

Directores

ENRIQUE CABRERO MENDOZA
JOSÉ MEJÍA LIRA
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Comité editorial

LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA
MARÍA DEL CARMEN PARDO
El Colegio de México

ENRIQUE CABRERO MENDOZA
GABRIEL DÍAZ RIVERA
JOSÉ MEJÍA LIRA
Centro de Investigación y Docencia Económicas

CARLOS DÁVILA
Universidad de los Andes

EDUARDO IBARRA COLADO
Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa

BERNARDO KLIKSBERG
PNUD-Consejo Latinoamericano para la Administración
del Desarrollo

JEAN-PIERRE NIOCHE
École HEC-École Nationale d'Administration

GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA

Contenido

Gestión y política pública

- STEPHEN H. LINDER Y B. GUY PETERS
Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos 5
- SONIA M. OSPINA BOZZI
Gestión, política pública y desarrollo social:
hacia la profesionalización de la gestión pública 35

Gestión y organizaciones

- ENRIQUE CABRERO MENDOZA Y DAVID ARELLANO GAULT
Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas.
Una propuesta metodológica 59

Gestión regional y local

- ITA O'DONOVAN
Los retos del cambio en la gestión y las estructuras
del gobierno local británico en la década de los noventa 89

Experiencias relevantes

GERMÁN ALARCO TOSONI	
Gerencia de la política macroeconómica: elementos teóricos y el caso de Perú (1980-1991)	111
ALAIN DELCAMP	
La descentralización francesa y Europa	157

Reseñas

ALEJANDRO HERRERA MACÍAS	
David Osborne y Ted Gaebler, <i>Reinventing Government</i>	171
ESTELA GUERRA GARNICA	
Enrique Cabrero Mendoza, <i>Evolución y cambio en la Administración Pública. Del administrador al gerente público</i>	177
RAÚL CORONILLA CRUZ	
Marie-Christine Kessler, <i>Les grands corps de l'État</i>	182

© Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (Registro en trámite)
Carretera México-Toluca 3655 (km 16.5), col. Lomas de Santa Fe, 10210 México, D.F.

Tipografía, diseño y cuidado editorial: Solar, Servicios Editoriales, S.A. de C.V.,
Calle 2, núm. 21, San Pedro de los Pinos, 03820 México, D.F.,
Tels. y fax: 271-90-27, 271-89-35 y 515-16-57.

El tiro consta de 1 000 ejemplares y se terminó de imprimir en el mes de julio de 1993
en los talleres de Impresores Cuadratin y Medio, S.A. de C.V., Dr. Vértiz 931A,
col. Vértiz Narvarte.

Gestión pública

Stephen H. Linder
B. Guy Peters*

Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos

El gobierno tiene a su disposición varias herramientas para ejercer su influencia sobre la economía y la sociedad. Estas herramientas varían desde simples exhortaciones hasta impuestos complejos y esquemas de beneficios. A pesar de la frecuencia con que estas herramientas son utilizadas por el gobierno, aún no son bien comprendidas. La deficiencia de nuestro conocimiento es especialmente notable cuando llegamos al significado político de diversas herramientas y al proceso mediante el cual los funcionarios del gobierno eligen entre ellas. El significado de un instrumento y su atractivo para quienes toman las decisiones pueden rastrearse en última instancia hasta las percepciones individuales y los valores subjetivos que las refuerzan. La manera como los responsables de las decisiones y sus asesores de política perciben los instrumentos de política gubernamental condiciona sus opiniones acerca de las situaciones de los problemas, sesgan sus expectativas de desempeño y determinan sus selecciones. Más aún, esas percepciones operan dentro de una compleja ecología de contextos, empezando por las circunstancias organizacionales inmediatas de quien toma las decisiones y extendiéndose a las características de su sistema político. La comprensión del significado de los instrumentos y de su selección nos

* Stephen H. Linder es investigador en el departamento de Salud Pública de la Universidad de Texas en Houston; y B. Guy Peters es investigador en el departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Pittsburgh. Este artículo se reproduce con autorización de los autores. Traducción del inglés de María Ofelia Arruti H.

llevará, más allá de variables cognoscitivas, a considerar su interacción con factores organizacionales y sistémicos.

Aunque el estudio de los instrumentos de política no es nuevo, el enfoque adoptado aquí difiere de la mayoría de los demás trabajos sobre este tema en su compromiso para realizar una interpretación subjetiva y con el reforzamiento de los distintos niveles de análisis. Se preocupa poco por la evaluación normativa de instrumentos (Tinbergen, 1956; Kirschen, 1964) o por el intento de proporcionar una descripción cabal de sus características (Kettl, 1987; McDonnell y Elmore, 1986; Hood, 1984). Más bien, nuestro interés se concentra en la manera en que los instrumentos son vistos por los actores dentro y fuera del gobierno que eligen entre ellos y, más específicamente, en los criterios utilizados por esos actores para juzgar la conveniencia de los instrumentos para resolver los problemas de política. En la literatura sobre las herramientas del gobierno y sobre diseño de políticas se alude a la importancia que tiene el punto de vista del usuario, pero no ha sido abordada sistemáticamente. En cambio, los criterios objetivos implícitos en la selección de instrumentos han sido o bien inferidos de patrones de uso generales (Salamon, 1981) o bien se han atribuido a los responsables de las decisiones sobre la base de definiciones funcionales de las políticas (Phidd y Doern, 1978).

Nuestro propósito fundamental es elaborar una teoría de niveles múltiples para el diseño de políticas que sirva tanto para explicar los patrones micro de selección de instrumentos como para entender mejor las características macro del proceso del diseño de políticas. Por consiguiente, nuestro análisis inicia con los factores cognoscitivos que configuran la selección y la evaluación de los instrumentos, y luego intenta colocar estos factores subjetivos en su propio contexto institucional y sistémico. En el ámbito del responsable de las decisiones, los factores cognoscitivos realmente actúan como intermediarios para toda la información del desempeño y determinan qué información técnica (si la hay) sobre diseño de políticas forma parte del cálculo de la selección de instrumentos. Por tanto, es probable que los factores dominantes del diseño y de la selección varíen con los antecedentes y las funciones de los expertos y de los responsables de las decisiones, pero sobre todo con sus orientaciones cognoscitivas y con ciertas características de su contexto.

Desde esta perspectiva subjetiva, el registro empírico de los éxitos y fracasos de un determinado instrumento a lo largo de situaciones problemáticas resulta mucho menos importante que las percepciones que de ese desempeño tienen los responsables de las decisiones. Ver el desempeño a través de los ojos del responsable de las decisiones y quizá también de

los del diseñador, es más fácil de manejar empíricamente que recopilar y clasificar extensos materiales de casos a lo largo de numerosas esferas políticas. Aún más importante resulta la promesa de mayor validez, puesto que gran parte de lo que constituye la realidad de las políticas está social y políticamente definido y puede confundir las categorías objetivas impuestas por un investigador externo. Partiendo de un fundamento cognoscitivo, podemos reunir mejor las piezas de cómo la teoría disponible acerca de los instrumentos y de la información técnica y anecdótica de su desempeño, así como la de los factores contextuales, influye en los juicios sobre los instrumentos sin depender exclusivamente de reconstrucciones lógicas de tipos de política o de patrones observados de adopción de instrumentos.

Aun cuando parezca que gran parte de la selección de instrumentos de política se hace por medio de la familiaridad, tradición política o inclinación profesional, resulta sumamente importante saber qué creen que logran los responsables de las decisiones cuando eligen un instrumento en lugar de otro. Esto puede llevarse a cabo simplemente pidiendo a los responsables de las decisiones que posicionen cada instrumento respecto a los demás; alternativamente se puede solicitar que se valoren los instrumentos sobre la base de muchos criterios explícitos. En el primer caso los criterios se encuentran por inferencia, mientras que en el segundo son proporcionados por el investigador como hipótesis explícitas. Ninguno de los dos enfoques es superior, aunque la estrategia inferencial por lo general se ignora en favor del terreno más familiar de la escala de clasificación. Además, las preguntas abiertas-cerradas comunes en las entrevistas más elitistas (Putnam, 1978) son un recurso demasiado directo para revelar estructuras perceptuales subyacentes. Ahora bien, utilizar escalas de clasificación únicamente aumenta, en efecto, el riesgo de falsos positivos que revelan criterios de importancia dudosa. Explicar con exactitud la percepción de los instrumentos que tiene quien toma las decisiones requerirá poner una atención más cuidadosa que en el pasado en los aspectos de la medición, así como una estrategia de medición más compleja.

Sin embargo, para vincular la percepción con la elección, debemos referirnos al contexto. En este punto resultan importantes algunas nociones distintas de contexto: una abarca el marco institucional dentro del cual opera el responsable de las decisiones; otra es sinónimo de la situación del problema que crea la ocasión para la elección del instrumento; y otra más es un resumen conveniente de la temporalidad y otras circunstancias únicas de la selección. En el primer sentido de contexto esperamos que el marco organizacional, institucional y sistémico ejerza una influencia sutil sobre la

percepción de los instrumentos y que, trabajando extensamente a lo largo de estas percepciones, afecte a la selección.

La influencia de la segunda noción de contexto es más problemática, ya que implica algunas suposiciones de comportamiento acerca de cómo se abordan los problemas y, hablando en forma más general, acerca de la formulación de políticas. En la medida en que la formulación ocurre en un "bote de basura", con instrumentos en busca de problemas, podemos esperar que el contexto del problema sea mediado por la selección *ex ante* del instrumento. En el extremo opuesto, considerar la formulación como un ejercicio analítico automáticamente asigna al contexto del problema un papel definitivo en la selección del instrumento. En efecto, los instrumentos se diseñan para llenar los requisitos de las situaciones de los problemas y no viceversa.

La pregunta empírica es: ¿entienden los responsables de las decisiones (y quizá los expertos) a elegir los mismos instrumentos sin tener en cuenta el problema de que se trate o escogen instrumentos distintos que se adapten, al menos en su propia mente, a una situación dada? Una tendencia a favorecer los mismos instrumentos a través de los contextos de los problemas sugeriría un vínculo estrecho entre la percepción del instrumento y su selección, y atribuiría gran parte de la variación en la elección a los atributos y al marco de referencia del responsable de las decisiones. Por el contrario, si la selección varía sistemáticamente según la situación del problema, el vínculo entre la selección del instrumento y su percepción se confunde con las percepciones de la propia situación. Por tanto, el marco de referencia ejercería su influencia en la selección aunque no tanto a través de cómo se perciben los instrumentos, sino por la manera en que se estructuran los problemas.

La tercera noción de contexto, una constelación única de sucesos y circunstancias que no pueden generalizarse y, sin embargo, tiene importancia plena para cualquier selección dada, ha contribuido mucho a la riqueza del método de estudio de casos. Crea una suposición de unicidad que justifica la atención a los detalles, pero que impide la elaboración de principios de contingencia. Aun cuando adoptáremos esta noción de contexto, restringiremos su influencia a los medios indirectos involucrados en el marco de referencia de la selección. Desde esta perspectiva, no es la selección del instrumento *per se* la que es temporalmente única, sino el surgimiento del marco organizacional dentro del cual tiene lugar la selección. En otras palabras, para explicar la selección del instrumento importa más cuándo se fundó la organización del responsable de las decisiones que cuándo se hizo una determinada selección.

LA INVESTIGACIÓN SOBRE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA

El marco conceptual para las proposiciones expuestas anteriormente se tomó de varios grupos bibliográficos de las ciencias políticas. Aun cuando estos grupos pueden discutirse por separado, comparten su interés en cómo pretenden realizar sus tareas los gobiernos y una inclinación reformista para buscar cómo pueden realizarlas mejor.

El diseño de políticas

El interés en los instrumentos utilizados por el gobierno para lograr sus fines políticos se inserta dentro de un interés más general en el diseño de políticas (Linder y Peters, 1984; Bobrow y Dryzek, 1987). Las preguntas básicas son: ¿cómo eligen sus metas los gobiernos?, ¿cómo seleccionan los medios para alcanzar esas metas? y ¿cómo se adaptan esas metas a las normas evaluativas adecuadas para evaluar la política pública? La formulación es la etapa menos desarrollada analíticamente del modelo convencional del proceso de elaboración de políticas (Jones, 1977; Peters, 1986), al menos en términos de la comprensión que los expertos en política tienen de sus dinámicas. Hasta ahora, no tenemos el mismo grado de comprensión en cuanto a cómo los gobiernos eligen o idean los remedios como el que sí tenemos acerca de cómo los gobiernos eligen qué problemas abordar o de cuáles hacerse responsables (Kingdon, 1984). Por consiguiente, un componente importante de la comprensión de los instrumentos de gobierno será la comprensión de dónde provienen las herramientas (conceptual y prácticamente) y los procesos de decisión involucrados en la selección.

En este punto, es importante distinguir en la literatura entre dos usos alternativos del término "diseño de políticas". En un sentido, diseño de políticas significa algo más que reflexión sistemática sobre política (Miller, 1984; Ingraham, 1987). Este significado se remite a la vieja disputa entre incrementalistas y sinopticistas y estaría más cerca de los sinopticistas que la mayoría de la literatura estadounidense sobre elaboración de políticas (Braybrooke y Lindblom, 1963; Simon, 1947). El otro significado de diseño de políticas es el desarrollo de una comprensión sistemática de la selección de instrumentos y de dimensiones evaluativas (Linder y Peters, 1984). Esto incluiría una comprensión previa de los procesos causales de los problemas públicos y, por consiguiente, cierta intención consciente para seleccionar instrumentos que aborden esos procesos. Por ende, en este segundo significado del término no todo el análisis temático de políticas es diseño;

diseño se reserva para el análisis propositivo orientado hacia la selección de instrumentos y los medios adecuados de evaluación.

La clasificación de herramientas e instrumentos

En la actualidad, la mayoría de los académicos están bien conscientes de que el gobierno tiene varios instrumentos a su disposición y de que esas herramientas incluyen diferentes mecanismos para lograr sus fines políticos. Independientemente de este conocimiento fundamental, aún persisten muchas deficiencias en la clasificación de las herramientas del gobierno y muchos puntos débiles en la relación de estas clasificaciones con otros aspectos del análisis de las políticas. Quizá existen aún más puntos débiles en la manera de relacionar los instrumentos de política disponibles con los procesos de decisión dentro del propio gobierno. Aun si los expertos se pusieran de acuerdo sobre la naturaleza de los instrumentos de política, quedarían varias preguntas acerca de cómo conceptualizaría la gente del gobierno sus propias alternativas.

La primera gran escala que se intentó para clasificar los medios de política fue el análisis de Kirschen (1964) de las herramientas disponibles para la política económica. Se trata de un análisis sumamente detallado con 64 tipos de instrumentos, que depende del interés de los economistas en la selección de instrumentos óptimos para la intervención y de un análisis normativo asociado de los instrumentos. Fue un ejercicio en la enumeración de herramientas disponibles y sus efectos económicos más que un intento de elaborar una taxonomía de esas herramientas o un análisis del amplio rango de efectos que podría tener uno u otro tipo de instrumentos. No obstante, logró establecer una norma para la comprensibilidad y proporcionó además una lista de verificación útil con la cual comparar cualquier otra enumeración o esquema taxonómico.

El análisis clasificatorio de instrumentos de política resultó más evidente para los científicos políticos y para los expertos en política con el interés de Mosher (1980) en los instrumentos de que disponía el gobierno y en la creciente utilización de instrumentos sin costo para alcanzar sus fines de política. Proporcionó un catálogo (muy) aproximado de los instrumentos disponibles, pero concentró su atención en la dicotomía simple entre instrumentos con y sin costo. Este estilo de análisis fue promovido en cierto modo por Salamon (1981) y Kettl (1987), y por su interés por el gobierno tripartidista. Estos autores también concentraron su atención en la dicotomía más bien simple entre prestación de servicios directa e indirecta,

pero fueron más allá de Mosher al identificar diferencias en los efectos políticos (aunque con poco interés en otras categorías de efectos) de esas dos clasificaciones de instrumentos.

Algunos esfuerzos de clasificación posteriores han proporcionado análisis más detallados de los instrumentos disponibles. Varios esquemas clasificatorios han empleado sólo cuatro grandes categorías para intentar capturar toda la gama de actividades del gobierno. Hood (1984) utilizó las siglas NATO para describir lo que, en un sentido muy amplio, pueden hacer los gobiernos: nodalidad, autoridad, tesorería y organización. Este esquema clasificatorio implica que el gobierno puede enfocar sus problemas utilizando la información a su disposición, sus poderes legales, su dinero o su capacidad organizacional formal. McDonnell y Elmore (1986) también utilizan un esquema de cuatro divisiones para "clases genéricas de instrumentos": mandatos, incentivos, desarrollo de capacidad y cambio de sistema. Su enfoque también proporciona cierta guía limitada respecto a los supuestos implícitos en cada clase de instrumentos y el efecto esperado de cada uno de ellos. En un esquema clasificatorio elaborado más plenamente, Doern y Phidd (1983) analizan un continuo de instrumentos para intervenir en la economía, que van desde la autorregulación hasta la propiedad pública. La dimensión implícita para este continuo es el grado de intrusión de los instrumentos (véase también Phidd y Doern, 1978).

Existen varios problemas con cada uno de estos esquemas o taxonomías. Primero, los esquemas más sencillos, es decir, el de Hood y el de McDonnell y Elmore, que contienen categorías extremadamente amplias, quizá tan extensas que hay tanta varianza dentro de ellas como entre ellas (Ingram y Schneider, 1988). Además, no queda del todo claro que las categorías sean por fuerza mutuamente excluyentes, aunque probablemente sean colectivamente exhaustivas si queremos extender sus significados de sentido común. Por ejemplo, puesto que casi todas las leyes públicas y, por ende, todos los instrumentos de política pública implican autoridad según el esquema de Hood ¿dónde termina el elemento de autoridad de un programa de impuestos y dónde empieza el elemento de tesorería? O en el esquema de McDonnell y Elmore ¿no pueden algunos incentivos ser desarrollo de capacidad? Parece que estos esquemas no están de acuerdo con las normas fundamentales de construcción de taxonomías (véase McKelvey, 1982).

Un segundo problema con estos esquemas clasificatorios es que permanecen precisamente como tales. Se intenta relativamente poco la utilización de estos esquemas como mecanismos para el análisis de las políticas. Esto podría hacerse en una de por lo menos dos maneras. La primera sería

elaborar mecanismos evaluativos relacionados con los instrumentos o con toda la gama de instrumentos. ¿Qué esperamos de un instrumento de política "bueno" y qué tipo de combinación de criterios implica cada instrumento? Como señalaremos, esa utilidad puede requerir ser contextualizada algún tiempo más tarde, pero habría un lugar en el que empezaría el análisis. En la medida en que existan criterios evaluativos asociados con los instrumentos de política, éstos tenderán a ser unidimensionales (políticos o económicos) más que suficientemente multidimensionales para reflejar la realidad de las situaciones de la elaboración de políticas.

Alternativamente, en lugar de la evaluación de instrumentos en abstracto podría intentarse más evaluarlos contextualmente y desarrollar relaciones contingentes entre los problemas de política y los instrumentos de política. Esto puede plantear una cuestión previa —¿dónde están las clasificaciones de problemas de política que se pueden utilizar?— pero es, sin embargo, una dirección importante por la cual llevar nuestro interés en los instrumentos de política. Tal enfoque, de hecho, requeriría el desarrollo de una comprensión acrecentada de la naturaleza de los problemas de política, que va más allá de categorías nominales simples (salud, educación, etc.) y más allá de clasificaciones simples (por ejemplo Lowi, 1972; véase también Spitzer, 1987) que tan a menudo se han utilizado en ciencia política.

Por último, como se dijo antes, necesitaremos pasar de esquemas analíticos abstractos referentes a instrumentos de política a una comprensión más completa de la manera en que estos instrumentos son conceptualizados por los individuos que deben tomar las decisiones de política y de la manera en que se contextualizan para satisfacer las demandas de situaciones particulares. Bien podría suceder que esos responsables de las decisiones no tuvieran, de hecho, conceptualizaciones muy completas de los instrumentos de política (Kelman, 1981). Puede ser que tomen sus decisiones acerca de qué instrumentos de política utilizar basándose en la tradición, la intuición, la ideología o simplemente la familiaridad. Cualquiera que sea la "imagen" empírica acerca de los instrumentos que tengan en mente quienes toman las decisiones, es importante entender algo de la dinámica de selección, si hemos de entender la elaboración de políticas. En este caso, como en muchos otros aspectos de la elaboración de políticas, el punto de vista construccionista social puede resultar esencial para la comprensión de lo que realmente está sucediendo con los que participan en el proceso (Steinberger, 1980; Berger y Luckmann, 1966). Además, si uno de los propósitos de este tipo de investigación es mejorar la calidad de las decisiones tomadas en el gobierno, será importante obtener una información más completa acerca de los instrumentos de que disponen quienes toman las decisiones (Dunn, 1982).

Como pretendemos entender los instrumentos de política, es importante no perder de vista las influencias institucionales de su selección. No sólo los individuos que forman las instituciones del gobierno tienen ideas acerca de los instrumentos de política adecuados, las propias instituciones parecen incluir ciertos enfoques acerca de los problemas de política. No queremos materializar las instituciones, pero la memoria colectiva de una organización tenderá a producir con el tiempo los mismos resultados a partir de las deliberaciones. No solamente la memoria colectiva de una organización suele asociarse con el uso repetitivo de ciertos instrumentos, sino que también la verdadera naturaleza de las instituciones puede limitar sus selecciones.

UN ENFOQUE PARA CONSTRUIR UNA TEORÍA DE SELECCIÓN DE INSTRUMENTOS Y DE DISEÑO DE POLÍTICAS

Se requieren cuatro elementos para desarrollar una teoría de selección de instrumentos y diseño de políticas: 1) instrumentos de política, los elementos básicos de la política pública, 2) atributos de estos instrumentos, que sirven tanto como criterios de evaluación como principios organizadores de percepción, 3) contextos dentro de los cuales ocurren por lo general las evaluaciones, y 4) usuarios y proveedores de los instrumentos cuyos comportamientos se pretende explicar.

La búsqueda de un conjunto básico de instrumentos genéricos

Hay, sin embargo, poco acuerdo en la literatura acerca de un conjunto básico de instrumentos de política interna que sean comunes a las democracias liberales de Occidente, tampoco existe ningún consenso aproximativo acerca de un conjunto de clases generales de instrumentos que puedan servir como estratos para definir marcos de muestra. Parte del problema es una inclinación nominalista por la novedad y por la aparición de innovaciones en el diseño de políticas. Llamamos a algo con un nombre diferente ya sea para evitar asociaciones con fracasos pasados o para alentar las asociaciones con símbolos apreciados. Tanto *Medicare* como *Social Security* son mecanismos de aseguramiento en Estados Unidos autorizados según el mismo estatuto orgánico con primas obligatorias y elegibilidad basada en la edad (o condición). Y sin embargo, al primero se le dio la apariencia de un programa de transferencia en especie y al segundo la de un plan

público de pensión. ¿Deberían subordinarse estas diferencias nominales a sus similitudes funcionales? ¿Se trata de un solo instrumento o son dos?

Una dificultad relacionada es que pocos instrumentos se limitan a una sola función o sirven a un solo objetivo cada vez. En consecuencia, la identificación de los instrumentos de política realmente utilizados en una circunstancia dada puede no ser para nada directa. Los subsidios a los precios agrícolas tienen la apariencia de un instrumento de seguro designado para contrarrestar la variabilidad de los precios de las cosechas asociada con el cambio de las condiciones climáticas. No obstante, la función básica parecería ser la transferencia de ingreso a los agricultores en años de escasez. ¿Son este tipo de subsidios a los precios un instrumento de seguro o un instrumento de transferencia? ¿Deberíamos clasificar un instrumento por sus funciones explícitas o por las implícitas? Las intenciones expresadas por los autores probablemente no sean de mucha ayuda para separar el símbolo de la sustancia o las funciones explícitas de las implícitas. En un sistema pluralista, los propios autores rara vez se pondrían de acuerdo. Los propósitos del investigador, por tanto, podrían ser la única garantía disponible para defender estas selecciones.

Aunque la distinción entre funciones es una distinción sumamente arbitraria que se basa en la perspectiva analítica del investigador, el aspecto más interesante es por qué, en el ejemplo del subsidio a las cosechas, permanece implícito el aspecto de la transferencia de dinero. ¿Por qué se utilizan mecanismos de subsidio a los precios en lugar de garantías en efectivo relativamente más eficaces? Seguramente algunas funciones son políticamente más sensibles que otras; por consiguiente, el apoyo a un instrumento dado puede depender de esas funciones que permanecen implícitas o por lo menos indefinidas. Pueden utilizarse créditos fiscales para enmascarar la magnitud de los subsidios del gobierno a los negocios, por ejemplo, o pueden emplearse garantías de préstamos para subsidiar ciertas actividades sin necesidad de ningún desembolso financiero corriente. En resumen, las apariencias importan, pero el descubrimiento de diversas funciones implícitas utilizadas por un instrumento dado nos dicen *por qué* lo hacen.

Una tercera dificultad para llegar a un conjunto básico de instrumentos para el estudio es que, tanto las diferencias nominales como las funcionales, pueden ser confundidas con diferentes niveles de generalidad. Una diferencia aparente entre instrumentos puede provenir más de diferencias en la escala de sus operaciones o en el alcance de sus resultados pretendidos que de cualquier diferencia en sus funcionamientos. Un requerimiento de prueba e inspección puede representar un instrumento distintivo cuando se compara con la certificación pública, por ejemplo, aunque ambas de-

sempeñan una función básica de clasificación, en que la segunda simplemente es la más inclusiva de las dos. Cualquier muestra dada probablemente contenga muchos instrumentos que son nominalmente diferentes, pero que pueden ordenarse lógicamente dentro de una jerarquía de inclusividad creciente.

La probabilidad de encontrar diferencias confusas en el nivel de generalidad para diferencias funcionales básicas puede complicar fácilmente las comparaciones entre instrumentos. Cualquier par dado de instrumentos puede representar el mismo mecanismo, pero uno puede ser un caso especial del otro, puede incluir una gran variedad de operaciones o puede ser dirigido hacia un fin más amplio. ¿Son del todo comparables estas diferencias con las funcionales básicas? ¿Deberían tratarse de manera distinta a la de las diferencias nominales mencionadas anteriormente? Una vez más, ¿representan estos casos dos instrumentos distintos o sólo uno?

Muchos instrumentos presentan niveles mezclados de generalidad que socavan cualquier estrategia uniforme para tratar las comparaciones entre niveles. Los instrumentos pueden ser similares funcionalmente, pero diferir en la escala de sus operaciones, en la gama de casos especiales que abarcan o en el alcance de sus objetivos. En la medida en que estos instrumentos causan diferentes niveles de variedad, alcance de operaciones y escala de objetivos, cualquier distinción micro-macro sólo complica las cosas. Consideremos, por ejemplo, el problema de comparar un instrumento de crédito, tal como el de las operaciones de mercados abiertos que, aunque asume sólo unas cuantas formas distintas, está dirigido a indicadores que abarcan toda la economía, con garantías de préstamos que se presentan en distintas formas y tamaños, pero que a duras penas pueden considerarse dirigidos a familias y empresas elegibles. Se puede decir que ninguno incluye a otro como caso especial. Es probable que ambos afecten las tasas de interés y permitan alguna similitud funcional. No obstante, rara vez se consideran competidores o sustitutos.

El resultado de todo esto es que la recopilación de una lista defendible de instrumentos básicos de política no es un asunto sencillo. Además, ha habido muy poco progreso en conjunto en la generación de esfuerzos para construir esta lista basándose principalmente en la tipología de los efectos de las políticas (Lowi, 1972; Spitzer, 1987), en funciones gubernamentales (Ripley, 1966; Hood, 1984) o en funciones de las políticas (Dahl y Lindblom, 1953; Lynn y Seidl, 1975). La mayoría de los esfuerzos identifican más o menos cuatro clases generales o instrumentos de tipo ilustrativo dentro de ellas; algunos autores formulan hipótesis acerca de los propios instrumentos (Doern y Phidd, 1983) y otros sólo acerca de las clases generales (Hood,

1984; Spitzer, 1987). Mientras no surja de esta literatura una lista definitiva de instrumentos de política, esto servirá como una recopilación extensa y accesible de candidatos fuertes.

Una vez que tengamos una noción firme del instrumento como una unidad confiable, podemos intentar enumerar la población de unidades y extraer luego una muestra de instrumentos "representativos" que tendrán algo de parecido con la gama completa y la variedad de diseños que se pueden trabajar para poner en práctica la política pública. La enumeración de la población tomada aquí se basa en una síntesis de las listas de instrumentos publicadas, eliminando repeticiones pero preservando su asignación a clases generales. Aunque repetidamente surgen cuatro clases como el número preferido, difícilmente son siempre las mismas cuatro clases. Utilizamos siete clases para reconciliar estas diferencias: 1) provisión directa, 2) subsidio, 3) impuesto, 4) contrato, 5) autoridad, 6) regulación (la única clase con consenso), y 7) exhortación. La idea es evitar el sesgo de nuestra muestra de instrumentos de una manera que no nos permita dar cabida a las prioridades y puntos de vista de otros. A diferencia de los primeros esfuerzos para construir listas a partir de tipologías, nuestro propósito es no conservar un esquema de clasificación muy grande, pero sí que sea capaz de contener la lógica en uso de los expertos y de los responsables de las decisiones. En consecuencia, la exactitud del vínculo entre un instrumento dado y una clase o tipo particular importa menos que la obtención de una lista representativa. Los vínculos adecuados entre instrumentos y clases de instrumentos, así como las identidades de las propias clases siguen siendo cuestiones empíricas clave.

La enumeración tentativa de instrumentos que surge de este procedimiento de selección es intencionalmente la segunda mejor, sin asegurar que los conjuntos de entradas sean ni exhaustivos ni mutuamente excluyentes. Los reclamos de un listado exhaustivo pueden refutarse fácilmente, señalando el problema de los "niveles de generalidad" introducido anteriormente. De manera similar, se puede demostrar que las exigencias acerca de listas mutuamente excluyentes pueden ser insensibles a la compleja interacción entre las funciones de un instrumento y su apariencia (nominal). Sin embargo, para asegurar un equilibrio entre clases y representatividad entre ellas, nuestra lista incluye tres instrumentos de cada una de las siete clases, junto con un instrumento extra tomado de las dos clases más grandes: regulación y subsidio. La lista de 23 instrumentos, que se pretende que sea representativa de diversas enumeraciones encontradas en la literatura, se presenta en el apéndice. La lista proporciona un punto de referencia útil para deducir los juicios de los responsables de las decisiones.

Los criterios de diseño y los atributos de los instrumentos

Mucho del esfuerzo analítico por crear una tipología de los instrumentos de política pública ha sido motivado por la esperanza de elaborar una teoría de selección de instrumentos como un punto ventajoso para la comprensión de la elaboración de políticas. Supuestamente, los instrumentos seleccionados revelan algo acerca de las intenciones y propósitos de quienes los eligen, además de las influencias y restricciones de un contexto particular. El corolario es que la selección de instrumentos, y más en general el diseño de políticas, tiene importantes consecuencias para el desempeño. Pocos negarían que cada instrumento interacciona con su contexto; sin embargo, la cuestión empírica que queda por resolver es la importancia relativa para el desempeño de la interacción (compárese Majone, 1975, con Doern y Phidd, 1983). En la medida en que la selección de instrumentos tiene un efecto independiente, los criterios que sustentan esa selección revelan no sólo la mayoría de los componentes importantes del diseño de instrumentos, sino también las dimensiones del desempeño que le parecen más importantes a quien hace la selección.

Los más atentos a la interacción entre el instrumento y su contexto defienden una correspondencia estrecha o una virtud de adaptación entre ellos más que ninguna otra característica particular del propio instrumento (Maynstz, 1981; Elmore, 1985). Esta concepción interactiva de instrumentos y contextos genera una relación interesante para los intentos de los expertos en sistemas cuando prescriben la mejor herramienta para un trabajo dado. Para Elmore, por el contrario, encontrar la verdadera mejor herramienta es secundario a definir adecuadamente el trabajo y luego clasificar las contingencias. Sin embargo, considerando el trabajo como dado, la capacidad del instrumento para alterar el contexto en la dirección deseada —su eficacia— resulta ser su única característica importante. Aunque atractivo en su lógica, este punto de vista teleológico es insensible a los numerosos factores que contribuyen a la solidez del diseño de un instrumento, independientemente de su eficacia en un contexto dado. Estos puntos de vista pueden carecer de importancia, además de la falibilidad humana, por ejemplo cuando sucede que se elige el instrumento menos eficaz o "equivocado". Los intentos para refinar esta importancia con la noción de "factibilidad" operando como una restricción arbitraria (Meltsner, 1975; May, 1981) sirven otra vez para mover el foco de atención del instrumento *per se* a las condiciones que prevalecen en su contexto.

Existe una línea de razonamiento, remontándonos al primer trabajo de Dahl y Lindblom (1953), que se centra en los atributos de los instrumentos

como un medio de destacar los intercambios necesarios entre ellos. Estos intercambios efectivamente frustran cualquier intento para obtener un solo mejor instrumento. De su estudio de los instrumentos, Dahl y Lindblom (1953) concluyen que en general los instrumentos menos coercitivos resultan difíciles de controlar y más intensivos en recursos que los más coercitivos. Aunque Ripley (1966) sustituye intrusividad por coerción y nivel de selectividad en el efecto por caso de control, plantea los mismos intercambios básicos. Los instrumentos menos selectivos suelen ser más intrusivos y, aunque más baratos de administrar, resultan más costosos en términos de apoyo político.

Un trabajo posterior estrecha el foco pero refuerza estas conclusiones. Concentrándose en el intercambio entre costos administrativos y apoyo político, Salamon (1981) encuentra que las mismas características que hacen fáciles de manejar a los instrumentos, también los hacen propensos a la oposición política. Hood (1984) afina la noción de selectividad de Ripley para incluir la facilidad de control y la exactitud, pero también encuentra que aunque los instrumentos con estas cualidades son comúnmente menos intrusivos, también suelen ser intensivos en recursos. Driver (1983) completa esta conexión relacionando exactitud con complejidad. Los instrumentos sencillos economizan en cuanto a costos de vigilancia y ejecución, pero por lo general son propensos a la inexactitud y al error; es decir, pueden definir erróneamente los asuntos o darles una dirección equivocada. Estos errores crean, a su vez, intrusiones innecesarias. Para lograr mayor exactitud, se debe estar dispuesto a aumentar la complejidad del diseño de un instrumento y generar costos más altos en su administración.

En suma, tres relaciones básicas enmarcan los intercambios centrales: 1) a mayor precisión del instrumento, menor probabilidad de que sea intrusivo, 2) a menor intrusividad del instrumento, menor probabilidad de que levante oposición pública, 3) a mayor precisión del instrumento, más compleja y costosa es su administración. Por consiguiente, la selección de un instrumento parece depender del valor relativo que se pone en cada uno de estos cuatro atributos generales. De hecho, se han realizado varios intentos para explicar las pautas de la selección de instrumentos, imputándoles uno o más de estos valores a los responsables de las decisiones.

Mucho del trabajo sobre tipos de políticas y de instrumentos se organiza, implícita o explícitamente, alrededor del tema de la coercitividad; este foco de atención se basa en una tradición política que apoya una suposición contra los usos del poder gubernamental que limitan la libertad. Ordenando los instrumentos de política en un continuo que va de menos a más coerción se forma, en efecto, un orden natural de cargas de prueba y persuasión

constantemente crecientes asociadas con la expansión del papel del gobierno en las actividades privadas. Además, pueden considerarse requisitos distintos de prueba y persuasión que se adaptan a distintos procesos de política. Por inferencia, al seleccionar un instrumento en algún punto del continuo, también se selecciona, en efecto, el proceso de política que se requiere para poner en marcha esa selección (Lowi, 1972; Atkinson y Chandler, 1983).

Dando un paso más adelante, varios investigadores (Doern y Wilson, 1974; Phidd y Doern, 1978) tratan la suposición contra la coerción como el criterio central de información de las selecciones entre los instrumentos realizadas por los responsables de las decisiones; esto es, si otras cosas son iguales, quien toma la decisión elegirá siempre el instrumento menos coercitivo no utilizado, pasando con el tiempo del menos coercitivo al más coercitivo en cualquier área dada de política. Nuestra primera discusión sobre intercambios mostró algunas variaciones en el criterio de coercitividad, incluida la intrusividad (Ripley, 1966) —lo que sugiere que se ponen más limitaciones a la autonomía que a la libertad; y una restricción más inclusiva sobre el asunto (Hood, 1984). Juntos, estos atributos designan una corriente subyacente de pensamiento ideológico que ocasionalmente sale a la superficie en el debate público sobre instrumentos. En ausencia de otra información, los principios ideológicos pueden proporcionar la única base para discriminar entre instrumentos complejos, como encuentra Kelman (1981) en su estudio de caso sobre derechos y cuotas como instrumentos de control de la contaminación.

Surgen aquí tres preguntas distintas. Primero, ¿actúa la coercitividad como un criterio primario en la selección de instrumentos? Segundo, ¿la precisión de un instrumento parece mitigar su coercitividad de la misma manera, como se afirma, en que mitiga su intrusividad? Y por último, ¿sirven las posturas ideológicas básicas, como por ejemplo pro gobierno o pro mercado, como principios genéricos para organizar las ideas acerca de los instrumentos? La hipótesis de la centralidad de la coerción ha sido impugnada por varios investigadores que encontraron que el apoyo político, o el autointerés electoral en el caso de los políticos, era un motivador más potente para el comportamiento de los responsables de las decisiones que cualquier noción vaga de coercitividad (Trebilcock *et al.*, 1982). Esto plantea la cuestión de la visibilidad pública y los riesgos de incluir de más o de menos la parte de un instrumento dado. El instrumento más visible parecería representar la mayor oportunidad (y riesgo) para quienes buscan apoyo político. La aspereza del instrumento puede acrecentar su visibilidad, pero al mismo tiempo puede aumentar su oposición. Además, afinar un instru-

mento dado puede ser una proposición costosa. Aun cuando la lógica de estas afirmaciones tiene cierto atractivo, permanece la pregunta empírica: ¿son estos intercambios una parte del proceso real de selección de instrumentos?

Los atributos que se han discutido aquí pueden agruparse aproximadamente en cuatro categorías generales: 1) intensividad en los recursos, incluyendo atributos como el costo administrativo y la simplicidad operacional; 2) determinación de objetivos incluyendo precisión y selectividad; 3) riesgo político, compuesto por atributos relacionados con el apoyo y la oposición, tal como la visibilidad pública; 4) restricción, que incluye coercitividad y principios ideológicos que limitan la actividad gubernamental. La primera y la tercera categorías (intensividad en los recursos y riesgo político) pueden considerarse correlatos de la factibilidad política, ya que pueden aplicarse a los instrumentos individuales. La intensividad en los recursos se dirige a los intereses intragubernamentales, mientras que el riesgo político aborda los externos. La segunda categoría, determinación de objetivos, se relaciona más con la factibilidad técnica y la evaluación práctica de la calidad de los instrumentos. La cuarta categoría, restricción, vincula los instrumentos con creencias fundamentales acerca de lo que es ideológicamente aceptable, más allá de consideraciones de calidad y costo. Para asegurar un equilibrio entre categorías y la representatividad dentro de ellas, extrajimos dos criterios de cada una de esas cuatro categorías. En el Apéndice se muestra el conjunto que resulta de ocho criterios de diseño y un conjunto tentativo de dimensiones correspondientes en las que podrían variar esos instrumentos.

La ecología de los contextos

Uno de los principales legados de Harold Lasswell, como padre fundador de la ciencia política, es el reconocimiento de que el contexto de las políticas ejerce una influencia considerable tanto en el curso de los acontecimientos en la elaboración de políticas como en el resultado (Torgerson, 1985). En cierta medida, este campeonato de contextualidad puede considerarse como un antídoto para la práctica del análisis de políticas en esa época; en efecto, el interés institucional de los científicos políticos había por fin encontrado un lugar en el juego de herramientas de los profesionales preparados en economía e investigación de operaciones.

Irónicamente, más o menos en la misma época las ciencias políticas dejaron de formar parte del interés institucional en medio de una revolución

del comportamiento. En consecuencia, la noción de contexto como marco institucional se confundió con la idea de ambiente de la teoría de sistemas. Las metáforas de sistemas subrayaron la adaptación y la contingencia como fuentes de la variación en el comportamiento y contribuyeron a una corriente oculta de determinismo ambiental en la teoría de las ciencias sociales (March y Olsen, 1984). Aun cuando la era de los estudios comparativos del Estado, con su énfasis en las explicaciones ambientales de la variación de las políticas, parecía terminada, todavía puede encontrarse una forma más moderada de determinismo en estudios de política que subrayan la factibilidad como una influencia potente tanto en el responsable de las decisiones como en el experto. Para algunos, la selección de instrumentos de política fue simplemente un ejercicio en la prueba de la factibilidad (Hoppe, Van de Graaf y Van Dijk, 1987).

Por último, la literatura sobre estructuración de problemas ofrece ahora otra manera de entender el contexto y su influencia (véase Dunn, 1982). Aquí el acento no se pone ni en el marco institucional ni en el ambiente de las políticas, sino más bien en el contexto de significados que configura cómo se definen los problemas de política. Una vez resuelto el asunto de la definición, la selección de instrumentos de política se convierte en un asunto relativamente directo de adaptación de la herramienta a la tarea. Para decir que el contexto determina la selección y el desempeño de los instrumentos, desde esta perspectiva hay que decir que el instrumento y el problema comparten el mismo contexto de significados o, en otras palabras, su conexión radica en el ojo del espectador. Esto es congruente con el popular modelo del bote de basura del diseño de decisiones, que admite que las soluciones (y sus defensores) vayan a menudo en busca de problemas y no viceversa, como los modelos más racionalistas nos habrían hecho creer (Cohen, March y Olsen, 1972).

Aunque algunos factores contextuales asociados con la percepción y selección de instrumentos pueden ser universales en su influencia, esperamos una variación importante en los procesos de los instrumentos a través de diferentes combinaciones de características organizacionales, institucionales y sistémicas (por encima de la variación introducida por los propios atributos del responsable de las decisiones). Podría elaborarse un catálogo extenso de estos factores y de sus combinaciones empíricas, pero discutiremos sólo una muestra de los más sobresalientes. Habría que hacer notar que las relaciones que planteamos son tentativas y se proponen como hipótesis. Además, nuestro enfoque de esas relaciones quita el énfasis en el seguimiento de los procesos que podría vincular las características macro con las micro, en favor de una perspectiva de contingencia que investiga

pautas de variación común. El conjunto de estas características seleccionadas como contribuyentes hipotéticos de la variación en la selección de instrumentos se muestra en el cuadro 1.

EL CONTEXTO SISTÉMICO

El estudio de políticas públicas comparativas ha tendido a centrarse más en la medida en la que las naciones individuales han intervenido en diversos dominios de políticas que en su selección de instrumentos. En parte, éste es un legado de la premisa de Lowi (1972) de que el dominio de las políticas efectivamente delimita el proceso de selección. Existen algunos datos indirectos que sugieren que los estilos nacionales de política (Richardson, 1982) probablemente influyan en la percepción y selección de instrumentos de política a través de estos dominios. Los instrumentos que parecen naturales en una nación para abordar sus problemas de política puede no resultar natural en otro. Aun cuando permanece una cuestión empírica respecto a si esas variaciones en el estilo de la política reflejan tradiciones y hábitos institucionales o un proceso analítico más autoconsciente, esperamos que los estilos nacionales sean responsables de una buena parte de la variación en la selección de instrumentos.

A pesar de que el significado preciso de cultura política está abierto a diferentes interpretaciones, nuestro uso del término pretende captar los valores de una tradición estatista en diferentes países y, por tanto, la aceptabilidad de la intervención centralizada del gobierno en la economía y en la sociedad. Suponemos que, siendo iguales otras cosas, los países con una tradición más estatista, como Alemania y los países escandinavos, aceptarán instrumentos de política más intrusivos más rápidamente que los países menos estatistas. En relación con esto, esperaríamos que la coercitividad relativa de los instrumentos importara menos como criterio para la selección de instrumentos en los países que tienen una tradición estatista más fuerte. Si se apoya, esta conjetura limita el alcance de la centralidad de la hipótesis de coerción asociada con el trabajo de los eruditos canadienses Doern y Phidd (1983).

En la medida en la que las divisiones sociales basadas en el lenguaje, la religión, la región, etc., estén presentes en un país y tengan importancia política sustancial, los gobiernos pueden preferir instrumentos de política menos visibles. Podrían preferirse, por ejemplo, las variedades de impuestos y los instrumentos reguladores sobre los gastos directos o la prestación de servicios por parte del gobierno. Supuestamente, las pérdidas y ganancias

Cuadro 1. Lista tentativa de las causas de variación en la elección de instrumentos de política

<i>Factores exógenos</i>			<i>Factores endógenos</i>
EL CONTEXTO COMO MARCO		EL CONTEXTO COMO SITUACIÓN DE UN PROBLEMA	
Variables sistémicas (macro)	Variables organizacionales (meso)	Variables para problemas específicos (meso)	Variables individuales (micro)
Estilo de la política nacional	Cultura organizacional • patrón de reclutamiento	Dominio político • masas • escala	Antecedentes
Cultura política (estatismo)	• periodo de establecimiento	Requerimientos • simbólicos	Funciones • profesional • institucional
Enclaves sociales	• patrón de socialización	• funcionales • apoyo	Factores cognitivos • percepciones
	Contactos externos • comunidades políticas • clientela	Limitantes • compromisos existentes • limitaciones de recursos	• ideología • valores y criterios

transmitidas a diferentes grupos sociales por los controles reguladores o quiebras fiscales se pueden calcular menos rápidamente que las asociadas con los gastos y los programas de servicios y, por ende, es menos probable que surjan objeciones basadas en la desigualdad entre grupos en competencia. De manera similar, el acto de gobernar en sociedades divididas puede requerir instrumentos más coercitivos, mientras que en sociedades bien integradas, más homogéneas, los instrumentos tales como la promoción e información públicas pueden ser suficientes para los mismos propósitos.

EL CONTEXTO ORGANIZACIONAL

Además de la contribución a las características nacionales para definir el contexto de la percepción y la selección, las características de las organizaciones particulares dentro del sector público también desempeñan una función. Las organizaciones tienen culturas y sistemas de valores al igual que las naciones, y también tienen una misión y una memoria institucional que configuran el curso de su intervención en un dominio de política particular. Este contexto institucional crea qué parte de la predisposición se dirige a algunos instrumentos y qué parte a otros.

Consideremos cómo influye el periodo en el que se formó la organización en el desarrollo y persistencia de un conjunto único de valores y símbolos que podría reflejarse en una selección de instrumentos. Las organizaciones formadas durante periodos de expansión del sector público, por ejemplo el *New Deal* o la *Great Society* en Estados Unidos, pueden estar más inclinadas hacia instrumentos basados en gastos, por ejemplo subsidios en efectivo o la prestación directa de servicios por parte del gobierno, en parte a causa del carácter distintivo de la confianza en el gobierno y de un ambicioso sentido del propósito. Por otro lado, las organizaciones formadas durante periodos de restricción fiscal pueden inclinarse por medidas más cautelosas de menor escala y de expectativas más bajas, favoreciendo, por ejemplo, instrumentos reguladores más baratos sobre programas de gastos más intensivos. Una vez establecido el conjunto en el tiempo de fundación, estos elementos de la cultura organizacional pueden ser difíciles (aunque ciertamente no imposibles) de cambiar y pueden tener una influencia perdurable sobre la percepción y la selección de instrumentos.

Otro factor organizacional que afecta la selección de instrumentos es la naturaleza de los contactos externos. Estos contactos serán de por lo menos dos tipos distintos. Uno es la naturaleza de la clientela atendida por la organización. Algunas de estas relaciones pueden ser muy obvias: las organizaciones que dan servicio a poblaciones muy pobres tenderán a depender de subsidios en efectivo o de transferencias en especie más que otras organizaciones. Otras relaciones pueden ser algo más sutiles. Así, por ejemplo, las organizaciones que dan servicio a grupos múltiples o que tienen propósitos múltiples pueden depender (en gran parte como hemos explicado para el ámbito nacional) más de instrumentos reguladores para dar servicio a todas las facciones de manera relativamente imparcial.

El segundo aspecto del ambiente externo de la organización es la comunidad política dentro de la cual funciona. La literatura sobre comunidades políticas (Campbell, 1989; Walker, 1989) señala la importancia de los

contactos de las organizaciones y programas públicos con organizaciones de investigación, grupos de intereses múltiples, otras organizaciones gubernamentales, etc., en la configuración de políticas. Aunque esto se discute por lo general más en términos de elegir intervenir en un área política y el contenido de la política, la comunidad política puede ser igualmente importante en la selección de instrumentos de política. Esto es especialmente cierto porque los *think tanks** en particular suelen asociarse con instrumentos de política específicos y pueden apoyar a éstos como soluciones a una variedad de problemas de política. Si se incluye uno de éstos *think tank* como componente signifiante de la comunidad política de la organización del sector público, entonces esa organización se verá hasta cierto punto presionada para adoptar ese instrumento particular.

