Por cierto, la ejecución eficaz requiere la conquista y la reafirmación de este compromiso. Ello exige por parte de la conducción del proyecto una labor permanente de diálogo y de promoción, generando apoyos y estableciendo alianzas. El proyecto se convierte de este modo en actor de un proceso político en el que las acciones están sujetas a interpretaciones múltiples y redefiniciones constantes. Si la relevancia estratégica asignada y la comprensión de los propósitos del proyecto son sólo medianamente compartidos, la implementación se convierte en un campo de conflicto en torno a las orientaciones y actividades. Esto ocurre en particular cuando los proyectos son visualizados como una imposición, como un simple medio de acceso a recursos adicionales o como producto de autoridades anteriores con otras prioridades, o cuando no se ha logrado un convencimiento pleno de que las soluciones exitosas en otros contextos puedan tener el mismo impacto en el país²⁵. Por consiguiente, la sustentabilidad y ejecución eficaz dependen, en última instancia, de que actores sociales significativos adquieran un sentido de “apropiación” fuertemente asociado al ejercicio de la iniciativa y a la participación activa y continua de las autoridades y de los funcionarios nacionales en la identificación de la necesidad y en las fases de preparación del proyecto.

El problema de la inserción plantea otros problemas de naturaleza política. Cuando las AE no tienen debidamente definidas sus estrategias y sus políticas, a pesar de que existan compromisos y definiciones nacionales con respecto a los ámbitos sectoriales involucrados, la incorporación del proyecto en las acciones regulares se resiente, creándose situaciones de difícil resolución. Este fenómeno se pone particularmente en evidencia cuando estas agencias no tienen una adecuada apreciación de las modalidades de implementación de los proyectos, de sus requerimientos sustantivos y de las consecuencias del relacionamiento con las entidades de financiamiento internacional. Además, el despliegue de una actividad fuertemente estructurada en un contexto difuso en sus objetivos y medios tiene consecuencias importantes: aumenta las competencias por recursos y prioridades y obliga a generar estrategias para preservar la especificidad del proyecto, con fuertes tensiones con las autoridades políticas y con otras unidades de la AE.

Estas situaciones organizacionales dan lugar a negociaciones y compromisos permanentes que muchas veces permiten la continuidad de las acciones pero con pérdidas significativas en su

legitimidad y eficiencia. Igual resultado produce la utilización de las UEP como escenario para el despliegue de nuevas formas de clientelismo, amparadas en su modalidad de contratación. Grupos profesionales específicos, firmas consultoras, allegados a las autoridades políticas, etc., suelen tener a las UEP como cotos de caza privados, a veces en conflicto con los organismos internacionales de financiamiento, a veces con su mirada benévola o distraída. Por este sendero, las UEP se mimetizan con frecuencia con el resto del aparato administrativo, pasando a ser una manifestación adicional de las debilidades institucionales, sometándose a las mismas tensiones entre política y administración que caracterizan a ese aparato.

La certeza del diseño y la incertidumbre de la ejecución

En la consideración de esta relación entre política y administración no deben introducirse con exclusividad cuestiones vinculadas a los diseños institucionales y a los comportamientos de los actores sociales. La naturaleza de las tareas determina en gran medida el carácter preciso o confuso de la delimitación de campos: cuanto más difusas son aquellas, mayores adecuaciones situacionales requieren, más problemáticas son las tecnologías utilizadas, menos consenso existe respecto a los procesos y a los productos esperados, mayor es el margen de discrecionalidad política del operador. Con el tránsito de proyectos simples a proyectos crecientemente complejos, entonces, aquella separación se hace particularmente difícil.

Desde ya, los proyectos se formulan bajo el supuesto de que están satisfechos todos los requerimientos de una “buena implementación”: identificación de los principales factores operantes, compromiso de los agentes públicos con los objetivos del proyecto, ausencia de conflicto entre reglas, previsiones, capacidades políticas y estratégicas en la conducción de la implementación, apoyos sociales, etc. (Mazmanian y Sabatier, 1989). En cambio, la implementación requiere negociaciones, enfrenta incertidumbres permanentes y debe reafirmar en forma constante compromisos y apoyos. El papel político de las UEP se despliega en este escenario, movilizándolo, recordando y estableciendo acuerdos y compromisos. En particular, en los proyectos complejos con participación de diversos ejecutores, la implementación depende de estos acuerdos y compromisos interinstitucionales, convirtiéndose la UEP en su promotora y sostén, pasando a desempeñar muchas veces funciones que deberían ser competencia de otros niveles o unidades de gobierno.

