

Director

Enrique Cabrero Mendoza
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Comité Editorial

Luis F. Aguilar Villanueva
Secretaría de Gobernación

Enrique Cabrero Mendoza
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Myriam Cardozo Brum
Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco

Carlos Dávila
Universidad de los Andes

Eduardo Ibarra
Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa

Bernardo Kliksberg
Banco Interamericano de Desarrollo

Jean-Pierre Nioche
École HEC – École Nationale d'Administration

María del Carmen Pardo
El Colegio de México

Gestión y Política Pública es una publicación de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Su objetivo es ofrecer un espacio de discusión académica para dar a conocer planteamientos teóricos, resultados de investigaciones empíricas y experiencias de gestión, todo esto en el ámbito de las políticas públicas y de la gestión de organizaciones gubernamentales.

Desde distintos ángulos, *Gestión y Política Pública* busca ofrecer una respuesta al problema modular contemporáneo de la agenda de la reforma estatal. Intenta llegar, por ello, tanto a los estudiosos de la gestión gubernamental como a los formuladores de las políticas públicas en México y en otros países.

Gestión y Política Pública aparece dos veces al año y se encuentra listada en el *Índice de revistas científicas mexicanas* que publica el Conacyt. La suscripción anual nacional cuesta 38 nuevos pesos; la suscripción anual internacional, 25 dólares; la suscripción anual internacional para instituciones y bibliotecas cuesta 80 dólares. Los números sueltos cuestan en México 25 nuevos pesos y en el resto del mundo, 15 dólares.

gestión y política pública

vol. IV, núm. 1, México, primer semestre de 1995

Índice

GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA

- Joan Subirats, *Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación* 5
- Henry Mintzberg y Jan Jørgensen, *Una estrategia emergente para la política pública* 25
- Juan Pablo Guerrero Amparán, *La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados* 47

GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN

- David Arellano Gault, *Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte* 119

GESTIÓN REGIONAL Y LOCAL

- Olivia M. Hidalgo-Hardeman, *La descentralización: un medio para lograr un fin. El caso del nuevo federalismo en Estados Unidos* 151

EXPERIENCIAS RELEVANTES

- Carles Ramió, *Las auditorías administrativas en el sector público: experiencias en la administración regional de Cataluña* 185
- Alejandro Villagómez, *Mecanismos de participación del sector privado en el financiamiento de proyectos gubernamentales: la experiencia reciente en México* 207

RESEÑAS

- David Arellano Gault, *Managing Chaos and Complexity in Government. A New Paradigm for Managing Change, Innovation and Organizational Renewal*, de L. Douglas Kiel 235
- Carlos Salazar-León, *Business, Government and Public Policy*, de Dan Bertozzi y Lee Burgunder 240

© Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
Carretera México-Toluca 3655 (km 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210 México, D.F.
Registro en trámite
Director de *Gestión y Política Pública*: Enrique Cabrero Mendoza
Coordinadora de Publicaciones: María Ofelia Arruti
Unidad de Difusión: Apartado Postal 116-114, 01130 México, D.F.
Tel.: 727-9800, ext. 2202

Diseño, tipografía y cuidado editorial: Solar, Servicios Editoriales, S.A. de C.V.,
Calle 2, número 21, col. San Pedro de los Pinos, 03820 México, D.F.
Tels. y fax: 515-1657, 271-8935 y 271-9027

Gestión y Política Pública se terminó de imprimir en julio de 1995.
El tiro fue de 500 ejemplares más sobrantes para reposición.

Gestión y política pública

Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación

Joan Subirats

*Al principio creó los cielos y la tierra
y vio Dios ser muy bueno cuanto había hecho,
y hubo tarde y mañana, día sexto.*

*Descansó Dios el séptimo día de cuanto hiciera. Su
Arcángel vino a Él y le preguntó: "Dios, ¿cómo sabes
que lo que creaste es 'muy bueno'? ¿Cuáles son tus cri-
terios? ¿En qué datos basaste tu juicio? ¿No estás de-
masiado cercano a la situación como para hacer una
evaluación justa e imparcial?" Dios reflexionó en esas
preguntas todo el día y su descanso se vio gravemente
perturbado. Al octavo día, Dios dijo: "Lucifer, ¡vete al
diablo!"*

*Y así fue creada la evaluación, en una llamarada de
gloria.*

Patton, 1986, p. 1.