EL CONTEXTO COMO SITUACIÓN DE UN PROBLEMA

En primer lugar, los individuos pueden responder a un contexto dado con juicios de eficiencia que permanecen casi constantes a través de instrumentos particulares. Para la mayoría, los atributos de cualquier instrumento dado están pensados para importar menos que las condiciones imperantes, incluidos la factibilidad, el apoyo político, etc. En segundo lugar, la manera en que un individuo evalúa un instrumento puede ser en gran parte independiente del contexto dentro del cual se aplica. Este punto de vista es contrario al de Lasswell que sigue siendo parte de las ciencias políticas. En esta instancia, los factores contextuales parecerían desempeñar un papel mucho menor que el de las propias características de los instrumentos. En tercer lugar, algunos contextos pueden inducir constantemente ciertas evaluaciones de las herramientas en los individuos, sin tener en cuenta otras diferencias en su preparación o en sus puntos de vista. Esta convergencia de herramientas y contextos es congruente con lo que sucede en el modelo del bote de basura, en el que la oportunidad, y no los individuos particulares, es la que promueve la convergencia. ¿Resultan congruentes las evaluaciones de la efectividad de los instrumentos a través de los contextos? ¿Favorecen algunos individuos ciertas herramientas sin tener en cuenta el trabajo particular que se ha de hacer?

* Instituciones públicas o privadas dedicadas a la investigación técnica y científica en alguna área del conocimiento, en las que laboran gran número de especialistas del más alto nivel. [T]

Tipos de usuarios

Lo apuntado antes respecto a la necesidad de entender las conceptualizaciones de los responsables de las decisiones acerca de los instrumentos disponibles debería extenderse a hacer una distinción clara entre los productores y los consumidores del conocimiento sobre instrumentos de política (Dunn, 1986; Dunn y Holzner, 1988). Los académicos han sido los productores del análisis sobre instrumentos, pero hay pocas pruebas de que ese análisis haya penetrado realmente en los consumidores, objetivo de ese conocimiento: la gente del gobierno que realmente debe tomar las decisiones. Por ejemplo, Kelman (1981) encontró que pocos de quienes toman decisiones acerca de los instrumentos de política ambientales proporcionarían una justificación detallada de su preferencia por ciertos instrumentos. Tendieron a responder en términos de algunas predisposiciones ideológicas vagas y de su familiaridad con los instrumentos que se utilizan comúnmente.

Aun cuando los factores cognoscitivos son importantes en las decisiones sobre el diseño, esperamos que otras características de los individuos interactúen con ellos. Consideremos, por ejemplo, las diferencias fundamentales entre los teóricos y los productores de diseños fuera del gobierno y los consumidores y promotores de esas ideas de diseño dentro del gobierno. Aunque esperamos que surjan dentro de estos dos grupos diferencias sistemáticas en la percepción y en la evaluación, basadas en los antecedentes y en la preparación, anticipamos que en estos dos grupos surgirá un conjunto de diferencias más drástico, basado en la función y el *status*. Tales diferencias serían congruentes con la metáfora de dos mundos, basada en la literatura sobre la utilización del conocimiento. Sin embargo, la hipótesis alternativa es que habrá una tendencia a la formación de redes alrededor de instrumentos particulares, basada en percepciones y creencias compartidas que borran cualesquiera diferencias de función y quizá también las de los antecedentes.

Los individuos incluidos dentro de una organización probablemente influyan en los tipos de instrumentos que favorece la organización. Muchas características de los individuos pueden asociarse con preferencias por ciertos instrumentos. Por ejemplo, así como las organizaciones pueden verse influidas por el período en que fueron fundadas, también los individuos pueden verse influidos por la época en que se socializaron políticamente y en la que fueron reclutados por la organización. Las organizaciones tienen grupos de edad (Downs, 1967) de empleados cuyos valores pueden afectar la selección de instrumentos. Quizá más importante que la edad o

la socialización general es la socialización profesional recibida por los miembros de una organización. Si cualquier otra cosa es igual, esperaríamos que individuos preparados como abogados, por ejemplo, piensen primero en utilizar instrumentos legales (contratos administrados, guías procesales, etc.) con los que están más familiarizados que con otro tipo de instrumentos (Gormley, 1986). Asimismo, los economistas suelen pensar primero en instrumentos de impuestos y de gastos o en otros instrumentos que dependen de incentivos como las franquicias. Esta tendencia puede ser reforzada por la membresía organizacional, ya que algunas organizaciones están dominadas por una u otra profesión.

De manera similar, también las características de los sistemas administrativos nacionales pueden reforzar esta tendencia. Por ejemplo, el patrón de reclutamiento de abogados dentro del servicio civil en diversos países del norte de Europa podría tender a generar una mayor dependencia de los instrumentos orientados a lo legal de lo que se esperaría en otras circunstancias. En la medida en que un análisis de instrumentos ha penetrado en el gobierno, éste parece haberse hecho en la forma de economistas y/o abogados, que traen consigo las tendencias de sus respectivas profesiones hacia ciertos tipos de instrumentos y hacia normas diferentes de evaluación (Gormley, 1986).

UNA VÍA ALTERNATIVA PARA UNA TEORÍA DEL DISEÑO

La discusión anterior apoya una manera alternativa de elaborar, y en último caso probar, la teoría sobre el diseño de instrumentos de política. Esto, sin embargo, se opone fuertemente a la vía apoyada con más frecuencia por la literatura sobre instrumentos y diseño de políticas. En términos más simples, el punto de vista aceptado es que la elaboración de la teoría puede realizarse mejor inductivamente, creando postulados de contingencia a partir de los materiales de caso que ilustran la aplicación de diferentes instrumentos para problemas de política (véase Greenber *et al.*, 1977). Los datos sobre desempeño de instrumentos se apoyan en los juicios caso por caso del investigador acerca de la bondad de adaptación o adecuación del instrumento al problema. Supuestamente, el instrumento que carece de adaptabilidad o que no se adecua bien es uno que se desempeña bien bajo la expectativa del investigador para un problema dado. Se cree que las prescripciones se derivan directamente del inventario resultante de parejas satisfactorias instrumento-problema. Por consiguiente, conforme surjan nuevos problemas de política, éstos deben aparejarse con los instrumentos

cuyo desempeño se ha considerado adecuado en problemas casi similares. Las generalizaciones de los patrones observados de parejas instrumento-problema no sólo corroboran estas prescripciones, sino que también sirven como base de cualesquiera proposiciones teóricas acerca del diseño de políticas.

Hace una década este enfoque del inventario de casos para encontrar soluciones despertó gran interés. Su atractivo parecía residir en dos premisas ontológicas de amplio apoyo: primero que, en efecto, el contexto tiene una influencia dominante sobre el desempeño, haciendo de cada política un problema único; y segundo, que la clave para mejorar el desempeño, siguiendo la lógica de las teorías de la contingencia que entonces dominaban el campo de los estudios sobre las organizaciones, era moldear las intervenciones para adaptarlas a este contexto. No obstante, a pesar de su promesa inicial, en la práctica este enfoque no ha promovido ni la formulación de soluciones ni el progreso de la teoría. Aplicado al estudio de la puesta en práctica, por ejemplo, ha provocado proposiciones contradictorias y prescripciones de poco grado que parecen tener poco atractivo para quienes deciden las políticas (O'Toole, 1987). De mayor importancia es que las suposiciones ontológicas detrás de este enfoque parecen menos defendibles que antes, en parte a causa del legado del determinismo situacional en las ciencias del comportamiento y del reconocimiento de que la teoría de la contingencia no había cumplido su promesa para el diseño organizacional.

Una vez que se han dejado de lado los cometidos ontológicos para el contexto y la adaptación, el enfoque del inventario de casos pierde mucha de su racionalidad. La carga que este enfoque deposita en el investigador, especialmente cuando se agrega al tedio de la recopilación y codificación de casos, es sencillamente demasiado grande para compensar las limitadas ventajas asociadas con los detalles idiosincráticos. Este enfoque hace responsable al investigador de clasificar tanto los problemas como los instrumentos, en cierto modo sin sacrificar la riqueza contextual. Además, el investigador debe determinar si la aplicación del instrumento al problema en un caso dado es adecuada o inadecuada, lo cual corresponde en cierta manera bien definida al éxito o fracaso de la política. En efecto, quien elabora las políticas, que implícitamente realiza estos cálculos a cada instante, es relegado a un segundo plano. No sólo se cede la agencia al flujo de acontecimientos que definen cada caso dentro de su contexto, sino que todos los juicios reconstructivos se le dejan al investigador. Si no es el propio juicio de quien elabora las políticas sobre este asunto el que guía la investigación ¿qué razón tiene él o ella para hacerle caso a los resultados?

El enfoque alternativo a la construcción de la teoría que apoyamos anteriormente es más fenomenológico, ya que coloca a quien elabora las políticas en el centro de los juicios apreciativos que enmarcan la investigación. Los criterios de quien elabora las políticas —no los del investigador— son los que estructuran los juicios acerca de los instrumentos y sirven de base para cualquier trabajo taxonómico. Los juicios de quien elabora las políticas —no los del investigador— son los que determinan si un instrumento dado ha sido adecuado o ha fallado. Por último, las tendencias de quien elabora las políticas —no las del investigador— configuran la influencia relativa del contexto y los atributos de los instrumentos percibidos en la selección de diseños. Dejando de lado las premisas que suprimen la autonomía de quien elabora las políticas, estamos en mejor posición para entender los juicios que se han hecho y las imágenes mentales que tienen quienes elaboran las políticas acerca de los instrumentos que han decidido utilizar. La comprensión del aspecto subjetivo de esos instrumentos también debería aclarar los diversos significados asignados a ellos, su *status* y la lógica (o ilógica) que hay detrás de su selección. Al contrario del enfoque del inventario de casos, nos interesamos principalmente en los criterios propios del responsable de la política y en premisas subjetivas más que en cualquier característica objetiva que un investigador externo pudiera querer imputarle a los instrumentos particulares.

Para ser congruentes con este argumento, la mejor manera de construir tipologías de los instrumentos de política es basarlas en las propias opiniones de quienes elaboran las políticas acerca de lo que hace operacional y simbólicamente comparables o únicos a los instrumentos. Como en el caso del enfoque del inventario, la construcción de tipologías analíticas que son meramente producto de la inducción del investigador parece mantener su promesa inicial como vía para la elaboración de la teoría. Aun cuando las tipologías han proliferado en las dos últimas décadas y han servido de base a nuestra enumeración tentativa de los instrumentos, ahora tienen que producir una teoría definitiva de rango medio de los instrumentos de política capaz de ser verificada empíricamente. Desde nuestra perspectiva, el progreso ha sido demorado por la discontinuidad entre las perspectivas del responsable de las políticas y las del investigador o, más generalmente, por la brecha entre la lógica de uso del primero y la lógica reconstructiva del segundo.

Las tipologías que utilizan los que elaboran las políticas para organizar sus pensamientos acerca de los instrumentos pueden no tener mucha base teórica o no elaborar la dimensionalidad, pero nuevamente no resultan tan simplistas como algunas de las que hemos discutido aquí. El punto es que

—en gran parte como los trabajos sobre contexto— la forma y el contenido de las tipologías más importantes para el diseño de políticas son, en gran parte, cuestiones empíricas que no se pueden descartar fácilmente con conjeturas ni resolverse por decreto analítico. Las tipologías implícitas en las selecciones de diseños pueden existir en forma de dicotomías simples —por ejemplo, instrumentos de mercado *versus* instrumentos no de mercado o, en un nivel más elemental, percibidas como disponibles para usarse *versus* las que no lo están. Cualquiera que sea su forma, es importante para el progreso de la teoría entender las tipologías como dispositivos conceptuales que enmarcan los puntos de vista del responsable de las políticas.

A pesar de la limitada contribución de las tipologías analíticas al desarrollo de la teoría sobre instrumentos y diseño, éstas han desempeñado un papel principal en la redefinición del estudio de instrumentos como un proyecto *comparativo*. El énfasis alternativo en un estudio profundo de un solo instrumento dentro de un contexto único puede satisfacer los requerimientos de evaluación del programa o de estimación de su efecto, pero genera sólo inferencias débiles acerca del diseño de políticas y de su proceso de constitución. Para poder concluir que un instrumento particular ha sido deficientemente diseñado en una instancia dada, puede valuarse como un prelude de investigación posterior dentro de otros sustitutos. Sin embargo, por sí misma tal conclusión revela poco de las consideraciones precedentes que pusieron en primer lugar la selección de instrumentos. Hemos sugerido un enfoque para delinear los elementos subjetivos en la selección y uso de instrumentos que podría proporcionar un punto de partida útil para un análisis comparativo de diseño de políticas. Nuestra vía elegida para la elaboración de la teoría reunirá esos factores subjetivos en una ecología de contexto que probablemente explique la variación en la selección de instrumentos.

Apéndice. Una enumeración tentativa de instrumentos de política y criterios de diseño representativos

<i>La muestra de instrumentos de política</i>		
subsidio en efectivo	proyectos patrocinados por el gobierno	transferencia en especie
garantía de préstamo	"suspensión de impuestos"	honorarios/cargo
certificación/protección	provisión gubernamental	multa
contrato administrado	cuotas	prohibición
norma de calidad	"mordidas"	promoción pública
información/demostración	"guía" procesal	seguro
préstamo	licencia/permiso	control de precios
inversión pública	franquicia	
<i>La muestra de criterios de diseño</i>		
<i>Atributos de los instrumentos</i>	<i>Rango de variación</i>	
Complejidad de operación	Bajo	Alto
Nivel de visibilidad pública	Bajo	Alto
Adaptabilidad a través de usos	Bajo	Alto
Nivel de intrusividad	Bajo	Alto
Líneas de costo relativas	Bajo	Alto
Dependencia del mercado	En su mayor parte Mercado	En su mayor parte Gobierno
Posibilidades de fracaso	Pequeño	Grande
Precisión en la fijación de objetivos	Bajo	Alto

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ATKINSON, M. y M. CHANDLER, (eds.) (1983), *The Politics of Canadian Public Policy*, Toronto, University of Toronto Press.
- BERGER, P. y T. LUCKMANN (1966), *The Social Construction of Reality*, Garden City, N.J., Doubleday.
- BOBROW, D. y J. DRYZEK (1987), *Policy Analysis by Design*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- BRAYBROOKE, D. y C. LINDBLOM (1963), *A Strategy of Decision*, Nueva York, Free Press.
- CAMPBELL, J. (1989), "Afterward on Policy Communities: A Framework for Comparative Research", *Governance*, núm. 2, pp. 86-94.
- COHEN, M., J. MARCH y J. OLSEN (1972), "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, núm. 17, pp. 1-25.
- DAHL, R. y C. LINDBLOM (1953), *Politics, Economics and Welfare*, Nueva York, Harper and Row.
- DIVER, C. (1983), "The Optimal Precision of Administrative Rules", *The Yale Law Journal*, núm. 93, pp. 65-109.
- DOERN, G. B. y R. PHIDD (1983), *Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process*, Toronto, Methuen.
- DOERN, G. B. y V. S. WILSON, (eds.) (1974), *Issues in Canadian Public Policy*, Toronto, Macmillan.
- DOWNS, A. (1967), *Inside Bureaucracy*, Boston, Little Brown.
- DUNN, W. (1982), *Policy Analysis: An Introduction*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall.
- (1986), *Policy Analysis: Perspectives, Concepts and Methods*, Greenwich, Connecticut, JAI Press.
- DUNN, W. y B. HOLZNER (1988), "Knowledge in Society: Anatomy of an Emergent Field", *Knowledge in Society*, núm. 1, pp. 3-26.
- ELMORE, R. (1985), "Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis of Public Policy", en K. Hanf y T. Toonen, (eds.) *Dodrecht, Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*, Los Países Bajos, Martinus Nijhoff.
- GORMLEY, W. (1986), "Muscles and Prayers: Coercive and Catalytic Controls over Public Policy", ponencia presentada en la Reunión Anual de la American Political Science Association, Washington.
- GREENBERG, G. D. *et al.* (1977), "Developing Public Policy Theory: Perspectives from Empirical Research", *American Political Science Review*, núm. 71, pp. 1532-1543.
- HOOD, C. (1984), *The Tools of Government*, Londres, Macmillan.
- HOOD, C., A. DUNSIRE y S. THOMPSON (1988), "Thatcherism, Fraserism and the Bureaucracy", *Governance*, núm. 1, pp. 243-270.
- HOPPE, R., H. van de Graaf y A. van Dijk (1987), "Implementation Research and Policy Design", *International Review of Administrative Sciences*, núm. 53, pp. 581-604.
- INGRAHAM, P. (1987), "Toward More Systematic Consideration of Policy Design", *Policy Studies Journal*, núm. 15, pp. 611-628.
- INGRAM, H. y A. SHNEIDER (1988), "Behavioral Approaches to Policy Design", ponencia no publicada presentada en la Reunión Anual de la Midwest Political Science Association, Chicago, Illinois.
- JONES, C. (1977), *An Introduction to the Study of Public Policy*, N. Scituate, Massachusetts, Duxbury.
- KAUFMANN, F., G. MAJONE y V. OSTROM (1986), *Guidance, Performance and Evaluation in the Public Sector*, Nueva York, Walter de Gruyter.
- KELMAN, S. (1981), *What Price Incentives?*, Boston, Auburn House.
- KETTL, D. (1987), *Government by Proxy*, Washington, CQ Press.
- KINGDON, J. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policy*, Boston, Little Brown.
- KIRSCHEN, E. *et al.* (1964), *Economic Policy in Our Times*, Chicago, University of Chicago Press.
- LINDER, S. y B. G. PETERS (1984), "From Social Theory to Policy Design", *Journal of Public Policy*, núm. 4, pp. 237-259.
- LOWI, T. J. (1972), "Four Systems of Policy, Politics and Choice", *Public Administration Review*, núm. 32, pp. 298-310.
- LYNN, L. y J. SEIDL (1975), "Policy Analysis at HEW", *Policy Analysis*, núm. 1, pp. 232-273.
- MAJONE, G. (1975), "The Feasibility of Social Policies", *Policy Sciences*, núm. 6, pp. 46-49.
- MARCH, J. y J. OLSEN (1984), "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, núm. 78, pp. 734-748.
- MAY, P. (1981), "Hints for Crafting Alternative Policies", *Policy Analysis*, núm. 7, pp. 227-244.
- MAYNTZ, R. (1981), *The Changing Conditions of Effective Public Policy*, University of Bielefeld, ZiF Research Group.
- MCDONNELL, K. y R. ELMORE (1986), "Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments", ponencia presentada en la Conferencia Anual de Investigación de la Association of Policy Analysis and Management, Austin, Texas.
- MCKELVEY, R. (1982), *Organizational Systematics*, Berkeley, University of California Press.
- MELTSNER, A. (1975), *Policy Analysts in the Bureaucracy*, Berkeley, University of California Press.
- MILLER, T. (1984), "Conclusion: A Design Science Perspective", en T. Miller (ed.), *Public Sector Performance*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- MOHR, L. (1973), "The Concept of Organizational Goal", *American Political Science Review*, núm. 67, pp. 470-481.
- MOSHER, F. (1986), "The Changing Responsibilities and Tactics of the Federal Government", *Public Administration Review*, núm. 40, pp. 541-548.

- O'TOOLE, L. (1986), "Policy Recommendations for Multi-Actor Implementation", *Journal of Public Policy*, núm. 6, pp. 181-210.
- PETERS, B. G. (1986), *American Public Policy: Promise and Performance*, Chatham, N. J., Chatham House.
- PIHDD, R. y G. B. DOERN (1978), *The Politics and Management of Canadian Economic Policy*, Toronto, Mcmillan.
- PUTNAM, R. (1982), *The Comparative Study of Political Elites*, Nueva York, Wiley.
- RICHARDSON, J. (1982), *Policy Styles in Western Europe*, Londres, George Allen & Unwin.
- RIPLEY, R. (1966), *Public Policies and Their Politics*, Nueva York, Norton.
- SABATIER, P. (1987), "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research", *Journal of Public Policy*, núm. 6, pp. 21-48.
- SALAMON, I. (1981), "Rethinking Public Management", *Public Policy*, núm. 29, pp. 255-275.
- SIMON, H. (1947), *Administrative Behavior*, Nueva York, Macmillan.
- SPITZER, R. (1987), "Promoting Policy Theory", *Policy Studies Journal*, núm. 15, pp. 675-689.
- STEINBERGER, P. (1980), "Typologies of Public Policy: Meaning Construction and the Policy Process", *Social Science Quarterly*, núm. 61, pp. 185-197.
- TINBERGEN, J. (1956), *Economic Policy: Principles and Design*, Amsterdam, North Holland Publishing Company.
- TREBILCOCK, M. *et al.* (1982), *The Choice of Governing Instrument*, Ottawa, Ministry of Supply and Services.
- TORGERSON, D. (1985), "Contextual Orientation in Policy Analysis", *Policy Sciences*, núm. 18, pp. 241-261.
- WALKER, J. (1989), "Introduction: Policy Communities as Global Phenomena", *Governance*, núm. 2, pp. 1-4.

Sonia M. Ospina Bozzi*

Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública

Este trabajo explora la naturaleza de la gestión pública y su papel dentro de la actual coyuntura latinoamericana, caracterizada por el desarrollo de una política de modernización del Estado que requiere, entre otras tareas, crear profesionales para administrar las organizaciones del sector público. La profesionalización de la gerencia pública en América Latina requiere un marco teórico que pueda ser traducido en proyectos educativos universitarios adecuados a las necesidades actuales de desarrollo y realistas en sus premisas conceptuales.

Para contribuir con esta agenda, propongo aquí una "visión ecológica" de la gestión pública que puede servir para relacionar conceptualmente elementos de la práctica organizativa en la esfera micro con elementos de la política pública en la esfera macro. Esta visión permite el desarrollo de un marco conceptual que considera la búsqueda simultánea de soluciones técnicas a las barreras que limitan el éxito del quehacer administrativo y de soluciones intelectuales para abordar los obstáculos que existen en el camino del desarrollo social y económico. La integración conceptual de la noción de gestión y desarrollo requiere en el ámbito metodológico la integración del conocimiento científico-social y el conocimiento profesional para elaborar el conocimiento específico que nos ayudará a entender mejor la naturaleza de la gestión pública. Esta doble integración otorga a la ad-

* Profesora asociada, Universidad de Nueva York.

ministración pública su carácter disciplinario con objeto de estudio propio, capaz de orientar procesos educativos para formar profesionales en el área.

ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA: EN BUSCA DE NUEVAS IMÁGENES

Los marcos de educación gerencial en América Latina están fuertemente influidos por tecnologías administrativas estadounidenses (Dávila, 1990; Gómez y Pérez, 1986; Stifel, Laurence, Coleman y Black, 1977). Esta influencia ha tenido consecuencias positivas y negativas. Los planteamientos presentados en este trabajo se apoyan en la noción de que el desarrollo de la tradición intelectual académica estadounidense en administración pública proporciona lecciones útiles para nuestra búsqueda. Esto es aún más cierto dadas las tendencias actuales hacia una mayor apertura económica en el continente, el papel de Estados Unidos en el contexto mundial y su influencia en el proceso histórico latinoamericano.

La implicación práctica de este presupuesto está en la urgencia de evitar errores pasados, utilizando otra vez una concepción "presentada" y mecanicista, al crear nuevos proyectos educativos en gestión pública promovidos desde las acciones actuales de modernización del Estado. Pero el cuestionamiento crítico de la herencia estadounidense tiene que pasar necesariamente por el análisis e incorporación creativa del conocimiento desarrollado en este país en esta área durante los últimos años.

Aprendiendo del pasado es posible apreciar esta tradición intelectual, cuestionar los elementos que consideremos inapropiados para nuestra conceptualización, y "criollizar" otros que tengan aplicación potencial dentro del contexto histórico que vive América Latina. Se trata entonces de proponer un sano equilibrio entre la "indigenización" de las teorías y prácticas generadas en otras latitudes para reconocer su naturaleza histórico-social, y su "internacionalización", reconociendo el carácter globalizante e interdependiente del mundo contemporáneo dentro del cual está inserto nuestro continente.

Dávila (1991 a y b) menciona, entre las consecuencias de la importación masiva del modelo educativo estadounidense en gerencia a partir de los años cincuenta, un trasplante mecánico que logró desestimular la investigación de las condiciones locales y fomentar el menosprecio de valores propios de las culturas en donde se aplicaron las tecnologías.

En el campo de la administración pública como objeto de educación universitaria, el diagnóstico mencionado advierte igualmente un estado de pobreza en investigación y una preparación restringida para el cambio, que no corresponde al modelo del "administrador integral" tan necesario para

protagonizar procesos de cambio (Dávila, 1991). Estas características se relacionan además con la ausencia de un marco teórico apropiado para articular el papel de la gestión pública en el desarrollo y para promover la administración pública como disciplina, con la consecuente ausencia de interés y bajo prestigio asignados a las instituciones encargadas de formar profesionales para esta importante actividad (Rodríguez Becerra, 1992).

Al respecto, Rodríguez cita un estudio que diagnostica el problema de las escuelas latinoamericanas de administración pública en términos bastante pesimistas:

Las escuelas sufren su ubicación en el centro de un círculo vicioso: la administración pública no es suficientemente comprendida o tenida en alta estima dentro de la sociedad, por lo que es muy improbable que los aspirantes a buscar entrenamiento sobre la materia sean los más ambiciosos o mejor calificados, lo que a su vez genera un bajo prestigio de las escuelas. [Rodríguez Becerra, 1992, p. 153, citando a Hammergen, 1983.]

De igual manera, datos recogidos en el mismo trabajo para el caso de Colombia indican que la mayoría de los profesionales que ocupan cargos públicos de alta gerencia en este país no tienen una formación gerencial y, cuando la tienen, la han recibido en facultades de administración de empresas.

La anterior descripción parece sugerir que la figura del administrador público como profesional con identidad propia, con capacidad para ofrecer conocimiento experto y con suficiente prestigio social que legitime su participación en posiciones de liderazgo, no existe en nuestros países.

Parte de este problema es perceptual y está vinculado con las posibles connotaciones negativas que existen alrededor de la noción tradicional de administración pública. Sin duda en este campo existen elementos dinámicos e individuos cuya seriedad y compromiso son innegables. Pero la mención del término en sí mismo nos convoca imágenes de ineficiencia, clientelismo y corrupción gubernamental.

Como parte de la formulación conceptual propongo entonces la necesidad de empezar por revisar algunas imágenes y los términos que asociamos con ellas. Podemos comenzar por distinguir entre "administración pública" y "gestión pública", dada la confusión que existe cuando se utilizan indistintamente estos términos y la ventaja potencial de clarificar las distinciones entre prácticas concretas y formulaciones teóricas.

En el contexto académico estadounidense existe una clara distinción entre "public administration" y "public management", como vocablos que

se asocian con significados diferentes respecto de la acción del administrador (Stifel *et al.* 1977). El primer término —traducido literalmente como administración pública— connota una orientación tradicional centrada en la aplicación de las funciones administrativas genéricas con cierto grado de pasividad y orientación hacia el *statu quo*. Éste se asocia con una concepción de la administración como disciplina aplicada, y basada en la utilización mecanicista de conceptos administrativos tradicionales (Stillman, 1991). El segundo término —traducido como gestión pública— connota una orientación más agresiva, orientada a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración dentro de un contexto de innovación y con la ayuda de instrumentos racionales. Ésta es una concepción más globalizante e integral, basada en la aplicación de conocimientos y técnicas modernas y apoyada por ejercicios de reflexión sistemática de la práctica profesional en el contexto del trabajo.

Obviamente, la segunda definición representa una concepción de la gestión pública como práctica organizativa más acorde con la necesidad actual de promover el desarrollo en América Latina. Por esta razón, propongo utilizar el término gestión pública para referirnos a la acción o práctica social desempeñada por profesionales en posiciones de responsabilidad con relación a la toma de decisiones en organizaciones públicas. En contraste, al hablar de administración pública me refiero al conjunto de teorías y conceptos que se derivan de la larga tradición de reflexión intelectual basada en las disciplinas académicas y a la profesión de quienes están involucrados en problemas de gestión en el sector público. El objetivo de esta distinción es empezar a construir credibilidad para la disciplina como área de estudio independientemente del prestigio asociado a las prácticas organizativas concretas.

Utilizando esta distinción, desarrollo a continuación tres argumentos que buscan aclarar la naturaleza de la administración pública como disciplina y la gestión pública como práctica. Primero, a partir del debate de las diferencias entre lo público y lo privado, exploro las implicaciones del carácter político de las burocracias gubernamentales y la especificidad del desempeño administrativo en el sector público; segundo, planteo la posibilidad de conceptualizar la gestión pública como parte del proceso de producción de políticas públicas que se ubican dentro de un universo ecológico más amplio, donde el desarrollo social cobra un puesto central; y tercero, formulo el problema del objeto de estudio de la administración pública dentro de una agenda que integre los diversos niveles de la ecología de la gestión pública y que establezca una clara relación entre ésta y otras disciplinas de las ciencias sociales.

GESTIÓN PÚBLICA, GESTIÓN PRIVADA Y TEORÍA ORGANIZACIONAL

La gestión pública tradicional está siendo muy criticada actualmente en Estados Unidos, con el resurgimiento de la fe en la mano invisible del mercado como fuerza para corregir los problemas de eficacia. Se propone así que este mecanismo sea utilizado para mejorar también el desempeño de las organizaciones públicas. Este punto de vista ataca fuertemente el monopolio en la provisión de servicios públicos y propone ampliar el papel del sector privado y de las organizaciones sin ánimo de lucro en este proceso a través de la contratación de servicios, el uso del voluntariado y la privatización de proyectos gubernamentales. Cuando el gobierno todavía provee directamente se sugiere la introducción de medidas que generan competencia, para forzar así a las burocracias a incrementar su eficiencia, aunque sea a través de la búsqueda de ganancias económicas, bajo la amenaza de perecer si la empresa fracasa.

Una versión de esta propuesta ha causado furor entre la comunidad de académicos y practicantes de la administración pública con la publicación del libro *Reinventando el gobierno*, cuyo subtítulo es “Cómo el espíritu empresarial está transformando al sector público” (Osborn y Gaebler, 1992). Utilizando casos de gobiernos locales innovadores, los autores —un periodista y un ex administrador público— plantean diez principios que definen el nuevo estilo de administración pública propuesto y cuya utilización permitirá a las organizaciones públicas pasar de “un sistema burocrático a un sistema empresarial”.

Estos principios sugieren, por ejemplo, un gobierno que sea catalizador más que proveedor de servicios; que se concentre en conseguir ganancias económicas más que en generar gastos públicos; que tenga una orientación hacia los resultados más que hacia los procesos de gestión; y finalmente, que esté orientado al mercado. Los otros principios son: un gobierno que anticipe; que formule una misión clara; que se acerque a la comunidad; que destaque las necesidades de los clientes, y que descentralice.

El sesgo marcadamente antiestatal de estas críticas demerita, con su antipatía hacia la política, las raíces democráticas que permiten la diversidad de intereses en la definición de políticas para fomentar el bien común y que, por tanto, justifican la imposición de ciertos límites en la discreción del administrador público. En este sentido han surgido también fuertes críticas al libro en cuestión y a los presupuestos teóricos que lo sustentan. Por ejemplo Goodsell (1992) critica el argumento en tres niveles. Primero, indica que muchas de las propuestas retoman la ya tradicional polémica entre lo público y lo privado sin añadir nada novedoso. Segundo, dice que

el argumento está basado en un puñado de experiencias que no son necesariamente generalizables. Tercero, asegura que el argumento ignora elementos críticos del marco teórico de la administración pública tradicional.

Como consecuencia de este último punto, Goodsell sugiere que es posible contraponer los diez principios propuestos con otros que nos recuerdan las bases democráticas que enmarcan la gestión pública y que determinan los pilares de la administración pública como disciplina con objeto propio:

- 1) A través de sus representantes elegidos, los ciudadanos, no los empresarios, deben estar a cargo del gobierno.
- 2) La función del gobierno es servir al interés público, no crear reservas económicas o alimentar “egos” empresariales.
- 3) El gobierno tiene que operar bajo las reglas de la Constitución y la ley, no bajo misiones enunciadas por particulares.
- 4) El gobierno puede entrar en asociaciones con entidades privadas, siempre y cuando sea el socio principal.
- 5) El gobierno debe ser flexible e innovador, pero también debe ser susceptible de rendir cuentas al público.
- 6) El gobierno debe buscar *resultados*, pero sin atropetar a quienes van a desempeñar esta tarea, o sea los empleados públicos.
- 7) En el gobierno la conducta privada de los gerentes debe someterse a los ideales públicos de la igualdad de oportunidades y del escrutinio público.
- 8) Está bien simplificar las reglas, pero no a costa del tratamiento equitativo y de la integridad de los procesos legales.
- 9) La reducción de limitaciones fiscales es aceptable, pero no lo es la reducción de requerimientos para proteger los dineros públicos.
- 10) Los problemas públicos deben ser solucionados con creatividad, pero sin darle ventajas a quienes se pueden beneficiar de ésta.

Encontramos representados en estos dos conjuntos de principios de la administración pública el contraste entre dos posiciones claramente demarcadas: de un lado están quienes afirman que no existen diferencias reales entre la gestión pública y la privada. Generalmente este argumento va acompañado por otro que propone la utilización de prácticas desarrolladas en el sector privado para mejorar la gestión en las burocracias gubernamentales. Del otro lado están quienes afirman que el carácter democrático del sistema político determina la naturaleza de la gestión pública, la cual es específicamente distinta de la gestión privada.

La pregunta fundamental que se plantea en este debate es si más allá de los elementos genéricos existen divergencias significativas entre los contextos organizacionales privados y los públicos. Hay quienes defienden la posición de que una distinción muy tajante entre lo público y lo privado es artificial, y que las diferencias entre los dos tipos de prácticas son más de grado que de naturaleza. En contraste, especialistas en administración pública sugieren que la distinción es prerequisite para el avance del estudio de esta disciplina como una empresa con objeto propio (Henderson, 1983). Más aún, la distinción sugiere una visión de la gestión pública como actividad profesional con prestigio y reconocimiento social propios. La importancia de esta distinción aún es objeto de intensos debates.

La teoría organizacional representa un importante instrumento para estudiar los argumentos que apoyan las dos principales. Ella proporciona elementos de síntesis para comprender que los problemas de la gestión como una práctica organizacional son de carácter genérico pero que, a la vez, en el caso del gerente público, sus capacidades de acción y decisión están enmarcadas dentro de un contexto organizacional afectado por un entorno altamente politizado.

En efecto, muchos de los elementos del análisis organizacional son “universales”, aplicándose igualmente a los procesos e interacciones situadas en las organizaciones públicas y privadas. Por ejemplo, el actual cuestionamiento del modelo burocrático de organización se basa en el efecto de un entorno organizacional caracterizado por una tendencia mundial hacia la globalización de estructuras y procesos económicos, con la consecuente disolución de líneas claras de separación entre los ámbitos público y privado. Podemos entender en este marco global el carácter genérico de las propuestas actuales de transformación estructural de la pirámide hacia la red circular y de modelos de autoridad jerárquicos hacia otros “heterárquicos” (Mintzberg, 1989).

Efectivamente existe el peligro de sobresimplificar la realidad actual e ignorar las tendencias de globalización dentro de las cuales se dan las dinámicas organizacionales contemporáneas. Sin embargo, también existe una sólida literatura basada en argumentos teóricos y empíricos que nos advierte del riesgo de descontar el contexto gubernamental del quehacer administrativo en el sector público. Revisemos algunos puntos críticos de estos dos argumentos.

Similitudes

El primer argumento sugiere que las distinciones entre organización pública y privada confunden más que clarifican el problema de la gestión. Este punto de vista insiste en que los sectores público y privado muchas veces se contraponen e interrelacionan en la práctica, y que las líneas entre ellos cada vez se desdibujan más, con la aparición de formas mixtas, intermedias e híbridas de organización. Más aún, con el crecimiento del llamado “tercer sector” (las organizaciones sin ánimo de lucro), la distinción entre lo público y lo privado se hace más sutil (Rainey, 1991).

Aplicado al caso latinoamericano, quienes minimizan las diferencias argumentan que en la práctica, en muchos de nuestros países no existe una distinción tajante entre quienes ocupan cargos de alta gestión en el sector privado y en el sector público. Más bien se da una gran movilidad entre los dos sectores, con individuos pasando de uno a otro con frecuencia. Moisés Naim (1990) señala, por ejemplo, para el caso venezolano una situación de la realidad gerencial en la que hay “muchos sombreros diferentes y pocas cabezas”, lo cual da como resultado la existencia de una capa dirigente altamente entrelazada e interdependiente.

Esto serviría para decir que la separación público/privado, en lo que a gestión se refiere, no corresponde a la realidad de nuestros países y que por tanto no debe ser subrayada. Sin embargo, es posible argüir que éste es un razonamiento circular, porque utiliza un síntoma del precario estado de la administración pública como profesión para justificar así una posición que mantiene el *statu quo* sin cuestionar sus implicaciones negativas. Naim menciona entre éstas la primacía de las relaciones personales y los intereses individuales en la gestión, con la generación de situaciones ambiguas y conflictos de interés difíciles de resolver. Se podría argumentar, por ejemplo, que el problema de “la falta de cabezas” es más el resultado de la comunicación de factores sociales tales como el carácter cerrado y elitista de la gerencia (que no permite a individuos capaces siquiera probar suerte en este terreno), y la consecuente ausencia de profesionales de la administración pública. Esto podría explicar en parte por qué son los abogados, los economistas, los ingenieros y los médicos quienes ocupan los altos cargos de la administración pública en Colombia a escala nacional, mientras que los administradores de empresas participan en menor medida y los administradores públicos están ausentes (Rodríguez Becerra, 1992).

Diferencias

La posición que le otorga especificidad a la organización pública supone que ésta surge de dos elementos que le dan su razón de ser. Uno es económico, el otro es político. Primero, argumentos económicos encuentran la razón de ser de la organización pública en el imperativo que requiere compensar las imperfecciones del libre mercado. En este sentido, las burocracias gubernamentales son un componente indispensable de las economías capitalistas y, como tal, son distintas de las burocracias privadas (Downs, 1967). Segundo, la justificación de la provisión de servicios por parte del gobierno tiene raíces democráticas asociadas con valores sociales, con el interés público y con las demandas impuestas por fuerzas políticas en el proceso democrático. Así, las organizaciones públicas se diferencian de las privadas en el grado de influencia política y de regulación a la cual son sometidas por los controles externos impuestos por las fuerzas sociales. Por tanto, aunque en el mundo contemporáneo toda organización es “pública” en cierto grado, las burocracias se ubican en un extremo del abanico, con su utilización de propiedad pública, fondos públicos y modos de control social diferentes del mercado. Este argumento señala la importancia de la teoría política democrática para la creación del marco valorativo que regula la actividad del gerente público. Por ser crítico este punto para nuestra discusión, dedicaremos la siguiente sección de este trabajo a profundizarlo.

LA NATURALEZA POLÍTICA Y NORMATIVA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Harmon y Mayer (1986) clasifican los valores que operan en la esfera de la gestión pública dentro de tres grandes vectores relacionados con la función social y política de las burocracias. Los autores subrayan que la distribución de bienes y servicios no es la única responsabilidad de la burocracia. Ella tiene que proteger también los derechos ciudadanos y la integridad de la ley. Finalmente, la burocracia tiene la obligación de ser representativa, tanto en términos de su capacidad para responder a las necesidades y demandas de la población como en términos de su obligación de incluir entre sus participantes a un grupo diverso y representativo de los distintos tipos de ciudadanos que participan en el proceso democrático. Ninguna de las tres funciones demerita las otras dos, ya que todas son igualmente importantes. Cada función requiere destacar ciertos valores.

El cuadro 1 resume esta taxonomía y nos sugiere su importancia para la discusión.

Cuadro 1. Vectores normativos de la gestión pública

<i>Función social</i>	<i>Valores</i>
Distribución de bienes y servicios	Eficiencia Efectividad
Protección de los derechos ciudadanos y de la integridad de los procesos	Equidad <i>Due process</i> *
Representación popular	<i>Accountability</i> *

* Ante la insatisfacción con la traducción literal de estos términos en español utilizando un diccionario jurídico bilingüe he optado por utilizar la palabra en inglés. *Due process* (o proceso cumplido) se refiere a la responsabilidad del gerente público de utilizar los procesos administrativos y organizacionales dentro del marco legal que defiende los derechos de los empleados y la posibilidad de éstos para que sus reivindicaciones sean oídas y resueltas utilizando mecanismos formales de resolución de conflictos. *Accountability* (contabilidad) se refiere al derecho que tienen los ciudadanos de pedir cuentas sobre las acciones y decisiones administrativas que los afectan directamente, así como la responsabilidad del gerente público de rendir cuentas al respecto.

Si bien los valores del primer vector son típicos de cualquier clase de administración, los de los otros dos son exclusivos del sector público. El administrador público, a diferencia del privado, tiene entonces que equilibrar las fuerzas, algunas veces contradictorias, que se derivan de estos vectores normativos. Conviene anotar que el administrador privado puede supeditar su acción a los tres vectores utilizando como motivación su sentido de responsabilidad social. Pero ésta es una decisión personal más que una exigencia *legal* o *política* de su papel como administrador.

La gestión pública, por tanto, se desempeña dentro de un contexto altamente político caracterizado por la existencia de múltiples valores que ejercen presión sobre quien toma decisiones. Se entiende así la política no sólo como un fenómeno general y típico de cualquier organización sino también como un fenómeno macro-social de correlación y distribución de poder en partidos políticos y grupos de presión que afectan indudablemente la toma de decisiones en las organizaciones públicas dentro de un contexto democrático.

En este sentido, Arellano Gault (1992) sugiere que desde el punto de vista de la teoría organizacional, las burocracias públicas funcionan con un dualismo que define su naturaleza: por una parte, son miembros de una red más amplia coordinada por el Estado como organización, cuya capacidad de acción afecta a cada componente de la red. Por otra parte, son organizaciones con capacidad de acción propia, con sus dinámicas internas similares a las de cualquier otro tipo de organización, con juegos de poder y

luchas en la distribución de recursos e información. Esta naturaleza, afirma el autor, le otorga a la gestión pública un dinamismo basado en la existencia de una doble lógica, cuyos polos no se conectan de manera lineal y generan para el gerente público problemas y requerimientos particulares pero a la vez simultáneos. La “unión congruente de estos dos mundos” propuesta por Arellano implica un alto grado de creatividad por parte del administrador público, así como una gran capacidad política y administrativa.

No podemos negar entonces que la presión del entorno político existe y debe ser manejada por los gerentes de mandos intermedios y altos de gestión, a riesgo de que ésta fracase. Las implicaciones han sido resumidas de la siguiente manera por Dávila a partir de una investigación realizada en Colombia:

La capacidad de manejo de objetivos múltiples y a menudo en conflicto frente a los recursos limitados de que se dispone; la habilidad de maniobra sin violar la creciente y enmarañada legislación, pero sin quedar en estado de parálisis; el mantener una relativa autonomía frente a las prácticas partidistas dentro de la administración pública sin ignorar el carácter político de ésta; todos estos son atributos que ni los engolosinadores “principios” administrativos tradicionales ni las fórmulas simplistas de los más recientes *best-sellers* están en posibilidad de explicar. [Dávila, 1990, p. 314.]

Este dualismo nos recuerda el debate tradicional de la relación entre administración y política. Independientemente de los problemas “genéricos” de poder que existen en toda organización —pública o privada— el gerente público tiene que manejar además el problema de liderazgo partidista que legitima su libre nombramiento por parte del político en el poder. En gran medida, el gerente público es nombrado para asegurar la puesta en práctica de la orientación política del gobernante a través del desarrollo de programas concretos. Es fácil para el administrador sentir la presión y extender el mandato de su líder político a los niveles más prácticos de la acción administrativa. A fin de cuentas, este liderazgo político es uno de los rasgos fundamentales del esquema burocrático que está en la base de la democracia representativa.

Los sistemas de control dentro de las burocracias estatales sirven precisamente para promover y proteger a los administradores de carrera, en contraste con los administradores de libre nombramiento y remoción. Allí radica el origen, por ejemplo, del servicio civil, el cual intenta establecer criterios universalistas en la selección y manejo de personal en el sector público, facilitando así la formación de cuadros administrativos permanentes cuyos valores profesionales son más importantes que los valores políticos

de sus jefes. Hoy por hoy, muchos administradores se quejan de la inflexibilidad que imponen estos mecanismos a la gestión pública. Pero han servido para generar suficiente campo de acción en los mandos intermedios de la gestión. La decisión de reducir la influencia de intereses particulares a esos mandos intermedios no es apolítica, pero sí es partidista y busca promover individuos cuya autoridad esté legitimada por su lealtad a valores más permanentes que los del jefe en el poder.

Sin embargo, algunos especialistas han advertido que el liderazgo político representa para el gobierno un peligro constante de volver a relaciones de patronaje bajo nuevas formas. Se habla así por ejemplo, en el contexto estadounidense, del "gran clientelismo", a través del cual los políticos otorgan puestos con capacidad de decisión a cambio de lealtad política en la puesta en práctica de programas con ideologías claramente definidas, en contraste con el "clientelismo menor" del pasado, a través del cual se intercambiaban puestos sin poder por votos (Thompson, 1986). La naturaleza del liderazgo del gerente público alto y medio está marcada por una línea muy sutil entre la lealtad política (partidista) y la objetividad administrativa. Esta línea se desdibuja en la medida en que el administrador no cuente con elementos de juicio profesionales que le permitan legitimar cierta independencia de acción con relación al jefe político. Allí radica la importancia de crear profesionales especializados en el desempeño de la gestión pública y conocedores de los principios básicos de la administración pública como disciplina de estudio.

Para concluir esta sección, retomemos por un instante el debate entre las diferencias y semejanzas de la gestión pública y la privada. Es probable que la posición más acertada se encuentre en algún punto intermedio entre los dos polos descritos. La gerencia pública, como la privada, se da dentro de un contexto organizacional que le imprime ciertas características universales. El gerente público necesita saber ser gerente. Pero a la vez hay algo eminentemente típico de la gestión pública a causa de su inserción dentro de procesos políticos más amplios que le dan su razón de ser. Es posible además que las semejanzas crezcan con los procesos de globalización económica, no tanto porque las organizaciones públicas pierdan carácter como tales, sino más bien porque lo público tenderá a afectar más directamente la acción administrativa, superando el ámbito organizacional y su entorno inmediato, para desarrollar una "visión ecológica" de la gestión pública.

LA ECOLOGÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Una perspectiva ecológica nos invita a imaginar la gestión pública enmarcada dentro de varios círculos concéntricos que producen efectos importantes de afuera hacia adentro y de adentro hacia afuera. A riesgo de simplificar tremendamente la realidad, podríamos describir esta versión imaginándonos cuatro círculos concéntricos que representan distintos niveles de la ecología de la gestión pública.

En el centro se encuentra el quehacer administrativo con sus reglas y procesos internos. El primer ámbito ecológico incluye el marco organizacional de estas actividades. El administrador está inmerso en una organización cuyas dinámicas propias influyen claramente en su desempeño administrativo. La teoría organizacional genérica es de gran utilidad para entender este ámbito. El segundo ámbito ecológico consiste en el anillo que representa el marco político del quehacer organizativo. La organización pública está inmersa en un sistema político en el que las políticas públicas son —al menos en teoría— el resultado de un proceso democrático que influye claramente en las dinámicas organizativas. En este ámbito, el carácter político del entorno de la organización pública especifica el quehacer administrativo y lo diferencia del caso privado. El tercer ámbito consiste en el marco socioeconómico regional y nacional. La acción política se enmarca dentro de una unidad territorial y cultural (nación), cimentada en estructuras económicas y políticas resultantes de procesos históricos particulares, y conformada por diversos grupos con intereses económicos y sociales que participan en mayor o menor medida en la dirección del país. Aunque ambos tipos de organización —pública y privada— se encuentran afectados por las dinámicas de este ámbito, el efecto es diferente en cada caso pues especifica prácticas sociales diferentes para cada tipo de gerente. Y por último, un cuarto ámbito consiste en el marco internacional, tanto regional como mundial, dentro del cual se da el acontecer nacional. Tal vez en este ámbito es en el que las diferencias entre gerencia pública y privada se desdibujan nuevamente.

La atención a estos cuatro ámbitos nos permite empezar a ligar los procesos que se dan en el ámbito más micro con los que ocurren en el ámbito más macro, estableciendo así una clara relación entre gestión y desarrollo. En este sentido, la gestión pública latinoamericana se enmarca dentro de un contexto caracterizado por el economista Echeverry Romero (1990) en los siguientes términos: un fuerte desequilibrio en la distribución del ingreso; una debilidad estructural que frena el desarrollo, basada en el deterioro progresivo de los términos de intercambio en el sector externo

de la economía; un rápido crecimiento de la deuda externa y un lento crecimiento de la inversión y el empleo; una presencia fuerte del Estado en actividades económicas y sociales, con el crecimiento del déficit fiscal; una acumulación de problemas sociales tales como la marginalidad, la pobreza, la inflación y el desempleo; y finalmente, como elemento positivo, una tendencia a la democratización política del continente.

Estos rasgos sugieren la urgente necesidad que tiene el Estado de promover un proceso de desarrollo que permita resolver problemas sociales agudos a la vez que se logra una inserción ventajosa de las economías nacionales dentro de la economía mundial. El cómo de este proceso se ubica dentro de los ámbitos tres y cuatro del modelo presentado. Sin embargo, está claro que la estrategia requiere un fuerte compromiso de los agentes del Estado que operan dentro de los ámbitos uno y dos. De allí la importancia de considerar los cuatro ámbitos dentro del marco teórico de la administración pública.

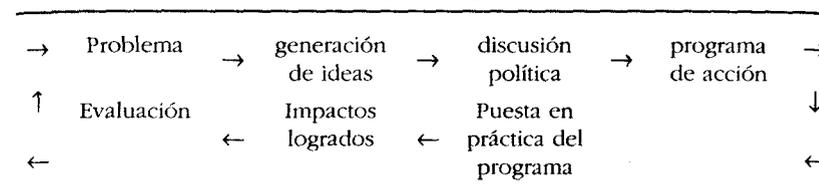
Para lograr esto, la perspectiva ecológica requiere que la administración pública se alimente de diversas disciplinas del conocimiento que ofrezcan una visión global y totalizante del problema de la gestión pública, ubicada dentro de contextos históricos, económicos, políticos y culturales específicos. Esto supone un desarrollo conceptual de la administración pública como disciplina con objeto de estudio propio más que como aplicación de modelos genéricos de gestión. Las ciencias sociales ayudan también a comprender de manera más sistemática lo que ocurre en los ámbitos micro del universo ecológico de la gestión como práctica organizativa a través de la investigación.