Un supuesto teórico -así como cierta evidencia empírica- indica que la existencia de unidades gubernamentales con visión integral de la problemática del proyecto favorece el diálogo de políticas y la gestión. De igual manera, la participación de un ámbito gubernamental que realice el seguimiento de la implementación de todos los proyectos estatales, alimentando con su información y observaciones a las autoridades políticas, promoviendo las acciones correctivas necesarias, es una condición para la articulación del proyecto con el conjunto de acciones estatales o sectoriales. No obstante, debido a la desaparición de los organismos centrales de planificación y a la carencia de mecanismos con funciones de monitoreo y evaluación de políticas, no existen competencias asignadas con claridad para la superación de los problemas de articulación sustantiva y de gestión entre proyectos, generando consecuencias extremadamente negativas para la unidad de la acción de gobierno.

Una estrategia básica a la que se recurre con frecuencia para lograr esa articulación y para ratificar aquellos compromisos es el establecimiento de comités o comisiones de naturaleza política de los que se hace depender la UEP, integrados por representantes de diferentes niveles de gobierno, ministerios o aun unidades del mismo ministerio junto a otras de diverso status legal. El papel asignado a la UEP es de apoyo técnico y de generación de coherencia, con problemas de operación por la diferente relevancia que el proyecto puede tener para los participantes o por la diferente naturaleza o nivel institucional de éstos. En estos casos, este papel articulador y promotor choca con dificultades múltiples, en ocasiones plantea exigencias sobre sus capacidades y recursos difíciles de satisfacer y la ubican en un escenario de negociación y confrontación para el que no suele estar dotada.

La construcción de capacidades como intento y como resultado

La doble exigencia de eficiencia y construcción de capacidades a la que deben responder las UEP genera tensiones. La eficiencia es el objetivo explícito y central: es el que tiene un mayor reconocimiento y consolidación. Su diseño y la definición de funciones atienden básicamente a los requerimientos de la implementación, y su seguimiento y evaluación se realizan casi con exclusividad con respecto a estas contribuciones. El aislamiento y sus condiciones excepcionales de operación dificultan el fortalecimiento de las capacidades establecidas, con fuertes riesgos en la sostenibilidad de los esfuerzos, ya que si bien sus atributos contribuyen a facilitar el logro de los objetivos de los proyectos, dificultan la transferencia de conocimientos y experiencias a las unidades de línea. Además, la incorporación de propósitos de construcción de capacidades enfrenta dificultades conceptuales y operativas: no se definen con claridad los medios para esa construcción, no se conocen los senderos a través de los que se puede realizar y no se cuenta con recursos técnicos apropiados y suficientes para esa tarea.

Esta construcción de capacidades suele hacerse por vía indirecta y no deliberada. No son pocas las UEP que han conformado equipos capaces y eficientes en las que la continuidad aseguró la acumulación de experiencia y de conocimientos. En ocasiones, los cambios en los responsables de las UEP se han debido a su desplazamiento hacia funciones de igual o mayor jerarquía. Asimismo, se dan situaciones en las que el personal pasa a desempeñar otras funciones, llevando consigo la capacitación adquirida. Por cierto, este aprovechamiento es una consecuencia no deliberada de los proyectos, pero de impacto positivo sobre las capacidades institucionales²⁶.

Para la resolución de las tensiones generadas por esta dualidad de objetivos se recurre a estrategias diversas, que ponen de manifiesto distintas concepciones operativas que se construyen a partir de respuestas a desafíos concretos, de las orientaciones y recursos movilizados por los actores, de las presiones de las IFI y de la interpretación de las expectativas de las autoridades de turno. Así, algunas de las UEP están fuertemente orientadas hacia la gestión de contratos; otras tienen una visión más amplia con aportes importantes en materia de gestión. Estos perfiles diferenciales rompen el aparente isomorfismo estructural y funcional de las UEP: las ubican como construcciones sociales, sujetas a presiones y tensiones de resolución difícil de anticipar en forma general. Estas respuestas ponen de manifiesto las limitaciones de los enfoques institucionalistas que se reducen a los aspectos de formato organizacional y reivindican el papel de las estrategias de los actores, el carácter dinámico de la gestión y las modalidades diferenciales que ésta asume, atendiendo a las especificidades de los contextos de la acción y de la naturaleza de las tareas.

La situación institucional: del optimismo al análisis

Muchos de los problemas de funcionamiento de las UEP remiten a la etapa de diseño. Las apreciaciones sobre las que los proyectos son formulados no suelen estar debidamente sustentadas, con previsiones excesivamente optimistas. Se carece de análisis rigurosos de las capacidades institucionales del país y de los atributos específicos de los modelos de organización y de gestión existentes. Si bien es frecuente que los proyectos estén contruidos sobre diagnósticos sectoriales, estos no incluyen el análisis de las condiciones y de la viabilidad institucional²⁷.