La evaluación puede servir no sólo como un medio para medir o apreciar el desempeño de los instrumentos de las políticas, sino también para fomentar el consenso entre los diferentes actores interesados, lo cual se hace mediante un proceso social de aprendizaje que comprende la discusión de los criterios empleados para evaluar la efectividad de las medidas adoptadas en función del problema o de los problemas que se tiene la intención de abordar con una política específica. En este sentido, la evaluación es también un instrumento de política, en particular en el caso de políticas que requieren un cambio en el comportamiento humano o cuando no todos los actores

El autor es profesor de la Universidad Autónoma de Barcelona. Traducción del inglés de Mario A. Zamudio Vega.

están de acuerdo sobre las variables que deben emplearse para medir la efectividad de la política adoptada.

La intención de este trabajo no es tanto analizar los rasgos característicos de los estudios sobre la evaluación sino más bien el proceso de evaluación mismo: cómo contribuyen los diversos actores a la evaluación, cómo se relaciona el proceso con los sistemas sociales de aprendizaje, cómo puede emplearse en forma subsecuente el resultado de la evaluación con el fin de reformular las políticas y cómo son aplicadas estas últimas. Analizaré sobre todo las políticas ecológicas, dado que es un campo en el que son particularmente aplicables las ideas expuestas.

Mi hipótesis de trabajo es que los factores institucionales y culturales ejercen una importante influencia en la selección de los instrumentos de política, en la manera como éstos son utilizados y en su desempeño. No me parece razonable sostener que la elección de un instrumento de política determinado, sea el que fuere, y la evaluación de su efectividad deban basarse únicamente en consideraciones de tipo técnico; me parece que la elección entre las medidas económicas o las administrativas para controlar la contaminación deben encontrar su fundamento en las preferencias ideológicas y en la tradición filosófica tanto como en las razones estrictamente técnicas; para decirlo de manera simple, las personas que están en favor de reglamentar el mercado con el propósito de controlar los recursos como el aire y el agua, bienes poco comercializados hasta ahora, son personas con una opinión favorable sobre la adopción de medidas regulatorias, mientras que las personas renuentes a permitir que las consideraciones de mercado influyan en cualquier aspecto de la sociedad se opondrían a dichas medidas.

Tampoco me parece posible mantener que existe una distinción clara entre los objetivos y los instrumentos cuando su interacción constante es evidente. Majone afirma que “una verdadera preocupación de quien participa en el proceso de las políticas es el demostrar que existe un problema que puede ser abordado mediante su instrumento preferido” (1989, p. 117). Una vez que se reconoce la verdad de lo anterior, se puede afirmar sin temor que el desempeño de los instrumentos seleccionados (y, por ende, su evaluación) no dependerá únicamente de su efectividad técnica teórica, sino también del medio ambiente político, social y gubernamental en el que operen.

En este contexto, la evaluación es un arma de la que todos los interesados pueden valerse para dar mayor fuerza a sus propios puntos

de vista, pero esta aparente debilidad (parcialidad) puede convertirse en una fuerza, en una manera de lograr el consenso o de proyectar el progreso, si la evaluación se hace desde lo que podría denominarse una perspectiva “múltiple” o “plural”.

De la evaluación

Aunque existe cierta confusión respecto al término puede decirse que, tradicionalmente, la “evaluación” se relaciona con el análisis de los resultados de ciertas políticas o programas específicos y que es una parte esencial de los procesos de las políticas. Se afirma que la “investigación para la evaluación” hace posible el relacionar los objetivos con los resultados en una perspectiva que no difiere de la del análisis de la productividad (Dente, 1989, pp. 75-76; Morehouse, 1972). Desde esta perspectiva, la evaluación debe comprender:

- a) La enumeración de las metas y objetivos generales del programa.
- b) La identificación de indicadores mensurables de esos objetivos.
- c) El acopio de datos sobre los indicadores, tanto en el caso de las personas o cosas afectadas por el programa como en el de un grupo de control equivalente no afectado.
- d) El análisis de los datos sobre lo que se ha hecho y de los controles introducidos en vista de las metas y objetivos iniciales del programa (Weiss, 1972).