Pero el "puente conceptual" entre la gestión y el desarrollo está representado por el anillo de nuestro modelo ecológico que corresponde al ámbito de las políticas públicas. Éstas representan la arena dentro de la cual se enmarca el quehacer administrativo para impulsar cambios que afecten otros aspectos de la sociedad. Exploremos entonces las implicaciones de la relación entre gestión pública y política pública para nuestro marco teórico.

POLÍTICA PÚBLICA Y GESTIÓN PÚBLICA

La creación de políticas públicas en un contexto democrático se puede conceptualizar como un proceso cíclico que incluye las siguientes etapas, según se observa en la gráfica 1.

Gráfica 1. El ciclo de vida de la política pública



El proceso comienza con la generación de una idea para resolver un problema que afecta al bien común; sigue con la discusión de esta idea en un contexto político hasta que se define como proyecto de acción; la siguiente etapa consiste en asignar responsabilidad a organismos particulares para que pongan en práctica estos proyectos, logrando así los efectos deseados; y finalmente la etapa final consiste en la evaluación (consciente o inconsciente) del grado y dirección de los efectos, la cual se utilizará como fuente para refinar o generar nuevas ideas, repitiendo así el ciclo (Kelman, 1988).

Se podría decir entonces que las burocracias representan el momento de producción de programas cuyos mandatos han sido formulados en otros ámbitos de la interacción política. En cuanto que el administrador público puede influir en el éxito o fracaso de este proceso de producción, no es sólo administrador sino también decisor y ejecutor de las políticas. Esta visión asume que el administrador tiene que ser un profesional comprometido con la agenda de *mejorar el gobierno*, utilizando en la medida de lo posible instrumentos racionales y científicos. En este sentido, el gerente público se consideraría más un tecnócrata que un burócrata (Lynn, 1989).

Esta visión es sumamente atractiva, porque concibe al administrador como posible agente de cambio, lo cual resuena positivamente dentro de un marco que subraya el problema del desarrollo y la necesidad de cambio social. El enfoque resulta aún más interesante en el contexto de la modernización del aparato estatal dentro del cual se da nuestra discusión.

Pero existen en esta reflexión algunos problemas implícitos que debemos analizar con cuidado antes de abrazarla del todo. Primero, existen grandes contrastes entre el contexto estadounidense donde surge este modelo y la realidad latinoamericana. Segundo, es importante definir qué significa "mejorar el gobierno", y desde qué marco ideológico y político se propone esta agenda. Analicemos estos problemas.

Los supuestos de este modelo de gestión pública reflejan el sistema estatal estadounidense actual más que cualquier sistema estatal en abstracto. En este sentido, el sistema administrativo del gobierno estadounidense con-

temporáneo (a escala federal) está constituido por una tecnocracia profesional que opera cada vez más dentro de un orden mundial sujeto a las presiones y patrones del proceso de globalización. El gobierno se caracteriza por su tamaño gigantesco y su complejidad tecnológica; por la transitoriedad de los profesionales encargados de la maquinaria de políticas públicas; y por la transformación vertiginosa de nuevas tecnologías globales (Stillman, 1991). La concepción de gestión pública mencionada responde a esta realidad.

Los supuestos teóricos implícitos en esta nueva forma de entender la administración pública son resumidos por Stillman en los siguientes puntos: la definición de pequeños núcleos de expertos profesionales que operan en distintos ámbitos del contexto global; la utilización de la educación superior como la principal fuente de legitimación de la autoridad profesional y la única puerta de entrada a la meritocracia; un compromiso fundamental con los valores profesionales de conocimiento experto, especialización y mérito; énfasis en la fuerza de los imperativos tecnológicos y el deseo de entrelazar el cambio tecnológico con propósitos públicos; el oscurecimiento de los límites entre lo público y lo privado, entre lo nacional y lo global; la no permanencia y la diversidad de las ideas y de las doctrinas que afectan al quehacer político; y finalmente una fe suprema en el paradigma científico y en la capacidad de invención de los especialistas técnico-profesionales para transformar la sociedad.

El pensamiento instrumentalista de esta visión representa una manera muy peculiar de entender el mundo, la acción humana, la sociedad y el cambio social, que no son directamente aplicables al caso latinoamericano. Considerando este contexto, algunos postulados del modelo tecnocrático no son fácilmente aplicables a nuestro caso. Por ejemplo, la creencia de que la ciencia y la tecnología por sí mismas pueden proporcionar un nivel de satisfacción material masivo y una equitativa distribución de bienes y servicios a escala individual sugiere una concepción de desarrollo (y subdesarrollo) simplista en su énfasis tecnológico y en su dependencia del tecnócrata como individuo. Es una concepción basada en un modelo de desarrollo que no podrá ser repetido dentro del nuevo contexto económico y político mundial.

El segundo problema consiste en la concepción racionalista utilizada para conciliar la administración y la política. El modelo tecnocrático asume que la realidad empírica del efecto de lo político en la gestión se puede minimizar con el uso de tecnologías racionalistas porque se presume que éstas dan independencia al tecnócrata en relación con los valores políticos y éticos del entorno.

De esta manera, si en el contexto histórico de principios del siglo se pretendió crear neutralidad valorativa a partir de la puesta en práctica del modelo burocrático que destacaba la autoridad legal-racional, en el contexto histórico de fines del siglo se pretende encontrar esta neutralidad, no en la propia estructura de la burocracia, sino en la manipulación "científica" de la información que se utiliza para la toma de decisiones dentro de ésta.

Escuelas de corte europeo tales como la teoría crítica nos recuerdan, sin embargo, el carácter ideológico de los propios postulados de la racionalidad científica y su papel político en el mantenimiento del orden social y económico de la sociedad posmoderna (Alvesson, 1987). Teniendo esto en cuenta, es claro que en la visión estadounidense el tecnócrata es agente de cambio sólo mientras cambio es sinónimo de transformaciones tecnológicas en el ámbito micro. Las posibles interconexiones entre estos problemas, al igual que los procesos de cambio en el ámbito macro pertenecen a otras esferas que no le incumben al especialista quien, utilizando el análisis técnico especializado, pretende aislarse, no sólo de las diferencias partidistas sino del mundo político en general.

Otro problema de este planteamiento consiste en la legitimación del abandono prematuro de prácticas y estructuras organizacionales que han protegido la integridad de la acción administrativa en los contextos altamente politizados del sector público. Si bien Estados Unidos está de regreso en la creación de mecanismos que sirvieron para reducir el alto grado de patronaje y clientelismo que vivió a finales del siglo pasado, en nuestros países aún tenemos un largo camino por recorrer en la prevención del abuso del poder, típico de sistemas basados en valores particularistas. Esta tarea es aún más crítica dada la responsabilidad del Estado en proporcionar servicios dentro del contexto de una marcada desigualdad en la distribución de ingresos y recursos.

Es necesario, por tanto, desarrollar una visión criolla de la relación entre Estado, políticas públicas y gestión pública, en la medida en que esta relación sigue siendo intuitivamente atractiva para conceptualizar el papel de la gestión en el proceso de modernización del Estado en nuestro continente. Esto implica aclarar el papel del Estado en el proceso de desarrollo social, así como la naturaleza de los cambios deseados y el lugar que ocupa la gerencia pública dentro de ellos. Significa además, que el administrador público se considere a sí mismo un profesional, sin que ello implique la pérdida del sentido de globalidad que da sentido a su quehacer. Lo que se plantea es entonces la necesidad de conceptualizar la acción del gerente público dentro de un universo ecológico que considere pero que a la vez sobrepase el ámbito de las políticas públicas que rodean la acción gerencial.

HACIA UN MARCO TEÓRICO INTEGRADO

En el caso estadounidense, las ciencias sociales y del comportamiento han colaborado en la creación de las bases teóricas de la administración pública. A partir de la posguerra, ésta se ha caracterizado por una heterodoxia conceptual alimentada por las más diversas disciplinas. Por ejemplo, de la *ciencia política* se tomó el énfasis en las dinámicas del poder, así como el desarrollo inicial del análisis de políticas públicas; de la *sociología*, el enfoque de sistemas, el énfasis en la burocracia como tipo ideal y la importancia de la teoría organizacional; la *historia* aportó el material para entender las decisiones administrativas que han tenido repercusión social; la *administración* brindó elementos sobre las funciones administrativas, las ciencias de la decisión y los sistemas de información; la *economía* trajo elementos sobre finanzas públicas, presupuesto y política fiscal; de la *psicología social e industrial* surgió un énfasis en el comportamiento organizacional, las relaciones humanas y los grupos informales; la *administración comparada* permitió el cuestionamiento del modelo occidental y su aplicación mecánica a otros contextos; y finalmente, la *medicina, el derecho, el trabajo social, la ingeniería y la educación* contribuyeron con la aplicación de nuevas tecnologías y técnicas desarrolladas en su campo de acción (Stillman, 1991).

Sin duda estos aportes son suficientemente importantes para confirmar la necesidad de integrar en una reflexión sobre gestión el conocimiento generado formalmente desde la academia, sobre todo si consideramos su naturaleza ecológica. En este sentido es necesario tratar de integrar los diversos aportes, buscando crear así una versión que capture la complejidad de la realidad social. En el caso latinoamericano esta tarea de integración tiene que darse a partir de la utilización tanto de elementos autóctonos aprehendidos desde la realidad de nuestros países como de elementos con marcos científico-sociales propios para entender al ser humano dentro de la historicidad de nuestro continente. De lo contrario, se corre el riesgo de copiar nuevamente análisis y modelos basados en el caso estadounidense y acabar utilizando un paquete de herramientas, tecnologías, técnicas analíticas e instrumentos sin ninguna base teórica propia.

Pero aunque las disciplinas académicas proporcionan elementos críticos para entender la gestión pública dentro de un marco ecológico, no solucionan el problema de lo específico de la práctica organizativa como tal. Por esta razón, la observación sistemática de prácticas organizativas se convierte en prerrequisito para el desarrollo del marco conceptual de la administración pública. En otro trabajo (Ospina, 1992) he sugerido que la teoría basada en el conocimiento tradicional derivado de disciplinas aca-

démicas es importante para cubrir los ámbitos macro del universo ecológico de la gestión pública, mientras que el conocimiento derivado de la práctica profesional deberá ser utilizado para generar teoría sobre los ámbitos micro del mismo universo.

No hay duda de que una visión latinoamericana de gestión pública tiene que profundizar los problemas relacionados con esta agenda de integración de los dos ámbitos, apuntando así al liderazgo de la universidad en la tarea de desarrollar una administración pública con especificidad propia que pueda definir las necesidades de formación de gerentes públicos profesionales. La universidad deberá contar además con la colaboración de los gerentes públicos, cuya práctica social se convierte en fuente directa de observación y generación de conocimiento. Esta interrelación puede contribuir a clarificar la especificidad de la gestión pública a la vez que cumple otras importantes funciones tales como ayudar a refinar las técnicas pedagógicas para enseñar administración pública en el aula; desarrollar el cuerpo teórico de la administración pública como tal y, finalmente, retroalimentar las decisiones de los practicantes promoviendo así su grado de profesionalización (Herzog, 1991).

CONCLUSIONES

En este trabajo he argumentado que entender el papel complementario de la gestión como práctica y la administración como disciplina, en la producción de las políticas públicas diseñadas para impulsar tareas de desarrollo, representa un paso importante en la profesionalización de la gestión pública. Planteo así la necesidad de utilizar una visión ecológica de la gestión pública para desarrollar teorías que subrayen las conexiones entre: los ámbitos micro y macro de la acción organizativa en el contexto del sector público; y entre el conocimiento interdisciplinario, generado en la academia, y el conocimiento profesional, generado en la organización. Esta integración ayudará a conceptualizar la gestión pública como práctica y la administración pública como disciplina con objeto propio.

El conocimiento profesional proporciona elementos para aclarar lo que es específico de la gestión pública y localiza el objeto de estudio de esta práctica dentro de los ámbitos micro de su universo ecológico. Como complemento necesario, el conocimiento formal y aplicado de las ciencias sociales y humanas ofrece una perspectiva interdisciplinaria que contextualiza la gestión pública, aclarando la relación con los ámbitos macro de su universo ecológico. Esta integración conceptual es crítica, porque en

última instancia las bases teóricas de cada disciplina determinan en gran medida cómo se organiza la transferencia de los conocimientos y por tanto, cómo se forman profesionales en esa área.

La concepción propuesta supone que la gestión pública se desempeña en contextos que son a la vez similares y diferentes de los de la gestión privada. Las semejanzas en tal caso resultan del contexto organizacional de la gestión, que incluye la participación en dinámicas, juegos de poder y luchas en la distribución de recursos e información, típicas de todo esfuerzo colectivo social. Las diferencias se relacionan con el hecho de que la organización pública es parte del proceso político basado en un sistema democrático y, por tanto, sus gerentes tienen que considerar un marco valorativo que no incumbe al gerente privado.

El carácter democrático del sistema sugiere que la organización pública es un vehículo de ejecución programática de procesos de negociación política que se dan entre diversas fuerzas sociales. En el contexto latinoamericano este hecho impone a la gestión pública una clara responsabilidad y compromiso con la agenda más amplia de impulsar las tareas necesarias para promover el desarrollo social y económico. Esta conexión entre el ámbito micro (la acción administrativa) y el ámbito macro (el desarrollo nacional) del universo ecológico de la gestión pública impone a su vez una serie de vectores normativos que garantizan la continuidad del carácter democrático del sistema político en la esfera de la organización. La consideración de problemas relacionados con la exitosa distribución de bienes y servicios; con la protección de los derechos ciudadanos y de la integridad en los procesos administrativos; y con la representación popular en la toma de decisiones organizacionales, da como resultado la consideración simultánea de los valores de la eficiencia, la efectividad, la equidad social, el *due process*, la obligación de rendir cuentas y en el caso de los países latinoamericanos, el valor de justicia social. El manejo de estos valores —que a veces compiten entre sí en la toma de decisiones organizacionales— requiere cierta independencia de acción del administrador público que sólo puede ser proporcionada a través de la formación de una identidad como profesional autónomo y competente.

Es importante aceptar que la relación entre la gestión pública y el desarrollo propuesta aquí no es novedosa. El problema se da cuando estas dos nociones se vinculan, desconociendo los diversos ámbitos de la ecología de la gestión pública, por un lado, o la naturaleza compleja del problema del desarrollo, por el otro. Por ejemplo, la transferencia mecánica de tecnologías administrativas de los años cincuenta y sesenta se basó precisamente en una fe por parte de los Estados del Tercer Mundo y de

los organismos internacionales en la capacidad del quehacer administrativo a escala micro para promover rápidos procesos de modernización a escala macro en los países menos desarrollados. En este sentido, se supuso que el desarrollo requería simplemente una mayor eficiencia por parte de los administradores de las organizaciones gubernamentales, mientras los líderes políticos estaban ocupados con la creación y consolidación de sus instituciones democráticas (Stifel, Coleman y Black, 1977). Se ignoró así la conexión entre los diversos ámbitos del universo ecológico de la gestión pública y se utilizó un concepto de desarrollo reducido. Para complementar, dentro del contexto de asistencia técnica se importaron los modelos clásicos de la administración pública estadounidense, sin tener en cuenta que para ese entonces ya estaban siendo cuestionados incluso dentro de Estados Unidos. Los resultados de la transferencia de tecnologías y modelos de educación gerencial se ven reflejados en las consecuencias negativas mencionadas al principio de este trabajo. Casi 50 años más tarde, y con el fin del siglo XX, es conveniente formular una nueva conceptualización de la administración pública que vincule gestión, política pública y desarrollo social dentro del contexto latinoamericano y que sirva de base para la reformulación de proyectos educativos para formar gerentes públicos profesionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVESSON, Mats (1987), *Organization Theory and Technocratic Consciousness: Rationality, Ideology and Quality of Work*, Berlín/Nueva York, de Gruyter.
- ARELLANO Gault, David (1992), "Gestión pública: las organizaciones plurales", ponencia presentada en la XXVII Asamblea de CLADEA, Santa Fe de Bogotá, Colombia, octubre.
- DÁVILA L. de Guevara, Carlos (1990), "Gerencia pública en una organización de desarrollo regional en Colombia: lecciones de la historia empresarial", y "A propósito del informe Porter-Mckibbin: anotaciones comparativas sobre los estudios de administración en Estados Unidos y América Latina", en Echeverry, Chanlat y Dávila (comps.), *En búsqueda de una administración para América Latina*, Bogotá, Oveja Negra, pp. 301-314 y pp. 155-164.
- (1991a), "Grounding Management Education in Local Research: A Latin American Experience", en Davies, Julia *et al.*, *The Challenge of Western Management Development*, Nueva York, Routledge, pp. 40-56.
- (1991b), "The Evolution of Management Education and Development in Latin America", *Journal of Management Development*, vol. 10, núm. 6, MCB University Press, pp. 22-31.
- DOWNS, Anthony (1967), *Inside Bureaucracy*, Boston, Little Brown.
- ECHEVERRY Romero, Rubén Darío (1990), "A manera de epílogo", en Echeverry,

- Chanlat y Dávila (comps.), *En búsqueda de una administración para América Latina*, op. cit., pp. 387-397.
- ELMORE, Richard (1991), "Teaching, Learning and Education for the Public Service", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 10, núm. 2, pp. 167-180.
- GÓMEZ Samper, Henry y César Pérez (1986), *Estudios de administración en América Latina*, Caracas, Ediciones IESA, CLADEA.
- GOODSELL, Charles (1993), "Reinvent Government or Rediscover it?", *Public Administration Review*, vol. 53, núm. 1, pp. 85-87.
- HARMON, Michael y Richard Mayer (1986), *Organization Theory for Public Administration*, Boston, Little Brown.
- HENDERSON, Keith (1983), *The study of Public Administration*, Lanham, University Press of America.
- HERZOG, Richard (1991), "Practitioner Theories on Democratic Administration", ponencia presentada en la Conferencia de NASPA.
- KELMAN, S. (1987), *Making Public Policy*, Nueva York, Basic Books.
- LYNN, Laurence (1989), "Current Strategies for Teaching Public Management", NASPA Document, pp. 3-6 (mimeografiado).
- MAYOR Mora, Alberto (1990), "La profesionalización de la administración de empresas en Colombia", en Echeverry, Chanlat y Dávila (comps.), *En búsqueda de una Administración para América Latina*, op. cit., pp. 97-112.
- MINTZBERG, Henry (1989), *Mintzberg on Management. Inside our Strange World of Organizations*, Nueva York, Free Press.
- NAÍM, Moises (1990), "Viejas costumbres y nuevas realidades en la gerencia venezolana", en Echeverry, Chanlat y Dávila (comps.), *En búsqueda de una Administración para América Latina*, op. cit., pp. 113-144.
- OSBORNE, David y Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Mass., Addison Wesley.
- OSPINA, Sonia (1992), "Anotaciones para una reflexión sobre la gestión pública como objeto de educación profesional", ponencia presentada en la XXVII Asamblea de CLADEA, Santa Fe de Bogotá, Colombia, octubre.
- RAINEY, Hal, Robert Backoff y Charles Levine (1976), "Comparing Public and Private Organizations", *Public Administration Review*, vol. 26, pp. 236-237.
- RODRÍGUEZ Becerra, Manuel (1992), "La ESAP: ¿cuna de la alta gerencia en Colombia?", en Rodríguez, Dávila y Romero, *Gerencia privada, gerencia pública, educación en crisis*, Bogotá, Universidad de los Andes, pp. 135-168.
- STIFEL, Laurence, James Coleman y Joseph Black (comps.) (1977), *Education and Training for Public Sector Management in Developing Countries*, Estados Unidos, The Rockefeller Foundation.
- STILLMAN, Richard (1991), *Preface to Public Administration. A search for themes and directions*, Nueva York, Saint Martin Press.
- THOMPSON, Frank (1983), "The Politics of Public Personnel Administration", en Hays y Kearney (eds.), *Public Personnel Administration*, Nueva Jersey, Prentice Hall, pp. 3-16.

Gestión y organizaciones

Enrique Cabrero Mendoza
David Arellano Gault*

Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica

INTRODUCCIÓN

A la luz de los intensos procesos de transformación estatal ha surgido la necesidad de redefinir y reorientar la acción de las organizaciones públicas. Sin embargo, este tipo de organizaciones se ven obligadas a un cambio no sólo de forma (en su tamaño o en su estructura), sino más bien en su naturaleza profunda, puesto que la complejidad de su acción se hace cada vez mayor.

Así, por ejemplo, la idea de un Estado monolítico compuesto de un conjunto de organizaciones que conforman un todo coherente está hoy día fuera de lugar. No puede sostenerse más la creencia de un ente estatal como actor supremo que diseña políticas para que, en consecuencia, un conjunto de organizaciones públicas implante lógica y estructuradamente, y con un apego irrestricto y racional, lo diseñado originalmente. Este supuesto ha estado siempre —y lo está más todavía en la actualidad— lejano de una realidad mucho menos mecánica y bastante más compleja. Además,

* Los planteamientos metodológicos que aquí se formulan constituyen el marco de referencia para la participación de los autores en dos proyectos en curso: Éxito e Innovación en la Gerencia (Canadian Consortium of Management School, CCSM; el International Management Network, Interman; y el Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración, CLADEA), e Innovación en la Gestión Pública (Centro de Investigación y Docencia Económicas y Fundación Ford). Los autores son investigadores del CIDE.

cada organización pública se enfrenta e interactúa con una sociedad plural, conflictiva y heterogénea. Se trata por tanto de un conjunto de organizaciones, si bien públicas, diversas, compuestas de actores con patrones de racionalidad no lineales.

Las organizaciones públicas son organizaciones que nacen predeterminadas en sus fines, su estructura y sus formas de funcionamiento. Sin embargo, como constructos sociales organizados, tienen su contexto particular, generan su propia lógica de acción, sus actores se desarrollan en esquemas de interacción, juegos y luchas de poder, con una especificidad propia. Se crean además ciertas tradiciones, mitos, símbolos, rituales y creencias, que dan un significado diferente y propio a cada organización. En términos de Bozeman (1989), son agencias en el interior de una agencia mayor, donde lo público es una cualidad de grado que depende de muchas variables, y no una condición por sí misma.

Hasta ahora, el análisis de la transformación estatal se ha preocupado más por el ente estatal, como abstracción, que por los procesos de cambio en organizaciones, agencias y actores internos que componen ese ente estatal y que son la expresión real y concreta de su razón y de su acción.

La perspectiva de entender al Estado no como un ente supremo que cambia, sino como un conjunto de redes de organizaciones en varios niveles, que están en proceso de reconfiguración, parece ser una perspectiva que puede dar mucha claridad respecto al cambio.

El análisis organizacional aparece por tanto como una vía idónea para el entendimiento de las redes organizacionales y de decisión en el espacio estatal. Sin embargo, esta vía abre también nuevos problemas.

Es necesario que esta perspectiva sea vista dentro de una lógica en la que el conflicto y el poder, tanto en el nivel político como en el interior de las organizaciones públicas, no sea un límite para el mejoramiento de la acción y la decisión pública, sino su principal fuente de entendimiento. En este sentido las interrelaciones de los actores, en situaciones variadas, son entendidas en su parcialidad, en sus interconexiones, y en las diversas posibilidades de acción. Desde esta perspectiva la direccionalidad de los procesos se realiza no sólo bajo la lógica de la racionalidad administrativa u operativa, sino que también entiende las contradicciones y oposiciones que una misión y la búsqueda de un objetivo provocan en otros actores, los cuales influirán también en el desenvolvimiento de una organización.

En las organizaciones públicas existe un comportamiento multidimensional. Por una parte deben responder a una lógica global y externa, relativamente explícita, que es su referente de existencia. Este tipo de organizaciones no existen por sí mismas sino por una misión y una legalidad externas.

Pero para responder a esta lógica deben reinterpretar su misión, reinterpretación que llevan a cabo los actores en turno. Igualmente, deben buscar esos fines reinterpretados a partir de los instrumentos y en las circunstancias propias de su situación. Finalmente deben actuar, si bien con un lineamiento "desde arriba" (política pública), en una interacción adaptativa con la sociedad, sus grupos, asociaciones y ciudadanos.

Las estructuras de poder en una organización común devienen, casi exclusivamente, de las articulaciones internas. En una organización pública, en cambio, estas estructuras de poder también se definen en lógicas externas, de entidades estatales superiores, de entidades estatales paralelas y de entidades no gubernamentales y ciudadanos o usuarios de la misma.

El problema que surge a raíz de estas reflexiones es claro: ¿cómo las organizaciones públicas actuales, diseñadas, pensadas y culturalmente adaptadas a la idea de un Estado monolítico y de una sociedad homogénea, pueden cambiar para acercarse a responder a las necesidades de una red de organizaciones públicas y de una sociedad plural y heterogénea?

La mayor parte de las organizaciones deberá pasar por un amplio y difícil proceso de transición. Cambiar el sentido de las organizaciones no puede pretenderse como una labor instrumental, lineal, donde a partir de ciertos mecanismos *ad hoc*, sea observable un cambio automático. Más bien se deberá enfrentar el reto de encontrar vías de impulso hacia el cambio en organizaciones públicas, dejando espacio para la participación de los propios involucrados y de los grupos sociales.

El análisis de estos procesos es el objeto de este artículo. El estudio de innovaciones en organizaciones públicas permite observar la acción de organizaciones concretas que se ven inducidas a crear nuevas y distintas formas de relación y vinculación entre sí y con el contexto, ante situaciones turbulentas de cambio. La innovación, en sus diferentes formas, parece ser una tendencia necesaria en organizaciones sometidas a una complejidad creciente, buscando así modificaciones en sus patrones de acción y de relación, que produzcan nuevas interfases, estructuras y resultados.

Parece fundamental en la actual coyuntura preguntarse cómo innovan las organizaciones públicas. Para esto es necesario avanzar en el diseño de esquemas para estudiar los procesos innovadores en organizaciones complejas, como es el caso de las organizaciones públicas.

El presente artículo intenta dar respuesta inicial a estas preguntas. En un primer momento se realiza una reflexión metodológica para estudiar la innovación en organizaciones, derivando en una propuesta metodológica que permita hacer estudios válidos a través de las categorías éxito e innovación. Posteriormente, a la luz de esta metodología, se hace referencia a

tres casos estudiados en organizaciones públicas que realizaron algún tipo de innovación, encontrando diferentes grados de profundidad en el desarrollo de las mismas y obteniendo alguna información adicional para estudios futuros.

LA INNOVACIÓN ORGANIZACIONAL. UN CONCEPTO DIFUSO

La innovación organizacional ha venido siendo objeto de estudios que desde diversas ópticas se preocupan por los cambios en las organizaciones, ya sea como resultado de una dinámica del conflicto que obliga a nuevas formas, estructuras o procesos en la organización, ya sea como cambios internos para lograr un mejor desempeño.

La concepción de innovación ha sido diversa, yendo desde una idea mecánica que asume simplemente que ciertas técnicas o métodos de gestión son en sí portadores de un potencial innovador, hasta visiones en las que se asume que la innovación es un "constructo social complejo, en el que una variedad de factores individuales, organizacionales y contextuales afectan su adopción" (Damanpour, 1989).

Una primera distinción que se hace es entre innovación técnica e innovación administrativa. Damanpour (1984) se preocupa por analizar la relación entre ambos aspectos y su vinculación con el desempeño organizacional. Según este autor, es importante distinguir las fases de iniciación, desarrollo y puesta en marcha, analizando —de preferencia— la innovación en su fase de ejecución una vez que ha mostrado su capacidad de generar un mejor desempeño organizacional. La puesta en marcha, desde esta perspectiva, es el momento en el que los miembros de la organización han asimilado el uso de un nuevo recurso, sistema, programa o política.

Por innovación técnica se entendería aquella que afecta el sistema técnico de una organización, relacionada con la actividad primaria del sistema. Por innovación administrativa se entendería aquella que ocurre en el sistema social de la organización, es decir, el sistema de relaciones entre los miembros de la organización.

A partir de la combinación que se da entre estos tipos de innovación se sugiere una clasificación de cuatro tipos de organización (Damanpour, 1989).

Según los trabajos de este autor (véase el cuadro 1), las organizaciones del tipo D facilitan la adopción de innovaciones y la asociación entre estos tipos de innovación es más frecuente en organizaciones de alto desempeño. Las organizaciones del tipo A no conducen a una dinámica innovadora, y los tipos B y C son inciertos, aunque se sugiere que en el tipo B habría una mayor propensión a la innovación.

Cuadro 1. Innovaciones

		<i>Innovaciones administrativas</i>	
		<i>Bajo</i>	<i>Alto</i>
<i>Innovaciones técnicas</i>	<i>Bajo</i>	tipo A Mecánico	tipo B Administrativo Burocrático
	<i>Alto</i>	tipo C Tecnológico Burocrático	tipo D Orgánico

FUENTE: Daft, 1982.

En la visión de estos estudios subyace el supuesto de que los cambios sociales en la organización giran alrededor de los cambios técnicos; éstos serían los elementos más importantes en la actividad organizacional, quedando al aspecto administrativo proveer los equilibrios necesarios al sistema sociotécnico. Este planteamiento original de Woodward (1965) y Terrence (1963) dificulta el estudio de innovaciones en organizaciones no industriales o sociales en las que las innovaciones técnicas son difícilmente identificables.

Otros autores (Mintzberg, 1979) se preocupan específicamente por la estructura organizacional como una variable facilitadora o bloqueadora de iniciativas innovadoras. Al estudiar esta relación a partir de los seis componentes básicos de la dinámica estructural de las organizaciones (base operativa, cabeza estratégica, línea media, estructura técnica, personal de apoyo e ideología), el autor propone diversas configuraciones posibles en el nivel organizacional (Mintzberg, 1991):

- Organización empresarial (amplia base operativa, pequeña cabeza, sin personal, sin estructura técnica).
- Organización máquina (amplia línea media, utilización de personal y técnica en el nivel operativo y administrativo más que en el directivo).
- Organización profesional (amplísima base operativa, muy reducida cabeza, mínima estructura técnica y línea media, así como amplio personal operativo).
- Organización diversificada (base operativa que reproduce dentro de sí estructuras organizacionales autónomas).
- Organización innovadora (también llamada *adhocracia*, domina-

da por expertos que buscan colaborar. Releva la coordinación al mutuo ajuste que se da por la elevada capacitación o capacidad especializada de expertos que se une en lazos de lealtad comunales, por lo regular en estructuras matriciales. La autoridad se distribuye a lo largo de la estructura, dependiendo de la experiencia y maestría requeridas. Se encuentra en contextos complejos y dinámicos que requieren innovaciones constantemente).

- f) Organización misionera (línea media amplia, base y cabeza reducida, con miembros en una línea de unión muy fuerte).
- g) Organización política (igual que la misionera, pero donde las fuerzas del disenso son las más fuertes).

Las capacidades de innovación sofisticada varían dependiendo de la configuración de la organización. Las organizaciones innovadoras tienen una estructura orgánica muy elevada, con poca formalización, trabajo especializado basado en el conocimiento, una tendencia a grupos de especialistas en unidades funcionales, trabajo en equipo y descentralización considerable.

En este tipo de configuración se combina una estructura orgánica, que responde a contextos dinámicos, con estructuras descentralizadas que enfrentan altos niveles de complejidad. Sin embargo, una adhocracia innovadora que sobrevive tenderá también, a través del tiempo y si la dinámica de generación innovadora no se mantiene, a burocratizarse.

Existen también estudios relacionados con la innovación como un producto del control jerárquico, como los de Thompson (1963), así como quienes sostienen que la innovación, por el contrario, es producto de la autonomía individual, como Aiken (1971) y Kimberly (1981). Respecto de esta preocupación, Feldman (1989) emplea el concepto de cultura para analizar la relación de la autonomía y el control, y derivar así el esfuerzo innovador de una organización como parte de la cultura, es decir, del sistema de símbolos de los individuos. Desde esta perspectiva entonces, el individuo es el elemento innovador, no la técnica, ni la estructura.

Esta idea ha sido igualmente cuestionada por algunos autores (Nicholson, 1990) que sostienen que no existe una relación directa entre el nivel micro de la innovación (individual) y el macro (propensión de la organización para ser innovadora). Asimismo, otros (Drucker, 1990) ven la cuestión de la innovación como algo ligado estrictamente a una mentalidad empresarial (más que gerencial) en la que la mente emprendedora y visionaria crea las posibilidades de desarrollos innovadores.

Mascarenhas (1991), por su parte, sostiene a partir de investigaciones

realizadas en el sector de bienes de capital que la adopción de innovaciones ha sido positivamente relacionada con la intensidad de la competencia. En este sentido el potencial innovador de una organización se origina en presiones del contexto y en acciones de competidores, es decir, que la innovación sería un proceso reactivo. En este mismo sentido, innovación y éxito, vistos en el ámbito nacional e internacional, dependen tanto de una estructura adecuada de competencia por empresa (diferenciación, segmentación y costos) como de una lógica nacional (cultural, económica, política y logística) que permitan el éxito (Porter, 1991). La vinculación de ambas se ha dado en un proceso en el que las variantes son muchas, pero que según este autor es posible de sintetizarlas como una estructura "cultural nacional" para el éxito económico.

Finalmente Drazin (1990), entre otros, parte de la concepción de que los cambios y las innovaciones son acciones de individuos y grupos que buscan establecer, mantener o defender cotos de poder. Desde esta perspectiva, los apoyos u obstáculos que los grupos generan en relación con un proceso innovador dependerán del aumento o disminución de espacios de poder que se visualizan. Toda innovación, finalmente, será el producto del poder de un grupo y la movilización de sus "clientelas" o recursos de poder, donde la real incorporación de ésta depende en gran medida del resultado de las negociaciones y percepciones de los actores respecto a la forma en que la estructura de poder se ve afectada.

HACIA UNA PRECISIÓN DEL CONCEPTO DE INNOVACIÓN

A partir de las referencias anteriores, es claro que el concepto de innovación organizacional es difícil de aprehender. El proyecto "Éxito e innovación en la gerencia en América Latina"* ha definido este concepto como: "...el hacer nuevas cosas, lograr nuevas combinaciones de recursos o hacer las cosas de una nueva manera" (Davila, 1991). Se asume como concepto relativo, sujeto a un contexto y momentos determinados. Se relaciona con "estructuras y formas organizativas no convencionales, formas novedosas de organización del trabajo, estructuras organizacionales no jerárquicas y programas de cambio planeado".

Esta amplia concepción de la innovación abarca los procesos desde su nivel funcional (Damanpour, Daft, Porter), su nivel estructural (Mintz-

* Éxito e innovación en la gerencia en América Latina, Ginebra, CCSM/CLADEA/INTERMAN. Algunas de estas reflexiones formaron parte de este proyecto internacional.

Cuadro 2. Niveles de profundidad de la innovación

<i>Nivel</i>	<i>Información requerida</i>	<i>Criterios para la evaluación del éxito</i>
Funcional (hacer nuevas cosas de una nueva manera, nueva combinación de recursos)	<ul style="list-style-type: none"> participantes marco normativo diseño de nuevos procesos de trabajo (tipos, frecuencia, originalidad) diversificación (nuevas actividades) 	<ul style="list-style-type: none"> eficiencia interna mejora en la relación insumo-producto mayor calidad menores costos mayor productividad
Estructural (nuevas estructuras, formas organizativas)	<ul style="list-style-type: none"> reformas administrativas (reglamentos, manuales, programas) diseño de nuevas estructuras, nuevas redes de comunicación y jerarquía ampliación de grados de autonomía de decisión por niveles 	<ul style="list-style-type: none"> eficacia de la acción cooperativa instancias de coordinación simplificación de procesos de comunicación flexibilidad ampliación de redes interorganizacionales
Comportamental (nuevas actitudes, valores y arreglos)	<ul style="list-style-type: none"> propensión al conflicto diseño de mecanismos de resolución del conflicto generación de procesos de negociación modificación en la estructura de poder cambios de actitudes hacia la acción cooperativa participación voluntaria identificación con valores organizacionales 	<ul style="list-style-type: none"> clima de negociación y consenso en la organización instancias de participación resolución de conflictos mística de cooperación revalorización del servicio público cultura de cambio organizacional

Cuadro 2. Conclusión

<i>Nivel</i>	<i>Información requerida</i>	<i>Criterios para la evaluación del éxito</i>
Relacional (nuevas formas de relación organización-sociedad)	<ul style="list-style-type: none"> procesos adaptativos logros organizativos nuevas formas de interlocución con agentes del entorno, organismos de tutela, competidores, etc. creación de espacios de alianzas, acuerdos, asociación diseño de nuevos modelos de análisis del contexto 	<ul style="list-style-type: none"> nueva estrategia de relación intraorganizacional y entre la organización con usuarios-clientes análisis de variables de desempeño propias del sector (cobertura) grado de inserción y adaptación a la dinámica del contexto efecto sectorial económico, social regional, político, mercantil, etc., de la acción organizacional

berg) hasta el nivel de comportamiento (Feldman, Drazin, Drucker). No abarcaría un cuarto nivel, muy poco tratado en la bibliografía sobre el tema, que podemos denominar relacional, en el que la influencia del contexto es muy importante (Mascarenhas, Porter). Estos niveles, si bien sólo es importante retenerlos desde la perspectiva analítica dado que en la realidad los procesos innovadores los entremezclan, parecieran constituir elementos para un primer acercamiento metodológico al problema de la innovación (véase el cuadro 2).

a) Nivel funcional de la innovación. Este nivel de innovación se entendería como el “hacer nuevas cosas”, nuevos procesos, que no tenían antecedentes en la organización analizada y que generalmente surgen de la dinámica del contexto (competencia, dinamismo tecnológico, nuevas disposiciones gubernamentales, etc).¹ Las

¹ En el caso en que además la innovación sea un referente recién creado como tecnología administrativa, este nivel se hace más complejo ante la poca experiencia que se tenga de los posibles resultados y efectos de una nueva tecnología. De esta manera, sería necesario poner mucha atención en los efectos causados, en un sentido de análisis particular de cada situación, en que las generalizaciones deben ser hechas con cautela.

estrategias de diversificación caerían en este nivel de análisis en la medida en que sean procesos de diversificación originados en el sector de actividad de la organización. Es claro que este nivel muy posiblemente tenga su dominio en las innovaciones técnicas.

- b) Nivel estructural de la innovación. En este nivel se entienden nuevas formas organizativas, no convencionales, de organización de recursos (materiales, técnicos, humanos), es decir, nuevas articulaciones de los elementos organizacionales, un nuevo orden de referencia para la toma de decisiones. Esta nueva estructura deberá observarse a partir de un "momento de cambio" en el que se puede identificar con precisión la situación anterior y la situación actual. Aquí cabría mencionar que el concepto de estructura no se refiere estrictamente al ámbito formal o a la representación normativo-legal, sino a la estructura real de los procesos de toma de decisiones, independientemente de su correspondencia con la estructura formal. Además, la innovación identificable está más lejos de ser catalogada como una tecnología formal. Son más bien espacios de reacomodo organizacional, con una intencionalidad.
- c) Nivel comportamental de la innovación. Este nivel se refiere al ámbito de las expectativas individuales, la modificación de patrones de conducta, los nuevos arreglos organizacionales entendidos como rearticulaciones en la red de influencias, alianzas y coaliciones en estructuras de poder amorfas y disímbolas entre actores (Clegg, 1989). Aquí cabe igualmente la aceptación de nuevos valores, es decir, de una nueva cultura organizacional (Arellano, 1992). Este nivel de innovación sería muy profundo, en que el proceso innovador ha logrado un arraigo pleno incluso en el nivel individual. Es también de suponerse que en este caso el proceso innovador tendrá mayor probabilidad de consolidación y mantenimiento, desencadenando procesos innovadores accesorios.
- d) Nivel relacional de la innovación. Es aquel en que las complejas vinculaciones entre contexto y organización, en su mutua dependencia y efectos recíprocos, procrean necesidades y factores innovadores, donde éstas reconfiguran incluso la relación con las redes de actores externos y las agencias de poder e influencia que las enmarcan. Asimismo, estas redes influyen de manera determinante en algunas situaciones para generar innovaciones reactivas.

Los niveles de innovación mencionados no pretenderían ser un instrumento de tipificación rígido para el análisis de experiencias innovadoras

concretas, sino elementos que ayuden a entender una experiencia en un momento determinado en un *grado de profundidad* particular. Se parte del supuesto de que en general los elementos detonadores de un proceso innovador se ubicarán en el nivel funcional o estructural, incluso relacional, y que en un proceso de desdoblamiento de la dinámica innovadora, podrán arraigarse en el nivel de actitudes o de comportamiento individuales. Sin embargo, este supuesto se asume en el caso de que las innovaciones sean procesos planeados por la cúspide organizacional con un sentido de inducción arriba-abajo (*top-down*). No se excluye el caso contrario, aunque se asume menos probable, que el proceso innovador sea inducido por la propia base de la organización (*bottom-up*).

Otro aspecto que debe mencionarse es que los cuatro niveles referidos se interconectan de tal forma que en momentos posteriores al proceso detonador original de una innovación se van dando efectos multiplicados en el resto de la organización, afectando a su vez nuevamente los niveles funcional, estructural, comportamental y relacional, generando muy posiblemente una dinámica innovadora de largo alcance (situación de una organización innovadora según Mintzberg, o de una cultura orientada a la innovación según Feldman).

Para el caso de estudio empírico de innovaciones organizacionales, parecería conveniente detectar los procesos innovadores originales, su gestación y naturaleza, para luego abarcar su desarrollo, es decir, el grado de profundidad (funcional, estructural, comportamental y relacional) al que llegó a implantarse el proceso de cambio asociado al detonador de la innovación. Esta desarticulación en fases del proceso intentaría aislar el elemento que inició la innovación de los efectos del mismo sobre la dinámica organizacional; de no lograr al menos una aproximada separación en este sentido, se corre el riesgo de atribuir a una idea innovadora particular un amplio poder de generación de cambio en la organización que posiblemente, más que ser un efecto directo de la idea innovadora original, sea efecto de un proceso mucho más amplio y complejo que al ser un espacio multirrelacionado no permite establecer de manera automática causalidades lineales y simples.

Desde esta perspectiva, el objeto de estudio en el tema de innovación organizacional se centra en entender los *procesos derivados* de la innovación organizacional y las variables o marco situacional que permiten un desdoblamiento amplio o restringido del proceso (elementos fundamentales que hacen la diferencia).

A partir de lo anterior se asume el concepto de innovación organizacional como *el elemento detonador de un conjunto de procesos de reconfi-*

guración y cambio de uno o varios elementos de una organización (funciones, estructuras, comportamiento y relaciones en el contexto) que puede ser capaz de afectar la "agencia" organizacional. El concepto de agencia se refiere al *locus* de calculabilidad e interpretación construido por los actores en estructuras organizacionales y en sus símbolos culturales de acción, en una relación de interpenetración actor-estructura (Giddens, 1984; Clegg, 1990; Arellano, 1992).

LOS ALCANCES (ÉXITO) DE UN PROCESO INNOVADOR

Todo proceso innovador, al desencadenar procesos asociados de cambio, vayan éstos desde un nivel funcional hasta uno estructural o incluso de comportamiento y relacional, adquiere una diligente multiplicación de efectos no necesariamente controlables por el grupo inductor de la iniciativa innovadora. El efecto lógico es que la innovación organizacional siempre sea portadora de un cierto grado de incertidumbre y riesgos para el grupo promotor. Éste tendrá una relativa capacidad de conducción no exenta de accidentes o efectos contraintuitivos que lo obliguen a intentar, en un momento dado, un repliegue o ajuste de la iniciativa innovadora para recuperar la situación inicial ante la previsibilidad de una situación comparativamente menos deseable que la original. Incluso podría darse el caso de que la innovación sufra una "contrarrevolución" conceptual, en la que el sentido inicial, primero, no sea el que se buscaba realmente (posibilidad de uso de una estrategia) o, segundo, en la que el sentido original se vaya "desviando" y el grupo promotor lo ajuste, cambiando de dirección o énfasis. Más valdría no siempre observar el proceso innovador como eso, es decir como proceso lógico y secuencial. Es claro que esto dificulta mucho el estudio, pero es de sustancial importancia.

Igualmente se dan iniciativas innovadoras que no logran desencadenar procesos de cambio, por lo cual no podrán concebirse como innovaciones organizacionales a partir de la definición propuesta. Sin embargo, en algunos casos este tipo de iniciativas "fracasadas" deben esta condición al desencadenamiento de procesos obstaculizantes o defensivos por los participantes; este tipo de situaciones de "neutralización" de iniciativas por lo regular generan procesos derivados de conflictos, aversión o rechazo.

Más allá de los objetivos implícitos o explícitos buscados por el grupo promotor de la iniciativa, la categoría de éxito en los alcances aparece como un valor deseable de todo proceso innovador. El proyecto en el que se inscribe esta reflexión se ubica en el análisis de experiencias de innovación

organizacional en tanto procesos generadores de un mejor desempeño de las organizaciones; es decir, el análisis de aquellas innovaciones cuyos procesos asociados de cambio se configuraron de tal forma que permitieron un desempeño organizacional (crecimiento, beneficios, coberturas, etc.) cualitativamente superior a la situación anterior.

En este sentido se plantea otro reto metodológico para el análisis empírico. ¿Cómo evaluar el éxito? ¿Qué tipo de éxito evaluar? ¿Qué grado de madurez (consolidación) del éxito es necesario para el análisis?

Al respecto se sugiere, en una primera instancia, evaluar el éxito interno del propio proceso innovador; esto es, la observación del grado de profundidad y desdoblamiento que logró abarcarse a partir del detonador innovador. Lo anterior permitirá entender la naturaleza profunda de la propia innovación, análisis sin el cual cualquier éxito organizacional que se evaluara sería asimilado como resultado causal de una iniciativa innovadora, lo cual, como se argumentaba en el punto anterior, sería una visión simplista de un proceso altamente complejo. Sin entender los reajustes que se derivan de una innovación organizacional y el sentido que adquieren, no se entendería el porqué una iniciativa innovadora logra desencadenar procesos favorables a los logros organizacionales y por qué otros no lo consiguen o sufren desviaciones marcadas. Éste debe ser un punto fundamental del análisis de la relación, innovación y éxito (elementos fundamentales que hacen la diferencia).

Cabe señalar en esta perspectiva algunos factores de éxito que servirán como criterios de evaluación. En el nivel funcional se hace referencia, por ejemplo, a la optimización en el uso de los recursos técnicos, materiales y humanos de la organización. La evaluación de cómo los procesos innovadores implantados han logrado agilizar procedimientos de trabajo, mejor adaptación a restricciones tecnológicas, reducción de costos y recursos, etc., en suma, una mejor relación insumo-producto aun cuando este análisis se haga en el ámbito interno de la organización. Prevalece una evaluación de eficiencia interna, la cual puede o no haberse traducido en un mejor desempeño global de la organización. Sin embargo, creemos que en este momento de análisis del éxito de la propia innovación sólo interesaría la eficiencia interna.

En el nivel estructural, la evaluación pasaría por el análisis de los efectos que la innovación ha ido teniendo en los procesos de toma de decisiones, si éstos han modificado sus premisas de referencia, su dinámica y articulaciones de análisis, su ritmo y orientación. Elementos asociados a este análisis son los circuitos y calidad de la información, la oportunidad de decisiones, la reconfiguración de redes de comunicación, el ajuste de

los mecanismos de coordinación, dirección y control. Igualmente los procesos innovadores inducen en muchos casos a estructuras con un mayor grado de descentralización y participación de agentes en el proceso de toma de decisiones. Con el análisis de este conjunto de elementos se podrá observar una reorientación de los procesos de toma de decisiones hacia logros organizacionales, que en principio podrá incrementar la eficacia de la acción colectiva en el espacio organizacional. Nuevamente en este caso el análisis se mantiene en el nivel interno.

En el nivel de comportamiento la evaluación del éxito reviste un mayor grado de complejidad. Es complejo pretender evaluar una nueva mística y actividad individual en relación con la acción cooperativa, porque los métodos no aclaran el grado de convicción profunda que tiene un individuo al modificar su comportamiento. Sin embargo, sin pretender por el momento comprender la profundidad de la convicción parecería válido, en una primera instancia al menos, detectar cambios de comportamiento hacia la acción cooperativa, sean éstos derivados de la adopción de valores profundos en el individuo o simplemente actitudes derivadas de una reconfiguración de la estructura de poder, nuevos juegos o papeles de negociación de grupos e individuos. Lo fundamental aquí sería detectar una modificación clara y aparentemente sólida del clima organizacional que facilite la acción colectiva, los procesos de negociación y acuerdo para el logro de fines organizacionales. En este sentido, sería de suma utilidad poder observar los cambios en los espacios estratégicos de los actores, cuando sus papeles funcionales o legales cambian de hecho.

La evaluación interna del éxito de la innovación permite realizar un juicio sobre el potencial generador de cambio de las iniciativas innovadoras y las condiciones que permiten que dichos procesos de cambio se den en un sentido y grado de profundidad determinados. Sin embargo, una organización particular pudo haber implantado un proceso innovador altamente exitoso que permitió lograr mayores niveles de eficiencia interna, eficacia en su acción, mejor clima organizacional y, aun así, no ser espectacularmente exitoso a causa de una gran diversidad de factores propios de la dinámica contextual. La teoría de la contingencia, por ejemplo, subraya que, si bien hay factores propios del perfil de la organización y su desempeño, también hay condiciones propias de la dinámica y "accidentes" del contexto o que son los que determinan, en conjunto, las causas del éxito organizacional. En algún sentido, el éxito es una categoría relativa que debe de ser explícita en términos de quién la observa, en qué sentido o parcela de la realidad y con qué alcances temporales se está hablando.