Los análisis institucionales que integran las etapas de formulación son predominantemente descriptivos²⁸. Su contenido habitual es la identificación de la estructura, recursos y capacidad decisoria de las agencias públicas que participan en la gestión del proyecto. Se suele inferir de las dimensiones anteriores la capacidad institucional, sin indicadores específicos sobre eficiencia en la gestión y sin evidencias sobre las afirmaciones con respecto a esa capacidad. Por consiguiente, las referencias a la ejecución en los documentos de proyectos se limitan a: a) la definición del carácter de ejecutora o coordinadora de la unidad, en este último caso con determinación de unidades

subejecutoras y los atributos básicos de éstas; b) la modalidad de ejecución (contratación de firmas, ejecución directa, etc.); c) la organización interna; d) su tamaño sólo con referencia al personal con cargo al proyecto; y e) los costos de operación de la unidad ejecutora.

Esos análisis no incorporan la evaluación de la viabilidad social, política o administrativa de los arreglos para la implementación. No se atiende a los actores relevantes ni a cómo sus comportamientos pueden afectar la marcha del proyecto. Son escasas las referencias al contexto institucional, a las culturas organizacionales, a la trayectoria previa en la ejecución de actividades y a la integración del proyecto con las acciones regulares de las instituciones participantes, no se mencionan estrategias para la construcción y preservación de legitimidad y no hay referencias tampoco a qué ocurrirá con la gestión del proyecto cuando éste concluya (Banco Mundial, 2000).

Varias son las consecuencias. No puede determinarse la receptividad en la organización y en otras agencias. Además, no puede definirse la prioridad acordada a la construcción de capacidades, privilegiándose en consecuencia los componentes de inversión tradicional, sin estrategias para la superación de las debilidades en la gestión²⁹. En gran medida, esta debilidad es consecuencia de la carencia de capacidades e instrumentos³⁰ para la realización de esos análisis³⁰. La formulación de los proyectos suele estar apremiada por las urgencias políticas y de las agencias de financiamiento, con exigencias que impiden la realización de diagnósticos rigurosos, subestimándose los problemas de implementación. La receptividad institucional del proyecto, así como la situación a su finalización, no forman parte de los análisis realizados.

Por su carácter restringido, específico y focalizado, los proyectos no pueden por sí pretender modificar su contexto operativo. Por ello, aun cuando se reconoce el carácter dependiente de la implementación de condiciones que exceden al proyecto, muchas veces la viabilidad institucional se vincula a la eventual realización de reformas en los modelos organizacionales y de gestión de las instituciones ejecutoras o a programas nacionales globales de la gestión pública³¹. Esta expectativa no suele corresponderse con los resultados, pues raramente las reformas se llevan a cabo conforme a lo previsto, sufriendo la implementación. Con frecuencia, estas reformas son enunciadas como propósitos sin previsiones precisas para su realización, o sin metas, plazos y modalidades claramente definidos³².

Este supuesto de acciones a un nivel más general al del proyecto implica aceptar la posibilidad de que existan cambios paralelos que, aun cuando referidos a diferentes planos de la acción, puedan complementarse o integrarse. O, en términos más exactos, que ciertas condiciones necesarias para la ejecución satisfactoria de los proyectos pueden ser diferidas en su cumplimiento sin que se alteren significativamente las probabilidades de éxito de los mismos. Una lectura más severa podría extraer la conclusión de que esa mención a reformas esperadas en los marcos de ejecución de los proyectos es un reconocimiento de la incapacidad de estas acciones para impactar en forma significativa sobre los sistemas institucionales y sobre la generación de nuevos comportamientos.

El fortalecimiento institucional: de los insumos a los procesos

Es frecuente que los proyectos incluyan componentes de “fortalecimiento institucional” dirigidos a realizar aportes a la reforma institucional y al objetivo de construcción de capacidades. No obstante, los instrumentos utilizados y las modalidades operativas adoptadas no se corresponden con esa intencionalidad. Lo institucional es tratado de manera parcial y limitada, sin tener en cuenta los requisitos, condiciones y estrategias necesarias para alcanzar ese fortalecimiento, por lo que la ejecución de las acciones suele ser extremadamente problemática, con resistencias, demoras e impactos inciertos, ya que sus impactos no son objeto de evaluación.

Estos componentes consisten en la adquisición de infraestructura y equipamiento, en la realización de estudios y en acciones de consultoría y capacitación. Estas actividades constituyen insumos para la construcción de capacidades, pero no contienen referencias a los procesos a través de los cuales se transforman los modos de gestión o se institucionalizan nuevos comportamientos. La

ausencia de análisis y previsiones con respecto a las etapas y secuencias del cambio, a las estrategias más adecuadas, a los actores intervinientes, a las metas y a las líneas de base que permitan la realización de evaluaciones de impacto explicitan la escasa consistencia de los planteos formulados. La debilidad de los análisis institucionales no asegura que los medios elegidos para el fortalecimiento institucional sean los más adecuados para superar los problemas existentes. Es posible, por lo tanto, que las contribuciones de esas acciones al fortalecimiento de capacidades y a la sostenibilidad de los proyectos no justifiquen los recursos invertidos.