Tomando estos requisitos como punto de partida, algunos estudiosos comenzaron a tratar de proporcionarle a la evaluación una base científica mediante la introducción de técnicas experimentales o cuasi experimentales (Campbell y Stanley, 1966; Langbein, L. I., 1980; Rossi y Freeman, 1985). Los críticos de este enfoque han señalado no sólo las dificultades que implica el desarrollo completo de sus hipótesis iniciales, sino también lo poco que revelan una vez que se ha demostrado la diferencia entre lo que se tenía la intención de hacer y lo realmente hecho. En esos ejercicios, la evaluación se limita de cierta manera a considerar las políticas en función de ellas mismas: el valor de lo que se ha hecho se juzga conforme a pautas inherentes a las propias políticas, lo cual implica aceptar sus metas e ignorar otros valores externos que podrían poner en tela de juicio su “propiedad” (Jones, 1992, p. 242).

Las limitaciones del enfoque clásico

Es un hecho bien sabido que el enfoque clásico de la evaluación requiere una serie de condiciones que frecuentemente la hacen imposible o hacen que sus conclusiones finales sean poco pertinentes: supone que el responsable de tomar las decisiones es un individuo y que actúa como tal; que los deseos de dicho individuo son congruentes y, por lo tanto, se puede asignar un orden a sus preferencias y evaluar la verosimilitud de ciertas cosas que ocurren; y que lo principal es el resultado de la decisión, no el proceso que lleva a ella. Los factores intermedios o la obtención del consenso no forman parte del análisis principal. “El responsable de tomar las decisiones examina los problemas como si fuesen acertijos para los que, si se cuenta con metas claras y suficiente información, siempre existen soluciones correctas que pueden encontrarse antes bien mediante el cálculo que mediante el ejercicio de la habilidad política” (Majone, 1989, pp. 19-20).

El enfoque clásico se basa de cierta manera en el supuesto de que es posible dar respuestas científicas (objetivas) a las interrogantes que comprende el proceso de evaluación; sin embargo, la propia experiencia de algunas evaluaciones hechas con las mayores pretensiones científicas revela que la parte experimental de los programas de evaluación se reduce o se diluye gradualmente hasta llegar a un punto en que se hace evidente que “la realidad social difiere sustancialmente de la realidad física” (House, 1982; y, en el mismo tenor, Monnier, 1987). El marco institucional, el conjunto de actores y los intereses en juego varían según el escenario considerado, pero la intermediación y el compromiso político pesan siempre más que el puro diseño del programa. Lo anterior indica que quienes hacen énfasis en la utilidad de la evaluación, en su capacidad para modificar el comportamiento y los procesos, o quienes buscan respuestas sobre los valores antes bien que sólo información sobre si una política determinada ha cumplido o no con sus objetivos, harían bien en empezar a buscar una alternativa más plural (más “social”) al necesario proceso de evaluación.

Las políticas y la evaluación

Las políticas públicas son inevitablemente el sujeto de la disputa política, y no sólo desde el punto de vista de los valores (“¿es realmente justa esta política fiscal?”), sino también de los instrumentos emplea-

dos para aplicarlas (“¿son estas medidas económicas las más adecuadas realmente para aumentar la producción industrial?”) (Jones, 1992, p. 25). Es difícil mantener una separación estricta entre las evaluaciones y la política y evitar que ésta las contamine. Las razones son varias: las evaluaciones forman parte, inevitablemente, de la atmósfera política inherente a la toma de decisiones que rodea al programa que se evalúa; el contenido mismo de la evaluación, su juicio de valor final, tiene un componente claramente político; y en el peor de los casos, en fin, la evaluación puede ser no más que un instrumento político para apoyar o criticar un programa en particular (Palumbo, 1987, p. 12). El problema no es tanto cómo reducir el contenido invariablemente político presente en mayor o menor medida en todas las evaluaciones, sino cómo evitar reducir el proceso de evaluación a un mero ritual destinado a ratificar o atacar una política en particular.