De no pasar por un análisis detallado del éxito de una innovación, se

podría cometer el error de, pretendiendo estudiar innovaciones que explican el éxito, estar en realidad estudiando "accidentes" contextuales que en ocasiones son los determinantes. La fase del análisis externo o global del éxito organizacional se deberá evaluar, por tanto, estableciendo relaciones con el análisis interno. De no encontrarse una relación explicativa del desdoblamiento de un proceso innovador no se podría concluir, de ninguna manera, que la iniciativa innovadora sea el origen del éxito. En estos casos habría que buscar eventos contextuales que muy posiblemente explican la situación de éxito.

Ahora bien, en cuanto a la evaluación del éxito global de la organización habría que relativizar inicialmente su valor como categoría de análisis; esto es, llevar la reflexión al ámbito situacional. Puesto que el éxito como tal, si bien depende de esfuerzos organizacionales, también dependerá de la evolución de un sector de actividad y de un conjunto de variables externas mercantiles, tecnológicas, políticas, económicas, etc., sería pertinente hablar de *situación de éxito* en la que se ubica una organización, lo cual implica que si alguna o un conjunto de variables evolucionan repentinamente hacia otro tipo de situación, la organización central podrá perder su posición de éxito sin necesariamente dejar de ser una organización exitosa a menos que fuera incapaz, en el mediano plazo, de volver a colocarse en una situación de éxito.

Esta aclaración cobra gran validez en el análisis empírico, en el cual se corre el riesgo de seleccionar casos de estudio a partir de situaciones exitosas que pueden ser temporales, efímeras o aparentes, y dejar de lado el estudio de organizaciones exitosas que en el momento del análisis, sin embargo, no ostentan una clara posición de éxito. La enseñanza para la gestión de organizaciones, que surge del análisis de experiencias, tiene un mayor valor en el caso de organizaciones que sobreviven, perduran y han logrado innovaciones oportunas que pudieron llevar a situaciones de éxito en varios momentos de la historia de una organización, y no tanto en el caso de organizaciones que accidentalmente pudieron colocarse en situaciones exitosas y en las que no se garantiza una consolidación de mediano o largo plazo, y a partir de las cuales la improvisación, los imprevistos, un liderazgo personal efímero y, por qué no, la "suerte" (sucesos no previsibles) fueron factores clave.

A partir de lo anterior, la evaluación global del éxito organizacional deberá incorporar un análisis en el tiempo que arroje información relevante, no tanto sobre la situación de éxito (sin dejarlo de lado totalmente) sino de la *propensión de la organización al éxito*.

La evaluación del desempeño global podrá estudiar comparativamente

el nivel de logros en un sector de organizaciones similares, así como el grado de cumplimiento de objetivos que se ha fijado. Ambos aspectos estudiados en una perspectiva de evaluación temporal, detectando procesos innovadores en el proyecto, darán cuenta de experiencias innovadoras exitosas.

UNA ALTERNATIVA METODOLÓGICA PARA EL ESTUDIO DE LA INNOVACIÓN Y EL ÉXITO EN ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Sin pretender esquematizar un procedimiento metodológico complejo como el que se ha descrito hasta este momento, se propone una guía secuencial para abordar estudios empíricos en el ámbito organizacional.

En este punto siempre se plantea el dilema de la elección de las organizaciones que se van a estudiar. ¿Se parte de experiencias exitosas o de la detección de organizaciones públicas innovadoras? En el primer caso el riesgo es seleccionar organizaciones en situaciones de éxito que, sin embargo, no necesariamente tienen una propensión estructural al éxito, o también se pueden elegir casos que no sean organizaciones particularmente innovadoras; ambas situaciones mencionadas quedarían fuera del interés central del estudio. El segundo caso corre el riesgo de elegir organizaciones con características innovadoras que, sin embargo, no han presentado un desempeño particularmente destacado. Esta situación igualmente quedaría fuera del estudio, a menos que se tome como variable de control.

Por tanto, se trata de detectar, ya sea organizaciones exitosas (situación de éxito con una definición explícita y aceptada como indicador de un desempeño destacado en el sector de actividad, precisando la relatividad en tiempo y espacio del término) que además de ser estructuralmente propensas a destacar, quepa suponer que su éxito está asociado a procesos innovadores en marcha o ya consolidados, o bien organizaciones en una dinámica de innovación (proceso de reconfiguración) y que hayan mostrado un desempeño particularmente destacado.

Los casos fuera de estas situaciones no garantizan reunir las dos condiciones del proyecto (innovación y éxito) ni estudiar los elementos que "hacen la diferencia" (relación entre ambas, situación que posibilita un desarrollo favorable de procesos innovadores, desdoblamiento de la innovación, etc.) y sólo cabría estudiarlas como experiencias de referencia. En el cuadro 3 se presentan los criterios para la elección de experiencias que se van a estudiar.

Cuadro 3. Matriz para elegir las experiencias que se van a estudiar

		<i>Innovación</i>	
		Proceso inicial	Proceso ampliado
<i>Éxito</i>	Estructural (propensión al desempeño exitoso)	Situación riesgosa "A" El análisis puede sobredimensionar el valor de una iniciativa innovadora poco desarrollada	Situación central del estudio "B" Existe mayor poder demostrativo de la experiencia. Asimismo, mayor riqueza para el análisis al tratarse de procesos de amplio desarrollo con procesos de innovación derivados
	Coyuntural (situación de éxito)	Situación aparentemente no deseable para estudiar "C" El análisis tiene poca base en procesos no maduros en situaciones poco claras de efecto	Situación riesgosa "D" El análisis puede llevar a conclusiones prematuras sobre el éxito organizacional (posible como situación de referencia para control)

APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA PROPUESTA PARA EL ESTUDIO DE EXPERIENCIAS DE INNOVACIÓN EN ORGANIZACIONES PÚBLICAS MEXICANAS

A partir de la metodología propuesta se han analizado los casos de tres organizaciones públicas que han realizado procesos innovadores. Este estudio debe ser analizado más como una primera aproximación a la aplicación de la propuesta metodológica que como un estudio que pretende llegar a conclusiones definitivas. La primera organización estudiada, que denominaremos de vivienda, se enfrenta a la necesidad de transformar su vinculación con el contexto, yendo de un tipo de relación clientelista a una de tipo profesional. La segunda, que denominaremos de reconstrucción, debió enfrentarse a la coordinación y negociación desde una perspectiva innovadora con diversos grupos de la sociedad para resolver el problema de reconstrucción de vivienda derruida por un terremoto. La tercera, que

denominaremos ayuntamiento, se refiere a la administración de un municipio que trató de ir más allá de su misión legal de otorgar servicios, para involucrar a la sociedad en la mejora de su situación, en condiciones políticas complejas.

A continuación se describen brevemente estas experiencias analizadas. Puesto que no es pretensión de este artículo profundizar en los casos, sólo se hará una breve descripción, buscando derivar enseñanzas para el estudio de innovaciones.

La organización de vivienda: de una relación clientelista a una organización pública de mercado

Esta organización pública, encargada de otorgar créditos para la construcción de vivienda a los trabajadores, fue creada a la luz de un sistema político particular: el de México en 1970. Las crisis políticas de 1968 y 1971 obligan al sistema político a crear mecanismos de vinculación más fuertes entre la sociedad y el Estado. Muchos de éstos fueron desarrollados desde el propio Estado, a través de la red corporativa o sectorial que caracteriza el sistema político de esos años. La institución de vivienda estudiada es una de las organizaciones inmersas en este proceso.

Esta organización tenía un papel económico llevado a través de fines políticos clientelares. La relación con los sindicatos corporativizados significaba en realidad el vínculo básico con la sociedad. La vivienda era otorgada en negociaciones con el sindicato, dejando gran parte del proceso bajo el control de éstos. Los efectos objetivos de esta política se tradujeron en apoyos y presiones desde diversos grupos sociales y sindicales por la "cuota" de vivienda (en términos clientelares), con una escasa o nula recuperación económica de los créditos otorgados.

A partir del proceso de modernización iniciado en 1982 y profundizado desde 1988, la política hacia el sector cambia. Desde ese momento los bancos son incorporados al otorgamiento de vivienda, en coparticipación con este tipo de organizaciones como la de vivienda, generando con ello una serie de consecuencias complejas para la organización.

La primera es que la recuperación económica comienza a ser importante. La viabilidad del crédito ahora subraya patrones económicos que salen de la relación clientelar. Con esto, las vinculaciones políticas de antaño se ven afectadas pues el criterio económico entra en primer lugar antes que el clientelar-político. La organización de vivienda se ve obligada a cambiar para adaptarse a estas nuevas condiciones y lo tiene que hacer en

una verdadera revolución cultural interna y sin generar conflictos políticos de alta envergadura.

La innovación es la incorporación de un sistema de planeación estratégica que tiene como fin explícito redefinir los patrones de vinculación entre la organización y sus actores externos así como los internos. Esto es, una línea de transformación organizacional hacia la flexibilización y profesionalización, que genere una nueva vinculación con el exterior y a la vez una modificación de las acciones internas de la organización.

Funcionalmente, la innovación se expresó en la aplicación estricta de los reglamentos creados para la asignación de vivienda como mecanismo detonador de aceptación de reglas existentes, pero que eran sobrepasadas por la relación clientelar. Los procedimientos de estudio y recuperación del crédito se subrayaron y reformularon para incorporar un control más directo desde la propia organización. Sin embargo, en este nivel se tuvo que mantener en varios casos la relación clientelar para no crear conflictos mayores.

Estructuralmente, se buscó establecer nuevos espacios de actuación de los actores a través de una jerarquización de actividades que pusiera énfasis en la capacidad técnica para el estudio de los casos de crédito que ahora tenían que ser enfrentados, así como la flexibilización de la capacidad de trabajo, pensando en estructuras adhocráticas.

Comportamentalmente, ha sido difícil que la innovación genere nuevos patrones de actitud y arreglos entre los actores. Las estructuras de poder han sido afectadas en el interior de la organización, pero no lo suficiente para hablar de una modificación radical hacia nuevos valores organizacionales de eficiencia y cooperación flexible.

Relacionalmente, es difícil decir que la organización es hoy una flexible y profesional adhocracia. Los cambios de interlocución con los agentes exteriores no han sido definitivos dado que todavía están influidos por los mecanismos del pasado, generándose graves conflictos para cumplir la política a la luz de la agencia creada inicialmente en la red clientelar. Realizar un esfuerzo por impulsar el cambio en este nivel requeriría una decisión política de mayor envergadura que tratara más directamente con el conflicto generado por el cambio en la lógica clientelar.

En este caso se observó cómo una innovación (adopción de un modelo de planeación estratégica) fue capaz, efectivamente, de generar procesos de cambio en los niveles funcional y estructural; en menor medida se pudo observar en el nivel comportamental. En sus relaciones con el contexto se dieron cambios claros en los procesos de negociación, aunque todavía no definitivos. Se condiciona la negociación con agencias de intermediación

(sindicatos) a otro discurso, con la redefinición de los espacios de decisión e influencia. Se comienzan a establecer nuevos mecanismos de interlocución con los usuarios directos (trabajadores) eliminando en ocasiones, al menos técnicamente, la presencia de sindicatos. Lo exitoso de esta experiencia puede ser su capacidad de romper inercias y tradiciones clientelares para intentar nuevos espacios de acción directa.

La organización de renovación: una organización articuladora de consensos, flexible y eficaz

Posteriormente a los sismos de 1985 en la ciudad de México, la devastada ciudad se vio paulatinamente sorprendida por la acción de la sociedad civil. Esta reacción se generó ante la incapacidad gubernamental para dar rápida respuesta al auxilio y recuperación de las condiciones de higiene, seguridad y reconstrucción. Una multiplicidad de organizaciones independientes surgieron entonces con el fin de amalgamar intereses y ser contraparte en la negociación con el gobierno.

Esto, si bien fue una expresión de la capacidad organizativa de una sociedad, también generó una serie de complejidades:

- políticas, porque el Estado debía recuperar su papel de organizador mediante su negociación con organizaciones plurales, espontáneas y complejas.
- administrativas, porque el tratar con diversos grupos hacía más complejo el accionar de una organización, en el equilibrio entre negociación y acción oportuna.
- sociales, porque se requería respuesta rápida, oportuna y que respetara la dignidad humana; todo en una situación de caos por el desastre, los recursos escasos, un contexto de acción politizada y de negociación compleja.

Así, se decide la creación de una organización pública temporal que debía dar cuerpo coordinado a los diversos grupos en cuestión para la construcción y reconstrucción de vivienda popular para los estratos de la población más afectados por el terremoto. Esto es, la organización debería ser el centro neurálgico de negociación entre el Estado y la sociedad para aplicar los recursos de reconstrucción de manera rápida, eficaz y socialmente aceptable.

Esta organización es innovadora desde su origen, puesto que fue

creada para idear mecanismos de negociación y de aplicación de los recursos. La innovación puede caracterizarse como sigue:

- Funcionalmente se diseñan en poco tiempo mecanismos de trabajo para llevar a cabo la negociación, su seguimiento y búsqueda de resultados.
- Estructuralmente se van diseñando a lo largo de su corta vida una serie de reglamentos y redes de comunicación que le permitan tratar con todas las organizaciones civiles involucradas, buscando el equilibrio entre la negociación y el arribo a resultados de una manera ágil y eficaz.
- Comportamentalmente se observó cómo sus miembros se introdujeron en una red de valores dirigidos al consenso, a la búsqueda del acuerdo, al logro de puntos de equilibrio desde posiciones encontradas. Esta orientación hacia una acción concertada era realzada, además, buscando soluciones y acciones inmediatas.
- Relacionalmente se generó una estrecha vinculación con las organizaciones civiles, que sin perder el carácter de organización pública, le permitieron aparecer como un actor importante y legítimo en la búsqueda de resultados.

Esta organización logró establecer varios consensos para la repartición, ubicación y desarrollo de vivienda a grupos sociales muy afectados por el terremoto, éste fue un logro realizado en muy poco tiempo (2 años), lo cual estableció un récord en la construcción de vivienda durante ese lapso.

La organización ayuntamiento: del municipio que otorga servicios hacia una organización gestora con la sociedad

Esta organización se inserta en condiciones políticas históricas muy importantes. A la luz de la apertura democrática de finales de los años ochenta y principios de los noventa en México, el arribo de un partido de oposición a la gubernatura de varios estados se da por primera vez en la era moderna del país. El caso que estudiamos es el de un ayuntamiento que es capital de una entidad federativa ganada por un partido de oposición (Partido Acción Nacional, PAN). Pero el ayuntamiento capital del que hablamos, estaba gobernado por el partido dominante tradicional (Partido Revolucionario Institucional, PRI). Este acontecimiento marca una situación hasta entonces inédita en el sistema político mexicano posrevolucionario.

Además, esto sucede en un municipio fronterizo con Estados Unidos que se ha incorporado ampliamente a la dinámica de las maquiladoras, por tanto en una situación económica de amplia complejidad. Desde la perspectiva social, se enfrenta a una población altamente urbanizada, exigente e incluso preocupada por ejercer una evaluación continua. A fin de cuentas, se trata de una situación compleja que impulsa al cambio y a la generación de actitudes innovadoras.

La innovación que el grupo de este ayuntamiento generó, se sustenta en salir de los parámetros tradicionales y legales que plantean al municipio como una organización encargada de otorgar servicios a la población, para incorporarse a una lógica de integración y dirección dentro de una sociedad participativa.

A partir de este principio se dedicó a generar y articular una serie de comisiones especializadas con participación activa de agentes importantes de la comunidad, para tratar y plantear soluciones a situaciones particulares que el municipio enfrenta. Se crearon, entre otras comisiones, las de ecología, servicios de basura, control e impulso a maquiladoras, comisión de caminos y vialidad. Cada una de éstas alcanzó ciertos resultados en cada espacio, desde el crecimiento de plantas maquiladoras logrado por mecanismos de concertación y participación, hasta el aceleramiento de obras prioritarias para el municipio.

Funcionalmente la innovación generó una serie de cambios en reglamentos existentes (y, en otros casos nuevos reglamentos). Sin embargo, lo más importante es que inició una serie de procedimientos nuevos de participación ciudadana que obligó a una dinámica flexible para la realización de planes y asignación de tiempos organizacionales de ciertos grupos formales e informales.

Estructuralmente se requirió abrir una lógica que incorporó actores externos a los procesos organizacionales de toma de decisiones, replanteando tiempos y documentos oficiales a la luz de decisiones colegiadas y concertadas que no necesariamente tienen un procedimiento formal de inicio y fin de discusiones. La flexibilización estructural se fue convirtiendo en un requisito indispensable ante la modificación de ciertos parámetros de decisión que se generaron a partir de la vinculación entre actores internos del ayuntamiento y actores externos.

Comportamentalmente la innovación generó actitudes distintas por lo menos en el nivel directivo. Se generalizó la necesidad de incorporar discurso y actitudes de concertación y corresponsabilidad. Es difícil evaluar, ante el corto tiempo del periodo de una administración municipal, si en este nivel estos cambios discursivos y de actitudes lograron arraigarse,

así como observar si esta experiencia participativa ha modificado las expectativas de acción de algunos grupos de la población. Esta situación está siendo estudiada en el presente como continuación del estudio de esta experiencia.

Relacionalmente las dificultades que los procesos de descentralización han tenido, así como la incipiente dinámica de transformación municipal (tanto política, como legal y organizativamente) en México, no generan un ambiente para que este tipo de experiencia se multiplique y adquiera resonancia y continuidad. Sin embargo, es de esperarse que la tendencia a la participación social de diversos agentes, en actitudes de corresponsabilidad y coparticipación, poco a poco impulsen modificaciones en los patrones relacionales de las organizaciones municipales. Además, en este nivel se incorporan variables de poder y agentes conflictivos de muy alta complejidad, en los ámbitos estatal y federal, e incluso en el internacional, lo que hace pensar en ciertas transformaciones como una cuestión de más largo plazo.

En términos generales, el proceso innovador que incorpora de manera estructural y sustantiva a los agentes de la comunidad implica una transformación muy importante en los esquemas organizativos de los municipios. Efectivamente los mecanismos detonadores que los procesos coparticipativos generaron afectan el centro de la cuestión política y social que lleva a una organización municipal a transformarse de un prestador de servicios en, además, un actor sustantivo para la dirección y concertación ante una sociedad que comienza a ganar los espacios de acción que le son propios. Además, abre la puerta a situaciones reales ampliamente olvidadas en los discursos oficiales y teóricos: el conflicto político inherente y los intereses de grupo, impredecibles e incontrolables, como variable de acción de las organizaciones municipales.

OBSERVACIONES Y COMENTARIOS FINALES

En cada uno de los casos estudiados surgieron dilemas respecto al alcance del efecto en cadena a partir de un proceso innovador. Identificar esto con precisión en ocasiones fue casi imposible, dado que no se tenía documentación suficiente sobre la situación *ex ante* a la iniciativa innovadora; sin embargo, se confió en las argumentaciones dadas por los directivos entrevistados. La guía metodológica presentada en el apartado anterior sí permitió, en aproximación, diferenciar los tipos y niveles del efecto de la innovación.

Igualmente, la hipótesis de que más allá de atribuir un valor a la innovación en sí misma lo relevante del proceso es estudiar los efectos asociados que inducen un cambio real, parece corroborarse en las experiencias hasta este momento realizadas. Si bien el objetivo de este documento no es analizar los casos estudiados, se pueden hacer algunas observaciones.

En primer lugar, el *grado de madurez de la organización* surge como una variable importante que se debe observar con atención. Por ejemplo, en el caso estudiado de la organización de vivienda que tiene una antigüedad mayor, se manifiestan fuertes inercias hacia el comportamiento político de manejo de "clientelas" que, si bien esta dinámica está sufriendo una transformación, todavía no ha llegado a incidir claramente en el nivel comportamental y sólo lo ha logrado tíbilmente en el nivel relacional.

Por el contrario, en el caso de la organización de reconstrucción —la cual nace para llevar a cabo un propósito temporal como una organización en una situación de emergencia— las ideas innovadoras de su gestión penetran desde el nivel funcional hasta el comportamental y el relacional.

Un punto intermedio entre estos extremos estaría dado por el ayuntamiento que, si bien debe romper inercias heredadas, en un lapso temporal definido (3 años de administración) logra inducir cambios importantes en el nivel relacional aunque no tan claramente en el comportamental.

Igualmente la *reconfiguración en la estructura de poder* en las organizaciones aparece como una variable claramente observada. En los tres casos, los grupos promotores de procesos innovadores debieron asumir el costo de ceder espacios de poder en la medida en que se iban incorporando nuevos agentes a la innovación. Es decir que parecería una condición necesaria, al menos en los procesos de innovación observados, la cesión de espacios de poder de decisión si se busca un efecto real de la misma. De confirmarse este hecho en próximos estudios de caso, quedaría claro que un proceso innovador que no logra una reconfiguración de la agencia organizacional y de los círculos de poder difícilmente puede generar un cambio real.

Un aspecto importante que debe considerarse en el desarrollo de este tipo de estudios es que se requiere hacer el análisis con profundidad, aproximándose metodológicamente a los procesos de toma de decisiones. Es fundamental ir más allá de la simple perspectiva de los actores involucrados para observar las reconfiguraciones en las redes de poder y acción que se dan en la organización. Aquí es necesaria una alta capacidad de análisis: la "observación participante" debe ser parte de esa estrategia. Queda claro que en las experiencias estudiadas para el caso mexicano en esta

fase, el nivel trascendente no se buscó de manera sistemática, aunque estuvo presente como trasfondo directriz de las entrevistas.

Por otra parte, se recomienda ser cautelosos en la fase que sugiere la transferibilidad de innovaciones. Sin negar esta posibilidad, la profundidad de los estudios deberá ser suficiente para sugerir esta opción más allá de una visión mecánica. La transferibilidad de tecnología administrativa ha sido fuertemente cuestionada por los riesgos de sufrir sobresimplificaciones (Cabrero, 1989). En todo caso, parecería ser que la transferibilidad está más en el entendido de la particularidad de la experiencia y del proceso real vivido en situaciones concretas, que en la simple abstracción analítica de una nueva técnica o de un nuevo proceso.

Por último, cabe mencionar que esta vía de estudio abre una perspectiva muy amplia para la comprensión, en el nivel micro, de los procesos de cambio y reforma estatal. Si bien esto es así, existe un desinterés por observar nuestra propia experiencia de cambio, además de grandes dificultades para encontrar un acceso al estudio de procesos innovadores en organizaciones públicas. El hermetismo en el sector público y el temor a la observación por agentes externos sigue siendo uno de los grandes obstáculos para estudiar la naturaleza compleja de la administración pública en América Latina. Aun así es fundamental profundizar el estudio de innovaciones tanto para la corrección del proceso actual de cambio como para lograr una comprensión de nuestras organizaciones públicas, sus procesos, alcances, conflictos, su naturaleza profunda y sus potencialidades de adaptación y cambio. De no avanzar en esta vía no sólo se limitará nuestra capacidad de cambio, sino que desconoceremos, en lo esencial, el nuevo ente estatal que se está gestando.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAVANEL, H. *et al.* (1988), *La culture organisationnelle: aspects théoriques, pratiques et méthodologiques*, Québec, Gaetan Morin E.
- ADVISORY COMMITTEE ON INDUSTRIAL INNOVATION (1979), *Final Report*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office.
- AIKEN, M. y J. Hage (1971), "The Organic Organization and Innovation", *Sociology*, núm. 5, pp. 63-82.
- ARELLANO, David (1991), *Planeación y gestión estratégica de organizaciones mexicanas. Un énfasis en el sector público*, México (en prensa).
- (1992), *Teoría de la Organización y Análisis Organizacional: hacia nuevos paradigmas. (Agency y cultura organizacional. Una revisión crítica)*, México, CIDE.

- ARELLANO, D. y E. Cabrero (1991), "Modelos organizacionales autóctonos en América Latina ¿Utopía o Realidad?" en CIDE-UAM-HEC, *Modelos organizacionales en América Latina*, México, Addison W. (en prensa).
- BERLEW, D.E. y D.T. Hall (1964), "The Management of Tension in Organization: Some Preliminary Findings", *Industrial Management Review*, otoño.
- BOUWEN, R. y D. Fry (1988), "An Agenda for Managing Organizational Innovation and Development in the 1980's", en Lambercht, M. (ed.), *Corporate Revival*, Bélgica, Catholic U. Press.
- BOZEMAN, (referencias) (1989), *Managing Public Organization*, University of California Press.
- BRUNSSON, N. (1985), *The Irrational Organizations*, Chichester, Wiley.
- BURNS, T. y G.M. Stalker (1961), *The Management of Innovation*, Londres, Tavistock.
- CABRERO, E. (1989), "La importación de tecnología administrativa en México y sus efectos en la dinámica de las organizaciones", *Contaduría y Administración*, México, núm. 161, UNAM, julio-agosto.
- CLEGG, S. (1978), *Modern Organizations*, Londres, Sage.
- (1989), *Frameworks of Power*, Londres, Sage.
- DAFT, R.L. (1982), "Bureaucratic versus Nonbureaucratic Structure and the Process of Innovation and Change" en Bacharach, S.B. (ed.), *Research in the Sociology of Organizations*, Greenwich, Conn., JAI Press.
- (1990), "A Dual-core Model of Organizational Innovation", *Academy of Management Journal*, núm. 21, pp. 193-210.
- DAFT, R.L. y S.W. Becker (1978), *The Innovative Organization*, Nueva York, Elsevier.
- DAMANPOUR, F. (1987), "The Adoption of Technological, Administrative, and Acquired Innovations: Impact of Organizational Factors", *Journal of Management*, núm. 13, pp. 675-688.
- DAMANPOUR, F. et al. (1989), "The Relationship Between Types of Innovation and Organizational Performance", *Journal of Management Studies*, vol. 26, núm. 6, noviembre.
- DAMANPOUR, F. y T. Childers (1985), "The Adoption of Innovations in Public Libraries", *Libraries and Information Science Research*, núm. 7, pp. 231-246.
- DAMANPOUR, F. y W.M. Evan (1984), "Organizational Innovation and Performance: The problem of 'Organizational Lag'", *Administrative Science Quarterly*, núm. 29, pp. 392-409.
- DRAZIN, R. (1990), "Professionals and Innovation: Structural-functional versus Radical-structural Perspectives", *Journal of Management Studies*, vol. 27, núm. 3, mayo.
- DRUCKER, P. (1990), *La innovación y el empresario innovador*, Buenos Aires, Hermes.
- EVAN, W.M. y G. Black (1967), "Innovation in Business Organizations: Some Factors Associated with Success or Failure", *Journal of Business*, núm. 40, pp. 519-530.
- FELDMAN, S.P. (1989), "The Broken Wheel: The Inseparability of Autonomy and Control in Innovation within Organizations", *Journal of Management Studies*, vol. 26, núm. 2, marzo.
- GIDDENS, A. (1984), *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge, Polity Press.
- GINSBERG, A. y E. Abrahamson (1991), "Champions of Change and Strategic Shifts: The Role of Internal and External Change Advocates", *Journal of Management Studies*, vol. 28, núm. 1, septiembre.
- HICKMAN, C.R. y M.A. Silva (1984), *Creating excellence: Merging Corporate Culture, Strategy and Change in the New Age*, Londres, Allen & Unwin.
- HICKSON, D. et al. (1986), *Top Decisions. Strategic Decision-making in Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass P.
- KIMBERLY, J. y M. Evanisko (1981), "Organizational Innovation: The Influence of Individual Organizational and Contextual Factors on Hospital Adoption of Technological and Administrative Innovations", *Academy of Management Journal*, núm. 24, pp. 689-713.
- MINTZBERG, H. (1979), *The Structuring of Organizations*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall.
- MINTZBERG, H. y J.M. Quinn (1991), *The Strategy Process*, Nueva York, Prentice Hall (especialmente capítulo 13: "The innovation context").
- NICHOLSON, N. et al. (1990), "Strategy, Innovation and Performance", *Journal of Management*, vol. 27, núm. 5, septiembre.
- NORD, W.R. y S. Tucker (1987), *Implementing Routine and Radical Innovations*, Lexington, Lexington Books.
- PORTER, M. (1991), *La ventaja competitiva de las naciones*, México, Javier Vergara.
- ROGERS, E.M. (1982), *Diffusion of Innovation*, Nueva York, Free Press.
- ROGERS, E.M. y F.F. Shoemaker (1971), *Communication of Innovations* Nueva York, Free Press.
- SCHON, D. (1966), "The Fear of Innovation" en Hainer, R. et al. (eds.), *Uncertainty in Research, Management and New Product Development*, Nueva York, Colver-Mast.
- SMITH, J. et al. (1990), "May I Make a Suggestion?: Corporate Support for Innovation", *Journal of Organizational Behavior Management*, vol. 11.
- STARKEY, K. y A. McKinlay (1988), *Organizational Innovation: Competitive Strategy and Management of Change in Four Major Companies*, Aldershot, Gower.
- VAND DE VEN, A.H. (1986), "Central Problems in the Management of Innovation", *Management Science*, núm. 32, pp. 590-607.
- WALTON, R.E. (1987), *Innovation to Complete: Lessons for Diffusing and Managing Change in the Workplace*, San Francisco, Jossey-Bass.
- WHITTINGTON, R. (1979), *Corporate Strategies in Recession and Recovery*, Mass., Addison-Wesley.
- WILSON, J.Q. (1966), "Innovation in Organization: Notes Toward a Theory", en Thopson, J. (ed.), *Approaches in Organizational Design*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- ZALTMAN, G. et al. (1973), *Innovations on Organizations*, Nueva York, Wiley.

- ZMUD, R.W. (1973), "Diffusion of Modern Software Practices: Influence of Centralization and Formalization", *Management Science*, núm. 28, pp. 1421-1431.
- (1984), "An Examination of 'Push-Pull' Theory Applied to Process Innovation in Knowledge Work", *Management Science*, núm. 30, pp. 727-738.

Gestión regional y local

Ita O'Donovan*

Los retos del cambio en la gestión y las estructuras del gobierno local británico en la década de los noventa

INTRODUCCIÓN

En este documento se examinan la estructura tradicional de gestión del gobierno local en Gran Bretaña entre 1945 y 1975 y los supuestos en que se basó. El trabajo se concentra en particular en la función desempeñada por el Centro de las instituciones locales con respecto a sus departamentos de servicios y en la necesidad de revisar esa relación. Se comentan los principales informes de los años sesenta y setenta, que buscaron hacer más eficaz la gestión del gobierno local. También se consideran los cambios sociales y legislativos que se han producido en Gran Bretaña en la última década y cómo los gobiernos locales han tratado de responder a esos retos. Por último, se sugiere una estructura diferente, que la autora piensa que facilitaría la nueva gestión de los gobiernos locales en los años noventa.

EL GOBIERNO LOCAL TRADICIONAL

En el Reino Unido, el gobierno local tradicionalmente se ha dividido en departamentos funcionales con áreas bien definidas de actividad profesio-

* Profesora del Development Administration Group de la Universidad de Birmingham, Gran Bretaña. Artículo original enviado para *Gestión y política pública*. Traducción del inglés de Nora Arrarás de Allende.

nal. Son ejemplos típicos de esos departamentos los de servicios sociales, educación, planificación y transporte, salud ambiental, actividades recreativas y vivienda. Al mismo tiempo, se ha creado un Centro para desempeñar las funciones que no son directamente parte del suministro de servicios, como las vinculadas con cuestiones legales, el financiamiento y el personal. La estructura de las comisiones sigue en gran medida este modelo, con miembros elegidos cuyas características dependen de las funciones que desempeñarán en comisiones específicas.

En una estructura de este tipo, se considera esencial la función del Centro, que abarca:

- la dirección general
- el apoyo al proceso democrático
- la coordinación entre los departamentos funcionales
- el suministro de servicios de apoyo
- la asignación de recursos
- la revisión del desempeño
- las relaciones externas
- la representación en actos públicos

Esta estructura funcional del gobierno local fue promovida por el incremento del profesionalismo y la política externa de consenso y crecimiento en las décadas de los cincuenta y los sesenta. El sistema de gobierno local se basa en ciertos supuestos institucionales y administrativos: en primer término, la idea de autosuficiencia, que da por sentado que los servicios deben ser proporcionados por el mismo gobierno local. Esto se vincula en forma estrecha con el concepto de gobierno local como el único proveedor, en realidad casi como un monopolio del suministro de servicios públicos. Se consideraba que la estructura apropiada era jerárquica y con un control central, la burocracia clásica. Ese concepto se volvía más complicado a causa del profesionalismo de los servicios. Los profesionales eran quienes determinaban el servicio apropiado para sus clientes. En general, esto implicó un enfoque uniforme y estandarizado del suministro de servicios. Se pensaba que los profesionales eran quienes conocían mejor lo que necesitaba la gente. No se establecían diferencias en el público; por ejemplo, en el suministro de "comidas sobre ruedas" por los Servicios Sociales se suponía que todas las personas comían carne.

A medida que los departamentos de los gobiernos locales se expandieron durante los años cincuenta y sesenta, también se amplió la función del Centro, el cual se involucró más en las cuestiones operacionales. Al

considerar ese periodo, vemos que en la función del Centro predominaron los intentos de coordinar entre sí los departamentos funcionales, asignar recursos, proporcionar servicios centrales y hacer funcionar el sistema. Se descuidaban las importantes funciones de dirección general y de revisión del desempeño. El Centro sufría una sobrecarga de trabajo y descendió en la estructura para participar en las cuestiones operacionales. Una de las preocupaciones del Comité Maud sobre la Gestión de los Gobiernos Locales (1967) fue la organización interna de las autoridades locales. El Comité reconoció la amplia diferenciación que se había producido en los gobiernos locales y la vinculó con la tradición de asociar comisiones particulares con determinados servicios, aunada a las exigencias de los reglamentos de ciertos servicios de contar con comisiones específicas. Al analizar este criterio, Greenwood *et al.* (1980) señalaron:

... el Comité diagnosticó un desequilibrio entre los procesos de diferenciación e integración. Recomendó que las autoridades locales adoptaran un enfoque más coordinado [es decir, integrado] de la gestión de los servicios locales y presentó propuestas para una reorganización estructural.

Aquí es conveniente examinar las distinciones que hacen Greenwood y Stewart (1973) con respecto a los tres tipos de autoridades locales:

Autoridades separatistas. Suponen que la labor de la institución local consiste en una serie de servicios que pueden ser planificados y suministrados en forma independiente y que, por consiguiente, requieren una coordinación mínima.

Autoridades federales. También suponen que los servicios pueden ser proporcionados por separado, pero reconocen que existen cosas tales como las economías de escala, que se derivarán de un marco común. Habrá, por ejemplo, adquisición centralizada, servicios de mecanografía, etcétera.

Autoridades integrales. Suponen que los servicios están vinculados entre sí porque repercuten en la comunidad, y que deben ser planificados juntos como un programa.

Estas distinciones hacen hincapié en que las *autoridades federales* se caracterizan básicamente por la coordinación administrativa, mientras que las *autoridades integrales* buscan la coordinación tanto de la administración como de las políticas.

Vemos con claridad que el Comité buscaba la coordinación de ambas cosas, administración y políticas, cuando leemos la siguiente cita del Informe Maud.

Todos los departamentos de servicios tienen relaciones estrechas con la Secretaría y la Tesorería. No obstante, muchos servicios de las entidades locales tienen poco en común; no hay un esfuerzo compartido entre el suministro de servicios de puericultura y los bomberos; la inspección de pesas y medidas no tiene ningún contacto con el ingeniero vial; la partera tiene más en común con el servicio de hospital que no depende del gobierno local que con muchas actividades desarrolladas por éste. Al mismo tiempo, se pueden exagerar la independencia e individualidad de los diversos servicios. Muchos departamentos de servicios están muy relacionados entre sí. El informe de la investigación muestra con claridad la superposición en las funciones cotidianas de los servicios de puericultura y salud, de educación y bienestar social. En un contexto más amplio, los servicios individuales, por más que sean muy diferentes, se proporcionan a la comunidad en conjunto. La planificación para el desarrollo de la comunidad, la asignación de prioridades en cuanto al financiamiento o a la inclusión en la programación de actividades, la distribución cronológica de los distintos proyectos exigen, todas, un enfoque coordinado. [p. 26].

En consecuencia, el Comité se preocupó por la extensión de la diferenciación que se reflejaba en la gran cantidad de comisiones, subcomisiones y departamentos de servicios únicos con que contaban las autoridades locales. Dentro de este enfoque, el problema era que el énfasis en la diferenciación recaía por completo en un solo elemento: la extensión de la diferenciación. El Comité informó que de 1964 a 1965 los concejos de los municipios y de los condados tenían en promedio unas 20 comisiones plenarias y de 40 a 50 subcomisiones. Existe sin embargo otro elemento importante en la diferenciación: los criterios con los que se efectúa ésta. Este elemento nos hace preguntarnos sobre qué base debemos agrupar servicios particulares, o por qué debemos incluir una actividad, o qué comisión debe intervenir. En el debate se excluyeron casi totalmente los interrogantes de este tipo.

El Comité Maud deseaba una mayor coordinación de las políticas y de la administración y recomendó que la autoridad local estableciera un consejo de gestión en el nivel de miembros, que sería el único comité ejecutivo, mientras que las otras comisiones serían organismos de asesoramiento y análisis. En la esfera de funcionarios, se designaría un secretario que sería el jefe de los servicios pagados de la institución y apoyaría al consejo de gestión. Greenwood describió la respuesta de las autoridades locales al informe del Comité como un rechazo benévolo (1980). No obstante, las autoridades locales sí reconocieron la necesidad de una mayor integración. Esto fue respaldado por el *Informe Bains* (1972) y el *Informe*

Paterson (1973). La mayoría de los autores se refieren a este periodo como el de crecimiento de la gestión corporativa. De este clima de cambio surgieron nuevos elementos que aspiraban a establecer una mayor integración.

LA GESTIÓN CORPORATIVA

Las autoridades locales designaron Comisiones de Concejales para Políticas y Recursos, a fin de que se hicieran cargo de las políticas y de la gestión del Concejo. También era común encontrar subcomisiones responsables del personal, las finanzas y los predios de la institución. Además, surgió gradualmente una subcomisión de revisión del desempeño, responsable de evaluar la eficiencia y la eficacia del desempeño de una autoridad respecto a los objetivos del concejo. La estructura de funcionarios también sufrió modificaciones con la aparición de las designaciones de jefes ejecutivos, cuyas responsabilidades directas incluían la coordinación del personal superior del organismo y el asesoramiento al concejo en relación con las políticas y la gestión. En consonancia con la opinión de Bains, los jefes ejecutivos tendieron a formar equipos de gestión para la institución constituidos por los funcionarios principales de los diversos departamentos.

Varios factores militaron contra el éxito de la adopción de la gestión corporativa dentro de los gobiernos locales. Para quienes creían en el corporativismo, existía el clásico dilema entre adoptar una actitud corporativa y las grandes probabilidades de que los funcionarios principales defendieran sus departamentos. Se debe juzgar esto teniendo en cuenta los antecedentes: la mayoría de los funcionarios principales obtienen sus cargos gracias a su pericia profesional. La gestión era una habilidad que se suponía que adquirirían en el camino. La mayoría lo hizo, pero se puso mucho el acento en la gestión operacional de los departamentos profesionales. El sistema de asignación de recursos seguía favoreciendo a los departamentos grandes. Un sistema que permite la generación de demanda mediante presupuestos incrementales favorecerá el separatismo más que el corporativismo. Los miembros no estaban muy entusiasmados con el corporativismo y solían ser suspicaces al respecto. Bains había imaginado que la subcomisión de revisión del desempeño daría la oportunidad para la revisión del desempeño particular de los funcionarios principales por sus pares. También se esperaba que se crearían grupos de trabajo no oficiales, donde los funcionarios podrían discutir y plantear con los miembros cuestiones vinculadas con la ejecución de las políticas. Sólo alrededor de 50% de los organismos formaron subcomisiones de revisión de la labor

realizada y fueron aún menos los que crearon grupos de trabajo no oficiales para el intercambio entre los miembros y los funcionarios (Haynes, 1981). Las características de los miembros todavía dependían de las funciones desempeñadas en las comisiones de suministro de servicios, el trabajo en pabellones, el contacto individual con el público y las políticas de los partidos locales.

Bains había introducido el concepto de comisiones para áreas programáticas como una oportunidad para que los miembros contaran con un foro al cual necesariamente contribuirían e informarían varios departamentos porque las áreas programáticas abarcarían objetivos de todo el Concejo. Esto exigiría una coordinación directa entre los departamentos, lo cual proporcionaría el enfoque y el contexto para la discusión de cuestiones vinculadas con las políticas de largo plazo. Los funcionarios principales también participarían en la puesta en práctica de las conclusiones de esa discusión. El punto central era la necesidad de integración; es interesante comparar las respuestas estructurales de dos organismos en el periodo previo a la reorganización. El Concejo del Ayuntamiento de Hall, que había contratado los servicios de McKinsey and Company Inc. (1971), aceptó el criterio de que sería más conveniente para las comisiones de áreas programáticas que la estructura de organización reflejara ese enfoque. Esto llevó a la creación del concepto de *direcciones programáticas*, en las que los directores individuales recibían información sobre los otros departamentos. Éste fue un intento estructural de introducir una forma de organización matriz en una estructura funcional con el propósito de acabar con la falta de coordinación y cooperación y, en ciertos casos, la utilización deficiente de los recursos según los criterios de eficiencia y eficacia. Por el contrario, en Coventry no se hizo ningún intento de reducir el número de departamentos mediante la amalgamación o la designación de directores. Había *equipos de áreas programáticas* responsables de considerar los planes de acción relacionados con los objetivos de las políticas y *grupos de control de la ejecución de los programas* responsables de los proyectos importantes en gran escala, que requerían una coordinación interdepartamental (Greenwood *et al.*, 1980). También se puede señalar que estas recomendaciones fueron un intento de crear una función más vigorosa en el Centro de la institución local, si entendemos que corporativismo significa la planificación y la gestión de las políticas de todo el Concejo. Bains estaba ansioso de fortalecer la función de los miembros en el sentido de tener una estructura apropiada de las comisiones, y el papel de los funcionarios al contar con un jefe ejecutivo que tendría el poder para apoyar y asesorar a los miembros. Stewart (1983) nos recuerda que toda la cuestión del corporativismo ha

despertado fuertes pasiones, ya que la idea ha sido atacada desde la derecha por acentuar la función del gobierno, el intervencionismo y la planificación, y desde la izquierda por introducir ideologías empresariales en el gobierno local. Además, destaca que, cualquiera que sea nuestra opinión con respecto al fracaso o éxito del corporativismo, debemos tener en cuenta que en el momento de su introducción el gobierno local aún se encontraba en un periodo de desarrollo. Esto significa que se podía evitar la confrontación entre los departamentos por su participación en el presupuesto y que el corporativismo no tenía que desafiar demasiado los intereses departamentales existentes.

Hay muchas razones para que el corporativismo no tuviera un éxito completo, algunas de ellas relacionadas con el énfasis en cambiar las estructuras y sistemas sin un acento suficiente en los aspectos "blandos" del cambio, que incluyen las actitudes individuales y las prácticas fundadas en valores profesionales, la territorialidad departamental, la cultura burocrática de las autoridades y la suspicacia de los miembros.

LOS RETOS DE LA DÉCADA DE LOS OCHENTA

En consecuencia, cuando el gobierno local entró en los ochenta aún predominaba la estructura funcional clásica. Los mismos gobiernos locales estaban bien conscientes de los problemas de lograr la integración en una estructura de ese tipo. En muchos casos, el Centro se había expandido para incluir iniciativas nuevas de índole operacional (por ejemplo la igualdad de oportunidades y el desarrollo económico). Es interesante considerar por qué la mayoría de las iniciativas nuevas se situaron en el Centro. Una posible explicación es que esas iniciativas necesitaban la protección del Centro por conducto del jefe ejecutivo. También se las consideraba a menudo como actividades de todo el Concejo y, en ciertos casos, como áreas sensibles desde el punto de vista político. Los gobiernos locales no percibían esas actividades como profesionales y, por tanto, no era probable que crearan estructuras departamentales para ellas. El desarrollo económico no siempre estaba en el Centro, ya que era un área menos emocional que la de igualdad de oportunidades. Aun así, el Centro todavía se concentraba mucho en la coordinación entre los departamentos funcionales, el suministro de servicios centrales y la asignación de recursos.

REFORMAS LEGISLATIVAS

Sin embargo, la década de los ochenta trajo numerosos retos para los gobiernos locales, no todos ellos de origen interno. Un reto importante provino del paquete legislativo del gobierno conservador, posterior a 1987. El punto central incluía el financiamiento de los gobiernos locales, la organización política de éstos y la licitación competitiva obligatoria. La introducción del impuesto de capitación en la proclama electoral de 1987 señaló el deseo del gobierno central de cambiar la manera en que se financiaban los gobiernos locales. La idea de un gravamen comunal o impuesto a cada persona adulta era hacer que los gobiernos locales fueran más directamente responsables ante su electorado. En 1988 se aprobó la ley del gravamen comunal. La ley de vivienda, introducida por primera vez en 1988 y concluida en la "ley de vivienda de los gobiernos locales" de 1989, estimuló a los arrendatarios de los gobiernos locales a salir de las viviendas; el propósito era hacer que las autoridades locales compitieran por arrendatarios con otros servicios sociales arrendadores. La ley de reforma educativa de 1988 buscó dar a los padres una mayor participación en las escuelas y transferir el manejo administrativo de éstas por la autoridad educacional local a los directores de las escuelas, mientras que el gobierno central controlaría el nuevo programa nacional de educación. En los servicios sociales, hubo una revisión de la asistencia de la comunidad en el *Informe Griffiths* de 1989. Este informe reconoce la función clave que deben desempeñar los servicios sociales en la asistencia a la comunidad, pero hace hincapié en que no deben pretender ser los únicos proveedores de los servicios sino más bien agentes de su contratación o adquisición. Se creó el Comité Widdicombe para investigar la "politización de los gobiernos locales", que el gobierno conservador consideraba un problema en los concejos controlados por la facción de izquierda. El Comité emitió su informe en 1986 y dos años más tarde, en 1988, se publicó un informe oficial que exponía a grandes rasgos la respuesta de los gobiernos. Se argumentó que las reformas propuestas estaban destinadas a asegurar la democracia local y que se fortalecería la responsabilidad local. Leach (1989) establece seis principios básicos que proporcionan los fundamentos del informe.

Esos principios son: primero, que las autoridades locales deben ser claramente responsables ante sus electores; segundo, que quienes toman las decisiones en representación del Concejo deben reflejar las decisiones del electorado; tercero, que todo concejal debe ser capaz de desempeñar una parte apropiada en la labor del Concejo; cuarto, que los involucrados en las

decisiones de la autoridad local deben estar exentos de cualquier sospecha de corrupción para favorecer intereses personales; quinto, que los concejos deben contar con un servicio experto, eficiente, políticamente imparcial y responsable ante el concejo en conjunto; y sexto, que deben existir disposiciones efectivas para asegurar que los estándares son apropiados, y formas efectivas de resarcir a los integrantes del público por decisiones "injustas" del Concejo. (p. 104)

Como resultado de estos cambios, surgieron varios puntos importantes; los gobiernos locales reconocieron que había:

- necesidad de diversidad en el suministro de servicios,
- necesidad de economía, eficiencia y eficacia (valor por el dinero),
- necesidad de cuestionar la función de proveedor único,
- tendencia a la diferenciación en el gobierno local y
- necesidad de crear más opciones para el consumidor y la función habilitante del Concejo.

En la década de los ochenta, la opinión pública mejor informada había llevado a una mayor actividad política y se cuestionaron las formas de suministro de los servicios. Un ejemplo típico serían las "comidas sobre ruedas". ¿Por qué debían los alimentos basarse exclusivamente en el concepto de una dieta británica cuando en la sociedad existían ahora múltiples culturas? O, en la provisión de viviendas, la gente cuestionaba la idea de vivir en edificios de varios pisos. Se cuestionaba fundamentalmente la opinión de los profesionales. El público tenía su propia opinión y exigía que fuera tomada en cuenta. En este clima, los departamentos de servicios fueron los primeros en adaptarse y considerar nuevas maneras de suministro que abarcaban desde cambios estructurales, en forma de una descentralización a oficinas en los vecindarios para que determinados departamentos completaran la descentralización, como fue el caso del ayuntamiento londinense de Tower Hamlets. Los departamentos de servicios también se volvieron más conscientes de su público y de la necesidad de saber con más claridad qué esperaban las personas de determinados servicios. Esto llevó a una mayor consulta con el público y a un rediseño de los métodos de suministro de servicios prestando atención a criterios tales como la accesibilidad, la adecuación y la responsabilidad. Se comprendió que, para que este enfoque tuviera éxito, era preciso adiestrar al personal departa-

mental en las nuevas habilidades de lo que, en términos generales, se definió como "orientación de los servicios hacia el público".

La introducción de la licitación competitiva obligatoria implicó que las autoridades locales que deseaban llevar a cabo ciertas actividades definidas sólo podían hacerlo después de un proceso de licitación competitiva. Esto llevó a que las autoridades locales examinaran su propia estructura interna y se reorganizaran de acuerdo con una serie de consideraciones, que incluyeron desde la separación de las funciones de contratistas y clientes hasta unidades mercantiles, centros de costo, centros de utilidades y compra de todos los servicios de administración.