Todo ello remite a una concepción simplista y equivocada del fortalecimiento institucional. Este es un proceso permanente en el que el aprovisionamiento de insumos es sólo un medio. Este fortalecimiento debe entenderse como el impacto de un conjunto de acciones dirigidas a construir y consolidar capacidades en las unidades organizacionales para el logro de los objetivos definidos por las políticas del sector y los contenidos de los proyectos por medio de una mayor eficiencia, eficacia y calidad en la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación. Las acciones de fortalecimiento, por lo tanto, deben brindar las bases estructurales, normativas, de recursos y culturales para el establecimiento de un modelo de gestión orientado por los resultados, sometido a un seguimiento y evaluación sistemáticos, con comportamientos innovadores, participativos y transparentes, y articulado socialmente.

El diseño de estas acciones exige contar con un marco normativo del que se infieran los atributos deseados para la gestión, y hace preciso disponer de información y de capacidades analíticas que permitan elaborar diagnósticos, formular proyecciones e identificar los requerimientos sobre las entidades estatales de las políticas públicas y de los proyectos. Una apreciación de la situación, con identificación de los factores que la explican, es condición para su contrastación con los atributos deseados de la gestión. El análisis situacional debe incluir la identificación de los actores relevantes y de sus racionalidades de manera de permitir definir una estrategia que atienda a las restricciones enfrentadas, a las resistencias esperadas y a las oportunidades abiertas, con objetivos, metas y programaciones que prevean su articulación y secuencia.

Conclusiones

Las administraciones públicas de América Latina están siendo sometidas a las más diversas experiencias de cambio en los modelos de organización y de gestión, expresiones de una convicción generalizada de que los Estados realmente existentes, los “Estados remanentes”, no son capaces de dar respuestas efectivas y creativas a los desafíos que hoy desbordan a las sociedades de la región. Otra convicción también se está consolidando: los enfoques usuales para la modernización de la gestión pública son limitados y carecen de instrumentos suficientemente potentes para impactar significativamente sobre las organizaciones públicas si no atienden a lo institucional, si no adoptan perspectivas estratégicas y si no tienen un fuerte sesgo hacia la construcción de capacidades.

Conforme a esta convicción, la tarea por delante debe estar focalizada en la capacidad política y de gestión del Estado y en las articulaciones establecidas con la sociedad, asegurando ya no sólo la gobernabilidad, sino también la gobernanza en escenarios cada vez más complejos (Pierre, 2000). Por ello, esta tarea no consiste en redefinir funciones, organigramas ni sistemas, o de incorporar nuevos recursos o tecnologías, sino en construir culturas de servicio público. No se trata de diseños o modelos formales, sino de la creación y consolidación de modos y hábitos de relación de calidad diferente a la establecida. Es una etapa en la cual los esfuerzos deben estar dirigidos en primer lugar a crear las condiciones sociales que hagan sostenibles esos comportamientos.

La gestión por proyectos debe ser pensada y redefinida conforme a sus contribuciones a la creación de esta nueva institucionalidad y a la vigencia de esta nueva cultura del servicio público, sustentada en capacidades para la negociación, en la disponibilidad de capacidades técnicas y en la comprensión adecuada de su significación política (Fung Lam et al, 1997). Esta gestión es una

modalidad útil que tiene posibilidades enormes de contribuir a la eficiencia y la eficacia, y que ya ha demostrado resultados valiosos en muchos contextos y sectores. Sus atributos deberían ser incorporados a la gestión regular del Estado sin quedar reducida a ámbitos aislados y sin ser pensada como requisito para asegurar la implementación de proyectos con financiamiento internacional. Por consiguiente, la cuestión que se plantea es cómo pueden internalizarse las nuevas modalidades sin depender de estos mecanismos excepcionales en sociedades y sectores públicos cuyas trayectorias políticas, sociales y culturales no se corresponden con los requerimientos de una nueva gestión.

Los aprendizajes acumulados dejan algunas conclusiones importantes. Pareciera que cuanto más distantes son las reglas y los estilos que pretenden establecerse de los imperantes en la administración convencional, mayores dificultades son enfrentadas para la sostenibilidad de los nuevos patrones de comportamiento. Además, el logro de los objetivos de eficiencia en la implementación de los proyectos parece entrar en contradicción frecuente con las funciones de construcción de capacidades. Estas dificultades y contradicciones ponen de manifiesto problemas serios de conceptualización del contexto y del cambio institucional, así como de comprensión de los requerimientos y condiciones para la introducción de innovaciones organizacionales en los sectores públicos latinoamericanos.