La definición de políticas como “algo que hacen a puerta cerrada los hombres que fuman puros” (Palumbo, 1987, p. 17) es inaceptable, tanto como el confundir la política con una competencia interpartidista. La base de la intermediación inherente a toda la política debe buscarse en la acción recíproca de los actores y sus recursos (poder, influencia, autoridad); y es precisamente el reconocimiento de esa base plural lo que define nuestro enfoque del proceso de evaluación, enfoque en el que la inclusión de los múltiples responsables de tomar las decisiones y de los grupos de interés es un factor determinante.

El hecho de que todo programa o acción que vaya a evaluarse tiene sus propios políticos responsables de tomar las decisiones, patrocinadores, personal administrativo que participa en él, clientela y grupos de interés que en cierta medida han sido afectados por él ilustra la estrecha relación entre el escenario político y el proceso de evaluación. La evaluación es un producto de la política y está relacionada con ella, por lo que llega a formar parte del proceso político de la toma de decisiones; sin embargo, la evaluación es sobre todo un tanto “política”, en el sentido de que sirve para hacer cierto juicio de valor que, aunque se busque que sea objetivo, implica el adoptar una posición particular (Weiss, 1987). Uno de los aspectos que analizaré en este trabajo es cómo evitar el convertir la evaluación en un simple “juego de defensa de una causa”, sin tener por ello que aceptar los atributos legendarios del enfoque científico.

La evaluación plural

Desde hace algún tiempo ha estado cobrando forma un nuevo concepto de la evaluación. En ese nuevo concepto no se busca evadir los inevitables aspectos políticos de la evaluación ni pasar por alto la necesidad de reconocer la interacción social inherente a todo programa de acción público; por el contrario, se busca combinar la presencia de los principales actores en la discusión de la evaluación con el necesario empleo subsecuente de sus conclusiones. Aunque todavía no se ha dado un nombre definitivo a ese tipo de evaluación, el término "evaluación plural" parece describir lo que otros autores denominan "evaluación naturalista", "evaluación depositaria de apuestas", "evaluación enfocada en la utilización" o "evaluación múltiple" (Guba y Lincoln, 1981; Bryk, 1983; Patton, 1986; Majone, 1989).

Todos esos enfoques comparten cierto escepticismo sobre la posible utilidad de las evaluaciones que afirman ser parciales y objetivas. El enfoque plural mantiene que no es suficiente basar la evaluación en una información puramente empírica, sin tomar en consideración los valores y opiniones personales.

En realidad, los valores y opiniones [personales] cuentan mucho en la evaluación, no sólo debido a la ambigüedad de los resultados en la práctica [...], sino aún más debido a los inevitables desacuerdos acerca del tipo de criterios de evaluación que sean significativos, justos o políticamente aceptables en una situación determinada (Majone, 1989, p. 168).

No es posible resolver las ambigüedades o problemas empleando simplemente más y mejores técnicas de medición; unas y otros exigen también una amplia discusión pública y una gran labor de persuasión. Si primero se definieran las pautas de la evaluación en el proceso de deliberación pública, los instrumentos analíticos, con sus variados grados de objetividad, tendrían más sentido y serían más funcionales.

Lo cierto es que los actores interesados en todo programa de acción público están siempre prestos a ofrecer sus opiniones críticas; y, en este sentido, toda evaluación hecha por especialistas no es sino otra opinión. Las políticas y los instrumentos de política empleados en los programas de acción públicos son sopesados y evaluados continuamente a la luz de la lógica y la perspectiva particulares de las personas directa o indirectamente interesadas; y esos enfoques múltiples constituyen el verdadero meollo del proceso de diseño de las políticas en una sociedad plural.