Cuando se pusieron en práctica estas modificaciones, hubo repercusiones en el diseño organizativo de ciertos gobiernos locales. Se consideraba que las jerarquías elevadas con muchos estratos de adopción de decisiones eran insensibles. El control central, cuando se ejercía en forma rígida, no apoyaba las necesidades directas de los servicios. Estos cambios estructurales fueron un signo externo de la preocupación por el desempeño en el nivel departamental y de la necesidad de ser competitivos y eficaces en relación con el costo. Naturalmente, cuando los departamentos de servicios comenzaron a concentrarse en esas cuestiones se hicieron una pregunta muy sencilla: "¿cuánto estamos pagando por los servicios centrales?" y, en segundo lugar, "¿qué tipo de servicio recibimos por nuestro dinero?". En consecuencia, las fuerzas externas constituyeron un factor para que las autoridades locales cuestionaran internamente la función y las relaciones entre el Centro y los departamentos de servicios.

FUNDAMENTOS PARA LA FUNCIÓN DEL CENTRO

Al considerar la función del Centro, es útil definir brevemente los fundamentos de la necesidad de contar con un Centro. Una institución local está constituida por numerosos departamentos que compiten por los escasos recursos. Por consiguiente, se requiere un Centro para distribuir los recursos disponibles. El Centro está en la posición más apropiada para coordinar que la voluntad política de los miembros elegidos se traduzca en la ejecución de las políticas. Es conveniente la revisión sistemática del desempeño ya que puede proporcionar información para la asignación de los recursos en el futuro; el Centro puede desempeñar esa función. Representa a la autoridad como un todo ante el gobierno central, el público y la prensa, y podríamos decir que el Centro es el Concejo. Al analizar la función del Centro, un jefe ejecutivo dijo:

LOS RETOS DEL CAMBIO EN LA GESTIÓN Y LAS ESTRUCTURAS

El Centro tiene que desempeñar una función de experto además de su función de apoyo a los departamentos de servicios y de la de asesoramiento a los miembros.

Una justificación de los servicios centrales se origina en las economías de escala causadas por la indivisibilidad. Para cada servicio central existe un tamaño mínimo por debajo del cual no pueden ser divididos con facilidad, por ejemplo, no menos de un abogado. Por tanto, esos servicios son centralizados y los costos se reparten entre los departamentos de servicios al final de cada ejercicio económico. Esto se ha convertido en la práctica aceptada. Sin embargo, la licitación competitiva obligatoria exige que las ofertas por los contratos incluyan el costo total de la operación. Así, los costos de los elementos legales, financieros y de otro tipo deben ser calculados por separado e incluidos en las ofertas. Naturalmente, los departamentos de servicios que buscan competir cuestionan las relaciones entre el departamento central y los de servicios, en primer lugar en términos puramente económicos (valor por el dinero), y en segundo, en cuanto a la calidad y la adecuación del servicio recibido del departamento central. El economista David Teece ha cuestionado la razón de ser de los servicios centrales que proporcionan economías de escala en empresas diversificadas. Señala que hay numerosos casos en los que empresas especializadas que se contratan en el mercado pueden proporcionar los insumos requeridos a un precio competitivo (Teece, 1980). Por el momento, los departamentos de servicios de los gobiernos locales pueden tener en cuenta el mercado abierto para los servicios de apoyo. Éste es el clima de la competencia. También debemos considerar el hecho de que en el futuro habrá menos uniformidad de tamaño en las unidades de suministro de servicios, cualquiera que sea su filosofía operacional. En consecuencia, en ciertos casos puede ser mejor desde el punto de vista económico que una unidad tenga sus propios especialistas sobre la base de la aplicación atinada de las tres E de la Comisión de Auditoría (economía, eficiencia y eficacia). También puede ser cierto lo contrario. Por consiguiente, el Centro debe estar constituido sólo por el número de especialistas que estrictamente se necesita de acuerdo con la indivisibilidad. Se espera que esto todavía permita el elemento de complementación que los especialistas ganan gracias a la interacción entre sí. Si se aplicara este criterio, podría sustituir al principio reconocido, pero a veces descuidado, de un personal mínimo aplicado a los gastos generales en el sector de utilidades. Este concepto, aunque no es lo mismo, se acerca a la idea de que los servicios centrales se deben definir sobre la base de las necesidades de la periferia. El principio de

ITA O'DONOVAN

indivisibilidad aún permite que el proceso político determine los elementos de los servicios de apoyo, por ejemplo la igualdad de oportunidades.

De que el Centro es sensible a este nuevo ambiente hay numerosos ejemplos, que abarcan desde la consulta con departamentos específicos de clientes en cuanto a las necesidades que éstos perciben hasta acuerdos en relación con los servicios (especificación del servicio que se suministrará) y el énfasis en comercializar los servicios y reducir los costos. Hay que decir que algunas instituciones locales no han respondido de esta manera. Sin embargo, ésta es la única relación entre el Centro y los departamentos de servicios que se describe como de apoyo para los organismos de servicios directos. Algunos dirán que esto debiera haberse producido antes y que, en todo caso, la función es menos importante que otras que debería desempeñar el Centro. Existe el elemento de control general que el Centro tiene que realizar. En esto debe ser apoyado por los departamentos de servicio.

LA FUNCIÓN DEL CENTRO EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

Volvemos entonces a la pregunta más amplia de cuál será la función del Centro en los años noventa. Esta pregunta sólo puede ser respondida si tenemos un panorama de cómo serán el gobierno local o los nuevos gobiernos locales. El primer punto es que probablemente exista menos uniformidad en las "estructuras, estrategias y sistemas" de las autoridades locales. Esto es conveniente si refleja el reconocimiento de la diversidad de las necesidades de la comunidad local y de las respuestas a esas necesidades. Puede haber entonces una definición más clara de los mercados y estrategias de las autoridades locales individuales, y tal vez sea posible establecer áreas programáticas definidas con las cuales los funcionarios y los miembros trabajarán juntos para lograr un servicio de calidad. Las áreas programáticas podrían ser Servicios Ambientales, Servicios de Recreación y Desarrollo del Empleo y la Economía. Sin entrar en detalles de las funciones particulares dentro de cada área programática, la idea sería agrupar funciones relacionadas teniendo en cuenta cómo el público recibe y podría percibir el servicio. Los servicios de recreación podrían incluir todas las actividades recreativas, como los museos y los crematorios. La aparición de áreas programáticas definidas podría implicar una reformulación de la estructura y el ciclo de las comisiones. Las comisiones basadas en áreas programáticas serían las más importantes de acuerdo con su trascendencia estratégica, y más grandes para permitir que fueran participantes activos

un mayor número de miembros. También podrían estimular una mayor integración entre la política y la ejecución, a partir de una perspectiva estratégica. Se puede esperar que surja la dirección estratégica desde el Centro en forma de la definición y la asignación de prioridades a áreas programáticas particulares, estrechamente vinculadas con la asignación presupuestaria sobre la base de la producción. En esto estaría implícita la participación de miembros destacados en el establecimiento de la orientación estratégica de las políticas. Como consecuencia de esto, un grupo más amplio de miembros se reuniría en áreas programáticas particulares para concentrarse en las políticas y perfeccionarlas. Además, los miembros tendrían una función clave en la revisión del desempeño en relación con las repercusiones de determinadas áreas programáticas sobre su base de clientes/electores. Las áreas programáticas que se definen en términos de la producción del suministro de servicios tienen dos efectos inmediatos. Uno es facilitar el proceso de asignación del presupuesto porque es mucho más claro determinar cuáles recursos se requieren. El segundo es que es más fácil para los miembros evaluar si se han logrado las metas, no sólo en cuanto a los gastos sino también en los términos cualitativos de los efectos del servicio en el cliente. Los funcionarios tendrán una participación paralela pero distinta en estos procesos ya que su función es el asesoramiento y la gestión de la ejecución. El enfoque programático también podría ayudar a la coordinación entre los distintos departamentos funcionales como resultado de la necesidad de contribuciones interdepartamentales. Así se establece una función para el Centro de la institución, que se concentra principalmente en las necesidades locales en las que influyen factores demográficos y socioeconómicos. Serían ejemplos de ellas la escasez de mano de obra calificada, la generación de empleos y las cuestiones ambientales, necesidades que no son fácilmente satisfechas por los departamentos. Éste es el Concejo habilitante (Michael Clarke y John Stewart, 1988). En la opinión de Clarke y Stewart, el concejo habilitante:

...acepta que el suministro directo de servicios es sólo una forma entre muchas de asistir a la comunidad. Su función como 'concejo habilitante' es usar todos los medios de que dispone para satisfacer las necesidades de quienes viven dentro de su área. Producirá por sí mismo ciertos servicios. Trabaja con otras organizaciones de los sectores público, privado y de beneficencia y a través de ellas, ayudando, estimulando y orientando sus contribuciones.

LA IMPORTANCIA DE LA ESTRATEGIA

Si el gobierno local va a adoptar su función habilitante, es claro que el Centro tiene que desempeñar una función crucial en el establecimiento de la dirección estratégica. Al principio mencioné cinco contribuciones que hace el Centro al gobierno local y más tarde dije que, al entrar en los años ochenta, las autoridades locales aún se concentraban mucho en tres de ellas, *la coordinación entre los departamentos funcionales, el suministro de servicios centrales y la asignación de recursos sin poner suficiente énfasis en establecer la dirección general y revisar el desempeño*. Opino que los organismos no lucrativos del sector público necesitan mucho más una estrategia que las organizaciones lucrativas del sector privado. Sus metas y sus fuentes de apoyo son más complejas, como lo es la interacción entre su apoyo y el desempeño. Esto hace más difícil identificar políticas óptimas y posibles estrategias. Sucederá esto en particular en los gobiernos locales del futuro, con tantas formas diversas de suministro de servicios. En contraste, la organización lucrativa tiene un denominador común para sus objetivos y estrategias. Al buscar establecer una dirección estratégica, el gobierno local tiene que considerar la tensión entre las agendas políticas, que suelen estar más relacionadas con los ciclos electorales, y la planificación a largo plazo para las necesidades socioeconómicas, demográficas y comunitarias. A esto se agrega la complejidad de la responsabilidad ante el público, que exige que el gobierno local haga conocer sus planes. En distintas comunidades esto puede significar la oposición de algunos sectores, con la consiguiente demora de la ejecución. También se deben tener en cuenta los restringidos recursos y el proceso presupuestario que se concentra en un solo año, en contraste con la planificación estratégica con metas y estrategias de largo plazo. Todos estos factores refuerzan la necesidad de que el gobierno local tenga una clara visión estratégica de lo que busca lograr y suministrar.

La palabra estrategia es muy usada y sería conveniente explicar los procesos atribuidos al término. En primer lugar, estrategia implica *pensamiento*, y cuando aplicamos el término pensamiento estratégico a cualquier nivel de gobierno nos referimos al estudio de la dinámica del área particular de gobierno, ya sea local estatal o nacional. En el ámbito del gobierno local esperamos que el pensamiento considere los intereses de la comunidad del lugar, sus relaciones con la escena nacional y la poderosa influencia de los recursos y tecnologías disponibles en esa ecuación. El pensamiento estratégico consiste en reunir esos elementos en diversas formulaciones prácticas para ayudar en la selección y la prosecución de la política pública. En

segundo lugar, estrategia implica un orden aproximado de *prioridad*. Supone una evaluación realista y razonablemente exacta de los objetivos y las prioridades de todos los participantes en el ámbito público. Presupone una buena *comprensión* de los medios políticos y socioeconómicos del área de gobierno. Implica también que se efectuará el análisis de todos estos elementos y su relación mutua, a fin de ampliar las percepciones y las repercusiones de distintas políticas y medidas públicas. No es una ciencia exacta que puede garantizar respuestas correctas, más bien busca ser una actividad innovadora orientada a resolver problemas futuros percibidos y realizar valores políticos, *tomando decisiones* sobre la base del análisis integral. Por último, en el ámbito público del gobierno local estrategia significa la participación paralela de los miembros elegidos, los funcionarios y el público. Podríamos así tratar de caracterizar esta función de la estrategia como investigación, información, análisis, elección y desarrollo.

RECURSOS DISPONIBLES PARA EL CENTRO

Al sugerir que el Centro debería asumir esta función de "establecer la dirección estratégica", debemos preguntarnos de qué recursos dispone para considerar esa función. Esto es importante porque el desarrollo de las estrategias se relaciona con el acceso a ideas, conocimientos, recursos, facultades legales y capacidades administrativas. La siguiente es una breve lista esquemática de los recursos disponibles para el Centro:

- Red de contactos con organismos públicos, privados y de beneficencia
- Designaciones en numerosos organismos externos
- Acceso a información de múltiples disciplinas, en forma [interna/externa]
- Recursos económicos
- Recursos en tierras y bienes
- Subvenciones
- Facultades y autoridad establecidas por la ley
- Legitimidad electoral
- Facultades para la inspección, el otorgamiento de licencias y el control
- Facultades para suministrar servicios o para establecer contratos para que sean suministrados por otros
- Facultades para la adquisición obligatoria

A partir de lo señalado anteriormente, podemos ver que el Centro tiene una amplia gama de influencia y facultades de las que dispone gracias a su función externa y a la relación que tiene con los departamentos de la institución. Por consiguiente, el Centro podría adoptar una vigorosa función estratégica en el sentido de establecer una filosofía clara que inspiraría al mercado y a la estrategia funcional de las unidades individuales. Se podría entonces decir que el resultado de este análisis es favorable al establecimiento de una función vigorosa para el Centro, junto con una verdadera descentralización vertical paralela, que facultaría a las unidades a funcionar en una forma semiautónoma. De hecho, diríamos que esta función estratégica es la única manera en que el Centro podría dar más valor a la institución en conjunto.

¿Qué significa que el Centro daría más valor? En esencia, la dirección estratégica establecida por el Centro debe mejorar el desempeño de los departamentos y/o unidades más allá de lo que podrían lograr operando en forma aislada. La pregunta que se haría en el sector "lucrativo" sería: ¿las unidades mercantiles individuales se desempeñan mejor como parte del todo corporativo de lo que lo harían operando por separado? En otras palabras, ¿le iría mejor al negocio actuando como una entidad separada en los mercados de capital, o el hecho de ser miembro del grupo mejora sus resultados individuales? Si la respuesta es afirmativa en el caso de ser miembro de una corporación, entonces el Centro puede decir que ha sido eficaz y ha agregado valor. Gold y Campbell (1987) han identificado los principales mecanismos mediante los cuales el Centro influye en la estrategia y las medidas de las unidades. Esos mecanismos son:

- Estructura de organización
- Proceso de planificación
- Temas centrales, impulsos y sugerencias
- Manejo de los casos de superposición
- Asignación de recursos
- Establecimiento de objetivos
- Vigilancia del progreso
- Uso centralizado de incentivos y sanciones

Todos estos son mecanismos que podemos reconocer como parte de la gestión de los gobiernos locales en la actualidad, si bien aceptamos que a menudo los utilizamos dentro de un sistema diferente de valores y buscando resultados distintos.

CAMBIAR LA ESTRUCTURA

El efecto acumulativo de los numerosos documentos de la legislación sobre el gobierno local ha sido cambiar la naturaleza de las relaciones internas entre las unidades centrales de apoyo y las unidades de servicios directos a algo que se acerca más a una base contractual con distinción de las funciones de clientes y contratistas. El Centro podría decidir reconocer esto en una forma estructural más clara mediante la creación de una unidad de apoyo profesional a los servicios separada del núcleo estratégico, la cual proporcionaría, sobre una base comercial, la asistencia profesional requerida por los departamentos de servicios. Esto se manejaría mediante acuerdos en el nivel de los servicios y contabilidad por actividades. Los concejos de los condados de Lincoln y Northampton han escogido esta opción. Esto a su vez podría llevar a una mayor transferencia de la responsabilidad a los departamentos de servicios en relación con los presupuestos y la dotación de personal, con lo que aumentaría el sentido de posesión legítima en los departamentos y habría un efecto intensificador del desempeño al demostrar la función de apoyo que los servicios centrales pueden cumplir y desvirtuar la idea de que éstos ejercen un control excesivo. El Centro Estratégico aplicaría un método laxo-estricto de control mediante un sistema claro de planificación para el largo y mediano plazo, vinculado con la asignación del presupuesto. Podrían entonces acordarse metas claras del desempeño que se usarían para vigilarlo y evaluarlo.

Los departamentos de servicios serían responsables de la planificación de los servicios, la gestión del financiamiento mediante los ingresos y la gestión y la planificación de los gastos de capital. Esto implicaría que los departamentos de servicios tendrían contadores que serían directamente responsables ante los funcionarios principales de los servicios. Asimismo, a estos funcionarios principales se les otorgaría un mayor control sobre la contratación de personal, ya que los servicios profesionales ejercerían una función de asesoramiento y consulta dentro de un marco político.

Al destacar la necesidad de que el Centro se concentre en la dirección estratégica, la revisión del desempeño, la gestión general de la organización y el apoyo a la democracia local, es esencial que existan vínculos estrechos entre los grupos de miembros, los grupos de funcionarios principales y los directores de los procesos de puesta en práctica. En consecuencia, se considera importante que haya muchas oportunidades para que el personal de los servicios profesionales y el de los departamentos de servicios trabajen juntos con el personal del Centro en la planificación y aplicación de áreas programáticas que tienen prioridad. Esto tiene la ventaja de dar a los indi-

viduos una opción más amplia en cuanto a sus tareas, lo cual lleva a un incremento de las habilidades. Además, asegura que el personal del núcleo estratégico no quede aislado de las realidades de la ejecución.

Las principales funciones que se situarían en el núcleo estratégico serían:

- la planificación para el largo plazo,
- la asignación de recursos (control general),
- los servicios cívicos,
- la gestión de recursos humanos (cuestiones estratégicas y políticas),
- la gestión general de organización y
- el apoyo a la democracia/el gobierno local.

El equipo del centro estaría apoyado por un equipo de especialistas. Se pueden concebir los elementos clave en el manejo de los procesos estratégicos como un ciclo que comienza con la planificación para el largo plazo, la planificación para el mediano plazo, el control presupuestario y la revisión de las políticas y el desempeño.

La Dirección de Servicios Profesionales de Apoyo realizaría sobre una base comercial las siguientes funciones: servicios de personal, servicios de contabilidad, servicios legales, auditoría interna, servicios de arquitectura, servicios de computación, servicios fiscales y servicios comerciales. El director de los servicios profesionales sería responsable de la gestión general de estas funciones. Respecto al tamaño, el principio orientador en esta dirección será que, siempre que sea posible, el profesional de apoyo debe estar ubicado en el departamento de servicio y ser responsable ante el funcionario principal de éste. El objetivo es lograr una descentralización paralela dando más autonomía a las unidades de servicios, pero seguir manteniendo el control en el Centro mediante la revisión del desempeño.

CONCLUSIONES

Este trabajo demuestra que tradicionalmente el Centro ha fracasado en crear una vigorosa función estratégica y, en lugar de esto, se ha concentrado mucho en la coordinación y asignación, suministrando cierto apoyo central a los departamentos de servicios. Se ofrecen varias explicaciones de ese fracaso, incluido el papel de servicio funcional de los departamentos de los gobiernos locales, el tamaño y el crecimiento de los gobiernos locales en los últimos 30 años, el enfoque de presupuestos incrementales, la estructura de las comisiones ligada a los departamentos de servicios y la falta

de consultas con los grupos de clientes, todos estos elementos que contribuyeron a que el Centro sufriera una sobrecarga de trabajo.

La autora cree firmemente en la necesidad de que el Centro establezca la dirección estratégica, la cual considera esencial, dadas las complejidades del ámbito público. Por consiguiente, sugiere que haya una clara separación entre la función estratégica y la de apoyo a los departamentos de servicios mediante la creación de un pequeño centro estratégico que se concentre en la revisión de las estrategias y el desempeño y el establecimiento de una Dirección de Apoyo Profesional que, sobre una base comercial, ofrezca asistencia a los departamentos de suministro de servicios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAINS WORKING GROUP (1972), *The New Local Authorities. Management and Structure*, Londres, HMSO.
- CLARKE, M. y J.D. STEWART (1988), *The Enabling Council*, Luton, Local Government Training Board.
- GOOLD, M. y A. CAMPBELL (1987), *Strategics and Styles; The Role of the Centre in Managing Diversified Corporations*, Oxford, Basil Blackwell.
- GREENWOOD, R. y J.D. STEWART (1973), "Towards a Typology of English Local Authorities", *Political Studies*, marzo.
- GREENWOOD, R., K. WALSH, C.R. HININGS, y S. RANSON (1980), *Patterns of Management in Local Government*, Oxford, Martin Robertson.
- HAYNES, R.J. (1981), *Organisation Theory and Local Government*, Londres, George Allen and Unwin.
- LEACH, S. (1989), "Strengthening Local Democracy? The Government's Response to Widdicombe", en J. Stewart y G. Stoker (eds.), *The Future of Local Government*, Londres, Macmillan.
- MAUD COMMITTEE (1967), *The management of Local Government*, Londres, HMSO.
- PATERSON ADVISORY GROUP (1973), *The New Scottish Local Authorities Organisation and Management Structures*, Londres, HMSO.
- STEWART, J. (1983), *Local Government: The Conditions of Local Choice*, Londres, George Allen and Unwin.

Experiencias relevantes

Germán Alarco Tosoni*

Gerencia de la política macroeconómica: elementos teóricos y el caso de Perú (1980-1991)

Si revisáramos los objetivos y metas de la política macroeconómica establecidos por los planes de gobierno de los partidos políticos que ascendieron al poder, los de desarrollo y los del programa económico preparados por las autoridades de Perú durante la última década, notaremos que éstos se circunscribieron generalmente a un conjunto de buenas intenciones que no llegaron a concretarse en la realidad.

Esta incapacidad para lograr mejorar los diversos indicadores económicos y, por el contrario, hasta deteriorarlos (*v. gr.* sobre el producto, niveles de empleo, inflación, finanzas públicas, reservas internacionales, distribución del ingreso, entre otros) se puede explicar por un conjunto de razones que van desde la existencia de problemas de diseño en las políticas, su inaplicabilidad, resultado del desajuste entre las proposiciones teóricas y la realidad, la ignorancia sobre las continuas modificaciones en las teorías económicas y los márgenes de acción de la política macroeconómica, sucesos exógenos no previstos, extrema variabilidad en las políticas (o pendularidad) y problemas en la gerencia o gestión que involucran anomalías en el proceso de generación de iniciativas, formulación y evaluación *ex ante*, ejecución-seguimiento, y de evaluación *ex post* que pueden apoyar, neutralizar o revertir los efectos positivos que pueden esperarse de cualquier iniciativa en el campo económico.

* Maestro en Economía; investigador de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE).

La política macroeconómica, al igual que cualquier otra política pública, requiere ser gerenciada de manera adecuada, lo cual es análogo a que existan directivos, funcionarios y trabajadores públicos con la capacidad y aptitud para hacerlo adecuadamente.

Entre las capacidades para gerenciar con éxito cualquier política, se requiere mostrar un trabajo coherente, consistente y coordinado; proporcionar señales claras para los diversos agentes económicos y sociales, brindando un horizonte para el mediano y largo plazo que promueva una mayor estabilidad económica y, por ende, política y social; inducir en estos agentes comportamientos armónicos con las políticas; desarrollar una actividad eficiente en la utilización de los instrumentos existentes (medidas de política macroeconómica al menor costo económico y social posible); promover una mayor capacidad de seguimiento y corrección de políticas (sin generar traumas) ejerciendo la autoridad que otorga el voto popular, pero a través de la continua búsqueda de consensos entre otros elementos.

Para el caso de Perú estas cuestiones son esenciales, ya que existe un doble reto. Por un lado, han sido muy poco frecuentes las oportunidades en que la gerencia de la política macroeconómica como un todo ha cumplido con las características que se atribuyen a un gerente tradicional, como son planear o planificar, organizar, integrar equipos de trabajo, dirigir-coordinar y controlar adecuadamente. Por otro lado, a ello se agregan las nuevas condiciones del entorno externo (turbulento e incierto) y de los procesos productivos en el ámbito internacional que promueven nuevas formas de gerenciar y, por tanto, afectan los mecanismos con que se conduce la política macroeconómica.

Al respecto Kliksberg¹ señala que se debe dejar de leer la realidad desde un punto de vista único, para pensar proyectando mentalmente varios escenarios simultáneos posibles. Se debe trabajar con modelos organizacionales que favorezcan la flexibilidad, la productividad y la innovación, en que la descentralización, rotación y visión compartida son los elementos claves de la organización del futuro. Colocar la administración de recursos humanos en un lugar prioritario de la agenda, prestando atención a la promoción de la participación, a los grupos de calidad, a la transparencia organizacional, a la difusión sistemática de información relevante sobre la marcha de la organización, a la revisión permanente de la política de remune-

raciones, a la importancia del adiestramiento y capacitación permanentes, al seguimiento de la moral del trabajo y al análisis de la evolución y características de la cultura corporativa. Sustituir la imposición vertical de decisiones —que debilita la productividad, la competitividad y las posibilidades de innovación— por la capacidad de negociar y concertar iniciativas. Y orientarse hacia el mercado en que la experimentación es un instrumento de aproximación pertinente a la realidad cambiante.²

Una gerencia o gestión adecuada de la política macroeconómica resulta esencial para cualquier programa macroeconómico con perspectivas para el corto y el mediano plazo, ya que proporciona mayor credibilidad e institucionalidad a las mencionadas políticas. En términos concretos “con credibilidad, aun las malas políticas pueden dar buenos resultados durante algún tiempo; sin ella, en cambio, hasta las mejores políticas serán muy costosas”.³ Se trata, por tanto, de un activo muy importante que hay que cuidar o de crear cuando no existe; y para ello se requiere —como lo afirma J. Ramos— que el programa sea coherente, posea una instrumentación adecuada y convenza a todos (o por lo menos a la mayoría) de los agentes económicos sobre los propósitos y permanencia de las políticas puestas en práctica. La institucionalidad se refiere al establecimiento de normas de comportamiento acordadas con antelación y que permiten aminorar la incertidumbre (acotando la inestabilidad), pero cuya determinación constituye una cuestión compleja.

En la lucha contra la inflación, una reducida credibilidad contribuye a que el comportamiento de los fijadores de precios sea extremadamente diferenciado entre ellos⁴ y con respecto a las metas promovidas por el gobierno; de tal manera que no se cumplen los propósitos antiinflacionarios y el costo recesivo de las políticas se agrava. El desafío consiste —dice J. Ramos— “en encontrar alguna forma de convencer al público de que la nueva regla (reducción inflacionaria) se mantendrá, de modo que se evite incurrir en una recesión larga y profunda”. Para R. Dornbusch⁵ la poca credibilidad en las políticas afecta a los programas de estabilización, mien-

² Mayores detalles de los estilos gerenciales y de administración del antiguo y el nuevo paradigma tecnoeconómico (nuevas formas de producción) pueden encontrarse en C. Pérez, “Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo”, *El Trimestre Económico*, vol. IX (1), enero-marzo de 1992, núm. 233, pp. 50-51.

³ J. Ramos, “La macroeconomía nekeynesiana vista desde el Sur”, *Revista de la CEPAL*, núm. 38, agosto de 1989, pp. 26-29.

⁴ Lo cual se agrava con la existencia de mercados diferenciados: competitivos, de competencia imperfecta, transables en escala internacional y de precios establecidos por las autoridades gubernamentales.

⁵ R. Dornbusch, “From Stabilization to Growth”, Massachusetts Institute of Technology, Preliminary Document, julio de 1989, pp. 20-26.

¹ Kliksberg, B., *¿Cómo será la gerencia en la década de los noventa?*, documento presentado en el Seminario-Taller sobre Métodos de Análisis Comparativo de Reformas de Política Pública, organizado por el Proyecto 901/90/S45, Proyecto regional sobre reformas de política para aumentar la efectividad del Estado en América Latina y el Caribe; Santiago de Chile, 6-8 de mayo de 1991, pp. 20-29.

tras que no se promueva la entrada de capitales externos —componente esencial de éstos—, hasta que la tasa de interés local no sea suficientemente elevada como para contrarrestar la incertidumbre y el elevado riesgo existente.⁶ Por otra parte, es obvio que no sólo se afecta a los programas de estabilización sino a los de reforma estructural y a los de crecimiento económico, mientras no se promuevan en el sector privado comportamientos rápidos y acordes con las políticas implantadas, y que la reactivación económica a través del crecimiento de la inversión suele retrasarse indefinidamente por la ausencia de reglas y horizontes claros.

Antes de finalizar esta introducción es necesario resaltar que la existencia de problemas en la gerencia o gestión de la política macroeconómica también contribuyen a reducir la gobernabilidad de la sociedad por parte del Estado, “ya que el continuo estancamiento o declinación económica ha destruido la confianza popular en la capacidad gubernamental de administrar la economía”.⁷ Situación a partir de la cual usualmente se incrementa el nivel de turbulencia social y política, dando origen a una combinación de respuestas más espontáneas por parte de la sociedad y del Estado y, por tanto, menos analizadas, “más voluntaristas”, que suelen reflejar posiciones polarizadas (“más extremistas”) y generalmente, de corte más autoritario. Sin embargo, tales características omiten que los regímenes autoritarios no gozan de ventajas particulares frente a los democráticos para imponer programas de austeridad asociados a la estabilización macroeconómica.⁸

Asimismo, una gestión eficaz tiene como supuesto previo “la necesidad de una tensión equilibrada entre un Estado burocrático y el mercado [que] es clave no sólo de la lógica económica del cambio sino también de la lógica política”,⁹ ya que se necesitan capacidades estatales de dos géneros:

Habilidad tecnocrática y burocrática de formular e implantar políticas que faciliten la lógica económica del ajuste —a través del impulso de las actividades tecnocráticas y de la construcción de instituciones para implantar y sostener reformas de política en el largo plazo—, y habilidad y libertad política para aminorar los costos de este proceso, pero permitiendo que tenga lugar.¹⁰

⁶ Con los costos inflacionarios y recesivos que ello implica.

⁷ J.M. Nelson, “Las políticas de reforma económica de largo impulso”, en Nelson *et al.* (eds.), *Coaliciones frágiles: la política del ajuste económico*, México, CEMLA, 1991, p. 9.

⁸ S. Haggard y R. Kaufman, “El ajuste económico en las nuevas democracias”, en Nelson *et al.* (eds.), *Coaliciones frágiles... op. cit.*

⁹ T. Callaghy, “Estado suficiente y absorción del liberalismo en el Tercer Mundo: lecciones para el ajuste”, en Nelson *et al.* (eds.), *Coaliciones frágiles... op. cit.*, p. 151.

¹⁰ *Ibidem*, p. 42.

Por otra parte, tampoco se debe olvidar que “hasta en los sistemas autoritarios, el ajuste estructural requiere un cuidadoso manejo político de los intereses que integran la coalición de apoyo fundamental al régimen” y, por tanto, “habrá que usar algunos recursos con fines esencialmente políticos [...] y tal utilización parecerá un despilfarro desde el punto de vista de la eficiencia económica”.¹¹

En cuanto a los aspectos formales, el presente artículo se compone de cinco secciones. Las dos primeras se refieren a la presentación de los elementos teóricos; la tercera al caso bajo estudio, el cual se abordó a través del análisis de la información bibliográfica disponible y de entrevistas a un poco más de 20 ex ministros y ex viceministros de Economía y Finanzas, ex gerentes generales del Banco Central de Reserva y ex jefes del Instituto Nacional de Planificación de Perú durante la última década.¹² La cuarta sección presenta algunas reflexiones finales de carácter general —teórico— y sobre el caso en particular. Finalmente, el texto principal se acompaña de un anexo donde se presentan los resultados precisos de algunas de nuestras entrevistas, las cuales son muy ilustrativas acerca de la problemática bajo análisis.¹³

LA GERENCIA DE LA POLÍTICA MACROECONÓMICA COMO UN PROBLEMA MULTIDISCIPLINARIO Y COMPLEJO

Referirnos al tema de la gestión o gerencia de la política macroeconómica implica orientarnos hacia dos temas que confluyen en uno solo, el de gestión, sinónimo del concepto de administrar, equivalente a dirigir, gobernar y conducir; y a las políticas públicas, que son una materia de análisis de la administración, en este caso pública. Por otra parte, el propio título refleja su carácter multidisciplinario al orientarse hacia una disciplina como es la económica.

Asimismo, estas dos disciplinas básicas comprenden una serie de ma-

¹¹ J. Waterbury, “El manejo político del ajuste económico y la reforma”, en Nelson *et al.* (eds.), *Coaliciones frágiles... op. cit.*, p. 68.

¹² Las entrevistas se realizaron conforme a un cuestionario preestablecido entre enero y marzo de 1992, contando con el invalorable trabajo de Socorro Orellana, Juan Mayorca, Gisella Melgarejo y Jaime Coca.

¹³ Debemos resaltar que parte del presente documento se deriva de uno más amplio preparado por el autor conjuntamente con Socorro Orellana Manrique, titulado “Actores, estructuras y procesos en la política macroeconómica: elementos teóricos y análisis de un caso”, México, CIDE, Documento de trabajo (borrador para discusión), octubre de 1992.

terias, tanto de la economía como de la administración, que se refieren a los enfoques tradicionales sobre la política económica, sobre la planificación, elecciones sociales o *Public Choice*, teoría de la regulación y la vertiente cuantitativa orientada a la formulación, estimación y evaluación *ex ante* y *ex post* de diferentes escenarios de política a través de modelos macroeconómicos y utilizando el enfoque del "control óptimo". Por el lado de la administración se comprenden materias como las políticas públicas, la teoría de la organización en cuanto que involucra muchos procesos e instituciones, la teoría de las decisiones y el control de gestión. Por razones que no profundizaremos aquí, debemos resaltar que el tema bajo estudio tiene una naturaleza más multidisciplinaria, al mencionar que la administración se encuentra construida sobre la base de la sociología y posee como columnas fundamentales la economía, el derecho, la psicología social, la ciencia política;¹⁴ y utiliza las "ciencias duras" como las matemáticas y la estadística.¹⁵

La política macroeconómica es una parte importante de la política económica que se puede entender como el proceso mediante el cual el gobierno, a la luz de sus fines generales, establece la importancia relativa de ciertos objetivos en un nivel agregado, utilizando, si es preciso, instrumentos (cambiaros, monetarios y financieros, fiscales o de control directo) o cambios en el marco institucional, en su intento por lograr el cumplimiento de sus objetivos.¹⁶ A su vez, para poder constatar que se trata de una política pública, ceñida al campo de los agregados económicos y no de las unidades o sectores específicos, debe entenderse como "resultado de un proceso continuo de tomas de posición estatales, manifestadas a través del conjunto de previsiones, decisiones, acciones u omisiones, relativas a los problemas socialmente generados en un área determinada, que se producen en un lugar y tiempo concretos".¹⁷

Refiriéndonos al ámbito de acción de la política macroeconómica, debemos señalar que tradicionalmente se circunscribe a la búsqueda de los objetivos de empleo pleno, estabilidad de los precios, expansión de la producción, redistribución de la renta o del ingreso, incremento del tiempo libre y la reducción de las disparidades regionales. Asimismo, a estos ob-

¹⁴ J.I. Jiménez Nieto, *Teoría general de la administración, la ciencia administrativa a la luz del análisis sistémico*, Madrid, Tecnos, 1975, pp. 55-56 y 66-72.

¹⁵ Lo mismo puede revisarse en el documento de M. Cardozo, *Función de los métodos cuantitativos en el análisis de las políticas públicas*, CIDE, julio de 1991 (mimeografiado).

¹⁶ E. Kirschen *et al.*, *Nueva política económica comparada*, España, Oikos Tau, 1978, p. 21.

¹⁷ M. Cardozo, *El estudio de las políticas públicas en América Latina*, México, CIDE, mayo de 1989 (mimeografiado), p. 7.

jetivos se les pueden adicionar otros (variables intermedias ascendidas al rango de objetivos) como son la búsqueda del equilibrio de la balanza de pagos, del equilibrio o superávit en las cuentas de las finanzas públicas, del equilibrio entre la oferta y la demanda de dinero en el mercado monetario, de la asignación "óptima" de recursos, de la promoción de la competencia interna, de la promoción de consumos colectivos, de la búsqueda de la industrialización-modernización, de la protección de determinados sectores económicos y de una relativa seguridad en el abastecimiento de determinados bienes básicos, entre otros propósitos.

A pesar de lo señalado anteriormente, es difícil acotar el campo de acción de la política macroeconómica, ya que si bien se pueden poseer objetivos de carácter macroeconómico, los instrumentos y las medidas de la política pueden poseer efectos del tipo microeconómico (sobre unidades familiares y de empresas particulares) o de nivel intermedio ("mesoeconomía"). Asimismo, aunque no se desee generar una reacción en el nivel microeconómico o intermedio, la política macroeconómica tiene efectos específicos sobre dichas esferas y las acciones de unidades económicas particulares poseen impactos sobre los agregados.¹⁸

Además, la situación se hace más compleja cuando la teoría y la práctica de la política macroeconómica no cuentan con el consenso necesario para sostener que existe un solo cuerpo teórico que permite hacer frente a la mencionada problemática, sino que se dispone de un conjunto de paradigmas (formas de ver la realidad) que van desde el enfoque neoclásico en su reciente versión de la "nueva macroeconomía clásica", que niega la efectividad de cualquier política de carácter sistemático, hasta el marxista, pasando por la teoría y práctica keynesiana o poskeynesiana u otras en que se recomienda, en mayor o menor medida, la intervención estatal, pero cuya revisión no se realizará en el presente artículo.

La complejidad de la política macroeconómica es clara de acuerdo con las instituciones y procesos básicos en que se descompone. Así, para el caso de Perú, el proceso global se integra por una serie de sistemas básicos (núcleos de procedimientos específicos) que comprenden el sistema de planeación, la elaboración del programa presupuestal y el endeudamiento, la elaboración y ejecución del programa económico, la programación monetaria, el manejo de caja, la programación y ejecución de la

¹⁸ Esta situación se hace posible a partir de la tradición kaleckiana y poskeynesiana en que las modificaciones en las principales variables microeconómicas tienen efectos en el nivel agregado. Al respecto véase el trabajo de M. Kalecki, *Teoría de la dinámica económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977 y J.A. de Ocampo, *Economía poskeynesiana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

inversión pública, y la programación de precios y tarifas. Asimismo, en él participan un conjunto de instancias e instituciones como la Presidencia de la República, la oficina del Primer Ministro y el Consejo Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros (CIAEFF), el Congreso de la República y las unidades especializadas del Ministerio de Economía y Finanzas, el Banco Central de Reserva y el Instituto Nacional de Planificación, recientemente liquidado.¹⁹

En razón de la complejidad a la que hemos aludido anteriormente, es difícil definir de manera genérica cuál es el enfoque teórico pertinente para la interpretación de esta política pública y la perspectiva que involucra en cuanto a su proceso de toma de decisiones. Sin embargo, puede resultar importante reseñar que los enfoques de interpretación se ubican en términos de los “macroenfoques” (pluralistas y estatistas) y los de “alcance medio” (estilos nacionales, ecológico y sectorial).²⁰ Asimismo, de acuerdo con la visión de Allison el proceso de toma de decisiones puede corresponder al modelo racional, al organizacional u organizativo—institucional y político— o de política gubernamental o burocrática.²¹

De manera más precisa, en el enfoque pluralista se parte del supuesto de que las sociedades contienen diferentes grupos de interés y que, por tanto, la formulación y/o puesta en práctica coordinada de políticas es muy difícil de lograr, ya que se trata de producir respuestas pragmáticas o inmediatistas a las presiones de varios grupos de interés. Por el contrario, en el enfoque estatista, el gobierno tiene los suficientes grados de libertad e intereses propios como para llevar a cabo la política, en este caso macroeconómica. En los enfoques intermedios, en cambio, diferentes tipos de cultura e instituciones nacionales determinarán el tipo de instituciones y políticas públicas (por ejemplo, las respuestas a problemas de corte macroeconómico serán similares para las diferentes autoridades monetarias: Bancos Centrales de Reserva, sin interesar el país en cuestión); en otra alternativa estos criterios variarán de acuerdo con la evolución del medio

¹⁹ Al cual habría que agregar otras instancias menores y más específicas, como son las Superintendencias Nacionales de Administración Tributaria y de Aduanas, el Banco de la Nación, la Superintendencia de Banca y Seguros, la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores y el Instituto Nacional de Estadística e Informática.

²⁰ J. L. Méndez, *Enfoques teóricos recientes para el estudio de las políticas y organizaciones públicas*, México, El Colegio de México, 1990, pp. 3-11 (mimeografiado). Asimismo, puede revisarse en un trabajo del mismo autor, *La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas*, México, El Colegio de México, julio de 1992, pp. 6-19 (mimeografiado).

²¹ G. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little, Brown and Company, 1971. Existe traducción al castellano del Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Buenos Aires, 1987.

ambiente o de acuerdo con el problema de que se trate, ya que diferentes tipos de problemas implican diferentes modalidades de marcos estructurales y de grupos sociales (en otras palabras, diferentes tipos de redes políticas).

Por otra parte, si revisamos los diferentes enfoques para analizar el proceso de toma de decisiones en el sector público, es claro que la política macroeconómica en el Perú bajo el periodo de estudio no se realizó bajo el enfoque racional en el que el actor que toma las decisiones tiene la capacidad de imponer y lograr la puesta en práctica de las políticas sugeridas por él. Tampoco parecería totalmente pertinente el modelo organizativo-institucional pues aunque dicho enfoque supera la racionalidad individual, la sustituye por el intento de alcanzar niveles satisfactorios en lugar de óptimos y por el análisis detallado de la dinámica organizacional, y es claro que el proceso de la política macroeconómica involucra muy diversas organizaciones con un reducido grado de consolidación, en la que los actores políticos individuales han jugado —y juegan— un papel importante.²²

En cambio, parece más claro que el modelo de la política gubernamental o de la política burocrática es más pertinente para el análisis de episodios específicos de política en cuanto que

el que hace la política gubernamental no sólo es un tomador de decisiones calculador sino más bien un conglomerado de grandes organizaciones y actores políticos que difieren sustancialmente acerca de lo que su gobierno debería hacer sobre un tema particular y que compiten para afectar tanto las decisiones como las acciones del mismo.²³

Bajo esta perspectiva, los actores se convierten en jugadores que no optan en términos de alguna serie de objetivos estratégicos sino más bien en función de diversas concepciones generales, intereses organizacionales, internos y personales, de forma tal que las decisiones gubernamentales no se llevan a cabo por una sola selección racional “sino por medio de empujones y tirones”.

De acuerdo con lo anterior, es claro que este modelo para entender el proceso de toma de decisiones implica profundizar en el análisis de las

²² El modelo organizativo-institucional parece muy relevante para analizar el proceso de toma de decisiones en una institución más o menos consolidada, como las autoridades monetarias (Bancos Centrales de Reserva) de los diferentes países de América Latina, pero no para analizar todo el proceso de la política macroeconómica.

²³ G. Allison y M. Halperin, “Política burocrática: un paradigma y algunas implicaciones de política”, *Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, CIDE, núm. 10, segundo semestre de 1981, p. 229.

organizaciones que participan en las políticas públicas; en la necesidad de investigar los elementos que pueden influir en la fase de formulación, pero especialmente de ejecución de cualquier política macroeconómica; y de comprender el enfoque de elecciones sociales (*public choice*), en la medida en que resulta ser útil para explicar la heterogeneidad y complejidad de intereses tras una política macroeconómica específica.

Abordando en orden inverso los temas reseñados anteriormente, es claro que el enfoque de elecciones sociales,²⁴ y en especial el trabajo de Downs,²⁵ es relevante ya que el gobierno no aparece como una caja negra sino que se trata de un conjunto de personas reales (representantes elegidos, burócratas y electores), cada una de los cuales posee sus propios objetivos: maximizan beneficios sujetos a una serie de restricciones,²⁶ estos objetivos que afectan y condicionan todo el proceso de políticas públicas y, por tanto, la política macroeconómica, materia de nuestro análisis. Al respecto, la hipótesis fundamental de Downs es que los partidos políticos formulan políticas con el propósito de ganar elecciones y

que los partidos (políticos) de las democracias se comportan de manera análoga a la de los empresarios de las economías lucrativas para conseguir sus fines privados: formulan las políticas que, a su juicio, les reportarán mayor número de votos, lo mismo que los empresarios producen los productos que, a su juicio, les rendirán mayores beneficios.²⁷

No vamos a realizar aquí un análisis pormenorizado del anterior enfoque en los regímenes democráticos, pero es claro que existen elementos positivos y negativos en él. Al respecto, en la detección de problemas referidos a la gestión de la política macroeconómica podemos descubrir que algunos de ellos radican en la interacción de diferentes dinámicas de comportamiento de los actores que participan en este proceso, los cuales tienen su fundamento en una racionalidad diferente y exclusiva de cada uno de ellos, y que una visión muy tradicional sobre las políticas públicas no comprendería cabalmente, ya que supone que la generación, formulación, ejecución y evaluación de una política específica responde a una

misma lógica y dinámica de comportamiento. Ése es el aporte importante del enfoque *public choice*.

Asimismo, las relaciones entre estos actores se pueden ubicar en una situación intermedia entre el conflicto y la coordinación plena, más cercana a la realidad y que les otorga una autonomía relativa mayor o menor, si se trata de los representantes elegidos a través de votaciones o de los burócratas que tienen una dinámica particular, pero que están, finalmente, sometidos por los primeros. También es interesante destacar que la existencia de intereses diferenciados, claramente deducibles, en los actores que participan en la política macroeconómica puede dar lugar al establecimiento de reglas de comportamiento que minimicen sus modos de actuar perniciosos en aras de otros en que se promueva el bienestar colectivo, tal como lo plantea Buchanan.

Respecto a los elementos negativos del enfoque, debemos señalar que, a nuestro entender, no es apropiado sostener que el comportamiento atomístico es siempre el más adecuado para la sociedad y que las agrupaciones o grupos de interés son siempre negativas para el crecimiento económico. De igual manera, se arrastran algunos problemas como el asumir que somos perfectamente racionales y que todos nuestros deseos y sentimientos se transmiten explícitamente, omitiendo toda una interioridad (factores psicológicos) que es implícita pero que influye en los procesos de gestión, incluidos los de la política macroeconómica. Asimismo, se asume que toda esa interioridad de los actores, por ejemplo en lo que se refiere a los factores ideológicos, la cultura política y la moralidad, tiene una expresión clara y es traducible en categorías intermedias, como el deseo de los burócratas de mayor poder, y a su vez en categorías finales, como el deseo de mayores beneficios pecuniarios, todo lo cual no es necesariamente cierto. Por otra parte los conflictos entre los actores pueden tener su origen en factores psicológicos o sociológicos no explícitos.

De igual manera, para el enfoque los actores actúan con base en el conocimiento perfecto, llegando en algunos casos al extremo del planteamiento de la hipótesis económica de las expectativas racionales, mediante la cual son capaces de anticipar todo tipo de políticas sistemáticas. Al respecto, es claro que para tomar decisiones se utiliza toda la información disponible —pasada y actual— y que somos capaces de aprender de nuestros errores, pero ello no nos conduce a la previsión perfecta y, además, es muy diferente nuestra capacidad para anticiparnos a los hechos respecto de convertirlos en realidades tangibles, ya que podemos carecer del poder y de las condiciones institucionales para hacerlo.

Finalmente, no sólo se omite esa interioridad implícita de las personas, sino que no hay lugar o espacio para errores en la conducción o gestión

²⁴ Entendido como el estudio del proceso de decisiones públicas no vinculadas al mercado o simplemente como la aplicación de la economía a la ciencia política.

²⁵ A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York, Harper and Row, 1957. Existe una versión castellana: *Teoría económica de la democracia*. Aguilar, 1973.

²⁶ D. Mueller, *Public Choice II, a Revised Edition of Public Choice*, Cambridge University Press, 1989, p. 4.

²⁷ A. Downs, *op. cit.*, p. 318.

de las políticas. Así, se supone que las acciones que se deciden, que responden a los diferentes objetivos de maximización, se concretan sin problemas. Sabemos, sin embargo, que gran cantidad de problemas en la gestión corresponden a anomalías de carácter técnico y por tanto superables; aunque también hay que reconocer que en muchas oportunidades los "errores" y omisiones se pueden explicar por la existencia de intereses particulares explícitos o implícitos, reflejo de la interioridad de los actores que participan en las políticas públicas.

El actual proceso de gestión de la política macroeconómica, que implica una serie de sistemas básicos —antes mencionados— y de la participación de instituciones u organizaciones específicas, exige un análisis más detallado de estas últimas en cuanto pueden coadyuvar, frenar o matizar las decisiones que se tomen sobre la materia. Sin embargo, no existe uniformidad sobre lo que son las organizaciones. Por el contrario, se distinguen diferentes perspectivas o paradigmas; los más importantes son los que se refieren a la organización como instrumento —ente burocrático o racional—, como escenario de interacción social o de relaciones humanas, como sistema, como organismo contingente, y como estructura de acción. Al respecto, cada uno de ellos nos describe las características fundamentales de cada organización para poder establecer —por diferencia— la carencia o presencia de otros elementos que pueden influir negativamente o condicionar el proceso de gestión de la política macroeconómica.

En primer lugar, desde la perspectiva instrumental o racional "las organizaciones se describen como objetos diseñados para cumplir ciertas funciones orientadas a lograr ciertos objetivos y gobernadas por reglas predeterminadas implícitas o explícitas en el diseño".²⁸ Asimismo, tienen como características la existencia de una estructura formalizada, con división horizontal del trabajo y diseño vertical de la autoridad, objetivos escritos y un futuro que es predecible en términos de una causa única o de un conjunto limitado de causas. No vamos a realizar una revisión pormenorizada de éste o de los otros enfoques, pero es claro que, en este caso, el incumplimiento de las características básicas en alguna o algunas de las organizaciones que participan en la política macroeconómica, como la inexistencia de objetivos claros, estructuras, esquemas de subordinación, separación entre las funciones públicas y privadas, entre muchos otros elementos, puede ser causa de que se susciten problemas en la gerencia de la política macroeconómica.