Las UEP han resultado mecanismos de eficacia variable, pero en su concepción y modo de funcionamiento se advierten limitaciones que deberán ser remediadas. Los grados relativos de desarrollo de las capacidades disponibles, la calidad de los marcos institucionales para la gestión pública, en particular en lo referido a la estabilidad y régimen del servicio civil, y la inclusión de los proyectos y de sus arreglos organizacionales en estrategias para la modernización de la administración estatal, son factores importantes para determinar su éxito o fracaso, más allá de sus cualidades específicas. Si los contextos institucionales más precarios, con mayor escasez de recursos humanos calificados y con mayor inestabilidad en sus servicios civiles hacen más problemática la eficacia de las UEP, la atención debería centrarse en cómo se modifican estas condiciones que son, a la vez, las que brindan su razón de ser y justificativo básico a las UEP. Por consiguiente, tanto las estrategias de reforma como los aportes de las UEP deben ser evaluados por sus contribuciones a la creación de una nueva institucionalidad, de manera que las acciones localizadas contribuyan a desencadenar o consolidar procesos que impacten sobre estos planos más generales de la acción social y pública. Es decir, deberían buscar, como afirmaría Hirschman, “secuencias acumulativas”.

La transformación de la gestión pública es una tarea aún pendiente. Si bien muchos países han realizado avances, todavía sus modelos de organización y gestión no están en condiciones de satisfacer las demandas sociales y de constituirse en medios eficaces para la formulación e implementación de políticas públicas. Construir apoyos sociales y ubicar en la agenda pública la necesidad de contar con capacidad técnica de las administraciones públicas, profesionalizar el servicio civil, establecer sistemas de incentivos adecuados, mejorar los niveles de remuneración y modificar los estilos de gestión para introducir más eficiencia y transparencia y permitir el mayor control social son capítulos que forman parte de esa transformación.

Notas

¹ El autor realizó tareas de asesoramiento y de asistencia técnica en 19 países de América Latina y del Caribe, participando en el diseño, el monitoreo y la evaluación de proyectos sociales y de reforma del Estado. Además, elaboró un estudio sobre el papel de las UEP en la construcción de capacidades y en la sostenibilidad de los proyectos para el Banco Interamericano de Desarrollo.

² La noción de “estado remanente” fue utilizada para enunciar los atributos básicos de los sectores públicos de América Latina luego de los procesos de ajuste y reestructuración (Martínez Nogueira, 1999).

³ Durante las décadas de los años sesenta y setenta, los sectores públicos presenciaron una notable expansión de sus estructuras, con la creación de organizaciones que respondían a los principios de

“diferenciación estructural y especialización funcional”. Esa complejidad luego procuró ser “ordenada” a partir de la creación de los llamados “sistemas”. Así surgieron los más diversos arreglos para coordinar acciones en materia de programación y de ejecución sectorial y por temáticas específicas (estadística, innovación, desarrollo rural, etc.), con enormes dificultades para reconstruir la unidad de acción estatal.

⁴ Estos cambios fueron objeto de tratamiento en otro trabajo (Martínez Nogueira, 2001).

⁵ Arturo Israel, agudo observador de estas temáticas, señala: “la disciplina de la ‘administración del desarrollo’ ... tiene un sabor estático. Se concentraron en el establecimiento de estructuras de las que se esperaba que permanecieran sin cambios por largo tiempo. Se dispone de pocos ‘insights’ sobre cómo tener una agencia que gane eficiencia y sobre el proceso de cambio institucional” (Israel, 1987: 31).

⁶ El Informe del Banco Mundial del año 1997 es la expresión más acabada de esta reorientación en el pensamiento (Banco Mundial, 1997).

⁷ Desde la perspectiva ecológica, se presta particular atención al ciclo de vida de “poblaciones” de organizaciones y a la operación de procesos de selección que determinarían los diseños aptos para la supervivencia (Hannan y Freeman, 1977). Desde otra perspectiva, se procura explicar los procesos de persistencia de formas organizacionales a través del tiempo (Baum, 1994).

⁸ Los documentos de Breton Woods que dan origen al Banco Mundial determinan que los préstamos que otorgue tendrán por propósito “proyectos específicos de reconstrucción y desarrollo”.

⁹ Como referencia ejemplificadora pueden citarse los trabajos de Baum y Tolbert (1985), Arturo Israel (1987) y, antes aún, la obra pionera de Albert O. Hirschman (1969).

¹⁰ A estos mecanismos se les denomina en este trabajo, genéricamente, Unidades Ejecutoras de Proyectos (UEP), aun cuando en algunos casos adoptan denominaciones específicas y presentan variaciones en su naturaleza institucional y en sus funciones. La referencia a las UEP comprende, por lo tanto, unidades incorporadas al seno de las agencias ejecutoras (AE), como aquellas que cuentan con personería jurídica y que operan con autonomía con respecto a estas AE. Incluyen también las unidades encargadas de la coordinación de acciones realizadas por subAE.