La evaluación como instrumento de la política y como proceso de aprendizaje social

En este artículo intentaré defender un enfoque de la evaluación en el que con ésta no sólo se hace énfasis en la medida en que se alcanzan o no los objetivos internos de cierta política, sino que se acepta la discusión sobre sus valores básicos, el proceso analítico y las conclusiones de éste y se busca hacer participar a los principales actores en el proceso de evaluación.

Consecuentemente, la evaluación se entiende como un ejemplo más de pluralismo social y como la aceptación de la existencia de un gran número de sistemas de valores diferentes. Desde esta perspectiva, la evaluación se convierte en parte del proceso por el cual los miembros de la sociedad aprenden cómo resolver los problemas colectivos (Stake, 1975; Monnier, 1987). Así, el examen del problema que ha de evaluarse es menos una cuestión de descubrir la "verdad" sobre los efectos de un programa en particular que una manera de revelar sus diferentes "verdades" en un intento por lograr un equilibrio razonable que será mejor que la simple suma de las opiniones de los individuos participantes. De acuerdo con Lindblom, "posiblemente la manera más efectiva de reducir el deterioro sea poner en circulación una mayor variedad de mensajes, [una] competencia de ideas" (1990, p. 223).

El hecho de hacer énfasis en la evaluación como un instrumento para generar la confianza y lograr el consenso significa hacer participar a todos los afectados por el programa o la política que ha de evaluarse en un intento por alcanzar gradualmente la "objetividad" que se busca. Lo anterior implica hacer que tanto los especialistas como el público en general discutan y exploren de manera conjunta las ramificaciones del programa o de la política, en lugar de proporcionar únicamente un resumen de ciertas premisas científicas siempre dudosas. Ello mejoraría la política defendida, al someterla a una forma específica de "defensa múltiple" (Majone, 1989, p. 40).

El evaluador no actúa solo al decidir arbitrariamente si el programa en discusión es bueno o malo; en lugar de ello, actúa como un mediador entre las diferentes opiniones. Su experiencia científica y técnica no hace de él un juez objetivo e imparcial, sino que lo capacita para actuar como un negociador, evaluando la necesidad de información, respondiendo preguntas, explicando las consecuencias e intentando llegar a un acuerdo sobre los criterios y las prioridades (Ballart, 1992).

Las limitaciones de un enfoque exclusivamente técnico o profesional y el proceso de aprendizaje social

No es mi intención poner en duda la importancia de los profesionales en ningún campo ni el significativo papel que los evaluadores pueden desempeñar, y de hecho desempeñan, en todo proceso destinado a determinar la utilidad de una política en particular. Es evidente que nuestra sociedad depende cada vez más de los especialistas en una gran variedad de campos; sin embargo, a medida que aumenta nuestra dependencia de los especialistas, crece también nuestro escepticismo sobre sus verdaderas capacidades y conocimientos. Somos escépticos porque hemos visto cómo se compromete en ocasiones la libertad de acción de uno u otro especialista o profesional. Somos escépticos porque hemos visto que a ciertas teorías o estipulaciones “les sale el tiro por la culata” o porque los mismos especialistas no han podido prever los efectos de éstas. Por si eso no bastara, constantemente oímos de teorías y estudios parcial o completamente contradictorios, unas y otros presentados por esos individuos o equipos altamente calificados. El resultado ha sido que ciertos sectores del público se han afiliado a las organizaciones de consumidores y de otro tipo para protegerse del corporativismo de muchas asociaciones profesionales; además, ha habido un aumento considerable en el número de clientes, pacientes y otros individuos comunes y corrientes que emprenden acciones legales en contra de los especialistas.

Lo anterior puede parecer incongruente en una sociedad en la que la especialización se está convirtiendo en la norma general. La ciencia y sus aplicaciones tecnológicas se han desarrollado en un grado inimaginable hace apenas unos años. En la actualidad, el desarrollo económico y el bienestar de todo país suelen ser medidos por la calidad de su “ciencia y tecnología”. A pesar de ello, existen serias dudas respecto al empleo de todo el potencial científico para resolver problemas sociales que son cada vez más complejos. Esas dudas, que surgen de los propios errores, subordinaciones, debilidades e incongruencias de los científicos y sus soluciones, se ven agravadas por un sistema democrático de toma de decisiones colectiva difícil de reconciliar con la lógica o las ideas tecnócratas que hacen evocar una sociedad guiada por la ciencia.