Una segunda perspectiva es la que se refiere a la organización como

sistema y mediante la cual se entiende la organización como "sistema energético de insumo-resultado, en el que la energía proveniente del resultado reactiva el sistema".²⁹ Para las organizaciones importan energía, la procesan, la exportan e intercambian, poseen entropía negativa (detienen las tendencias al caos, la desorganización y la muerte), codifican y utilizan la información, tienden a mantener un estado estable y se orientan hacia el logro de objetivos, entre sus principales características. De esta manera se podrían producir problemas en la gestión de la política macroeconómica en la medida en que las organizaciones no cumplan con las características sistémicas que deben poseer (por ejemplo, relaciones inadecuadas con el entorno, inapropiado o insuficiente procesamiento de la información e inestabilidad interna, entre otros factores).

Una tercera perspectiva es la que se refiere a la organización examinada desde las relaciones humanas. Para ella la organización no es solamente un aparato económico y técnico sino un organismo social.³⁰ Se considera la organización no como un agregado de individuos aislados, sino como miembros de una variedad de grupos, destacando el papel de ellos y el de los líderes informales. Sin embargo, el propósito de esta escuela es de orden práctico: maximizar la productividad mediante la optimización del rendimiento de los trabajadores mediante el mejoramiento de la "situación social de la empresa". Para ello, los temas de atención más importantes son: motivación, satisfacción en el trabajo-productividad, liderazgo-dirección y supervisión, dinámica de grupos-trabajos en equipo y desarrollo organizacional. De la misma manera que en los enfoques anteriores, se podrían producir problemas en la gestión de la política macroeconómica porque se soslayan o subestiman los temas mencionados anteriormente.

La cuarta perspectiva organizacional relevante es la que se refiere a la organización *contingente*, que plantea que la administración y la organización deben adaptarse a las condiciones particulares que se enfrentan en cada organización, en que dependen la estructura organizacional y el sistema administrativo de factores como el medio ambiente, la tarea y la tecnología.³¹ "No existe entonces una mejor estructura organizacional que sirva para todas las circunstancias", lo que elimina la posibilidad de una organización prototipo ideal que pueda ser útil para contraponerla con las instituciones que participan en la política macroeconómica y, de esta manera,

²⁸ E. Gore y D. Dunlap, *Aprendizaje y educación, una lectura educativa de las teorías de la organización*, Buenos Aires, tesis, 1988, pp. 21, 23-32.

²⁹ C. Dávila, *Teorías organizacionales y administración, enfoque crítico*, Colombia, McGraw-Hill, 1985, p. 209.

³⁰ C. Dávila, *op. cit.*, pp. 167-168 y 171-178.

³¹ C. Dávila, *op. cit.*, pp. 227-232.

poder detectar problemas en la gestión de las políticas públicas para el periodo de análisis. Asimismo, el enfoque nos permite detectar problemas cuando se tienen formas de producción mecánicas en un entorno estable y donde se posee una estructura “normalizada”; y cuando se hace producción unidad por unidad y en un entorno inestable e impredecible, donde es muy problemático poseer una estructura normalizada y, por el contrario, ésta debe ser del tipo “orgánico”.

Finalmente, la quinta perspectiva se refiere a las organizaciones como estructuras de acción, perspectiva mediante la cual se hace frente a las visiones deterministas y estructurales sobre ellas. El enfoque trata de orientarse hacia la determinación de los patrones de comportamiento en la organización y señalar que las estructuras existen para reducir la incertidumbre. Aquí la institucionalización se entiende como “algo que le sucede a una organización a lo largo del tiempo, que refleja su propia historia, la gente que la ha formado, los grupos que encarna y los intereses creados”. De esta manera, las organizaciones, de ser instrumentos para la acción bajo determinados objetivos, se transforman en instituciones por sí mismas, lo cual provoca que el cambio racional en ellas no sea tan fácil.

Asimismo, en el enfoque se incorporan otros enfoques, como el institucional y el de la cultura organizacional, en los que “las interacciones de los individuos no se explican solamente a partir de algunos patrones o de una legalidad prescrita, sino también a partir de proyectos definidos de poder”.³² Desde esta perspectiva “las organizaciones son y deben ser explicadas como lizas de interacción política, con funciones latentes y aspectos no planeados (enfoque cultural), como producto de circunstancias históricas y tecnológicas, de decisiones humanas, de valores humanos y de luchas humanas por el poder”.³³ Para este enfoque la formulación y ejecución de políticas públicas, como la macroeconómica, puede ser apoyada, mediatizada o anulada por estos factores intrínsecos, como son la cultura organizacional u otros factores contingentes (patrones de comportamiento y conflictos por el poder).

LOS PROBLEMAS DE EJECUCIÓN EN LA POLÍTICA MACROECONÓMICA

Las políticas públicas implican una serie de etapas que se refieren a la gestación o generación de iniciativas de política, formulación y evaluación

³² E. Gore y D. Dunlap, *op. cit.*, pp. 56-64.

³³ *Ibidem*, p. 61.

GERENCIA DE LA POLÍTICA MACROECONÓMICA

ex ante, ejecución o implantación, y evaluación *ex post*. En el caso de la política macroeconómica se presentan las mismas etapas pero con un énfasis diferente. En la etapa de *gestación* “surge la problemática de la sociedad civil y comienza a ser sentida y planteada por los grupos sociales afectados o sus representantes hasta que ingresa a la agenda del organismo público responsable del área en cuestión”.³⁴

La segunda etapa que se refiere a la *formulación* se caracteriza porque

el Estado, a través de sus instancias políticas y burocráticas, sugiere alternativas de solución al problema, las analiza, evalúa sus consecuencias técnica y políticamente, negocia un acuerdo entre los sectores con opiniones divergentes y llega finalmente a una decisión que define la política que se piensa aplicar en un lugar y periodo determinado.³⁵

Al respecto no se puede ser riguroso ya que en la mayoría de las oportunidades —en mayor medida en el caso de Perú— las opciones de política macroeconómica no se consultan y, en muchos de los casos, ni siquiera se diseñaron formalmente, sino que se definieron a través de acciones concretas.

Por otra parte, esta etapa es muy problemática en el campo de la macroeconomía por la variedad de interpretaciones sobre la realidad: paradigmas diferentes, la gran cantidad de organizaciones y grupos que la tratan de condicionar (autoridad monetaria, Secretaría o Ministerio de Economía y/o de Finanzas, Instituto o Secretaría de Planificación o Planeación, Presidencia de la República, oficina del Primer Ministro, Ministerios de la Producción, Congreso y grupos de interés, entre otros), la variedad de políticas que entran en juego, en que el diseño-ejecución de una política se realiza por medio de diferentes instancias y organizaciones (cada una de las cuales implica un procedimiento determinado) y que nosotros anteriormente hemos denominado sistemas básicos. Asimismo, en esta etapa se debe prestar mucha atención a los criterios de evaluación *ex ante*, generalmente realizados a través de modelos simplificados de la realidad (*v. gr.* macroeconómicos, análisis de insumo-producto, de modelos parciales y de otras técnicas cuantitativas).

La tercera etapa se refiere a la ejecución, puesta en práctica o implantación, que consiste en la transformación de las decisiones anteriores en acciones concretas o no y en las que, en el caso de ésta y otras políticas, su

³⁴ M. Cardozo, *op. cit.*, pp. 2-3.

³⁵ *Ibidem*, p. 3.

seguimiento periódico resulta una cuestión esencial. Nosotros pensamos que la ejecución de una política es mucho más que publicar la norma legal respectiva en el diario o gaceta oficial. Se trata, en cambio, de evaluarla y corregir su aplicación de manera continua con el propósito de cumplir con los objetivos establecidos. Por último, al igual que cualquier política pública, “se procede a la evaluación de los resultados o repercusiones de la política y al análisis o búsqueda de una explicación para el caso en que los objetivos explícitos y/o implícitos no se hayan logrado”. Cardozo sugiere que esta actividad puede ser llevada a cabo por el mismo aparato estatal o por organizaciones independientes de él: universidades, partidos políticos y otros.³⁶

Como se ha señalado en la sección anterior, la problemática de la gerencia o gestión de la política macroeconómica implica una metodología de análisis compleja y multidisciplinaria que es ratificada por diversos autores. Al respecto, Etzioni³⁷ señala que la metodología de análisis de la medicina puede ser útil para la política económica en la medida en que combina el conocimiento práctico con otras numerosas disciplinas e incluye procedimientos para trabajar con alta incertidumbre. Más concretamente, la medicina utiliza simultáneamente un conjunto de disciplinas sin buscar una integración total de sus resultados o supuestos. Se establecen procedimientos sucesivos, por ejemplo, el examen inicial para determinar las causas físicas de un malestar para luego pasar a la revisión de las causas psicológicas, bajo el supuesto de que las primeras son más urgentes que las segundas.

Ahora bien, el origen de un problema puede ser diverso: genético, químico, psicológico o físico; y el análisis médico basado en una sola disciplina puede ser insatisfactorio en una alta proporción de los casos que se tratan. Para el diagnóstico se utiliza mucho de la experiencia pasada mediante el estudio de otros casos, relaciones estadísticas y otras fuentes de información práctica. Asimismo, se tienen que tomar decisiones en condiciones de alta incertidumbre, en cuanto que se trata de un sistema complejo en el que el conocimiento es parcial (lo cual es muy diferente de conocimiento imperfecto).³⁸ Los economistas, según el autor mencionado, debemos distinguir entre la economía analítica y la política económica, que requiere —en último caso— de las otras ciencias sociales.³⁹

³⁶ *Ibidem*, p. 3.

³⁷ A. Etzioni, “Making Policy for Complex Systems: A Medical Model for Economics”, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 4, núm. 3, 1985, pp. 383-395.

³⁸ A. Etzioni, *op. cit.*, pp. 388-389.

³⁹ *Ibidem*, p. 393.

Esta perspectiva multidisciplinaria, derivada no sólo del análisis de la política económica, encuentra raíces más profundas en el marco metodológico para el estudio de las políticas públicas. Al respecto, Mazmanian y Sabatier⁴⁰ consideran indispensable la necesidad de una perspectiva en seis etapas para examinar el proceso de cualquier política pública —sobre la base del modelo de Hofferbert—, que comprende la revisión de los condicionantes histórico-geográficos, las características socioeconómicas, el comportamiento político de la población, el comportamiento de las instituciones gubernamentales, el comportamiento de las élites que toman las decisiones, y el resultado final del proceso. Por otra parte, desde una perspectiva orientada hacia el análisis de la política económica, Whitehead⁴¹ sostiene que existen ocho tipos de explicaciones o restricciones políticas para explicar los patrones de administración o gerencia de la política macroeconómica en los diferentes países del Tercer Mundo. Omite, sin embargo, las características propias de las instituciones que pueden participar en ella y la existencia de factores no racionales.

Sin embargo, puede resultar interesante reseñarlos. En primer lugar, destacan las tradiciones históricas de un país en relación con otro, que los hacen diferentes; la estructura social; los intereses de los sectores políticamente poderosos; las características del sistema político (*v. gr.* que ha promovido mecanismos de consulta y compromiso entre los diferentes grupos opositores o, por el contrario, de obstaculización o veto); las propiedades formales de las instituciones políticas (por ejemplo la importancia relativa de una determinada instancia o proceso de la política); la influencia de las ideologías económicas y de las escuelas de pensamiento sobre los actores que tienen mayor peso en las decisiones de política macroeconómica; la existencia de círculos viciosos o virtuosos que hacen referencia a que algunas políticas en ejecución tienen un tiempo y secuencia determinados y que, por tanto tienen un periodo de maduración específicos.

Por último, se encuentran las explicaciones coyunturales resultado de choques externos o internos o de las características personales del líder o líderes del gobierno, entre otros factores. Para el mismo autor,⁴² estos elementos pueden ayudar a explicar por qué algunas veces se adoptan políticas no óptimas y a menudo se administran mal las crisis. Sin embargo, estos

⁴⁰ D. Mazmanian y P. Sabatier, “A Multivariate Model of Public Policy-Making”, *American Journal of Political Science*, vol. 24, núm. 3, agosto de 1980, pp. 439-442.

⁴¹ L. Whitehead, “Political Explanations of Macroeconomic Management: A Survey”, *World Development*, vol. 18, núm. 8, 1990, pp. 1133-1146.

⁴² L. Whitehead, *op. cit.*, p. 1145.

elementos no deben entenderse como anomalías del modelo del actor racional de la política económica, ya que ello no sólo sería engañoso sino también potencialmente dañino. Se trataría en cambio de conocer las “características sistémicas de la política”.

Refiriéndonos a los problemas de corte más tradicional que se pueden producir en la generación, formulación-evaluación *ex ante*, implantación y evaluación *ex post* de una política como la macroeconómica, Dror⁴³ efectúa una revisión de todo el proceso mencionado para las políticas públicas en general, examinando las características de los actores que participan, las fases óptimas y, por tanto, en su contraste con la realidad, nos permiten determinar los “problemas técnicos” que pueden surgir. En primer lugar, el autor mencionado distingue las características del comportamiento de los individuos, de pequeños grupos y del ámbito organizacional en la toma de decisiones.⁴⁴

Así, en relación con los individuos señala que a menudo ignoran el proceso, o al menos parte de él, mediante el cual se llega a decisiones. Todas las decisiones implican algún proceso subconsciente o tácito que está significativamente influido por la ubicación social, sexo, inteligencia, educación, motivaciones, sentimientos y grado de autonomía en la dirección de quien toma las decisiones. Indiscutiblemente, también influyen en él, en el momento en que se toma una decisión, el estado emocional-psíquico (ansiedad, fatiga, enojo o sufrimiento), el medio ambiente social, las opiniones de amigos y colegas, así como los canales de comunicación.

En la mayoría de los casos los procesos de toma de decisión siguen la dirección de la menor resistencia; la innovación y la creatividad parecen ser raras y distribuirse muy desigualmente entre los individuos. Los individuos casi nunca utilizan espontáneamente elementos incorporados en el “enfoque racional”, como son la búsqueda entre un conjunto amplio de alternativas, elaborando objetivos operacionales, o utilizando conceptos y herramientas rigurosas como la probabilidad, la lógica, la búsqueda de información, y variables aleatorias. Aun cuando se incorporen este tipo de técnicas, el comportamiento del individuo no tenderá a ser racional. Por otra parte, el significado pleno de una decisión a menudo no puede ser entendido sin profundizar en el análisis. Asimismo, en términos de las posibilidades de acción sobre la realidad Dror sostiene que los procesos de toma de decisiones cambian en el tiempo y pueden ser influidos por el

establecimiento de esquemas formales para la resolución de problemas, por normas establecidas por autoridades reconocidas y por el desarrollo de la personalidad.

En relación con los pequeños grupos de tomadores de decisiones, Dror señala que es difícil llegar a muchas conclusiones, por lo que simplemente plantea cinco características: los resultados de esos pequeños grupos no pueden ser deducidos solamente de las características individuales de los participantes, pero son una función de esas características y de los procesos de interacción grupal; los procesos de decisión en esta instancia están significativamente influidos por la estructura e historia del grupo, las relaciones sociales entre los participantes, la definición del papel formal del grupo, el comportamiento de los líderes formales e informales, la naturaleza del tema (complejidad, urgencia, características técnicas y otras especificaciones), entre otras variables; al participar en grupos de decisiones, los individuos suelen orientarse hacia el apoyo de la decisión tomada grupalmente y, por tanto, ésta suele ser más aceptable para todos; no existe consenso sobre la calidad de las decisiones tomadas grupalmente o sobre las tomadas individualmente, pero algunos indicios muestran al autor que, cuando las tareas requieren de alguna creatividad, información amplia, división del trabajo y reducción del azar, los grupos suelen ser más eficaces.

Respecto al proceso de toma de decisiones en las organizaciones, Dror señala que en la mayoría de los casos este proceso no se encuentra estructurado por reglas formales, excepto para facetas específicas, tales como el procesamiento de datos y los canales de comunicación. Las decisiones en realidad son llevadas a cabo por medio de canales y otros patrones que no coinciden necesariamente con los planteados oficialmente. En general, la mayoría de los funcionarios y empleados no conocen conscientemente cómo se toman las decisiones, pero un conjunto de funcionarios más preparados posee un sentimiento implícito de ese proceso y tiene más éxito por su habilidad para manejar esos procesos. Las decisiones organizacionales son estructuradas en parte por las tradiciones, las relaciones de poder y la división formal del trabajo, entre otras variables. Asimismo, estas decisiones están conformadas por una gran variedad de subdecisiones realizadas en diferentes unidades de las organizaciones.

El proceso de toma de decisiones incluye mucho de negociación y de formación de coaliciones, en las que se intercambian favores, cálculos de poder, relaciones personales y variables similares que a menudo son las que influyen de manera más importante. Las decisiones usualmente se realizan sin aclarar los objetivos operacionales, con una reducida disponibilidad de información estadística, y con una muy limitada búsqueda de

⁴³ Y. Dror, *Public Policymaking, Reexamined*, Transaction Publishers, 3ª reimp., Nueva Jersey, 1989.

⁴⁴ Y. Dror, *op. cit.*, pp. 78-84.

alternativas. Al igual que en la toma de decisiones en pequeños grupos, se sigue la ruta de la “menor resistencia”, en que la originalidad y la innovación son escasas, y las decisiones, en lugar de ser de alta calidad, son “satisfactorias”.

Tal como lo plantea Allison, los recursos se concentran en los temas en que existe presión, mientras que se descuidan las consideraciones para el mediano plazo. Asimismo, el proceso de decisiones en organizaciones tiende a tratar de minimizar el riesgo y buscar su preservación. Finalmente, el proceso de toma de decisiones en las organizaciones que sobreviven es adaptativo —y por tanto es posible inducir en ellas la transformación—, ajustándose lentamente a las nuevas necesidades y al cambio tecnológico. Sólo en condiciones muy específicas, cuando se percibe una inminente crisis o catástrofe, conducen a una reforma drástica; y esta posibilidad de reacción depende de las presiones externas, de las tradiciones y valores de las organizaciones, de la personalidad y modos de dirigir de los altos funcionarios, y de la presencia de unidades especiales que tengan un interés especial en promover el cambio. Dror concluye señalando que no hay que olvidar la existencia de organizaciones guiadas con un *crusading spirit*, de otras en las que existen procesos de alta calidad o en las que existen comportamientos de corte creativo o pensante. Sin embargo, lo que sí queda claro para este autor y para nosotros es que el proceso de toma de decisiones por parte de individuos, pequeños grupos y organizaciones, está muy lejos de ser “tan bueno” como debiera ser.⁴⁵

A continuación Dror plantea cuáles serían los problemas en cuanto a las diferentes etapas y fases de cualquier política pública.⁴⁶

- 1) No existe mucho trabajo alrededor de la fase de *metapolicymaking* que se refiere a las características básicas del sistema de toma de decisiones.
- 2) Es muy reducido el aprendizaje a través de la retroalimentación.
- 3) Reducida determinación sistemática y explícita de estrategias de las políticas públicas.
- 4) Insuficiente elaboración y ordenamiento de los objetivos operacionales de las políticas.
- 5) Reducida búsqueda de alternativas.
- 6) Es reducido el establecimiento de cronogramas precisos y de ho-

⁴⁵ *Ibidem*, p. 84.

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 120-121, 217-219 y anexo A.

rizontes de mediano-largo plazo para la formulación e implantación de políticas.

- 7) Pequeño desarrollo de componentes racionales para el proceso de toma de decisiones.
- 8) Poco desarrollo y comprensión intermedia sobre los componentes extrarracionales que intervienen en el proceso de toma de decisiones.
- 9) Existencia de pocas unidades especializadas encargadas explícitamente de evaluar, rediseñar periódica y sistemáticamente las estructuras y conocimientos, e introducir una perspectiva de largo alcance en el proceso de toma de decisiones.
- 10) Una inadecuada y descuidada distancia social y organizacional entre las unidades que hacen política y la ejecutan, y quienes motivan la ejecución.
- 11) La contribución que realizan las diferentes unidades que participan en la estructura de las políticas públicas es limitada.
- 12) Los procedimientos técnicos para la formulación y ejecución de políticas no poseen un bajo costo, no se aproximan a una condición óptima y tienen elementos distorsionantes.
- 13) La disponibilidad de mano de obra que usualmente participa en el proceso de las políticas públicas posee calificaciones medianas y los insumos de conocimiento e información son medios.
- 14) Insuficiente disponibilidad de equipo en los países en desarrollo que apoyan los procesos de toma de decisiones.
- 15) Insuficiente energía y capacidad de conducción para impulsar la ejecución de las políticas públicas, especialmente en los países desarrollados. Mientras que en los países en vías de desarrollo (y en los países comunistas) se poseen más de estas capacidades, pero dependen de la “personalidad de los líderes”.

En síntesis, para Dror el mejoramiento de las políticas públicas requiere acciones precisas —que luego detalla— en los campos del conocimiento, de capacitación del personal involucrado, en la estructura y los procesos necesarios, en el medio ambiente y en los insumos necesarios para la producción de políticas (*v. gr.* recursos económicos suficientes).⁴⁷ Sin embargo, en las recomendaciones se centra exclusivamente en elementos racionales, omitiendo otros igualmente importantes que también participan

⁴⁷ Los cuales se detallan en los capítulos del 17 al 21 del libro de Dror, pero cuya presentación y análisis no compete a los alcances de este documento.

en el proceso de las políticas públicas (*v. gr.* ideológicos, marco histórico, entorno social y regímenes políticos, entre otros), que incorporó al analizar a los actores que pueden participar en el proceso de toma y ejecución de decisiones, y que nosotros continuaremos analizando. Previamente, de acuerdo con nuestra descomposición del proceso de políticas públicas en cuanto a las etapas de generación, formulación-evaluación *ex ante*, implementación-seguimiento y evaluación *ex post*,⁴⁸ debemos señalar que adicionalmente se pueden producir problemas por:

- 1) Incapacidad o voluntad reducida para percibir las necesidades de los diferentes grupos sociales que son la fuente principal de las políticas públicas.
- 2) Inexistencia, anulación o mediatización de canales de expresión de los diferentes grupos sociales.
- 3) Incapacidad racional o "implícita" (excesiva ideologización y presencia excesiva de factores "extrarracionales") para procesar los deseos de los diferentes grupos conformantes de la sociedad civil.
- 4) Técnicas y criterios inadecuados para la evaluación *ex ante*, necesarios en la etapa de formulación.
- 5) Diagnóstico incorrecto, incompleto o parcial de la realidad a causa de elementos técnico-rationales o "implícitos" de quienes desarrollan estas actividades.
- 6) Reducido grado de apego de la "demanda social" al resultado burocrático en la etapa de la formulación de las políticas por los problemas antes mencionados.
- 7) Falta de correspondencia de ese resultado burocrático con el resto del proyecto gubernamental: ideológico y de otras normas, que pueden conducir a que la iniciativa no llegue o se modifique en el momento de su puesta en práctica.
- 8) Insuficientes recursos asignados: técnicos, económico-financieros, de personal y políticos, para promover la puesta en práctica o ejecución de las políticas.
- 9) Relaciones inadecuadas o conflictivas entre las diferentes organizaciones y/o departamentos que participan en una política pública, las cuales pueden responder a la competencia por llegar al poder, a los recursos económicos, a funciones de naturaleza contrapuesta

⁴⁸ Una síntesis de dicha periodización puede encontrarse en la tesina presentada por Rodolfo García del Castillo para obtener el grado de maestro en Administración Pública, *Aproximación a un modelo de seguimiento de política pública*, México, tesis de maestría, CIDE, agosto de 1989, pp. 91-97.

(*v. gr.* los bancos centrales en relación con las secretarías de Hacienda) y a una diferente "cultura organizacional" que incorpora una ideología y modos de comportamiento diferentes (por ejemplo las secretarías de Economía o de Planeación-Presupuesto suelen impulsar el cambio mientras que las autoridades monetarias suelen ser conservadoras).

- 10) Imprecisión de los objetivos, estrategias, acciones precisas, cronogramas y responsables en la ejecución de políticas.
- 11) Aversión al cambio e incapacidad de las autoridades organizacionales para promover tanto la formulación como la implantación o evaluación de las políticas públicas.
- 12) Seguimiento inadecuado de las políticas en ejecución, reduciendo su efectividad y eficiencia.
- 13) Criterios inapropiados de evaluación *ex post*.
- 14) Sistemas inapropiados de información y de canales de comunicación que entorpecen las diferentes etapas del proceso de las políticas públicas.

En una perspectiva complementaria, Nakamura⁴⁹ presenta una evaluación de lo que es el libro de texto tradicional sobre políticas públicas, enfrentándolo con la realidad, a fin de sugerir la incorporación de una serie de materias al análisis, lo cual nos sirve para la determinación de problemas en las diferentes fases de la política pública. En términos más concretos, señala que el proceso de formulación de políticas no es tan racional, ya que

el mundo es menos conducido por los cálculos de los tomadores de decisiones que por el cambio de las circunstancias en las cuales se desenvuelven [...] Las concepciones de los problemas son moldeadas por las preferencias, y éstas cambian con las modificaciones en los problemas, en las soluciones, en los participantes y en las oportunidades. [Traducción libre del autor.]⁵⁰

En la citada dirección Nakamura, citando a Weiss, plantea que la organización que hace políticas (*policymaking organization*) es una colección de opciones con miras a problemas; materias y sentimientos en espera de situaciones en las que deben presentarse, porque es necesario tomar

⁴⁹ R. Nakamura, "The Textbook Policy Process and Implementation Research", *Policy Studies Review*, vol. 7, núm. 1, otoño de 1987, pp. 142-154.

⁵⁰ R. Nakamura, *op. cit.*, pp. 146-147.

decisiones; soluciones en busca de materias en las que serán respuestas; y hacedores de política en busca de trabajo.

En segundo lugar, la formulación de políticas no es clara y las coaliciones que apoyan las iniciativas son inestables. La evaluación de las políticas no es exclusivamente técnica, sino que incorpora una perspectiva política de manera tal que el proceso de la política pública en todas sus etapas debe ser considerado como una unidad compleja, en la que todas las etapas se encuentran interrelacionadas y la secuencia no es tan clara como se plantea en el libro de texto.

Una de las áreas en que se presta mucha atención al proceso de las políticas públicas es la que se refiere a la fase de implantación o ejecución de las políticas, sobre las que existen muy diversos modelos que van desde el "modelo lineal de implantación".⁵¹ mediante el cual el fracaso en la ejecución de una política se encuentra en la ausencia de apoyo político o en la resistencia de las instituciones, hasta concepciones más integrales que engloban una serie de problemáticas apropiadas para el análisis de nuestro caso. Para Grindle y Thomas la fase de implantación, más que lineal, es interactiva, ya que la iniciativa de reforma política puede ser alterada o eliminada en cualquier etapa de su ciclo de vida a causa de las presiones y reacciones de quienes se oponen a ella.⁵² De éstos, algunos pueden ser más eficaces para influir en los funcionarios de alto nivel del gobierno, otros afectan a los gerentes o administradores del propio proceso de ejecución, siendo usualmente estos últimos los que manejan los recursos necesarios para la implantación.

En términos más precisos, el modelo interactivo comprende una agenda de políticas que es un conjunto de propuestas de cambio, de las cuales se seleccionan algunas (etapa de decisión); posteriormente dichas decisiones se confrontan en la arena pública y burocrática en la que se decide, en un proceso complejo, su implantación o rechazo. De ahí, para su ejecución se requieren recursos políticos, financieros, gerenciales y técnicos que pueden generar diversos resultados potenciales en función de la combinación de los diversos elementos reseñados anteriormente. Como contrapartida, los elementos que es necesario tener en cuenta para que se llegue a implantar una política —lo que es una interpretación personal sobre los mencionados autores— se refieren a analizar primero el "medio ambiente" (arena pública y burocrática) en el contexto de la política en

ejecución, para evaluar si existen condiciones y capacidad exitosa para ponerla en práctica. Y en segundo lugar, asegurar los recursos financieros, gerenciales o administrativos (capacidad de coordinar los insumos necesarios para implantar las políticas), técnicos y políticos que permitan su ejecución.

En cuanto a este último elemento sería necesario preguntarse si la propuesta de política promueve una mayor legitimación del régimen, ¿promoverá reacciones?, ¿cuál es el grado de autonomía del gobierno?, ¿existe consenso de apoyo en la élite (los medios de comunicación, la comunidad financiera, el sector privado, las fuerzas armadas o los líderes religiosos)?, ¿tiene el gobierno la capacidad de neutralizar o convencer a la oposición? Asimismo, se debe evaluar si los que apoyan o se oponen a las medidas particulares se encuentran concentrados geográficamente; si los grupos se encuentran organizados alrededor de intereses comunes y con capacidad de respuesta inmediata; y si poseen o no mayores conocimientos de la realidad y la capacidad de conseguir información más rápidamente.

Prosiguiendo en la dirección citada, Lester *et al.*⁵³ presentan un trabajo muy ilustrativo sobre la materia, en el que describen y analizan de forma concisa pero brillante la evolución de las investigaciones sobre la fase de implantación y proponen algunas líneas de trabajo para el futuro. Más concretamente, definen cuatro etapas de evolución, de las cuales las más relevantes para nosotros son la segunda y la cuarta, ya que en la primera (entre 1970 y 1975) se orientaron hacia el análisis de casos específicos sin desarrollar modelos dinámicos de interpretación del proceso de implantación para detectar y explicar problemas posibles, y ofrecer una guía para enfrentarlos. En la segunda etapa (entre 1975 y 1980) se desarrollaron diversos trabajos para identificar los factores que pueden explicar el éxito o fracaso de las propuestas de política. Posteriormente, la tercera etapa (1980-1985) fue básicamente de aplicación de los esquemas metodológicos elaborados anteriormente; en la cuarta etapa (entre 1985 y 1987) se presentó un nuevo esfuerzo de síntesis y revisión. De estos trabajos de la segunda y cuarta etapa resaltan el de Van Meter y Van Horn,⁵⁴ quienes identifican seis variables que permiten explicar el éxito o fracaso en la puesta en práctica de políticas públicas:

- 1) Estándares y objetivos de política.
- 2) Recursos para poner en práctica las políticas (fondos y otros incentivos).

⁵¹ M. Grindle, y J. Thomas, "After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries", *World Development*, vol. 18, núm. 8, 1990, pp. 1164-1165.

⁵² *Ibidem*, pp. 1166-1167 y 1174-1178.

⁵³ J. Lester *et al.*, "Future Direction in Implementation", *Policy Studies Review*, vol. 7, núm. 1, otoño de 1987, pp. 200-216.

⁵⁴ J. Lester *et al.*, *op. cit.*, pp. 202-208.

- 3) Comunicación interorganizacional y actividades para la ejecución.
- 4) Características de las agencias que ponen en práctica las políticas (*v. gr.* tamaño del grado de control jerárquico y vitalidad organizacional, entre otros).
- 5) Condiciones económicas, sociales y políticas (*v. gr.* naturaleza de la opinión pública, naturaleza de los grupos de interés que apoyan las políticas, recursos y nivel económico dentro de la jurisdicción de implantación, entre otros).
- 6) Disposición de los ejecutores de las políticas.

Otro modelo importante en la misma dirección fue el de Sabatier y Mazmanian en 1980, en el que los autores identificaron 17 variables independientes agrupadas en tres grandes categorías: la docilidad del problema (*tractability of the problem*), la capacidad de normar para la implantación (*ability of statute to structure implementation*) y las variables no normativas que afectan la implantación (*nonstatutory variables affecting implementation*). En relación con la categoría sobre la docilidad del problema se incorporan los temas: disponibilidad de teoría, técnica y tecnología válidas, diversidad del comportamiento de los grupos-objetivo, y comportamiento necesario para el cambio. En el caso de los aspectos normativos de la implantación destacan la claridad y la consistencia de los objetivos, la incorporación de una adecuada causalidad, la dotación de recursos financieros, la integración jerárquica con y entre las instituciones ejecutoras, las reglas de decisión de las agencias y el reclutamiento de funcionarios. Finalmente, en cuanto a los aspectos no normativos destacan las condiciones socioeconómicas, el apoyo, o no, a las propuestas de política, la percepción media sobre el problema, las actitudes y recursos de los grupos de la localidad, el apoyo, o no, del exterior, y el grado de compromiso y las habilidades de liderazgo de los encargados de la ejecución. En el mismo año (1980), pero menos completo, se tiene el modelo de Edwards que identifica cuatro factores que afectan al proceso de implantación: comunicación, recursos, disposición de los ejecutores y estructura burocrática.

En la cuarta etapa destacan dos modelos, el de Sabatier en 1986 y el de Goggin *et al.* en 1987. En el caso del primero se combinan las dos perspectivas que señalábamos al inicio de esta revisión. Más concretamente, se interrelacionan activamente cuatro esferas que se refieren al subsistema político, a las restricciones y recursos del subsistema de actores, al sistema relativamente estable de parámetros, y al subsistema de eventos externos. Más en detalle, en el subsistema de parámetros relativamente estables o permanentes se incorporan los atributos básicos del área del problema, la

distribución básica de los recursos naturales, los principios o valores fundamentales de carácter sociocultural y de la estructura social, y las reglas constitucionales básicas. En el subsistema de eventos externos se contemplan los cambios en las condiciones socioeconómicas y en la tecnología, las modificaciones sistemáticas en las coaliciones de gobierno, las decisiones políticas y efectos de otros subsistemas. Luego de la interacción de estos dos subsistemas se pasa por el filtro de las restricciones y recursos, para finalmente transcurrir al subsistema político, en el que actúan las diversas coaliciones a favor o en contra de las diversas iniciativas de cambio y en el que el gobierno define su programa de acción (sin embargo, en este esquema parece subestimarse un poco la acción burocrática). De igual manera, este subsistema influye en el de eventos externos, que a su vez toma parte en otro proceso de selección y puesta en práctica de decisiones. En otra dirección, el modelo de Goggin *et al.* se orienta a explicar el proceso de puesta en práctica de decisiones para los casos en que participan gobiernos locales y estatales, de manera tal que la capacidad de implantación estaría dada por la interacción y negociación de las restricciones, capacidades, motivaciones y resultados esperados de las decisiones entre los gobiernos locales, estatales y el federal.⁵⁵

También resulta particularmente ilustrativo examinar cuáles son las perspectivas que se han utilizado en los estudios sobre la implantación de políticas públicas y que reflejan su carácter multidisciplinario, las cuales son abordadas y complementadas (al incorporar la perspectiva o lente cultural) por Yanow.⁵⁶ Concretamente, el autor mencionado señala que existen cuatro perspectivas en los diferentes estudios sobre implantación que comprenden: perspectiva o lente de las relaciones humanas, perspectiva política, perspectiva estructural y perspectiva sistémica.⁵⁷

Cada una implica una idea sobre cuáles son los factores clave que permiten explicar la materia. En el caso del enfoque de las relaciones humanas el objeto de atención son los individuos y las relaciones interpersonales, enfocando su análisis en la psicología social de los roles, expectativas, formas de comportamiento, necesidades, motivaciones, liderazgo, incentivos, disposición personal para el cambio, existencia de un compor-

⁵⁵ Para finalizar el artículo, los autores presentan unas críticas sobre la literatura en esta materia, refiriéndose a su pluralismo conceptual, tal vez con un número excesivo de variables explicativas; sobre su naturaleza restringida y un relativo carácter no acumulativo. Asimismo, sugieren que se profundicen los aspectos conceptuales y de medición de las diversas hipótesis.

⁵⁶ D. Yanow, "Criticisms: What Implementation Research has not Taught Us", *Policy Studies Review*, vol. 7, núm. 1, otoño de 1987, pp. 103-115.

⁵⁷ D. Yanow, *op. cit.*, pp. 103-107.

tamiento personal ineficiente, falta de habilidad en las relaciones interpersonales, ignorancia de la necesidad de motivar a los participantes en la implantación, entre otros elementos que son fuente de problemas y sobre los cuales es necesario actuar.

Bajo el lente político los actores principales son los grupos y las relaciones entre los diferentes grupos (intergrupales) y se acepta el conflicto como un ingrediente natural de las relaciones humanas, centrando la atención en el poder, la influencia, los intereses, la construcción de coaliciones, la negociación y los juegos políticos (estrategias y tácticas de comportamiento). Desde la perspectiva estructural el sujeto de atención es la organización en sí misma y en especial su diseño, ya que es el elemento crucial que regula el comportamiento entre los diferentes actores organizacionales antes que los factores psicológicos, psicosociales o políticos. Aquí se examinan la estructura burocrática, los modelos de control, las modalidades y las líneas de ejercicio de la autoridad, la asignación de tareas, y los espacios de control que pueden facilitar o trabar las decisiones de política.

Por último, la perspectiva sistémica examina las relaciones de interdependencia entre subunidades organizacionales y organizaciones derivando sus conceptos analíticos de dos fuentes: 1) el sistema ecológico con subsistemas o celdas con membranas semipermeables y en interacción con su respectivo medio ambiente; y 2) el sistema cibernético orientado por objetivos y con mecanismos autocorrectivos como los organismos biológicos. De esta manera, en este enfoque se presta atención a la definición de objetivos, a la coordinación de información y de decisiones, a los mecanismos de retroalimentación, a la comunicación, a las relaciones inter e intragubernamentales y a las vinculaciones con el medio ambiente. Así, en el caso del proceso de puesta en práctica de la política macroeconómica, la vaguedad o el establecimiento de objetivos no realistas, una excesiva complejidad en las relaciones entre las diferentes unidades o agencias del gobierno, las presiones del medio ambiente, y deficientes canales de comunicación y retroalimentación, entre otros factores, son fuente de fracasos.

Es importante anotar que la distinción entre los diferentes lentes o perspectivas es sólo de carácter analítico, ya que éstos a menudo son utilizados en varias combinaciones al analizar casos específicos. En relación con nuestra materia y periodo específico de investigación vamos a encontrar que los problemas en la puesta en práctica de las políticas macroeconómicas se ubican en todas las perspectivas, produciéndose cambios en el énfasis según la naturaleza específica de la política y de los factores que participan en cada periodo o coyuntura particular.

Asimismo, como también lo plantea Yanow,⁵⁸ no se puede asumir que los ejecutores de políticas estén aislados de un contexto histórico general y de valores, y que la explicación del éxito o fracaso en la puesta en práctica de políticas está confinada a los factores que se hacen presentes en la etapa poslegislativa. Así, existen múltiples interpretaciones y significados de la realidad que pueden ser la razón para explicar las dificultades en la fase de implantación, dando origen a la perspectiva cultural que sugiere que el comportamiento de las "agencias" no está siempre orientado hacia objetivos, y que algunos de ellos son simplemente actos expresivos (*expressive acts*) que incorporan aspectos no necesariamente racionales; y por este motivo se requiere de una perspectiva diferente de análisis que permita interpretar mejor los modos de actuar, las razones para la compatibilidad y el conflicto entre los actores y el papel de la persuasión.

Desde esta perspectiva pueden incorporarse tanto una visión agregada que tome en cuenta a la cultura en general, mediante la cual se pueden racionalizar las diferentes formas de actuar y pensar de un grupo social determinado y en la que los aspectos ideológicos, que están presentes en los diferentes individuos miembros de una sociedad, pueden desempeñar un papel importante para explicar tales pautas de conducta;⁵⁹ y otro ámbito circunscrito al de las organizaciones y que se denomina "cultura organizacional". En el primer ámbito, los actores lo son por sus relaciones, y éstas tienen un significado y un sentido genérico e interpretador que actúa en la coyuntura, en la contingencia y en la circunstancia, con sentido desde la estructura y un mundo de vida simbólico y explicativo.⁶⁰ En tanto que en el segundo ámbito, sin abordar todas las visiones diferentes sobre el fenómeno y en el que las características de lo social o de lo organizacional tienen mayor o menor influencia,⁶¹ puede pensarse que las organizaciones son organismos que adaptan las características influyentes del ambiente según el movimiento de los otros organismos que componen el sistema, naciendo y muriendo en una lucha por la diferenciación y la adaptación.⁶²

Por todas estas razones debe quedar claro que la fase de implantación, y en general todo el proceso de las políticas públicas —y por tanto de la política macroeconómica—, debe comprender una perspectiva multidisci-

⁵⁸ D. Yanow, *op. cit.*, pp. 108-112.

⁵⁹ Al respecto se sugiere revisar el capítulo 2 del libro de M. Limoeiro Carlozo, *La ideología dominante*, México, siglo XXI Editores, 1975.

⁶⁰ D. Arellano, *Teoría de la organización y análisis organizacional: hacia nuevos paradigmas*, México, CIDE (Documento de Trabajo 6, Administración Pública) 1992, p. 32.

⁶¹ Una discusión detallada sobre el tema se encuentra en *ibid.*, pp. 31-44.

⁶² *Ibidem*, pp. 37-38.

plinaria que permita determinar un gran número de problemas y de recomendaciones de orden práctico que les hagan frente. Asimismo, la contribución de cada uno de estos factores explicativos del proceso general de políticas públicas y la explicación del éxito o fracaso en la etapa de implantación varía conforme a las características particulares de cada caso o experiencia real bajo análisis. Precisamente en la siguiente sección abordamos la presentación general de los principales problemas de la gerencia de la política macroeconómica en el Perú durante la última década.

DETECCIÓN DE ELEMENTOS PROBLEMÁTICOS CON BASE EN LA EXPERIENCIA BAJO ANÁLISIS

Como se comentó en la introducción, la presente sección resulta de las entrevistas realizadas a personas que estuvieron directamente vinculadas con el proceso de toma de decisiones en el campo de la política macroeconómica durante los últimos 11 años en el Perú, incluyendo a ex funcionarios importantes de los gobiernos del presidente Belaúnde (1980-1985), del presidente García (1985-1990) y del primer año del presidente Fujimori (1990-1991).

En términos formales presentamos sólo una parte de los resultados de estas entrevistas, reagrupadas en cuatro materias principales: importancia del tema, partidos políticos-planes de gobierno y acciones de política; el papel de las organizaciones; principales problemas en los sistemas básicos, y las fases de la política.⁶³ Asimismo, es importante resaltar que, para aligerar la lectura del texto principal, una parte relevante de los resultados precisos de las entrevistas se presentan en el anexo.

Importancia del tema, partidos políticos-planes de gobierno y acciones de política

En primer lugar, se les interrogó sobre si juzgaban importante la necesidad de estudiar los problemas de gestión de la política macroeconómica. Casi el 100% de los entrevistados contestó en forma afirmativa, señalando que los problemas en la gerencia de la mencionada política son muy importantes.

⁶³ No se incorporaron los resultados que se refieren a los mecanismos de participación de la sociedad civil en la toma de decisiones ni otros problemas específicos que fueron muy importantes para nuestra investigación de campo.

En segundo lugar, se les interrogó sobre cuál era el peso que asignaban a un conjunto de elementos que pueden intervenir en el proceso de la política macroeconómica —tomando como base la lista proporcionada por Whitehead, presentada en la sección anterior—, y respondieron⁶⁴ que, en primer lugar, influyen los grupos de poder económico, en segundo lugar, las políticas macroeconómicas se encuentran afectadas por factores ideológicos tanto del partido político en el gobierno como de los presentes en toda la sociedad. En tercer lugar, los intereses de los diversos grupos sociales se tienen en cuenta en el proceso de la política. En cuarto lugar, y a una distancia muy pequeña de los factores anteriores, participan los intereses políticos, para que luego, con un peso similar, participen factores de tipo histórico que acotan el comportamiento del gobierno, el papel (modo de actuar) de las instituciones públicas que participan en el proceso y eventos exógenos no previstos.

Sin embargo, debemos acotar que esta interrogante no fue contestada por algunos de nuestros entrevistados y, asimismo, dado su carácter subjetivo, las respuestas están condicionadas por aspectos ideológicos y por su propia experiencia personal en cuanto directivos de instituciones públicas en un momento del tiempo. Por ejemplo, para uno de los entrevistados los organismos financieros internacionales y la opinión de los Estados Unidos tienen un peso importante en las decisiones de la política macroeconómica. Para otro, la opinión de los miembros del gabinete (Consejo de Ministros) es crucial para entender las decisiones de política macroeconómica que se ponen en práctica. Los factores históricos (tradicición) son importantes para un ex gerente general del Banco Central de Reserva de Perú (BCRP); y las instituciones públicas, para un ex jefe del Instituto Nacional de Planificación, que tuvo problemas con su maquinaria técnico-administrativa.

Igualmente relevante para medir la importancia de la problemática de la gerencia de la política macroeconómica es la pregunta acerca de un porcentaje aproximado de las iniciativas de política presentadas por ellos que se llegaron a concretar en forma íntegra, fueron modificadas o no llegaron a ser efectivas. Al respecto sólo contestó nuestra interrogante la mitad de nuestros entrevistados destacando que, en promedio, 38% no se hicieron efectivas, 35% sí se pusieron en práctica y 27% fueron modificadas.

“La planificación adquiere importancia en la medida en que ésta precede a la acción”.⁶⁵ Comúnmente se ha observado que los planes de go-

⁶⁴ Como la interrogante establecía valores porcentuales, se ha obtenido el valor promedio de las respuestas para todos los entrevistados.

⁶⁵ C. Matus, “Planificación y gobierno”, *Revista de la CEPAL*, núm. 31, abril de 1987, p. 161.

bierno ofrecidos en las campañas electorales por los distintos partidos políticos se distancian de la acción efectiva una vez que llegan al poder. Los planes planteados por los líderes políticos son muchas veces dejados de lado, ya sea por problemas coyunturales que no hacen viable su ejecución, o quizás por futuras aspiraciones políticas de esos mismos líderes, o tal vez porque en realidad no existen planes concretos e integrales de gobierno y en las campañas sólo se presentan ideas clave que deben ser muy bien planteadas a los electores.

De acuerdo con las entrevistas realizadas, 11 de 21 entrevistados consideran que las propuestas de los partidos no se concretaron porque los planes fueron hechos para la campaña y con fines electorales. Por el contrario, sólo 4 de los 21 entrevistados consideran que las propuestas sí se concretaron pero no tuvieron los resultados esperados, señalando, entre otras razones, que estuvieron mal diseñadas, se hizo un mal diagnóstico de la situación económica, no se apuntó a los problemas estructurales y, finalmente, que en el momento de intentar poner en práctica las iniciativas se produjeron conflictos políticos.

Por otro lado, se señala que el partido político triunfante tiene que enfrentarse a todo el sistema gubernamental y termina reconociendo que resulta diferente planear de tener que enfrentarse a la realidad, ya que muchas veces, alentados por un excesivo voluntarismo, no son capaces de realizar un análisis más profundo de la realidad. Asimismo, sus propuestas carecen de objetivos de largo plazo y, por tanto, sus planes de gobierno sólo suelen responder a lineamientos ideológicos que únicamente ofrecen soluciones de corto plazo. Ante esta falta de planeación de la gestión gubernamental encontramos gobiernos que usualmente improvisan ante problemas cotidianos, que reaccionan en forma tardía e incorrecta ante cuestiones coyunturales.

Aproximadamente 8 de 21 personas que tuvieron que tomar decisiones y asumir responsabilidades en el proceso de gestión de la política macroeconómica están de acuerdo en señalar que este divorcio entre lo ofrecido en la campaña política y lo que se hace una vez que se está en el gobierno es consecuencia, principalmente, de diagnósticos equivocados de la situación por la que atraviesa el país y de que existe una coyuntura totalmente diferente a la prevista.

Asimismo, por lo menos 4 de los 21 entrevistados atribuyen este problema a la falta de coordinación entre la anterior y la nueva administración. Cada nuevo ministro trae sus propios asesores y comienza el tradicional enfrentamiento entre asesores y personal de las unidades de línea —quienes son los que generalmente se mantienen en cada institución a pesar de los

cambios en el gobierno—; no existe un consenso mínimo de objetivos comunes, lo que hace imposible que se puedan llevar a cabo muchos de los planteamientos iniciales del plan de gobierno.

Existen diferentes instancias en el proceso formal de diseño de políticas económicas: programa electoral, plan de gobierno y acción de gobierno. Cada una de estas instancias presenta agentes, restricciones y criterios de eficacia totalmente distintos.⁶⁶

En el programa electoral los políticos se proponen lograr la mayor cantidad de votos. El criterio de eficacia que se plantea en la instancia electoral es el de ganar la elección. Los planes de gobierno presentados se adecuan más a fines políticos. Esto trae como consecuencia que los programas de gobierno presentados en las campañas electorales sean dejados de lado porque, dada la coyuntura por la que atraviesa el país, simplemente no son aplicables.

Ocho de los 21 entrevistados afirmaron además que los programas de gobierno se dejan de lado porque los márgenes de maniobra resultan más estrechos de lo que se suponía en el diagnóstico del plan, fundamentalmente por presiones de los grupos de poder que se encuentran infiltrados en los partidos políticos, ya que “tuercen, retrasan y modifican las medidas de política económica” (R. Cavero).

Es entonces cuando el electorado observa cómo la opción por la que votó no llega a poner en práctica lo que ofreció, o cómo las decisiones tomadas por el nuevo gobierno son contrarias a las planteadas en la campaña electoral.

Por esta razón, en la elaboración de los planes de gobierno se debe dejar de lado todo diagnóstico excesivamente voluntarista orientado únicamente a fines políticos, llevar a cabo un análisis profundo de las dificultades estructurales heredadas, modernizar y hacer más eficiente la acción del Estado, y romper con el tradicional divorcio que se da entre el político y el técnico. Al respecto, el propio sistema ha establecido el hábito de dar relevancia a las cuestiones políticas, relegando las cuestiones técnicas.