¹¹ El trabajo ya citado de Hirschman está basado en el análisis de once proyectos, de los cuales sólo uno es de ganadería y otro es industrial. Los restantes son de construcción de infraestructura de transporte, de irrigación o de producción de energía.

¹² Ejemplos de ello son las reorientaciones de los sistemas educativos, o los proyectos de seguridad ciudadana o de reforma de los sistemas de justicia que se instalan en Ministerios del Interior o de Justicia, cuyas estructuras tradicionales son poco aptas para la ejecución de las acciones que estos proyectos requieren.

¹³ Los documentos de proyecto de los organismos de financiamiento internacional suelen incorporar un capítulo sobre “viabilidad institucional”, en los que se presentan apreciaciones sobre las condiciones específicas de la implementación.

¹⁴ Los arreglos organizacionales establecidos en la forma de UEP se visualizan como “enclaves”, con experiencia “no del todo favorable” (Baum y Tolbert, 1985: 358).

¹⁵ Entre esas funciones no está la participación en la formulación del proyecto, aun cuando en muchas oportunidades sus integrantes han formado parte de los equipos técnicos responsables de esa tarea.

¹⁶ En algunos casos, esta programación sólo se refiere a las primeras etapas. En este sentido, las operaciones de los organismos financieros internacionales han ido flexibilizándose.

¹⁷ Si bien puede esperarse un mayor impacto sobre la totalidad de la gestión de la agencia en que se establece la UEP cuanto más grande es su tamaño relativo, aquél depende en mayor medida de las articulaciones establecidas y de la predisposición política a generalizar sus procedimientos.

¹⁸ En los casos en que los proyectos son ejecutados en el marco de una AE que dispone de autonomía para establecer sus remuneraciones, y éstas están por encima del promedio de los salarios de la

administración pública, las diferencias salariales entre los miembros de la UEP y de la agencia ejecutora tienden a ser mínimas o inexistentes.

¹⁹ Puede concluirse que la contribución a la creación de una demanda de servicios profesionales y a la movilización de una oferta para satisfacerla es un aporte que realizan los proyectos a la construcción de capacidades en el país, aun cuando no en el sector público.

²⁰ Una posición es crítica: la de coordinación del proyecto. El coordinador tiene a su cargo el gerenciamiento administrativo, técnico y político. Su papel consiste en gran medida en promover la legitimidad del proyecto y en preservar su orientación y sentido. Ello exige una tarea de relacionamiento con distintos actores sociales, de interactuar con el organismo de financiamiento, comportamientos proactivos, capacidad de iniciativa en el diálogo con las autoridades políticas o con otras unidades relevantes para la ejecución, autoridad técnica, etc.

²¹ Es frecuente encontrar proyectos dirigidos a la superación del mismo problema (por ejemplo, la pobreza o el desempleo) localizados en diferentes ministerios, respondiendo a criterios no homogéneos y atendiendo áreas o poblaciones delimitadas sin una clara definición de prioridades. De igual manera, es frecuente que en la temática del desarrollo rural coexistan bajo la responsabilidad de un mismo ministerio proyectos financiados con fuentes diversas, sin un marco de política o de estrategias que dé sentido a esa pluralidad.

²² En el trabajo ya citado de Baum y Tolbert, publicado por el Banco Mundial, se dice: “Las unidades de implementación ... han ayudado la implementación en muchos casos, pero sin beneficios institucionales de largo plazo pues operaron bajo condiciones que no pudieron ser replicadas por las agencias de línea o en otros ámbitos de gobierno. Además, han afectado adversamente las agencias de línea a través de la atracción de algunos de sus mejores miembros y distrayendo su atención de la construcción de sus propias capacidades para la implementación. La experiencia sugiere que las unidades de proyectos separadas de las unidades de línea deben ser utilizadas sólo cuando los beneficios esperados de un mejor gerenciamiento sobrepasan claramente los daños institucionales potenciales. Aun en estos casos, deben hacerse arreglos para incorporar las unidades a las actividades normales de las agencias de línea lo más pronto posible” (Baum y Tolbert, 1985: 358-359). Estos llamados de atención ponen de manifiesto que las agencias de financiamiento tienen una clara apreciación de los problemas generados por estos arreglos organizacionales.

²³ Esta falta de integración se advierte con frecuencia en los proyectos sociales o en materia de desarrollo rural o de las llamadas reformas de nueva generación.

²⁴ Ese supuesto infunde tanto la gestión por proyectos como muchos de los contenidos de la así llamada “nueva gestión pública”, por lo que su análisis reviste importancia particular.