Se ha observado que hoy la gente es más consciente de la realidad, que tiene más información y experiencia tecnológica, y todo ello hace que el tomar decisiones sea más complejo. A medida que la reali-

dad se vuelve más compleja y caótica, la habilidad profesional es cada vez más relativa (Schön, 1983), lo cual hace necesario saber cómo enfrentar las posiciones indeterminadas y los conflictos de valores. No es posible evitar o resolver la complejidad, la inestabilidad, la incertidumbre y los conflictos en los sistemas de valores aplicando técnicas racionales con las que se busca proporcionar soluciones específicas a problemas comunes y bien definidos. Algunos profesionales logran manejar esas situaciones complejas aplicando una vaga mezcla de intuición, habilidad y conocimientos cuyo resultado es una especie de “conocimiento en acción”, difícil de explicar a menudo, pero basado en el proceso de actuar, acumular la experiencia de sus acciones y desarrollar una sensibilidad especial que los capacita para detectar los “hábitos triunfantes” en un proceso de “reflexión en acción” que puede sintetizarse como pericia profesional (*ibid.*, p. 21). Esa mezcla de juicio y conocimiento intuitivos del sujeto estudiado han sido descritos como “procesos no lógicos” (Barnard), “el arte de juzgar” (Vickers) y “conocimiento tácito” (Polanyi).

Esa especie de percepción, que en lo sucesivo se refiere a acciones básicamente individuales, puede aplicarse muy bien a organizaciones, instituciones y, asimismo, a grupos, como los grupos y redes de personas relacionadas con las políticas que, aunque menos estructurados, no son menos concretos y en cuyo caso también debería ser posible aprender de la experiencia y de la acción recíproca entre los diferentes miembros o facciones de un grupo en particular. Si se diera a las prácticas de evaluación un enfoque plural y se alentara a los diversos actores afectados por la política en cuestión a expresar sus opiniones, esas prácticas se convertirían realmente en instrumentos del aprendizaje social. Si se compartieran los recursos como el conocimiento y la confianza (Klok, 1992), tanto la confianza como la desconfianza se pondrían de manifiesto, se formarían hábitos triunfantes y se crearían situaciones de las que podría aprenderse algo, con lo que se daría al proceso de evaluación su significado cabal como instrumento de la política.

Así, la evaluación podría convertirse en una ocasión formal para examinar la manera en que los programas de acción específicos son experimentados por las personas afectadas y para descubrir lo que éstas consideran que son los éxitos y fallas de esos programas. En una situación en la que se aceptara el pluralismo y hubiera un deseo real de mejorar el medio ambiente en que operan los programas, la evaluación sería una suma del aprendizaje social resultante de las relaciones re-

cíprocas de la comunidad relacionada con las políticas. Los errores de las políticas no serían condenados, sino vistos como fuente de información e indicios para llevar a cabo acciones subsecuentes. “En este modelo, los ciudadanos, funcionarios, científicos sociales y otros expertos hacen lo que han aprendido y aprenden lo que han hecho” (Lindblom, 1990, p. 219).

Los ciudadanos como analistas; los analistas como ciudadanos

Cuando se califica como un éxito o un fracaso una política en particular, ello significa con frecuencia que ha sido considerada desde un punto de vista administrativo estrecho, más preocupado por alcanzar las metas internas de la política o por ejercer un control administrativo efectivo que por la capacidad del programa para responder a las necesidades de los diversos individuos y grupos afectados. También significa que se ha ignorado información valiosa para los políticos responsables de tomar las decisiones. Además, la eficacia y la efectividad, valores típicos de los estudios de evaluación, chocan a menudo con la actitud de quienes aplican las políticas, más preocupados por la capacidad profesional y el poder de decisión de los especialistas que diseñaron las políticas.