Los partidos políticos deben trabajar más estrechamente con análisis técnicos, plantear propuestas factibles, no sólo para aliviar los problemas inmediatos sino para sentar las bases para el desarrollo de largo plazo.

Se debe crear capacidad de gobierno mediante una formación adecuada de los líderes, esto se lograría estrechando más los contactos entre la esfera de lo político y la de lo técnico, lo que permitiría, una vez ya en el gobierno, una acción política práctica y eficiente.

Sin embargo, no todo es responsabilidad de los partidos políticos. La

⁶⁶ C. Matus, *op. cit.*, p. 161.

crisis es institucional y del propio sistema lo que provoca que el diagnóstico y las propuestas planteadas en campaña difieran del problema real una vez que se está en el gobierno.

Asimismo, se debe crear conciencia en la ciudadanía para que dé su voto, no al candidato de mayor carisma, sino a un programa económico elaborado e integral.

En la instancia del plan económico se observa el trabajo de los técnicos en la formulación de un diseño económico racional pero siempre supeditado a cuestiones políticas. Otro problema que se observa, tanto en la instancia del plan económico como en la de la acción gubernamental, es que las personas que elaboraron los planes de gobierno no son llamados a participar en la conducción económica del país y en la puesta en práctica de las políticas planteadas.

Casi nunca se plantea a los ministros o secretarios a dónde se quiere llegar, cuál es el objetivo final que se propone el nuevo gobierno; lo que usualmente sucede es que los nuevos ministros suponen a dónde se quiere llegar, traen sus propios asesores, quienes tienen sus propios puntos de vista, y es por eso que muy pocas veces se logra hacer efectivo lo planteado en el plan de gobierno.

Por otro lado, una vez en el gobierno, el administrador se ve abrumado por problemas de la coyuntura, obligado a satisfacer demandas inmediatas, y observa cómo lo planteado en la campaña prácticamente no es viable, cambiando así su plan de acción.

El papel de las organizaciones participantes

Las instituciones llamadas a participar en la gerencia de la política macroeconómica, como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Banco Central de Reserva de Perú (BCRP) y el Instituto Nacional de Planificación (INP), cumplen un papel fundamental en la gestión de dicha política. No obstante, existe la percepción de que estas instituciones no cumplen adecuadamente con el papel que les compete.

De acuerdo con la opinión de los entrevistados sobre el comportamiento habitual de las instituciones que participan en la gestión de la política macroeconómica, 10 de 21 opinan que las instituciones obstruyen y neutralizan la formulación de la política, señalando para esto diversas razones como:

- El manejo aislado en el interior de cada institución, que se traduce en una total falta de coordinación y de coherencia en planteamientos con respecto a las otras.

- La reducida calidad técnica del personal que labora en estas instituciones (con excepción del BCRP), lo cual es consecuencia directa de las bajas remuneraciones y la politización en la selección del personal.
- La no existencia de una carrera burocrática (también consecuencia de una baja remuneración).
- La falta de continuidad en el manejo de las instituciones.

Por el contrario, 6 de 21 entrevistados afirmaron que estas instituciones sí apoyan el manejo de la gestión de la política macroeconómica pero en forma muy limitada, porque simplemente se someten incondicionalmente al Ejecutivo y a presiones políticas. Además, todos ellos coinciden en que la capacidad de apoyo técnico es muy restringida, por las razones señaladas anteriormente.

Sin embargo, algunos entrevistados (3 de 21) manifestaron, entre otras opiniones, que la influencia de las instituciones es prácticamente nula.

Respecto a las instancias donde las decisiones de política económica pueden ser distorsionadas o truncadas, señalan que los factores que más distorsiones produjeron fueron los partidos políticos, las instituciones públicas y los grupos sociales (en el ámbito de los grupos sociales organizados tales como los gremios, entre otros).

Por otro lado, algunas opiniones señalan que muchas veces las decisiones se distorsionan en la etapa de implantación o de ejecución de las políticas por la falta de una adecuada gerencia de las instituciones públicas, la incapacidad operativa de éstas e incluso simplemente porque los encargados de la implantación no están de acuerdo con una determinada medida y proceden a mediatizarla.

En cuanto a la coordinación y al tipo de relación que existe entre las instituciones que participan en la gestión de la política macroeconómica, la gran mayoría de los entrevistados (16 de 21) coincidió en señalar que no existe una relación fluida entre ellas.

Por el contrario, sostuvieron que la relación es básicamente conflictiva, ya que cada uno trata de imponerse sobre las demás. Por otra parte, el trabajo de cada institución se realiza —en la mayoría de los casos— en forma aislada e incluso ni siquiera tienen información y supuestos comunes.

Sólo 3 de 21 señalaron que existe alguna coordinación que básicamente se circunscribe a aspectos muy puntuales y de corto plazo y que en todo caso, esta coordinación depende mucho más de las altas esferas políticas y casi nunca se da por iniciativa propia de las instituciones.

Ante la interrogante de si existe o no una crisis en las instituciones

que participan en la gestión de la política económica, 12 de 21 coincidieron en afirmar que sí hay una profunda crisis institucional. Las razones que se aducen son, principalmente:

- Inestabilidad normativa, continuos cambios en todos los ámbitos de la administración (funcionarios y personal de mando medio), falta de calificación del personal a causa, entre otras cosas, de los bajos sueldos.
- Falta de claridad en cuanto a los objetivos; no hay objetivos comunes.
- Las responsabilidades y funciones a través de cada función no están bien delimitadas, lo cual produce una falta de coordinación dentro de cada institución.
- Inestabilidad política.
- Visión “cortoplacista” y afán de protagonismo personal de los encargados de las instituciones.
- Mala gerencia.

Asimismo, varios de los entrevistados coinciden en señalar que la mayor crisis está en el MEF, “porque el ministro llega con un equipo que se instala en el piso nueve y no le interesa que el resto del ministerio funcione adecuadamente”, actitud que justifican por la incapacidad técnica de los profesionales “de carrera” del MEF.

El resto de los entrevistados declaró no saber si se debía hablar propiamente de una crisis, y sostiene que cada institución tiene sus características y dificultades, por lo que habría que analizar cada una para poder decir si hay o no crisis. Además, consideran que una crisis institucional se produce cuando una institución no responde a los cambios de política implantados y, por tanto, la crisis debe interpretarse en función de lo que se busca.

Principales problemas en los sistemas básicos y en las fases de la política

En esta sección se pretende destacar los principales problemas técnicos de los sistemas básicos de la política macroeconómica y de las vinculaciones entre ellos, para luego examinar los elementos críticos de las diferentes fases de ella.

En primer lugar, en cuanto a la información disponible y a la capacidad de análisis en las diferentes áreas de actividad de la política macroeconómica

en las diferentes instituciones participantes (finanzas públicas, sector externo, sector monetario-financiero y sector ingresos-producción), la mayoría de nuestros entrevistados señaló que es regular y mala la información y los análisis en los sectores de ingreso-producción y de finanzas públicas. Mientras que son más aceptables los del sector externo y los del sector monetario-financiero. Sin embargo, los resultados varían conforme a la variable específica mencionada para cada uno de estos sectores. En términos precisos, existe consenso de que la información y el análisis sobre la problemática de distribución del ingreso y del empleo es mala. En segundo lugar, respecto a la capacidad adquisitiva e ingresos de la población, hay quejas importantes a propósito de la información y de los estimados del producto interno bruto global y sectorial.

En relación con las variables de las finanzas públicas, se señala que los mayores problemas se producen en los ingresos no tributarios y en las empresas públicas no financieras; mientras que, en cuanto al sector externo, la información y el análisis sobre las políticas comerciales y sobre restricciones arancelarias-para arancelarias son regulares.

En relación con las vinculaciones entre los diferentes sistemas básicos de la política macroeconómica destacan las mayores calificaciones negativas para las interrelaciones del sistema de planeación con el programa económico, del primero con el presupuesto público-endeudamiento y con el programa monetario, así como con la programación de precios y tarifas y sobre el manejo de caja, y es menos negativo en relación con la programación y ejecución de la inversión pública. En segundo lugar, se señala que la vinculación entre la programación de los precios y tarifas y el programa presupuestal y de endeudamiento es muy débil, al igual que lo es su vinculación con la programación monetaria y la inversión pública.

También es deficiente la vinculación de la programación monetaria con la programación de la inversión pública y de esta última con el manejo de caja.

En general, si se examinan todas las vinculaciones entre los diferentes sistemas básicos, éstas tienden a ser regulares o malas, con excepción de las establecidas entre la programación económica y la presupuestal-endeudamiento, y el manejo de caja; entre el manejo de caja⁶⁷ y la programación [presupuestal-endeudamiento] y entre el manejo de caja y la programación monetaria.

En cuanto a las principales fases del proceso de la política macroeconómica respecto a la etapa de formulación, se preguntó si se tiene clara conciencia del abanico de opciones de política económica antes de tomar una decisión de política.

⁶⁷ Sin embargo, para nosotros éstas también mantienen vinculaciones deficientes.

Al respecto, 13 de 21 de los entrevistados respondió que, en efecto, no se tienen en cuenta todas las posibles opciones de política macroeconómica, señalando que, por lo general, no se hace un análisis profundo de las opciones existentes, no se debaten suficientemente las alternativas y, por lo general, la determinación de la opción es más resultado de criterios políticos que técnicos.

Por el contrario, 6 de 21 opinan que sí se tiene clara conciencia del abanico de opciones antes de tomar una decisión. Generalmente quienes señalan esto se basan en su experiencia personal en alguna de las instituciones consideradas.

Respecto a la opinión sobre si la perspectiva de mediano y largo plazo es usualmente incorporada en el manejo económico cotidiano, 16 de 21 entrevistados manifestaron que, en efecto, las perspectivas de mediano y largo plazo no eran tenidas en cuenta en el manejo económico. Además, coincidieron en señalar que la causa principal de esto era que el gobierno no podía conducir adecuadamente el manejo de la coyuntura y, por tanto, no le quedaba tiempo para incluir el mediano y largo plazo, situación que se ha presentado durante los últimos 12 años. Sólo uno de los entrevistados manifestó que de alguna forma sí se incluye la perspectiva de mediano y largo plazo.

En relación con las razones por las que los planes elaborados por el INP no se llegaron a concretar, destacan, según nuestras entrevistas, su naturaleza eminentemente teórica, el hecho de que no tenían en cuenta las restricciones a las cuales estaba sometida la economía, no establecían los mecanismos para convertirlos en realidad, y porque no resultaban del consenso de los principales agentes económicos, sociales y políticos, entre otras razones.

Respecto a las etapas en que se presentan mayores problemas en el proceso de la política macroeconómica, 5 de 21 entrevistados señalaron que los mayores problemas se producían en el diseño de la política (formulación), y 4 de 21 manifestaron que los problemas principales ocurrían en la puesta en práctica de las políticas. El resto de los entrevistados mencionó otras etapas tales como la evaluación, la elaboración del diagnóstico, la falta de claridad en cuanto a las metas (de la etapa de formulación), la existencia de información poco precisa que afecta a todas las fases de la política, entre otros elementos.

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Aunque sin haber demostrado con estadísticas y otros métodos matemático-estadísticos el grado de incumplimiento de los ofrecimientos políticos en el periodo y experiencia bajo análisis respecto a las medidas económicas puestas en práctica ni cómo no se cumplen las metas allí planteadas, es claro que existe una visible insatisfacción sobre los procedimientos y mecanismos mediante los cuales se toman, implantan y evalúan decisiones en el campo de la política macroeconómica, que aparentemente abarca no sólo a la sociedad civil sino también a los principales actores protagonistas de éstas.⁶⁸

Así, queda claro que conducir una política como la macroeconómica —tanto como las otras políticas públicas— implica poseer capacidades y conocimientos que van más allá de la teoría y la política económicas. Es necesario ser un buen gerente con todas las connotaciones tradicionales que el término implica, estar al tanto de las nuevas formas de administrar, resultado del nuevo paradigma tecnoeconómico y de las mayores exigencias de transparencia y democratización, pertinentes a todo funcionario público.

El quehacer adecuado de la política macroeconómica implica una perspectiva multidisciplinaria que exige conocimientos del derecho, la ciencia política, la teoría de la organización, políticas públicas y, obviamente, de la economía en diferentes materias, como la sociología, la psicología, y la utilización de las “ciencias duras”, entre las principales disciplinas.

A través de la revisión de la experiencia concreta, y a la luz de nuestras entrevistas, nos es posible concluir sobre la pertinencia de una serie de enfoques teóricos revisados en las dos primeras secciones del artículo. Son relevantes las perspectivas de Allison, Dror, Downs, Lester y Yanow, entre las de muchos otros. Nos damos cuenta de que efectivamente, tal cual lo plantea Etzioni, el análisis de la política macroeconómica y de la económica en general requiere un enfoque similar al que posee la medicina al analizar a un paciente cualquiera; lo cual implica un trabajo complejo y delicado.

Finalmente, si bien en este documento se realiza un recuento de enfoques pertinentes y de su validación sobre la base de una experiencia concreta, es claro que el interés que nos motiva a estudiar el tema es el poder brindar algunas recomendaciones de orden práctico que permitan mejorar la gerencia de la política macroeconómica en el Perú y, de esta

⁶⁸ Obviamente no pretendemos que nuestros resultados se consideren como representativos de un universo de tomadores de decisiones sino, simplemente, como un pequeño muestreo de opiniones entre quienes tuvimos la “dicha y desdicha” de ser funcionarios públicos.

forma, incrementar su eficacia y eficiencia en aras de elevar las condiciones de vida de nuestra población. Como se puede inferir de aquí, hay mucho que hacer en el campo de los sistemas básicos, las principales fases de la política, las relaciones interinstitucionales, las “formas de administrar”, la estructura de las organizaciones y las relaciones personales y profesionales de los tomadores de decisiones, entre otros elementos, en un ambiente que contribuya a una mayor transparencia, participación y democratización de toda la sociedad.

ANEXO: RESULTADOS PRECISOS DE LAS ENTREVISTAS

Importancia de la problemática

- “son tremendamente importantes. Son muy difíciles de predecir porque a veces hay muchas diferencias de funciones y objetivos de las instituciones ” (J. Palomino).
- “por supuesto que son muy importantes [...], hay que enfrentarse, por ejemplo, a rigideces de tipo institucional que no permiten [realizar] un trabajo efectivo” (J. Alba).
- “En general, el principal problema es el relativo divorcio que existe entre la toma de decisiones y el aparato administrativo para aplicarlas” (F. Sánchez Albavera).

Contenido y aplicabilidad de los planes de gobierno

- “Los planes de gobierno no se aplican en la parte ya ejecutiva del gobierno” (E. Cornejo).
- “El programa económico está desligado totalmente del periodo electoral” (R. Cavero).
- “Porque se tratan generalmente de programas de mediano y largo plazo en un país que posee problemas estructurales, rigideces, defectos y nuevos elementos que surgen” (C. Robles).
- “No se plantean grandes propuestas, y en general se refieren a problemas inmediatos que afectan a la población” (F. Sánchez A.).
- “Lo que toman de los planes son ideas, fuerzas que tratan de interpretar desde el punto de vista político” (E. Cornejo).

- “Se fijan en qué es lo que quiere el electorado que se le diga y eso es lo que se le tiene que decir” (R. Cavero).
- “Se produce un quiebre entre [...] el discurso político y las decisiones de política económica que ya en el ejercicio del poder deben ser tomadas” (C. Rivas Dávila).
- “A la hora de ponerlos en práctica los márgenes de maniobra resultan más estrechos de lo que uno suponía en el diagnóstico del plan” (E. Cornejo).
- “Primero se formula la propuesta política y luego los técnicos tienen que acomodar sus propuestas económicas a las políticas” (J. Alba).
- “El político debería encuadrar su mensaje dentro de la formulación técnica que corresponda a la realidad del país” (J. Alba).
- “...Se deben dejar de lado la demagogia, el cálculo electoral y todas las consignas de tipo político que tienden a retrasar cualquier propuesta seria de política económica que pueda hacerse” (J. Alba).
- “Reconocimos lo gigante que era el aparato público” (M. Guerrero).
- “Es el propio sistema el que no brinda los elementos de maduración necesaria para que los planes de gobierno sean cada vez más importantes dentro de una estrategia de campaña” (E. Cornejo).
- “Desvían las medidas que estaban contempladas en su plan de gobierno pero que no pueden ser aplicadas porque ciertos grupos de poder que han participado en el proceso político mediatizan, retrasan y modifican las medidas de política económica” (R. Cavero).
- “Como que los planteamientos se usan para las campañas pero no necesariamente son lo que los políticos están dispuestos a hacer cuando lleguen al gobierno” (J. Palomino).
- “El responsable de llevar a cabo el programa económico no es ni ha sido partícipe en el plan de gobierno elaborado. A veces ni lo conoce” (R. Cavero).

Sobre los sistemas básicos y las fases de la política macroeconómica

- “Creo que generalmente no se debaten suficientemente las opciones que hay [...], los gobiernos se encasillan en una opción y discuten variantes de esa opción, pero no todo el abanico de opciones” (J. Palomino).
- “Normalmente un gobierno ya tiene la direccionalidad, lo que le falta es saber cómo llegar, cuáles son las medidas de política que se deben aplicar” (R. Cavero).

- “Si se estudian varias posibilidades, se hacen varias simulaciones. En el IPN estudiábamos varias alternativas” (J. Tantaleán).
- “Creo que, en general, en el MEF se trabaja con varias alternativas y finalmente se hace una de la selección, lo que no existe es que el Consejo de Ministros como tal, asuma la política económica de por qué no funciona el CIAEF, de tal manera que, en ese sentido el abanico de opciones se juega más en terrenos del MEF y del BCRP que en el terreno de la decisión política de los ministros” (J. Abugattas).
- “Casi nunca. [...] Mi interpretación del problema peruano es que en el Perú se han ido acumulando una serie de problemas que no han sido resueltos en su debido tiempo. Entonces, los gobiernos de los últimos 30 años se han dedicado a atender la coyuntura y, como la coyuntura es cada vez más crítica, es cada vez más atendida” (J. Palomino).
- “Creo que no se toma usualmente en el manejo cotidiano, principalmente porque siempre hay urgencias [...] Yo creo que también el sector empresarial busca rentabilidad muchísimo más alta en el corto plazo y no se preocupa de la rentabilidad en el largo plazo. La perspectiva de largo alcance es más complicada, cuesta más” (J. Abugattas).
- “No se tiene la visión de mediano y largo plazo, simplemente porque no existen objetivos nacionales”
- “Si así fuera, seríamos un país en vías de desarrollo. Aquí se trabaja la coyuntura como si el mundo se fuera a acabar. Realmente nunca se ha tomado en serio un plan de desarrollo de largo y mediano plazo” (J. Alba).
- “Yo creo que hay variables de corto y mediano plazo que provienen de la tradición política de Perú y de algún sentido común; provienen también de algunas elaboraciones que no han sido pensadas, hay un cierto diseño de largo plazo de los gobernantes, pero es un diseño muy elemental” (J. Jurado).
- “Un primer problema usual en planificación es que se hacía generalmente un buen diagnóstico, pero a la hora de hacer la propuesta jamás se tenía en cuenta, por ejemplo, restricciones financieras, es decir, se hacía un análisis de tipo económico como si se tuviesen todos los recursos del mundo. Nunca se ha tenido en cuenta la escasez de recursos como un factor importante para el diseño [...], las prioridades no están claras [...] Otra cosa es que muchas veces se ponían elementos rígidos en el plan [...]” (J. Abugattas).

- “Creo que los planes elaborados por el INP son muy teóricos [...], en el plan se pone todo lo que uno quiere que se haga, pero sin examinar si uno tiene las fuerzas suficientes para hacerlo [...] No hay un balance de todos los recursos necesarios para llevar adelante el plan” (J. Palomino).
- “Porque hay una disociación muy grande entre hacer planes y ejecutarlos [...]” (C. Ferrari).
- “Los planes nunca fueron serios [...], fueron documentos inservibles porque las instituciones y autoridades no creían en ellos [...] El INP era una fábrica de planes de desarrollo que no tenían técnica [...]” (J. Alba).
- “Los planes de desarrollo no resultan de un consenso político, no son orientadores de la función del Estado y se convierten en documentos de propuesta que no son asumidos explícitamente por el gobierno central [...]” (F. Sánchez Albavera).
- “Porque ellos trabajan el mediano plazo y casi nadie se identifica con el mediano plazo [...]” (G. Saberbein Ch.).
- “Son exactamente teóricos, no tienen una correlación con la realidad [...]” (C. Rivas Dávila).
- “Porque el INP ha estado un poco ausente del gobierno [...]” (J. Candela).
- “El INP dejó de tener vigencia con el régimen militar. Una vez que terminó el régimen militar y vino la democracia el INP entró en una etapa de inacción [...]” (S. Antunez de Mayolo).
- “En la ejecución, porque hay mucho “teléfono malogrado” en la administración pública. La idea central se disuelve en el seguimiento, ya que no hay equipos de la misma altura de los que formulan y ejecutan. No se le da importancia al seguimiento, sin embargo, es muy importante” (G. Saberbein Ch.).
- “El principal problema es qué elementos se tienen en cuenta en el diseño, si está mal, todo estará mal [...] Una cosa es tener en cuenta todos los factores y otra es buscar metodologías simplificadas. A veces, por un exceso en la elaboración de la metodología que vamos a usar, terminamos haciendo unos modelos macroeconómicos que requieren tal fineza de datos para funcionar que cuando falta un dato el modelo falla [...] En países como los nuestros necesitamos metodologías más simples [...]” (J. Abugattas).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALARCO, G., P. Del Hierro, C. Salas (1990), *Economía peruana: 1985-1990. Enseñanzas de la expansión y del colapso*, Fundación Friedrich Ebert de Perú, Lima, agosto, 1990.
- ALARCO, G. y S. Orellana (1992), *Actores, estructuras y procesos en la política macroeconómica: elementos teóricos y análisis de un caso*, México, CIDE (Documento de Trabajo, borrador para discusión), noviembre.
- ALLISON, G. (1977), *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little, Brown and Company. Existe una traducción al castellano del Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Buenos Aires, 1987.
- ALLISON, G. y H. M. Halperin (1981), "Política burocrática: un paradigma y algunas implicaciones de política", *Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, CIDE, núm. 10, segundo semestre, pp. 227-254.
- ARELLANO, D. et al. (1991), *Propuesta metodológica para el análisis y diseño de la política pública*, CIDE, abril, 137 p. (mimeografiado).
- ARELLANO, D. (1992), *Teoría de la organización y análisis organizacional: hacia nuevos paradigmas*, México, CIDE (Documento de Trabajo 6, Administración Pública).
- BACCHUS, W. (1981), "El Contexto de la elaboración de política exterior", *Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, CIDE, núm. 10, segundo semestre, pp. 255-274.
- BUCHANAN, J. (1990), *Ensayos sobre economía política*, México, Alianza Editorial Mexicana.
- BURKE, J. (1987), "A Prescriptive View of the Implementation Process: When should Bureaucrats Exercise Discretion?", *Policy Studies Review*, vol. 7, núm. 1, otoño, pp. 217-231.
- CARDOZO, M. (1989), *El estudio de las políticas públicas en América Latina*, México, CIDE, mayo (mimeografiado).
- (1991), *Función de los métodos cuantitativos en el análisis de las políticas públicas*, México, CIDE, julio (mimeografiado).
- CALLAGHY, T. (1991), "Estado suficiente y absorción del liberalismo en el Tercer Mundo: lecciones para el ajuste", en J. Nelson et al. (eds.), *Coaliciones frágiles: la política del ajuste económico*, México, CEMLA.
- DÁVILA, C. (1985), *Teorías organizacionales y administración. Enfoque crítico*, Colombia, McGraw-Hill.
- DORNBUSCH, R. (1989), *From Stabilization to Growth*; Massachusetts Institute of Technology, Preliminary Document, julio.
- DOWNS, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper and Row. Existe una versión castellana publicada con el nombre de *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar, 1973.
- DROR, Y. (1987), "Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación", *Revista de la CEPAL*, núm. 31, abril, pp. 99-110.
- (1989), *Public Policy Making, Reexamined*, 3ª reimp., Nueva Jersey, Transaction [Publishers].
- ETZIONI, A. (1985), "Making Policy for Complex Systems: A Medical Model for Economics", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 4, núm. 3, pp. 383-395.
- GARCÍA DEL CASTILLO, R. (1989), *Aproximación a un modelo de seguimiento de política pública*, tesis de maestría en Administración Pública, CIDE, agosto.
- GORE, E. y D. Dunlap (1988), *Aprendizaje y educación, una lectura educativa de las teorías de la organización*, Buenos Aires, Tesis.
- GRINDLE, M. y J. Thomas (1990), "After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries", *World Development*, vol. 18, núm. 8, pp. 1163-1181.
- HAGGARD, S. y R. Kaufman (1991), "El ajuste económico en las nuevas democracias", en J. Nelson et al. (eds.), *Coaliciones frágiles: la política del ajuste económico*, México, CEMLA.
- HUGHES B. (1981), "El contexto interno de la política exterior norteamericana", *Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, CIDE, núm. 10, segundo semestre, pp. 275-290.
- JIMÉNEZ NIETO, J.I. (1975), *Teoría general de la administración. La ciencia administrativa a la luz del análisis sistémico*, Madrid, Tecnos.
- KIRSCHEN, E. et al. (1978), *Nueva política económica comparada*, España, Oikos Tau.
- KLIKSBERG, B. (1991), "Cómo será la gerencia en la década de los noventa?", documento presentado en el Seminario-Taller sobre Métodos de Análisis Comparativo de Reformas de Política Pública, organizado por el proyecto HOL/90/S45, Proyecto Regional sobre Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- LESTER, J. et al. (1987), "Future Direction in Implementation", *Policy Studies Review*, vol. 7, núm. 1, otoño, pp. 200-216.
- MATUS, C. (1987), "Planificación y gobierno", *Revista de la CEPAL*, núm. 31, Santiago de Chile, abril, pp. 161-177.
- MAZMANIAN, D. y P. Sabatier (1980), "A Multivariate Model of Public Policy-Making", *American Journal of Political Science*, vol. 24, núm. 3, agosto, pp. 439-468.
- MÉNDEZ, J.L. (1990), *Enfoques teóricos recientes para el estudio de las políticas y organizaciones públicas*, El Colegio de México (mimeografiado).
- (1992), "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", El Colegio de México (mimeografiado).
- MUELLER, D. (1980), *Public Choice II. A Revised Edition of Public Choice*, Cambridge University Press.
- NAKAMURA, R. (1987), "The Textbook Policy Process and Implementation Research", *Policy Studies Review*, vol. 7, núm. 1, otoño, pp. 142-154.
- NELSON, J. (1991), "Las políticas de reforma económica de largo impulso", en J. Nelson et al. (eds.), *Coaliciones frágiles: la política del ajuste económico*, México, CEMLA.

- RAMOS, J. (1989) "La macroeconomía keynesiana vista desde el Sur", *Revista de la CEPAL*, núm. 38, agosto, pp. 7-30.
- WATERBURY, J. (1991), "El manejo político del ajuste económico y la reforma", en J. Nelson *et al.* (eds.), *Coaliciones frágiles: la política del ajuste económico*; México, CEMLA.
- WHITEHEAD, L. (1990), "Political Explanations of Macroeconomic Management: A Survey", *World Development*, vol. 18, núm. 8, pp. 1133-1146.
- YANOW, D. (1987), "Criticisms: What Implementation Research has not Taught Us", *Policy Studies Review*, vol. 7, núm 1, otoño, pp. 103-115.

Gestión y política pública, vol. II, núm. 1, enero-junio, 1993

Alain Delcamp

La descentralización francesa y Europa*

Si bien 1992 marca el décimo aniversario de las primeras leyes de descentralización, para muchos franceses es, sobre todo, sinónimo de "plazo europeo". Era pues tentador operar un acercamiento entre estos dos acontecimientos simbólicos. De hecho, a Europa le interesa de manera directa o indirecta la descentralización en diversos niveles: las colectividades territoriales son de ahora en adelante sujetos de derecho europeo, incluso socios, cada vez más reconocidos por la Comunidad Europea. Muchas de las colectividades más importantes de Francia no se equivocaron al instalar en Bruselas, a semejanza por ejemplo de los *Länder* alemanes, verdaderas antenas a medio camino entre la oficina de turismo y la del cabildo. Esto es porque la opción de la política europea en lo que concierne principal —pero no únicamente— a la política regional puede afectar de manera sensible al futuro de regiones que requieren la definición de programas. Poco a poco se esfuman las reticencias del Estado bajo la triple presión de sus propias dificultades financieras, que le impiden destinar al fomento de los recursos del país las sumas por demás enormes que serían necesarias, de sus compromisos internacionales, que dan al mercado un lugar cada vez más importante en sus opciones, y del irresistible crecimiento de poderes locales deseosos de afirmar su joven personalidad en una Europa multipolar.

Aun cuando las colectividades territoriales francesas ya no pueden pretender ser por su riqueza *relativa*, las primeras beneficiarias de fondos estructurales orientados prioritariamente hacia la recuperación de las regiones periféricas o del sur europeo, deben estar presentes para beneficiarse

* Este artículo se reproduce con autorización del autor. Traducción del francés de Irma Leticia Valera Jaso.

plenamente de los nuevos programas innovadores que no dejan de multiplicarse por iniciativa de la Comisión y del Parlamento (en materia de investigación o de formación principalmente) sin que las medidas de ejecución estén aún claramente definidas.¹ Las colectividades territoriales, y en particular las regionales, pueden compensar así, mediante una acción “de campo” en las oficinas de Bruselas, las desventajas que una administración demasiado segura de sí misma o gobiernos perdidos a menudo en querellas de principio han acumulado poco a poco frente a socios más concretos y más agresivos.

¿Podrían ignorar las colectividades territoriales esa dimensión europea mediante la cual la Comisión o incluso la Corte de Justicia podrían exigir que Francia respete las reglas relativas a la competencia que enmarcan, sin duda, más el intervencionismo económico que los textos iniciales de las leyes de descentralización? No siendo aún por completo sujetos de derecho europeo (todavía el Estado debe responder por las faltas cometidas por las colectividades territoriales), las colectividades territoriales y las materias que les atañen son cada vez más objetos del derecho europeo. Las directrices sucesivas ya en vigor relativas a los trabajos y a los mercados se dirigirán al menos tanto a las autoridades locales como a las autoridades estatales, ya que en general se considera que la cantidad de mercados públicos que habría pasado por las autoridades locales representaba en Francia más de 20% desde 1988 y que esta cantidad iba en aumento constante. La posición de estos mercados era particularmente eminente en la rama de construcciones e ingeniería civil, en las que ocupaban el primer lugar con más de 40% (invirtiendo los municipios para este fin casi tanto como el propio Estado).² Este porcentaje destaca, si fuera necesario, una realidad que a veces escapa a la toma de conciencia colectiva, a saber, que las tres cuartas partes de las inversiones públicas civiles en Francia son obra de poderes locales. En este sentido, la descentralización sólo ha confirmado una antigua realidad.

Por último, las nuevas reglas relativas a la libre circulación de personas

¹ Ni previstos los créditos, siempre consumidos.

² Según el censo de la Comisión Central de los Mercados, que abarca especialmente los hospitales y las oficinas públicas de *HLM* (viviendas de renta moderada), la parte que corresponde a las diferentes colectividades territoriales en el conjunto *colectividades locales* se establecía en 1986 en 43.8% para los municipios, en 19.9% para los departamentos y en 3.5% para las regiones.

FUENTES: Ministerio de Finanzas, el censo de los mercados públicos de 1986 a 1989, *Notes bleues*, núm. 504; *Le monteur des travaux publics*, 10 de junio de 1988.

No obstante, si nos referimos a las cifras de 1986 proporcionadas por la Fundación para la Gestión de las ciudades, la parte de las colectividades territoriales dentro del conjunto de mercados públicos sigue siendo inferior a las de otros países europeos, principalmente de Alemania (67%), de Bélgica (66%), de Italia (53%) y del Reino Unido (37%).

y al libre establecimiento, tal como fueron interpretadas por la Corte de Justicia, hicieron que el difícil equilibrio del *status* de la función pública territorial pudiera abrirse para naturales de otros países del mercado común.

Así, para las colectividades territoriales descentralizadas Europa aparece cada vez más como uno de los marcos de base para su actuación, lo que implica una adaptación de las mentalidades y, por lo menos, una evolución en la formación de sus técnicos.

Por otra parte, aun cuando la descentralización puede considerarse demasiado tardía para que logre moderar ciertas evoluciones irremediables (tales como la repartición muy desigual de la población en la Francia metropolitana), llega a tiempo para liberar energías que el yugo nacional francés había adormecido desde hacía mucho tiempo. Europa, continente histórico, vuelve a dar todas sus oportunidades a la geografía, imponiendo una visión renovada de su territorio, portador de sinergias olvidadas: apertura española, eje renano, redes alpinas, norte ampliamente abierto hacia sus vecinos del Benelux y también a los de más allá de la Mancha, etc. La descentralización llega sin duda en el momento preciso para permitir el desarrollo de contactos que el Estado hipercentralizado no hubiera podido promover y que, de cualquier manera, no hubiera podido tolerar.

La descentralización es pues un elemento necesario de la vocación europea de Francia y, sin lugar a dudas, uno de sus triunfos. ¿Podríamos decir que es también uno de los caminos que llevan a una especie de “normalidad” europea y que también participa con este fin de la “excepcionalidad” francesa por demás relevante?³

Ésta es en efecto la gran pregunta, puesto que al francés, poco dispuesto por naturaleza a volverse hacia el exterior, nada le gusta más que encontrar en el extranjero algunas lecciones que le convengan o que, lo que es más frecuente, alimenten su autocrítica.

En el campo de la descentralización, el derecho comparado europeo está destinado a alimentar las reservas sobre la experiencia inaugurada hace diez años y a denunciar su insuficiencia. En general, surgen dos cuestiones: por una parte, la dispersión de las estructuras y la acumulación de los niveles y, por la otra, la autonomía fiscal.

Si bien es cierto que Francia es el país campeón en todas las categorías en cuanto a número de estructuras locales —cabe recordar que son tan numerosas, particularmente en el nivel municipal, como las de todos los

³ A este respecto podemos remitirnos prioritariamente a la obra colectiva de François Furet, Jacques Julliard y Pierre Rosanvallon publicada con el título *La République du Centre*.

países de la CEE reunidos—, se tienen muy poco en cuenta las obligaciones administrativas propias de un espacio infinitamente menos poblado que el de los países vecinos y al mismo tiempo mucho más vasto, con excepción de España: incluso la Alemania de 1991 era sensiblemente inferior (356 000 contra 550 000 km²). Existe así una obligación que parece justificar, de cualquier manera, un *costo de estructura* notoriamente más elevado. Quizá también podríamos interrogarnos sobre las razones que hicieron que las estructuras locales francesas resistieran mejor que las de otros lugares la voluntad de agrupamiento que se desarrolló generalmente en nombre de lo óptimo dimensional en los años sesenta. Además de la realidad de la vida local o del sistema de representación, que por mucho tiempo ha dado preferencia a las opciones locales respecto a las opciones nacionales, la explicación parece encontrarse en la gran asimilación que se ha dado desde hace mucho tiempo, a diferencia por ejemplo del Reino Unido, entre vida local, democracia y simbolismo republicano. Tampoco resulta indiferente notar que las fusiones municipales sólo se llevaron a cabo, la mayoría de las veces de manera autoritaria, en una parte de Europa: principalmente al noroeste, con la notoria excepción de los Países Bajos.

Indiscutiblemente la experiencia francesa ha sobreestimado el aspecto democrático respecto a la eficacia tecnocrática, a la que en cambio se le dio rienda suelta a escala nacional.

Incluso si hoy podemos estar de acuerdo en que muchos municipios ya no poseen lo mínimo vital para sobrevivir solos, nos cuesta trabajo ver cómo podrían trasladarse al caso político francés los métodos aplicados en los países vecinos. Sin duda, más vale dar preferencia a la cooperación —a fin de cuentas ya muy desarrollada— y a las adaptaciones pragmáticas de la carta municipal que sumirse otra vez en las querellas casi teológicas que se habían creado entre 1960 y 1975. Ésta es, además, la vía a la que parecen haberse alineado, con más o menos ganas, los sucesivos gobiernos cuyo proyecto de ley de orientación sobre la administración territorial de la república, en proceso de discusión, es uno de los testimonios más recientes.

La experiencia extranjera tampoco aporta elementos decisivos en cuanto a la legitimidad de las fusiones sistemáticas, salvo quizá en las grandes aglomeraciones. En efecto, lancemos algunas miradas retrospectivas: creación de estructuras municipales descentralizadas (Rotterdam) o, al menos, desconcentradas (Amberes); existencia de *distritos* dotados de consejos electos en la mayoría de las grandes ciudades de Alemania; algunos países lamentan haberse privado así de una red de animadores benévolos y de participación democrática, al punto de recrear varios miles de mandatos

electivos locales (Suecia). Las propias ideas respecto al *historial* de los países con una fuerte democracia local comienzan a evolucionar.⁴

En fin, la fusión no ha suprimido el interés de las fórmulas de cooperación, como podemos verlo en los diferentes *Länder* alemanes del oeste (enumeramos así, por ejemplo, 393 “comunidades administradas” en Baviera que agrupan 1 287 de los 2 052 nuevos municipios).

Lo mismo sucede con la superposición de niveles: no es propia de Francia. Si podemos oponerle legítimamente la arquitectura dual de Dinamarca o la del Reino Unido, ¿qué podríamos decir de los seis o siete niveles alemanes —federación, estado, distritos, circuitos (*Kreises*), órganos de cooperación intermunicipal, municipios (*gemeinde*) o de los belgas (estado, región, comunidad, provincia, intermunicipios, municipios—? A este respecto no hay *modelo europeo* absoluto al que convenga aproximarse.

El problema residiría más bien en los diferentes modos de articulación entre niveles y en la elección del nivel al que se dará preferencia. En efecto, la verdadera diferencia entre el *modelo napoleónico adaptado* y los demás modelos reside en las relaciones entre los poderes. Hoy día nos volvemos con menos ganas hacia la Gran Bretaña (excepto si se examina en detalle la repartición de las facultades en materia educativa que deja, por ejemplo, a la totalidad del personal docente a cargo de las colectividades locales) que hacia las nuevas democracias de la posguerra como son Alemania, Italia o España. En efecto, esos tres países comparten la característica, igual que Bélgica (comprometida en una reforma radical pero progresiva del Estado desde 1970), de haber repensado por completo todas sus instituciones conforme a un esquema federal o casi federal, dando prioridad a un eslabón que podríamos calificar de *regional*.

Esos regímenes, sin embargo, no pueden ser calificados en sentido estricto de *descentralizados*: en esos países, aun si la afirmación puede sufrir algún matiz, la principal esfera de decisión no es la nacional sino la federal. Esto da como resultado una repartición invertida de las facultades con respecto a la lógica que fundamenta la construcción del Estado unitario, sea cual fuere la fórmula constitucional que se conserve; para convencerse bastará con recordar que en Alemania los *Länder* emplean más de 50% de los agentes públicos de tiempo completo y que la federación se queda muy

⁴ En un artículo que prolonga la obra que había provocado algo de escándalo en el momento de su aparición, el politólogo estadounidense Douglas E. Ashford hace notar muy oportunamente que: “los principales hombres políticos británicos no tienen necesidad de una curul local para disfrutar del poder y del prestigio de una función nacional” (“British Dogmatism and French Pragmatism Revisited in The New Centralism. Britain out of Step in Europe?”, *The Political Quarterly*, Oxford-Cambridge, 1989, pp. 77-93).

atrás (con poco más de 10%), y aún más atrás, las colectividades locales (municipios y *Kreises*). Es forzoso hacer notar que Francia todavía está lejos de la cuenta. Aun cuando la proporción esté lejos de ser la misma en Bélgica, en España y sobre todo en Italia, existe una diferencia natural —mucho más importante que la diferencia de tamaño o de población a la que quisiéramos confinarla—⁵ entre la región francesa y los niveles con los que quisiéramos compararla: no son colectividades descentralizadas sino, por lo menos, colectividades *autónomas* y casi Estados⁶ dotados de cuasi constituciones (leyes *especiales* en Bélgica, *estatutos* en España) y, en todo caso, una parte del poder legislativo.

Una contraparte, a menudo mal percibida, es sin duda una autonomía jurídica, menos fuerte que en Francia, de las colectividades descentralizadas (municipios o colectividades del mismo nivel) cuyo *status* —bajo reserva de garantías constitucionales a veces reducidas— es de la competencia de la colectividad regional. Paradójicamente, y a pesar de las críticas a las que se expone sobre todo por parte de los funcionarios locales electos, la descentralización francesa resulta así menos liberal para las regiones (a causa de la existencia de un Estado que conserva una función de árbitro dentro del marco del derecho), pero relativamente protectora de las colectividades que son los departamentos y los municipios.

Esta idea encuentra una ilustración particularmente clara en materia de tutela en la que como sabemos, ya no subsiste el control de oportunidades, aun cuando, por ejemplo, la tutela llamada de *interés general*, que acaba de ser transferida a las regiones, figura todavía en la Constitución belga. En consecuencia, a falta de un verdadero control de la constitucionalidad, surge un riesgo real para la supervivencia de la autonomía municipal.

Para abundar, la exposición pública de la regla, y con frecuencia de una regla uniforme, que sigue siendo característica del derecho francés, aunada a la conversión del principio de *la falta de tutela de una colectividad sobre otra* (que casi no se encuentra en Dinamarca), bien podría constituir la verdadera singularidad de la descentralización a la francesa, característica que podría además perjudicar a las colectividades territoriales de Francia en lo que se refiere al control de las autoridades europeas frente a países de legislación más difusa o más incierta (es el caso de las ayudas a las

⁵ Bastará con recordar que Bremen, Bruselas o incluso Berlín son seguramente, en superficie, las regiones más pequeñas de Europa, Ródano-Alpes seguramente una de las más grandes y la Isla de Francia una de las más pobladas.

⁶ Las comunidades y regiones en Bélgica poseen un embrión de competencia internacional. Además, está previsto extender esta competencia en el marco, así llamado, de la *tercera fase* de la reforma del Estado.

empresas o el de los mercados públicos). A pesar de su creciente complejidad y de algunos tropiezos marcados por el regreso del representante del Estado a la gestión de los asuntos descentralizados, las leyes de repartición de competencias constituyen una arquitectura en la que las tareas de los diferentes niveles están relativamente bien definidas. Quizá podríamos desear simplemente que la noción de competencia general residual —consustancial de la definición tradicional de la colectividad territorial en derecho francés— se limite más estrictamente en el futuro y evite una superposición de iniciativas sobre la misma área de intervención.

Esta construcción en niveles paralelos se inscribe en contrapunto respecto a la lógica de repartición de competencias que existe en el extranjero. Ésta resulta más bien de la imbricación de los poderes que de definiciones *a priori*. De esta maneja, a través de sus competencias legislativas las *regiones* pueden ordenar en gran medida la acción de las colectividades de rango inferior o, por lo menos, trazar las grandes líneas de su acción. Por tanto, hay una mayor coherencia. La paradoja francesa reside en el hecho de que, al ser autónomo cada nivel de colectividad respecto a otro, la regulación necesaria se envía al Estado central y a sus agentes. Si tuviéramos que sacar una enseñanza de las otras experiencias europeas no sería, al parecer, tanto de la supresión previa de tal o cual nivel como de la puesta en marcha de procedimientos susceptibles de conducir a una articulación vertical satisfactoria. En estas condiciones no nos podemos imaginar cómo podrá evitarse en el futuro conferir a las regiones un papel de orientación más firme, después de todas las concertaciones necesarias, en las áreas susceptibles de tener alguna incidencia sobre el fomento de los recursos del país: fomento y urbanismo, grandes infraestructuras de transporte, esquinas de formación, artículo universitario, reparto de los grandes equipos sanitarios.

En lo inmediato sólo podemos desear que cada nivel de colectividad acepte hacer el esfuerzo de negociar acciones coordinadas con los demás niveles —esforzándose cada nivel superior por aparecer como el lugar de concertación, incluso de federación de las iniciativas de los niveles más cercanos a las realidades locales— sin esperar necesariamente las exhortaciones estatales. Los flujos económicos, geográficos, audiovisuales, deberían contribuir así a desarrollar un nuevo panorama, sin duda más adecuado para el reparto de las actividades; de nuevo la función del Estado debe orientarse menos hacia una acción de regulación que hacia un papel de distribución equitativa de los recursos al servicio de objetivos definidos por las propias colectividades. La cooperación o la asociación transfronterizas resultan en este aspecto los lugares más inmediatos de experimentación de estas nuevas fórmulas.

Por consiguiente, el examen de otras experiencias europeas debería llevarnos lógicamente más hacia una lección de pragmatismo que hacia una nueva fase de *revolución legislativa*, salvo lo que se refiere al papel de la programación del nivel regional.

No obstante, si tuviera que hacerse un nuevo esfuerzo legislativo, convendría sin duda interrogarse previamente sobre el nivel en el que éste debería intervenir. Ahora bien, la descentralización a la francesa, desde el momento en que constituye una experiencia —e indudablemente un paso decisivo si se tiene en cuenta el futuro europeo— hacia otra forma del Estado, entonces sólo podría ser consolidada por una intervención de nivel supralegislativo⁷ —al menos del nivel de la ley orgánica— destinada a garantizar los abandonos de competencia aceptados por el Estado y en la que el Senado tendría quizás que reconocer un poco mejor el papel de representación y de protección de las colectividades territoriales ya renovadas, especialmente en lo que se refiere a sus recursos financieros.

El carácter relativamente tardío de la reforma de descentralización y el hecho de que haya sido objeto, a pesar de un proceso principal repartido en tres o cuatro años, de un debate y de una negociación de conjunto, sobre todo y precisamente gracias al Senado, representante constitucional de las “colectividades territoriales de la república”, tuvieron el efecto de acompañarla con una reforma bastante general de las asistencias financieras del Estado en el sentido de una gran libertad. A pesar de las tentativas recurrentes, la evolución de esas ayudas no se tradujo en coacciones tan fuertes como las de la Inglaterra tatcheriana o las de un sistema belga abrumado por un enorme endeudamiento público en todos los niveles. Inventora del sistema de dotación nacional no afectada y repartida en función de criterios objetivos, Gran Bretaña llevó estos últimos años, por el contrario, una política marcada por el regreso de las subvenciones específicas.⁸

Si se exceptúa a los países escandinavos y a Suiza, en donde el impuesto sobre la renta alimenta muy ampliamente los presupuestos locales, Francia sigue siendo actualmente uno de los países de Europa en donde las colectividades territoriales disponen de la mayor autonomía fiscal: en

ningún otro lado existe hasta este punto la noción de impuestos propiamente locales, fundamentalmente distintos de los impuestos del Estado y que recurren a bases igualmente diversificadas. Si bien el sistema tributario local francés puede ser criticado por no tener suficientemente en cuenta los ingresos, muy a menudo se pasa por alto, sobre todo en el ámbito municipal, su especificidad y su diversidad. El privilegio de beneficiarse de un impuesto local específico, establecido directamente sobre la actividad económica, sólo se comparte con los municipios alemanes (que también obtienen de allí cerca de la mitad de los recursos fiscales) y, desde hace poco, con los municipios españoles (ley del 28 de diciembre de 1988).

Globalmente la comparación realizada a partir del porcentaje de ingresos locales que emanan de una fiscalidad propia es muy favorable para Francia, la cual se sitúa en este aspecto sensiblemente en el mismo nivel que las colectividades locales alemanas (del orden de un tercio), pero sin duda detrás de Dinamarca, frente a Inglaterra (20%), España, y sobre todo Italia (7%) y los Países Bajos (2 a 4%).⁹

Si la fiscalidad francesa local debe ser reformada, no es tanto por su insuficiencia relativa en la alimentación de los presupuestos locales como por razones técnicas que le son propias: crítica de los elementos de base y, sobre todo, entre los diferentes niveles de colectividades. Si se trata de la parte de la fiscalidad local en la alimentación de los presupuestos locales, la descentralización ha permitido aumentar la parte de la fiscalidad local específica en beneficio de los departamentos y de las regiones, lo cual no se ha hecho en ningún otro país europeo. Teniendo en cuenta la dificultad para aislar una materia fiscal suficientemente localizable y bien repartida para ser transferida, se puede considerar que de esta manera se ha alcanzado un límite difícil de superar con estructura constante; el ineluctable “hacerse cargo” de una parte creciente de la fiscalidad local tradicional por el presupuesto del Estado, demuestra incluso que quizá se trata de un máximo.

La situación de ciertos países extranjeros sólo es en apariencia más favorable en la medida en que se considera (erróneamente en nuestra opinión) la atribución de una parte —fija o negociada— de los impuestos del Estado como una fiscalidad local (o regional). Éste es el caso de Alemania, donde se consideran como *impuestos comunes* tanto el impuesto sobre los salarios, sobre la renta y el equivalente del impuesto profesional

⁹ Teniendo en cuenta las dificultades de apreciación estadística, se trata de órdenes de magnitud obtenidos a partir de fuentes múltiples, como las que provienen del Consejo de Europa o de la OCDE. Se puede encontrar un cuadro comparativo en la *Revue française de finances publiques*, núm. 12, 1985, y en la revista *Local Finance* de junio de 1980. Asimismo, el lector puede remitirse al informe de la Asamblea Nacional, núm. 906 (1989) o a nuestro *Que sais-je?*, núm. 2259.

⁷ Es un hecho que la Constitución francesa sigue siendo una de las más lacónicas de Europa en cuanto al estatuto de las colectividades territoriales. Un país como los Países Bajos, aunque está perfectamente centralizado (incluso quizá mucho más que el nuestro), consagra un capítulo entero (capítulo VIII) de su Constitución a los poderes locales. Sin embargo la interpretación del Consejo Constitucional a partir de 1979 reforzó con energía las garantías estatutarias de las colectividades territoriales, principalmente mediante el incremento en el número de materias locales que necesitan intervención legislativa.