²⁵ Puede afirmarse que las UEP generan menos resistencias cuando los proyectos financian la iniciación de nuevas líneas de actividades de naturaleza diferente a las regulares, responden a necesidades claramente percibidas o aportan financiamiento a la realización de actividades recurrentes.

²⁶ Los acuerdos de crédito no contienen cláusulas que obliguen al país a mantener en sus planteles al personal de las UEP. Se dan situaciones en las que una vez concluido el proyecto se enfrenta el problema del desfinanciamiento por la no inclusión en el presupuesto de esa continuidad.

²⁷ Para esta incorporación sistemática se requiere: a) el conocimiento de la situación de la gestión y sus proyecciones, identificando los factores operantes; b) la determinación de necesidades a partir de la contrastación de lo actual con los atributos deseados de la gestión; c) la definición de una estrategia para la superación de las deficiencias, considerando restricciones, resistencias y oportunidades, con objetivos y metas; d) la determinación de los recursos necesarios para la ejecución de las acciones; y e) la previsión de los mecanismos para la conducción del proceso, para su seguimiento y evaluación.

²⁸ El ya citado trabajo del Banco Mundial afirma que “el análisis institucional ha recibido menos atención que los análisis económicos, técnicos o financieros”. Agrega que “los problemas institucionales son a veces identificados en términos superficiales” (Baum y Tolbert, 1985: 499-500).

²⁹ Por cierto, en algunas circunstancias la carencia de análisis institucionales rigurosos no tiene consecuencias negativas, como es el caso de proyectos que son continuación de fases de ejecución exitosas, o cuando el proyecto acompaña o determina la creación de una nueva agencia, como ocurre con los fondos de inversión social.

³⁰ La necesidad de establecer el “*good fit*” entre contenidos de las acciones y las capacidades institucionales es reconocida como crítica para el éxito de los proyectos en la nueva estrategia del Banco Mundial (Banco Mundial, 2000).

³¹ Otra vez puede citarse como referencia el documento del Banco Mundial: “Muchos de los problemas institucionales enfrentados en la implementación de proyectos tiene causas más profundas, las que deben ser entendidas antes que se diseñen las soluciones exitosas en el largo plazo. Muchas de estas dificultades llevarán décadas en ser superadas, pues ellas reflejan atrasos económicos y técnicos así como restricciones sociales y culturales. Nuevas instituciones deben enraizar en esas sociedades y adaptar sus planes para el cambio y la modernización de su medio ambiente cultural” (Baum y Tolbert, 1985: 501). A pesar de esta toma de conciencia, parece no haberse encontrado los medios para que la formulación de proyectos adopte esta perspectiva.

³² Cuando los procesos de modernización del Estado están conducidos por algún ente central, sus acciones suelen tener, en el mejor de los casos, un impacto distante e indirecto sobre la capacidad de implementación de los proyectos.

Bibliografía

- AUCOIN, Peter (1990) Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles and Pendulums. En: Governance. No. 3.
- Banco Mundial (2000) Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: a World Bank Strategy. Washington: Banco Mundial.
- _____ (1997) World Development Report: the State in a Changing World. Washington: Banco Mundial.
- BAUM, Joel A. C. (1994) Organizational Hierarchies and Evolutionary Processes: Some Reflections on a Theory of Organizational Evolution. En: BAUM, Joel A. C. y SINGH, Jitendra V., Evolutionary Dynamics of Organizations. New York: Oxford University Press.
- BAUM, Warren C. y TOLBERT, Stokes M. (1985) Investing in Development: Lessons of World Bank Experience. Washington: Banco Mundial.
- BENNETT, Colin J. (1991) What is Policy Convergence and what Causes It? En: British Journal of Political Science. No. 21, pp. 215-253.
- BÖNKER, Frank y WOLLMAN, Hellmut (1996) Incrementalism and Reform Waves: the Case of Social Service Reform in the Federal Republic of Germany. En: Journal of European Public Policy. No. 3, pp. 441-460.
- BÖRZEL, Tanja (1998) Organizing Babilon: on the Different Conceptions of Policy Networks. En: Public Administration. No. 76 (Summer), pp. 253-273.
- DAUGBJERG, Carsten y MARSH, David (1998) Explaining Policy Outcomes: Integrating the Policy Network Approach with Macro-level and Micro-level Analysis. En: MARSH, David (ed.) Comparing Policy Networks. Buckingham: Open University Press.
- DOLOWITZ, David y MARSH, David (2000) Learning from Abroad: the Role of Polity Transfer in Contemporary Policy Making. En: Governance. Vol. 13 No. 1, pp. 5-24.