⁸ La parte del *Rate Support Grant* (RSG) pasó de 60% en 1975 a 46,3% en 1988.

francés (repartidos entre la federación, los *Länder* y los municipios) por un lado, y el impuesto sobre las sociedades y el IVA, por el otro, repartidos prácticamente por partes iguales entre la federación y los *Länder*. Los propios Estados que más recientemente se encuentran en vías de federalización no han podido atribuir con propiedad uno de los antiguos grandes impuestos del Estado, ni siquiera en provecho de las nuevas colectividades de nivel regional. Tal es el caso de España o de Bélgica. Esta última distingue incluso entre impuestos repartidos (para las comunidades) e impuestos conjuntos (para las regiones).

Salvo contentarse con impuestos de rendimiento medio (tales como los derechos de sucesión o la imposición sobre las plusvalías), parece excluido *a priori* considerar el financiamiento de una nueva fase de descentralización, por ejemplo en beneficio de las regiones, de manera distinta del reparto de un impuesto nacional ya existente, reparto que podría servir de soporte a una eventual perecuación, ya sea sólo por la ley, ya sea después de una concertación entre beneficiarios, a semejanza de los procedimientos aplicables entre los *Länder* alemanes.

En lo inmediato, es significativo notar que el debate fiscal versa menos sobre la descentralización de un nuevo impuesto que sobre nuevas modalidades de cálculo de la base impositiva (que, por otra parte, parecen condenadas a quedarse marginadas, a semejanza de la parte departamental del impuesto sobre la renta) o que, probablemente, del reparto de los impuestos que existen entre los niveles, con miras de encontrar una mejor eficacia global. Se confirman así con nitidez, tanto el apego francés a la especialización de la fiscalidad local, garantía incontestable de autonomía, como la necesidad de escapar del infierno de perecuaciones indefinidas, de tener en cuenta la dimensión de las colectividades para la atribución de los impuestos (de ahí la idea, bastante difundida en la actualidad, de atribuir el impuesto profesional ya sea al departamento o a ciertos órganos de cooperación).¹⁰

La descentralización a la francesa no tenía como primer objetivo un *aggiornamento* institucional destinado a acercar a Francia a una especie de *derecho común* europeo. De hecho, era una reacción, cuya necesidad era percibida en casi todas las familias políticas, frente a los evidentes inconvenientes de un *demasiado Estado* que las diferentes épocas de nuestra historia no habían dejado de reforzar. Así pues, ha intervenido paradójicamente dentro de un contexto en el que muchos de nuestros vecinos, que

partían de lógicas institucionales opuestas, esencialmente por razones económicas y financieras resentían la necesidad de coordinar mejor sus esfuerzos. Por ello, la descentralización también presenta todavía en la actualidad especificidades nacionales muy fuertes: como el Estado del siglo XIX frente a la atomización de los ciudadanos deseada por la Revolución, el Estado francés de finales del siglo XX conserva prerrogativas capitales frente a una red institucional local insuficientemente estructurada, desprovista de cualquier capacidad normativa autónoma y en la cual se hará sentir cada vez más intermediario, capaz de forzar al Estado a un diálogo equitativo e irreversible.

La descentralización a la francesa de 1981 integra pues sólo parcialmente lo que será *la crisis* de Europa.

Diez años después, las colectividades territoriales francesas se mueven en un estado de derecho que ve poco a poco desmoronarse sus líneas Maginot jurídicas frente a la supranacionalidad. Estas colectividades se ven de repente sumergidas en un medio en el que las realidades económicas, valiéndose de las redes múltiples de intercambio, cuentan más que la simple gestión de servicios de proximidad. Los trastornos del continente Europeo agregan una incertidumbre suplementaria en cuanto a los límites y al grado de integración de la futura Europa política. *Los efectos de masa*, o en su defecto la imaginación y las iniciativas, se vuelven imperativos de supervivencia: a la competencia de las mercancías se añade la libre circulación de las personas para crear un universo inestable en el que la capacidad de decisión de las autoridades —públicas o no— es el más urgente de los imperativos. La *emancipación* de las colectividades territoriales debe pues ser consolidada, incluso desarrollada, y no reducida, particularmente en lo que toca a las ciudades y a las colectividades en mejores condiciones de representar un espacio homogéneo con la dimensión de Europa. A su manera, las colectividades territoriales pueden contribuir también a la urgente *puesta en nivel* de una sociedad que el Estado, solo, ya no está en condiciones de asegurar.

¹⁰ El lector puede remitirse, especialmente en lo que toca a este tema, al debate que abrió el artículo de Pierre Richard titulado "Des impôts locaux à revoir", *Le Monde*, 17 de octubre de 1990.

Reseñas

David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government*, Reading, Mass., Addison Wesley Publishing, 1992, 405 pp.

Alejandro Herrera Macías

Este libro, de muy reciente publicación, ha comenzado a impactar a los lectores estadounidenses. Elaborado —según los autores— en un periodo de cuatro años, muestra una señal de alerta sobre la forma como se manifiesta el gobierno de la nación todavía más poderosa en el mundo: Estados Unidos. Es sumamente alentador ver en el mercado editorial libros que contengan un sentido dinámico del acontecer político sin caer en el fanatismo ideológico tan nocivo en nuestros días, o en el simplismo teórico-conceptual.

El texto se compone de 11 capítulos claramente desarrollados. La introducción así como el prólogo le dan un carácter más alentador e invitan al lector —aun al más escéptico— a adentrarse en el mundo de las políticas públicas de Estados Unidos. Un hecho que enriquece la obra es la inclusión de dos anexos que conforman métodos, formas, ejemplos y demás cuadros que complementan y amplían los comentarios desarrollados en los capítulos; sobresale el anexo que incluye los métodos en la prestación de servicios como alternativas que hay que considerar. El título del texto corresponde precisamente a la ne-

cesidad que a juicio de los autores requiere Estados Unidos. Reinventar el gobierno es imaginarlo a futuro, no en un sentido fantasioso, sino más bien que sea capaz de responder a los nuevos requerimientos que imponen día con día las sociedades occidentales.

Osborne y Gaebler escriben, a manera de justificación, el porqué sacar al mercado ese libro. Ambos creen en la necesidad de la existencia del Estado y que una sociedad civilizada no puede funcionar sin un gobierno eficiente; que la gente que está en el gobierno no es el problema, lo son los sistemas en que trabajan; creen que ni el liberalismo ni el conservadurismo tradicionales tienen mucha relevancia en los problemas que hoy enfrentan los gobiernos, entre otras cuestiones.

La reinención del gobierno corresponde al nuevo modelo que ha venido desarrollando Estados Unidos, y tiene un espíritu empresarial.¹ A *grosso modo* es el uso de los recursos en nuevas for-

¹ En inglés la palabra es *entrepreneurial spirit*. Su traducción más próxima es el "espíritu empresarial", no en un sentido peyorativo o de capitalismo rapaz, sino en la serie de retos e imaginativa que puede desarrollar el empresario como ser que

mas de maximizar productividad y efectividad, no es la búsqueda de riesgos, sino más bien la de oportunidades. La crítica que hacen estos autores abarca los tres niveles de gobierno: federal, estatal y local. Esta última de una forma clara y lúcida. No es su intención mostrar qué es lo que hacen, sino cómo lo hacen (el denominado *knowhow*). En este sentido, el fracaso del gobierno se debe a los medios no a sus fines.

No es ninguna casualidad que los primeros gobiernos en adoptar el espíritu empresarial hayan sido los locales (80% de los burócratas de Estados Unidos están en las esferas estatal y local de gobierno del total de los tres niveles). Los gobiernos locales, núcleo de la sociedad democrática y participativa, vieron afectadas sus finanzas a raíz de la crisis de 1982. Ante esta situación se vieron en la disyuntiva de mantener el nivel que entonces presentaban o bien adoptar alternativas de financiamiento a fin de elevar y mejorar la prestación de los servicios públicos; afortunadamente algunos optaron por la segunda. El gobierno pasa a ser el catalizador de intereses y el ente que direcciona la vida de la sociedad (*steering*) más que el que implanta el método (*rowing*), el gobierno debe guiar la embarcación, no remar. El sentido de propiedad debe ser trasladado a la comunidad por parte de la burocracia y no ser ésta la que se apodera de él.

La competencia entre gobiernos, señalan Osborne y Gaebler, es sana ya que eleva su eficiencia y tiende a reducir sus costos. Esta competencia debe darse en

asume riesgos y oportunidades en un mundo de alta turbulencia.

la prestación de los servicios públicos, bajo distintas ópticas y métodos. Citan para ello un ejemplo, el servicio de correo (*US Postal*) tiene alrededor de 760,000 empleados en todo el país, gastan alrededor de 80% de su presupuesto en el personal, comparado con la compañía UPS que sólo gasta 60%. Una ventaja que tiene la competencia es que promueve la innovación en quienes la practican. La privatización entendida como una contratación en la prestación de servicios públicos a la iniciativa privada empieza a cobrar auge en los gobiernos locales, cerca de 27% de los gobiernos han adoptado esta modalidad. Pero la iniciativa de competir no se limita a los servicios, sino también al ámbito educativo. Las escuelas primarias públicas de Estados Unidos tienen un sistema en el que los alumnos son atendidos de acuerdo con la zona en la que habitan, es decir, por distritos. Al elaborar el texto los autores notaron diversos ejemplos en los que se comenzaba a gestar la noción de incentivo para la competencia interescolar, dejar que los padres de familia decidan dónde mandar a sus hijos. Los casos más representativos de esta modalidad están en algunas zonas de Nueva York y Chicago. Además de la libre elección de la escuela, los padres de familia junto con representantes de la comunidad y de las autoridades de la escuela han creado una especie de consejo de dirección colectiva. Sus resultados han sido sumamente alentadores y de gran simpatía entre los padres de familia al ver que sus hijos elevan los índices de educación más allá de la media nacional.

El gobierno se ha guiado por las reglas que le imponen el sistema y la pre-

supuestación en lugar de haberse guiado una misión. El optar por esta última traería una mejora en su actividad. Las organizaciones guiadas por la misión son la clave del desempeño eficaz del gobierno. El gobierno debe basarse en ello y no en las obligaciones que desplazan la creatividad e imaginación de sus empleados.

El texto menciona, entre las ventajas más notorias de la direccionalidad con base en una misión, efectividad, eficiencia, innovación y flexibilidad. Es poco probable que esto se lleve a cabo en las organizaciones controladas en exceso por el presupuesto. El ejemplo más típico es que cuando llega a existir superávit en un organismo gubernamental éste no queda como remanente para la organización que lo ejerció. Un ejemplo de éxito ha sido el caso de Fairfield, California, en donde se ejerce el presupuesto y el superávit se queda en sus manos como un ahorro e inversión que se elabora bajo una fórmula sencilla: cantidad anterior + inflación + crecimiento poblacional; además de tener un presupuesto guiado por una misión. Esta modalidad permite que los empleados tiendan a ahorrar, dándoles ideas y mayor autonomía para responder a las circunstancias cambiantes. Un ejemplo patético de cómo se presupuesta es el del Departamento de Defensa (la burocracia más grande de Estados Unidos), que lo hace con tres años de adelanto. Es decir, el gobierno empresarial debe encontrar los valores que le den pertenencia a sus miembros en una cultura organizacional. La misión mejora la calidad del trabajo.

Una crítica que hacen Osborne y Gaebler es la que se refiere a que los

políticos tienden a preocuparse de la percepción que la ciudadanía tiene de ellos en lugar de su desempeño, por ejemplo en los servicios que presta. El control en el proceso de políticas públicas es parte nodal en su desempeño eficaz. Sin embargo, los encargados de hacer tan relevante labor sólo se han limitado a medir el desempeño desde el punto de vista de las demandas (*inputs*) bajo la lógica de la teoría de sistemas, en lugar de medir los resultados (*outcomes*) que se contienen, que es lo más importante en el desempeño de un gobierno. Los gobiernos que han medido los resultados han logrado elevar la eficiencia entre sus empleados bajo el siguiente razonamiento general: bajo parámetros previamente establecidos a los empleados que alcancen 20% de lo planteado se les entregará un bono sobre su salario.

Un capítulo muy representativo es el que se refiere al gobierno dirigido por el consumidor y no por la burocracia. El tema es ya de entrada revelador. El sentido de consumidor se da bajo el esquema de los individuos que consumen algún bien y/o servicio que presta el gobierno. Esta situación responde al creciente desarrollo que ha logrado manifestar la sociedad estadounidense. Es ilustrativo que para 1950 cerca de las dos terceras partes de las personas con trabajo lo tenían en áreas que no requerían el desarrollo de habilidades, y que sólo una tercera parte requería de un desarrollo intelectual; hoy día esta situación es la inversa, por lo que los grados de las relaciones gobierno-sociedad se hacen más complejos ya que la sociedad tiene mayores expectativas de sus gobernantes.

En cuanto al área de presupuesto, los autores destacan que muchos empleados gubernamentales (la mayoría) están entrenados para gastar, pero que pocos lo están para hacer dinero. Ante tal premisa surge en un conjunto de gobiernos locales la posibilidad de financiar el servicio de parques y jardines con publicidad, y de que la policía sea contratada en los eventos especiales. Toda esta serie de ejemplos de un gobierno con espíritu empresarial serían impensables sin la necesidad obligada de contar con funcionarios que piensen con el susodicho espíritu. Los grandes requisitos que forman a un funcionario *ad hoc* para esta nueva forma de gobernar deben incluir al menos las siguientes características: el empleado debe tener la posibilidad de ser beneficiario de algunos incentivos, el presupuesto debe estar guiado por la misión (ya que ésta le permite ahorro e inversión), se deben llevar dos tipos de presupuesto: uno operacional (que sería el tradicional) y el innovador (éste permite la incorporación de alternativas por parte de los empleados a fin de mejorar la gestión).

Los servicios públicos son una de las partes medulares de la gestión gubernamental. Osborne y Gaebler han encontrado que muchos gobiernos no saben ni siquiera lo que cuesta prestar un servicio. La cuota que establecieron 68 gobiernos locales para algunos debería elevarse a cerca de 30% de sus costos. Para lograr establecer la eficiencia, en un primer momento, en la dotación de los servicios, hay que reflexionar en los siguientes lineamientos: saber el costo del servicio y hacerlo rentable.

Una de las funciones que manifiesta el gobierno con el espíritu empresarial

es la que se refiere a la anticipación de los tiempos: un gobierno previsor en lugar de curador. Con base en distintos ejemplos, los autores llegan a argumentar que es más barato prever que tratar el problema futuro. El ejemplo al que mayor tratamiento le dan es el del servicio de bomberos ya que en Estados Unidos se apagan fuegos pero no se prevén. Si se les diera a las estaciones de bomberos el dinero para que lo ahorrran, lo destinarían a tan importante labor. Es decir, gastar ese excedente en visitar lugares públicos o de alto riesgo al fuego y cobrar una cuota por cada inspección para incrementar sus ingresos. El ejemplo señala inclusive, la posibilidad de acordar con empresas de seguros un riesgo compartido por parte de los gobiernos.

El sistema de salud es tratado en el texto. Muestran que Estados Unidos es uno de los países con mayor índice de mortalidad entre los países desarrollados. Alemania destina menos de su presupuesto anual a este rubro y logra mejores resultados. Para resolver el problema de salud se argumenta la imperiosa necesidad del consumidor de contar con mayores mecanismos de información por parte del gobierno, que lo orienten acerca de cómo está conformado el sistema. Pronosticar el futuro no está exento en todos los ejemplos que citan a menudo los autores.

El sentido de planeación en los gobiernos cobra un tinte distinto al empresarial, ya que además de la complejidad en su instrumentación se incluye el elemento político, que hace que las decisiones no sean tan sólo de carácter técnico sino consensual. Lo importante en la planeación no es tanto el plan sino el

acto de planear. Hay que reconocer, señalan Osborne y Gaebler, que la planeación estratégica es la antítesis de la política. En el momento de planear, y sobre todo en el caso de la salud, se debe pensar en un sentido regional más que municipal.

La descentralización también se destaca en el texto como un elemento importante para este nuevo tipo de gobierno. Existen diversos estudios respecto al tema, y en este caso señalan los efectos que puede traer una excesiva centralización del aparato gubernamental. La historia de las instituciones gubernamentales en Estados Unidos muestra que la centralización era necesaria ante la escasez de mecanismos efectivos de información. Con la llegada de la revolución en las telecomunicaciones las decisiones tuvieron que hacerse de forma descentralizada, además de desarrollar nuevos polos demográficos que requirieron de tratamientos especiales. Existen dos formas en la toma de decisiones descentralizadas: contratar especialistas en el tema (*staff*) o bien, dejar a la periferia de la organización que lo haga; este último es el estilo empresarial, que suele tener mayor efectividad por las crecientes complejidades. Las ventajas más argumentadas en el texto acerca de la descentralización son: la flexibilidad que se tiene ante el cambio, la mayor efectividad, la mayor innovación, el aumento del sentido moral y del compromiso, lo que se refleja en una mejora de la productividad. Un ejemplo de lo que puede ser la centralización fue el caso del Departamento de Defensa cuando estuvo bajo las órdenes de Robert McNamara, que era un individuo ampliamente convencido de la centralización ad-

ministrativa. Hasta los años sesenta promovió en esta dependencia este tipo de administración; la consecuencia, según los autores, fue la concentración de decisiones durante la guerra de Vietnam. Esta guerra se centralizó en la personalidad de Johnson. En este departamento era tan centralizada la administración que para poder mover un avión del tipo F-15 y proveerlo de sus requerimientos eran necesarias 243 inscripciones en 13 formas distintas, lo que representaba 22 personas en 16 horas-hombre para administrar el procedimiento y llevar un registro de lo efectuado. Ante esta situación, un oficial de la fuerza aérea comprendió el espíritu empresarial y lo llevó a cabo en la re-formulación de algunas áreas del Departamento de Defensa.

La administración participativa comienza a tener una fuerza inusitada en algunas organizaciones gubernamentales, como los departamentos de policía, las escuelas, y otras, en una coparticipación gerencia-sindicatos. La fuerza sindical es reconocida como un factor decisivo en las decisiones gubernamentales, ya que ante algunas políticas se deben garantizar los derechos de los sindicalizados. Donde hay participación en la organización hay trabajo de equipo. Los autores muestran que existen diversas técnicas y variaciones de participación administrativa.

Una ventaja de la participación administrativa es la perspectiva de la organización desde distintos puntos de vista que enriquecen el trabajo administrativo. La función de los gobiernos ante esta situación es la de proteger y fomentar la existencia del trabajo en equipo. Esta forma administrativa funciona únicamente cuando los líderes están dispues-

tos a invertir en sus empleados. El gobierno federal debe definir la misión y las salidas que requiera el sistema, pero debe dejar que los gobiernos estatales y locales sean quienes definan sus necesidades y las adapten a su contexto.

El mercado es un mecanismo eficaz de la oferta y la demanda por excelencia. El gobierno debe accionar la palanca del cambio a través del mercado. Los programas que desarrolla el gobierno deben estar dirigidos a los consumidores y no a los distritos electorales, guiados por una política, no por la política. Los servicios se deben proporcionar en forma regional y no fragmentada. Cabe destacar que los programas no son autocorregibles, el gobierno es antes que nada un catalizador de las necesidades y aspiraciones ciudadanas. Es claro que el gobierno puede llenar los vacíos del mercado (un ejemplo: podría ser intermediario entre la banca y el eventual deudor en los préstamos a negocios medianos y pequeños que requieran financiamientos, y cobrar una cuota por esta labor de acercamiento entre oferente y demandante). En este ejemplo, los autores mencionan que los gobiernos locales pueden ser una especie de *brokers*.

Los mercados no existen sólo en el sector privado sino también en el público, éstos son conocidos como sistemas. Es necesario el cambio de incentivos que modifiquen el manejo del gobierno; orientar al gobierno hacia el mercado junto con las comunidades.

Un punto relevante del libro es la consideración de las ideas políticas que han dominado el escenario político es-

tadunidense: conservadurismo y liberalismo. Los precursores del primero apoyan el mercado como el mecanismo más eficaz en el desarrollo político-comunitario; los segundos, tienden a apoyar más el desarrollo de las comunidades. Para ambos estas aristas son métodos y no direccionalidad del gobierno. En este sentido los autores reiteran que el libro señala cómo trabaja el gobierno y no qué hace.

El último capítulo da una muestra de cómo reunir los elementos, los ejemplos y demás, vertidos a lo largo de la obra. Recuperan los ejemplos de los sistemas de salud, criminalidad y educación, entre otros. Para poder comprender de una mejor manera el desempeño del gobierno es necesario tener un nuevo marco de referencia: hacia un nuevo paradigma, señalan Osborne y Gaebler. Es necesario un mayor interés en las políticas más que en la política. A juicio de estos estudiosos, el ascenso del gobierno con espíritu empresarial es inevitable en el mundo desarrollado, tanto en Estados Unidos (que es su principal objeto de estudio) como en Gran Bretaña, Francia, etcétera.

El reflejo más concreto del nuevo tipo de gobierno lo constituye la competencia que se gesta en la prestación de los servicios públicos. El futuro comienza a tomar forma con algunos gobiernos que han adoptado esta modalidad, por ello, para hacerlo es menester tener una nueva visión del gobierno. Al finalizar su texto los autores hacen una invitación a los estudiosos y actores gubernamentales a reinventar el gobierno.

Gestión y política pública, vol. II, núm. 1, enero-junio, 1993

Enrique Cabrero Mendoza, *Evolución y cambio en la Administración Pública. Del administrador al gerente público*, México, INAP, 1991, 198 pp.

Estela Guerra Garnica

En el presente trabajo, el autor centra su atención en las características de los recursos humanos que intervienen en el proceso de toma de decisiones dentro de la administración pública y en los requisitos que deben cubrir para enfrentar los retos que la modernización trae consigo. Esta problemática, a pesar de ser una de las más señaladas en el discurso académico y político, es muy poco estudiada desde una perspectiva profunda y propositiva, como se intenta hacer aquí.

La obra se compone de cuatro partes que logran una riqueza analítica y ordenadora muy útil para la comprensión de las tendencias que han seguido los esfuerzos de formación de administradores públicos, así como los grandes problemas que los han afectado.

El autor plantea que el recurso humano de la administración pública es el factor principal para lograr el cambio modernizador pero, para ello, es necesario generar una nueva cultura organizacional y el desarrollo de nuevas actitudes ante el cambio, principalmente en los niveles altos de decisión. En este sen-

tido, ofrece una interpretación de las estrategias de modernización en la administración pública mexicana. También define las características del nuevo contexto en el que ha de desarrollarse el administrador público. Ello tiene ya, en sí mismo, el mérito de ordenar en categorías y en un ámbito concreto el significado de la modernización que, como se sabe, puede adoptar una amplia gama de lecturas.

Cabrero parte del supuesto de que el Estado contemporáneo se enfrenta a una crisis de legitimidad que se expresa en una serie de demandas de los diferentes estratos sociales y en el surgimiento de grupos que buscan involucrarse activamente en la solución de sus demandas y en el uso de los recursos.

Esta situación genera una nueva lógica de rearticulación social, pero dado que el puente entre el Estado y la sociedad es la administración pública lo que en realidad se cuestiona son sus métodos de acción. La modernización es entonces una respuesta a la crisis de legitimidad.

La complejidad de esta estrategia obliga a diferenciar niveles de análisis que a

su vez representan distintas concepciones sobre ella. En el primer nivel, la modernización pretende recomponer la relación insumo-producto de tal manera que se racionalicen los recursos a través del mejoramiento de la tecnología administrativa, es decir, busca dar respuesta al prerrequisito de la *eficiencia* en el plano operativo y de esta manera reducir el tamaño del aparato y desarrollar procedimientos administrativos modernos.

En el segundo nivel, la modernización busca dar respuesta al prerrequisito de la *eficacia*, es decir, pretende enfrentar la incapacidad del Estado para alcanzar sus objetivos. Según Cabrero este nivel tiene dos vertientes: una visión orgánica y una mecánica. La primera subraya la dinámica de toma de decisiones de las organizaciones públicas, su estructura de poder y los juegos de intereses que condicionan el funcionamiento de la administración. En este caso, la lucha por el poder dentro de la organización puede desvirtuar sus objetivos originales y generar resultados distintos del proyecto.

Si bien algunos autores como Simon, March, Cyert y Crozier, entre otros, han propuesto vías para realizar un "ajuste decisional", en la práctica han predominado los planteamientos normativo-jurídicos que corresponden a la segunda vertiente, es decir, a la visión mecánica que se tiene de la modernización. En ella se parte del supuesto de que las organizaciones públicas son aparatos monolíticos cuyo funcionamiento se basa en una racionalidad legal pura al estilo del "tipo ideal" de Weber. Por tanto, las ineficacias se derivan de una deficiente reglamentación que

requiere cambios en la estructura normativa.

El tercer nivel pretende responder al prerrequisito de la *legitimidad*. En este caso, la modernización intenta recomponer la relación Estado-sociedad por medio de mecanismos que permitan la interlocución con actores comprometidos cuya participación activa abarca desde la gestión hasta el seguimiento de políticas y proyectos. Dentro de esta concepción las soluciones se dirigen al ámbito político-administrativo promoviendo mayor democracia social y estructuras de comunicación ágiles y flexibles.

El problema de la modernización radica entonces en integrar los niveles antes descritos para que su acción sea de fondo. Cualquier solución que se presente en forma aislada dará necesariamente resultados parciales y sin alcance. Por ejemplo, la sola reducción del aparato no necesariamente se traduce de manera automática en mayor eficiencia.

Cabrero comparte la propuesta de Crozier en el sentido de que la modernización en el aparato público debe inducirse a través de un cambio en las actitudes de sus directivos y en los procesos de identificación con los propósitos de la organización.

A diferencia de quienes plantean que el cambio debe partir desde las bases hacia las cúpulas en que se toman las decisiones, el autor señala que en México las condiciones para ello no son viables, por lo que la modernización, en una primera fase, deberá generarse en los niveles altos de decisión para que posteriormente se traduzca en nuevas actitudes y en modificaciones, tanto en los métodos de trabajo como en las es-

tructuras organizacionales, y a mediano plazo reestablezca la legitimidad de la acción político-administrativa del Estado.

Por otro lado, se realiza una revisión de las experiencias de formación de administradores y gerentes públicos en el ámbito mundial con el propósito de ubicar las principales propuestas, tanto en lo que se refiere a los objetivos y contenidos de los programas y su orientación pedagógica como en lo referente a la utilización de métodos de enseñanza. Esto permite determinar las tendencias de formación del perfil "ideal" del empresario público, sus sesgos y limitaciones.

El análisis muestra la tendencia de los programas que deben tener prioridad en la formación del administrador público en general, sin establecer diferencias entre el funcionario de la administración central y paraestatal. Además, los pocos programas que existen para gerentes de empresas públicas se inclinan a dar mayor importancia al campo de la administración pública y de la administración de empresas. Muestra también que no existen estrategias claras sobre los tipos de programas y niveles pedagógicos del objetivo. Aunado a ello, los métodos de enseñanza comúnmente utilizados son tradicionales, es decir, no se explora con una visión integral y de fondo la aplicación de métodos nuevos.

Estos problemas se encuentran relacionados con los supuestos básicos acerca de la naturaleza de la empresa pública y las concepciones subyacentes que eligen el mercado o el Estado como variables orientadoras y que delimitan un marco analítico de decisiones. En él intervienen las siguientes dimensiones: la económica, que orienta las estrategias

de sobrevivencia de la organización dentro del mercado; la política, que sintetiza la dinámica del sistema político-administrativo y de la cual surgen las estrategias que relacionan a la empresa con su contexto organizacional. Por último, la dimensión social, que relaciona la organización con la sociedad y su efecto sobre ella.

El grupo directivo puede centrar su atención sobre alguna de estas dimensiones o bien adoptar una visión integral. Lo interesante es que la elección integra los perfiles de formación, la orientación de los programas y la visión que adopta el empresario público. En la práctica, los programas de formación subrayan de modo particular algunos de ellos.

A partir de las consideraciones anteriores el autor concluye que existe una dificultad objetiva para establecer un perfil único del empresario público y propone analizar el estatus y el papel para determinar las diferentes características que debe asumir el proceso de formación de empresarios públicos. Distingue tres niveles de decisión del gerente público que requieren estrategias y objetivos pedagógicos diferentes:

- el nivel operativo, orientado al prerrequisito de la eficiencia, y cuyas decisiones son de corto plazo. En este caso el proceso de enseñanza debe dirigirse al desarrollo de capacidades.
- el nivel ejecutivo o de coordinación, que sin descartar la eficiencia como criterio de funcionamiento, se orienta al prerrequisito de la eficacia. En este nivel, las decisiones exigen la comprensión del funcionamiento global de la empresa por lo que el proceso de enseñanza-aprendizaje debe po-

ner énfasis en el desarrollo de aptitudes y de la capacidad analítica y sintética.

- el nivel estratégico cuyas decisiones son de largo plazo y se orientan a la sobrevivencia de la organización y al logro de su misión, es decir, a la búsqueda de legitimidad. Para ello se requiere el desarrollo de actitudes que implican la adopción de un proceso de formación altamente complejo.

Con el objeto de determinar las tendencias reales respecto del perfil profesional y las trayectorias del gerente de empresas públicas, el autor aplica una encuesta a administradores públicos mexicanos de los tres niveles de decisión ubicados en empresas de servicios, industriales y manufactureras en competencia del sector paraestatal.

Los indicadores que en este estudio se utilizan son: antigüedad en el sector, en la empresa y en el cargo; los itinerarios profesionales, es decir, las formas de acceso a las posiciones directivas, y los perfiles de formación profesional.

En este punto el autor advierte que, si bien el sector paraestatal fue uno de los primeros objetos de la actual reestructuración del Estado, su peso específico en la región aún es importante, y su evolución como sujeto del cambio puede mostrar tendencias que a mediano y largo plazo afecten también al sector central de la administración pública.

De la encuesta se desprenden conclusiones interesantes. Por ejemplo, la antigüedad acumulada en el sector es una variable decisiva para el acceso a los niveles estratégicos, no así para los otros dos niveles. Se confirma la tendencia de una alta rotación de cuadros

en las empresas públicas, así como inestabilidad en el interior de ellas. Se observa también que la totalidad de los directivos tienen como grado académico mínimo, la licenciatura. Sin embargo, ésta no parece ser una variable determinante en el nivel de decisión alcanzado.

El autor concluye que las condiciones actuales imponen la necesidad de un aparato público que en efecto funcione como vínculo entre el Estado y la sociedad, y que al mismo tiempo integre dos racionalidades supuestamente separadas: la técnica y la política. La primera, correspondiente al nivel operativo y ejecutivo, y la segunda, al nivel estratégico.

En este sentido, se comparan las variables que estructuran la administración pública mostrando las características "puras" del aparato tradicional y las que adoptarían los aparatos regidos por la visión de la "gestión pública" propuesta por Roman Laufer.

En la lectura que aquí se hace de la administración pública tradicional destacan los conceptos de estructuras organizacionales verticales y rígidas, centralismo burocrático y político, apego a la legalidad y a la formalidad como medios para obtener legitimidad, alianzas y compromisos políticos como estrategias para el mantenimiento dentro de contextos dinámicos. En conjunto, estos aspectos conforman un aparato cuyo propósito es procesar demandas y ofrecerlas como productos pero, finalmente, funciona como un sistema aparte de la sociedad, manteniendo una visión parcial de sus fines.

Contraria a la tendencia tradicional, la dinámica actual está generando una

nueva visión del propósito, funcionamiento y estilo de la administración para lograr la comprensión integral de sus medios y fines. En este caso, la legitimidad deviene del grado de identificación entre las acciones del Estado y las expectativas de la sociedad.

Dicha corriente conocida como "gestión pública" se caracteriza, entre otras cosas, por desarrollar sistemas organizacionales mucho más flexibles en los que la sociedad es un interlocutor permanente y activo, no solamente como formulador de demandas sino como generador de soluciones, en que el Estado impulsa esta actuación. Aquí los procesos decisivos no son centralizados dentro de estructuras rígidas, sino que derivan de acciones conjuntas con la

sociedad, por lo que la negociación y el acuerdo son fundamentales.

Para finalizar, conviene poner énfasis en la importancia de estudios, como el arriba descrito, dentro del proceso de reestructuración de la administración pública mexicana, pues contribuyen a establecer parámetros útiles para evitar los riesgos que obstaculizan los esfuerzos por mejorar la formación y el desempeño de los administradores en este ámbito.

Es importante señalar que la construcción metodológica del trabajo es en sí misma una propuesta, ya que la presentación de cuadros sinópticos que sintetizan los conceptos básicos del análisis contribuye a la comprensión de los planteamientos del autor y permiten al lector una interpretación más amplia.

Marie-Christine Kessler, *Les grands corps de l'État*, París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1986, 343 pp.

Raúl Coronilla Cruz

En Francia, el Estado se edificó alrededor de ciertas instituciones fundamentales cuya legitimidad y características son definidas por una historia que se remonta al antiguo régimen y que ha dotado a este país de una tradición política y administrativa muy poderosa. En este marco, la autora, investigadora del Grupo de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de París I, explora diversas características fundamentales de la administración pública francesa y asimismo se adentra en el análisis de su funcionamiento definido por una lógica meritocrática y elitista por parte de los grandes cuerpos que la conforman.

El documento de Marie-Christine Kessler nos presenta una perspectiva que revela en su reflexión una preocupación de índole teórica con respecto a la especificidad de la administración del Estado francés así como un énfasis en sus características institucionales, jurídicas y estructurales. La obra se divide en tres grandes partes imbuidas todas ellas por un cuidadoso seguimiento histórico del desarrollo de las instituciones de la administración pública en Francia y la

descripción de su fundamento legal, aspectos que son obviamente relevantes dados los intereses de la autora.

Los tres capítulos que constituyen la primera parte del libro pretenden describir con cierto detalle los elementos o propiedades de orden estructural que sustentan la dinámica de funcionamiento que rodea a las distintas instituciones denominadas *grandes cuerpos del Estado* y los atributos y procesos formales que los hacen aparecer en posición de dominación frente a sus interlocutores en la sociedad política, administrativa y social.

La autora destaca en un primer momento estos aspectos del fenómeno y afirma que los grandes cuerpos del Estado sustentan su poder en la existencia de reglas institucionales y legales que condicionan sus actividades y les imprimen coherencia y estabilidad. Este formalismo, que tiene una larga tradición en el esquema administrativo francés, ha servido para fundamentar la legitimidad de la autoridad de estos órganos, constituyéndolos en instancias diferenciadas con capacidad operativa y claridad en su territorio institucional.

Esta situación conduce la reflexión de Kessler hacia nuevos y muy interesantes temas. A partir de aquí se adentra, sin apartarse del seguimiento histórico, en el análisis de las ligas de ciertas clases sociales privilegiadas y de los grandes cuerpos del Estado.

En este sentido, se señala que, a fin de asegurar el relevo de generación en generación de las élites bajo el mismo modelo, éstas han empleado una lógica precisa y permanente en la que han intervenido dos mecanismos muy importantes: los grandes concursos y las llamadas grandes escuelas. En efecto, estos mecanismos tienen la función de servir, desde una perspectiva técnica, como formas de selección y conformación de cuadros de funcionarios de alto nivel, y desde una perspectiva política, como medios de creación de un prestigio y una identidad únicas a través de forjar un grupo interno homogéneo y poderoso.

Lo anterior ha significado la barrera siempre presente entre la sociedad civil y la sociedad administrativa. Baste decir que las grandes escuelas reúnen menos de 5% de los estudiantes, pero suministran la mayoría de los altos funcionarios de alto nivel en todos los sectores de la vida administrativa y económica. Por ejemplo, la Escuela Nacional de Administración tiene el monopolio de la formación de futuros miembros de los grandes cuerpos administrativos (Consejo de Estado, Inspección de Finanzas, Tribunal de Contadores), y la Escuela Politécnica tiene casi el monopolio de la formación de los futuros miembros de grandes cuerpos técnicos (Cuerpo de Minas, Cuerpo de Puentes y Caminos, etcétera).

Asimismo, fenómenos tales como la

existencia de un concurso único para poder pertenecer a cada una de esas escuelas, el seguimiento de una misma escolaridad, pruebas idénticas de clasificación previa a la intervención sobre tal o cual cuerpo, la integración en los grandes cuerpos en función de los lugares disponibles, y la elección realizada por los propios alumnos dan cuenta de los intentos por preservar un grupo socialmente homogéneo y una lógica interna autónoma útil en la búsqueda de un sistema global operante. Es necesario recordar, por ejemplo, que los alumnos ejercen cierta presión sobre las direcciones de las escuelas para que las materias que componen los currícula sean lo más estandarizadas y previsibles posible.

De esta manera, la existencia de grandes cuerpos, grandes concursos y grandes escuelas son indisolubles unos de los otros. La solidez de unos tanto como la de otros se integra en un mismo sistema global, histórico, social, educativo y cultural; sin embargo, la autora hace notar que en tiempos recientes, la relación entre cuerpos y escuelas ha devenido en menos sólida. Esta unión para reclutar y formar altos funcionarios con la confianza en la virtud de la selección y el concurso ha sido cuestionada con gravedad por la sociedad francesa. A fin de cuentas, dicen los críticos, las grandes escuelas no son escuelas son, en todo caso, aparatos destinados a seleccionar y a clasificar, son medios que las clases dirigentes utilizan para mediatizar su influencia y otorgar a sus herederos una confirmación oficial y ciertas cualidades intelectuales para que puedan llegar al poder. Su operación contribuye así a la difusión de un estilo de conocimiento que, desde los niveles altos de la admi-

nistración pública se difunden a todo el cuerpo del gobierno. Las alabanzas, que eran distinción de las grandes escuelas, se tornaron en críticas, el exceso de cualidades aparecía como generador de defectos.

Kessler opina que no es posible olvidar, un poco al margen de la idea de que no son más que un instrumento al servicio de las clases dominantes, el patrimonio cultural, científico y republicano de que son herederas las grandes escuelas y, mucho menos, dejar de lado el hecho de que éstas trabajan con cierta independencia y no simplemente como intermediarias evidentes entre la sociedad capitalista y las élites del poder encerradas en una relación conspiradora.

Marie-Christine Kessler elabora una clasificación conformada por tres familias, que intenta abarcar las principales instituciones que podrían considerarse como grandes cuerpos:

1) Los llamados grandes cuerpos de control administrativo y financiero integrados por el Consejo de Estado, el Tribunal de Contadores y la Inspección de Finanzas, todos dedicados a una función de control y de asesoría al poder político. De acuerdo con Kessler estas organizaciones cuentan con funciones definidas alrededor de una paradoja: ser, por un lado, las integradoras de la administración pública y, por otro, sus sensoras. En efecto, una de las funciones de estos grandes cuerpos es asesorar al Ejecutivo, compartir sus secretos y a la vez juzgar y controlar sus acciones lo más imparcialmente posible. Estos órganos han podido tener un papel participativo y de control sobre la administración pública a la que pertenecen, y además han contribuido a edificar la le-

gitimidad administrativa y financiera del Estado a la vez que establecen su propia legitimidad.

2) Los grandes cuerpos técnicos, compuestos por el Cuerpo de Minas y el Cuerpo de Puentes y Caminos, poseen un conocimiento técnico muy especializado de sectores específicos de actividad. Su desarrollo ha sido relativamente paralelo y muy relacionado con la extensión de actividades del Estado. Al Cuerpo de Puentes le concierne la apertura y la vigilancia de grandes obras públicas, proyectos, la responsabilidad de la transmisión y control de contratos, la contabilidad. El Cuerpo de Minas, por su parte, otorga concesiones y permisos, verifica la aplicación del código minero, asegura la vigilancia de los establecimientos y de los suelos, etc. Al igual que los grandes cuerpos administrativos, los grandes cuerpos técnicos también tienen una función de asesoramiento. Su consejo general, que los representa y dirige, asesora a una diversidad de ministerios sobre todas las especialidades que le conciernen.

3) El Cuerpo Prefectoral y el Cuerpo Diplomático poseen una gran carga política y aparecen más directamente como los detentadores de la autoridad del Estado, es decir, mantienen la representación del poder central en un área geográfica dada. Los prefectos tienen la misión más significativa, en palabras de Kessler, son ellos quienes sustentan la representación estatal como depositarios de los intereses nacionales, de la defensa de la legalidad y del orden público. También, son los delegados del gobierno, coordinadores y directores de diferentes administraciones. Los prefectos representan al poder Ejecutivo en el

ámbito departamental o regional y ejercen la tutela de departamentos y comunidades. Su poder se considera, por cierto, más completo que el relacionado con los cuerpos diplomáticos dado que éstos no tienen la misma carga administrativa directa que los cuerpos prefectorales.

La segunda parte del libro, que está formada por tres capítulos, se adentra a su vez en las peculiaridades de estos grandes cuerpos, más allá de las múltiples determinantes estructurales, y en su posibilidad por constituirse en fuerzas sociales autónomas. La autora destaca en este apartado que si los cuerpos del Estado han devenido en Grandes Cuerpos ha sido gracias a sus propias acciones en ese sentido y a su constitución en entidades simbólicas dotadas de una personalidad de grupo. Opina que una característica importante es el hecho de que estos órganos han adquirido dos elementos importantes: por un lado, una autonomía interna al abrigo de influencias o relaciones con el exterior que pudieran mellar su autonomía y, por otro, una capacidad de autogestión lo suficientemente grande como para constituirse en fuerzas independientes.

La hipótesis de Kessler, que habremos de aceptar con reservas, es que la administración pública es por naturaleza diferente de otras formaciones sociales y que tendría que ser vista como distinta del poder político del que sería su instrumento. Habría que definir su función como el aseguramiento, gracias a sus prerrogativas, del orden, de la aplicación de las leyes y del funcionamiento de los servicios públicos.

El ejercicio del poder en el interior del cuerpo se ha efectuado con base en la búsqueda de la unidad y de la igual-

dad en el seno del grupo. Esta homogeneidad unida a una fuerte autoridad en el gobierno interno han sido condiciones fundamentales para la obtención de la coherencia de éste y de relaciones de trabajo muy particulares mediante la adquisición de una personalidad de grupo portadora de valores comunes.

Los dos últimos capítulos, que corresponden a la tercera parte del libro, centran su interés en el sistema de poder que otorga especificidad tanto a las relaciones de los grandes cuerpos del Estado con su entorno como a la concreción de sus funciones en las políticas generales del gobierno. Si hasta ahora los análisis habían sugerido la existencia de una basta élite en el poder, de la que los grandes cuerpos serían a la vez armadura y parte constitutiva, también sugerirían un sistema global que apuntala la prevalencia de una clase dirigente única, consciente y organizada, que persigue tenazmente una política coherente. Kessler plantea, no obstante, que esta integración aparentemente orgánica no es tal, y destaca ante todo la lucha por la independencia y la autonomía de estos cuerpos frente a los tomadores de decisiones más evidentes del poder.

En efecto, la historia de los grandes cuerpos es la historia de su lucha por la autonomía y su existencia no sería posible sin las fronteras que se les ha permitido edificar alrededor de ellas para obtener la independencia del poder político y para constituirse en un mundo particular. Su prevalencia se basa, más que nada, en una fuerte presencia institucional, histórica y prestigiosa, en una situación de dominio basada en las creencias y símbolos que rodean su operación. Su relación o vínculos con de-

terminados grupos no son tan directos u obvios, la obtención del poder en estas condiciones es el resultado de una diversidad de factores que se dinamizan en el sistema y que van desde las luchas y los compromisos con otros grupos a las constantes "maniobras" adaptativas que tienen que efectuar frente a las perturbaciones del ambiente o también las acciones de seducción que realiza ante sus interlocutores.

Marie-Christine Kessler ha rescatado, con evidente conocimiento, ciertos elementos fundamentales de la administración pública francesa sin cuyo examen cuidadoso sería imposible comprender la poderosa tradición existente en este ámbito de la operación estatal. No obstante, el panorama descrito ha sido afectado últimamente por una serie de cambios y procesos que han trasladado el interés hacia la posibilidad de obtener tanto esquemas renovados para la administración pública como modelos académicos para su estudio.

El sistema tradicional es ahora objeto de intervenciones importantes por diversas fuerzas que la impelen a su transformación. La internacionalización, dada la unificación europea, es percibida por muchos como una amenaza para las estructuras actuales y como una necesidad

de adaptación a ese nuevo contexto, incluso se ha empezado a hablar de la existencia de un modelo administrativo europeo. La descentralización que opera en Francia desde 1982 ha creado un movimiento de desarrollo de los poderes locales que se dirige a modificar los complejos procesos de toma de decisiones y aceptación de responsabilidades. La modernización de la gestión, el desarrollo de la sociedad civil y el incremento de "anomalías" administrativas como la corrupción, son tres factores más que coadyuvan a ese proceso. Indudablemente, los factores y sinergias entre esas tendencias constituirán motivos de reflexión para los administradores públicos franceses.

En el ámbito académico se identifican también cambios en las perspectivas para el estudio de la administración pública con la sustitución del enfoque institucional y estrictamente jurídico por otros esquemas teóricos como el organizacional, económico o de políticas públicas, los cuales descentran del análisis el papel de los grandes cuerpos del Estado, sobre todo en sus características estructurales, y lo sustituyen con nuevas categorías que buscan una comprensión que atienda más a la dinámica y a la complejidad del fenómeno.

Abstracts

Instruments of Government: Perceptions and Contexts

Stephen H. Linder & B. Guy Peters

Government uses a wide variety of instruments to reach its policy goals, ranging from indirect methods, such as moral suasion and cash inducements, to more direct ones involving government provision of services. Although there has been a fair amount of writing on the nature and use of various policy instruments, there is very little work on either the meaning ascribed to these instruments by the decisionmakers who use them (or the experts who design them) or the processes by which some come to be favored by others. Characteristics of the political system, such as national policy cycle, the organizational setting of the decisionmaker, and the problem situation are all likely to have some influence over the choice of instruments. The relative impact of these variables, however, is likely to be mediated by subjective factors linked to cognition. Perceptions of the proper “tool to do the job” intervene between context and choice in a complex way. Efforts to account for variation in instrument choice, then, must focus not only on macro level variables but on micro ones as well.

Political Management and Social Development: Professionalizing Public Management

Sonia M. Ospina Bozzi

In this paper I highlight the distinction between public management as an organizational practice and public administration as a discipline of study, to then develop an “ecological” vision that acknowledges the impact of various concentric levels of the environment on the organization where the administrative practice is embedded. Linking the micro level of analysis within organizations to the macro level of public policy directed to promote development results in an appropriate theoretical framework for Public Administration within the context of Latin America. This is so because it addresses at the same time, and as part of the same conceptual problem, the search for technical solutions to the obstacles of administrative action and for intellectual resolutions to the barriers of social and economic

development. This framework can help clarify the role of public management within the present Latin American trend of modernization of the State which requires, among other things, the training of professionals to administer its institutions.

Analysis and Successful Innovations in Public Organizations. A Proposed Methodology

Enrique Cabrero Mendoza & David Arellano Gault

The reform of the Mexican State is encountering a series of problems caused by the imposed changes. The country's economic and political liberalization has had many results, including the dephasing of the public sector's organizational structures in the light of the new reality. After the corporatist and clientelist links which shaped many public organizations, the patterns of marketism and rationality established through state reform often imply radical transformations in the state sector's way of operating. In organizational terms, many public organizations are trying to make behavioral and structural innovations. This article, based on the Theory of Organization, explores the effects of state reform and changes in public policy on the need for and prospects of innovative actions in this sector; it also summarizes the expectations of three Mexican case studies.

The Challenges of Change for Management and Structures in British Local Government

Ita O'Donovan

This paper examines the traditional management and structure of local authorities, and suggests that it may be characterised by an overconcentration on operational management and the committee cycle. The author is of the view that the cumulative changes in local Government brought about by the plethora of Government legislation, active politics and changes in

society, mean that the relationship between the Centre and service departments for the 1990s needs to be examined and changed.

The paper offers a view of the Centre as a strategic core, structured to concentrate on setting overall direction, undertaking policy and performance review, and supporting the democratic process. To achieve this a clear separation between the support role to service departments and the strategic role is suggested. This has structural implications with the creation of a small strategic core at the Centre sharing a common resource team and the setting up of a Professional Support Directorate to support the service delivery departments on a commercial basis.

The Decentralization of France and Europe

Alain Delcamp

Decentralization is one of the means by which France is adapting to Europe. If comparisons with neighboring countries enable this process to be improved, it is not so much by transposing vague outlines of how structures should be adapted, but through research into the levels which should be accorded greater importance. Decentralization can also serve as a model for the freedom of choice that it brings to communities, and it affords a far more valid mechanism for comparison than is usually possible in financial affairs.

Indicaciones para los colaboradores

1) *Gestión y Política Pública* considerará para su posible publicación artículos inéditos en español y que además no estén sometidos simultáneamente para publicación en otro medio. Los manuscritos deberán enviarse por duplicado a:

ENRIQUE CABRERO MENDOZA

JOSÉ MEJÍA LIRA

División de Administración Pública

Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

Carretera México-Toluca 3655 (km 16.5), Lomas de Santa Fe

Apartado postal 10-883, 01210 México D.F.

Tel. 726-90-04, exts. 220 y 244, fax: 570-42-77

2) Los trabajos deberán presentarse mecanografiados a doble espacio y en la primera página se anotará el autor (o autores), la(s) institución(es) a la(s) que pertenece(n), y en una nota al pie se escribirá la dirección.

3) La dictaminación del manuscrito no durará más de 12 semanas, contadas a partir de la fecha de recepción de éste.