- DI MAGGIO, Paul J. y POWELL, Walter W. (1983) The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. En: American Sociological Review. No. 48, pp. 147-160.
- EGEBERG, Morten (1997) Bridging the Gap between Theory and Practice: the Case of Administrative Policy. En: Governance. Vol. 7 No. 1. Cambridge: Blackwell.
- FREDERICKSON, George y JOHNSTON, Jocelyn M. (1999) Public Management Reform and Innovation: Research, Theory and Applications. Tuscaloosa: Alabama University Press.
- FUNG LAM, W; LEE, M.; y OSTROM, E. (1997) The Institutional Analysis and Development Framework. En: Policy Studies and Developing Nations. Vol. 5. Londres: Jai Press.
- GOODIN, Robert E. (1996) Institutions and their Design. En: GOODIN, Robert E. (ed.) The Theory of Institutional Design. New York: Cambridge University Press.
- GRINDLE, Merilee S. (1997) The Good Government Imperative: Human Resources, Organizations and Institutions. En: GRINDLE, Merilee S. (ed.) Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries. Boston: Harvard University Press.
- HANNAN, M. T. y FREEMAN, J. (1977) The Population Ecology of Organizations. En: American Sociological Review. No. 83, pp. 929-984.
- HILDERBRAND, Mary y GRINDLE, Merilee (1997) Building Sustainable Capacity in the Public Sector: what Can Be Done? En: GRINDLE, Merilee S. Getting Good Government. Cambridge: Harvard University Press.
- HIRSCHMAN, A. O. (1969) El comportamiento de los proyectos de desarrollo. México, Siglo XXI.
- HOPKINS, Jack W. (1991) Evolution and Revolution: Enduring Patterns and the Transformation of Latin American Bureaucracies. En: FARAZMAND, Ali (ed.) Handbook of Comparative and Development Public Administration. New York: Dekker.
- HORN, M. (1995) The Political Economy of Public Administration. Cambridge: University Press.
- ISRAEL, Arturo (1987) Institutional Development: Incentives to Performance. Washington: Banco Mundial.
- KNOEPFEL, Peter y KISSLING-NÄF, Ingrid (1998) Social Learning in Policy Networks. En: Policy and Politics. Vol. 26 No. 3, pp. 343-367.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. (2001) La gestión pública agroalimentaria y rural en América Central: senderos y tareas. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 20 (Jun.), pp. 171-198.
- _____ (2001) La gestión pública: del diálogo crítico a la evaluación de la diversidad. En: Política y Gestión. No. 1, pp. 11-38.
- _____ (2000) La experiencia del BID con las unidades de ejecución y la sostenibilidad de los proyectos. En: Experiencia del BID con las unidades de ejecución y la sostenibilidad de los proyectos. Documento interno, agosto.
- _____ (1999) La reforma del sector público en el marco de la reforma institucional: etapas y cuestiones pendientes. En: CAVAROZZI, Marcelo. Hacia una matriz de gobierno en América Latina: instituciones del Estado, la sociedad civil y el mercado. Buenos Aires: BID; Universidad Nacional de General San Martín.
- _____ (1998) Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. Santiago: CEPAL (Serie de Políticas Sociales; 24).
- MAZMANIAN, D. A. y SABATIER, P. A. (1989) Implementation and Public Policy. Lanham: University Press of America.
- MIZRUCHI, Mark S. (1999) The Social Construction of Organizational Knowledge: a Study of the Uses of Coercive, Mimetic and Normative Isomorphism. En: Administrative Science Quarterly. Vol. 44 No. 4 (Dec.).

- PETERS, B. Guy y STONE, Donald (1998) Taking Stock: Aseessing Public Sector Reforms. Quebec: Canadian Centre for Management Development.
- PIERRE, J. (2000) Debating Governance: Authority, Steering and Democracy. Oxford: Oxford University Press.
- PIERRE, J. y PETERS, B. Guy (2000) Governance, Politics and the State. New York: Martin Press.
- POLLITT, Christopher y BOUCKAERT, Geert (2000) Public Management Reform: a Comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press.
- SCHNEIDER, Ben Ross (2001) La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 20 (Jun.), pp. 7-34.
- SHEPHERD, Geoffrey (1999) El desafío de la reforma administrativa en América Latina. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 13 (Feb.), pp. 99-116.
- STONE, Diane (2001) Learning Lessons, Policy Transfer and the International Difusion of Policy Ideas. Working Paper 19/01, University of Warwick.
- WEISS, Janet A. (1999) Theoretical Foundations of Policy Interventions. En: FREDERICKSON, George y JOHNSTON, Jocelyn M. Public Management Reform and Innovation: Research, Theory and Applications. Tuscaloosa: Alabama University Press.
- WILSFORD, David (1994) Path Dependency, or why History Makes so Difficult but not Impossible to Reform Health Care Systems in a Big Way. En: Journal of Public Policy. No. 14, pp. 251-283.
- WRIGHT, Vincent (1997) The Paradoxes of Administrative Reform. En: KICKERT, W. J. M. Public Management and Administrative Reform in Western Europe. Elgar: Cheltyenham.