Muchas políticas públicas ahora en aplicación se basan en el supuesto de que pueden cambiar y cambiarán el modo de funcionar del público o su escala de preferencias. En algunos casos, las políticas públicas están expresamente destinadas a ciertos grupos de ciudadanos, mientras que otras afectan al público en general. En esos casos, el alentar la participación del público no sólo expresa un deseo general de hacer más democrática la vida, sino que resulta absolutamente esencial si lo que se busca es que las políticas tengan un éxito mayor.

Naturalmente, el decidir quién debe participar y cómo plantea problemas. Las personas participantes en una política en particular (políticos, expertos o funcionarios que aplican la política, grupos de interés especiales, ciudadanos comunes, expertos externos, etc.) son quienes deberían participar también en todo proceso de evaluación plural. Así, en el proceso se lograría un equilibrio razonable entre las evaluaciones profesionales comunes, que hacen énfasis casi exclusivamente en las opiniones expertas, y la crítica que toda acción emprendida por los poderes públicos provoca en uno u otro sector de la sociedad. Todos los individuos o grupos afectados tienen puntos de vista diferen-

tes sobre los criterios de evaluación que deben emplearse y sobre el énfasis que debe ponerse en cada aspecto en particular del proceso de la política. Las normas de desempeño generales, como la legalidad, la legitimidad, la economía, la efectividad, la eficacia y la capacidad para proporcionar respuestas a las necesidades sociales son la preocupación específica de algunos de los actores participantes (políticos, jueces, consumidores, etc.); no obstante, debe admitirse también que cada uno de esos criterios puede ser aplicado más fácilmente en una fase en particular del proceso de una política que en el proceso en su conjunto (por ejemplo: la legalidad se vincula mejor con los procesos, la economía con los insumos, etc.) (Majone, 1991).

Pero esos múltiples criterios reflejan la realidad y deben formar parte del proceso de evaluación, sobre todo si el objetivo es actuar subsecuentemente sobre las conclusiones extraídas, las cuales no son tanto el resultado del acuerdo sobre lo que se ha logrado cuanto lo mucho que la comunidad relacionada con la política ha aprendido sobre los problemas revelados y los errores cometidos.

Los criterios generales listados por Wildavsky hace años (1979, p. 253) siguen vigentes; la comunidad relacionada con las políticas debe entender los beneficios que significan para ella, reconocer las diferencias entre los cambios pequeños y los grandes y participar continuamente para que pueda aprender de la experiencia (*idem.*, p. 253). La capacidad para formar de manera gradual una comunidad relacionada con las políticas lo suficientemente abierta y, al mismo tiempo, especializada, que acepte la decepción como una prueba constante de las políticas, es la mejor manera de asegurar un mejor desempeño de éstas; y, en cuanto oportunidad para discutir los objetivos y los resultados, la evaluación puede muy bien ser el instrumento más adecuado para lograrlo.

El empleo de la evaluación

Decir lo anterior es más fácil que llevarlo a la práctica, pero, si se logra, entonces la evaluación servirá sin duda alguna para mejorar el programa en cuestión. En general, las críticas al proceso de evaluación apuntan a:

a) la debilidad de la metodología empleada en la evaluación: a menudo, el procedimiento utilizado para evaluar un programa en par-

particular hace que la validez y credibilidad de la evaluación misma sean puestas en tela de juicio;

b) la improcedencia: el resultado de una evaluación puede ser inadecuado en un momento en particular o, simplemente, no proporcionar ninguna información nueva a los responsables de tomar las decisiones; y

c) la subutilización: la información obtenida no se hace pública o no se actúa en consecuencia con ella.

La idea de evaluación sigue estando estrechamente relacionada con su capacidad para revelar si una política en particular ha tenido o no los resultados deseados. Como antes se mencionó, la evaluación tiende a basarse en el propio punto de vista de quienes toman las decisiones e implica que éstos han decidido cómo deben hacerse las cosas y, subsecuentemente, han emprendido acciones destinadas a obtener resultados. La evaluación tiene la intención de examinar esos resultados e indicar la medida en que han sido alcanzados los objetivos fijados. Se supone que la evaluación es un proceso objetivo y congruente, cuando, en realidad, la objetividad misma y la supuesta imparcialidad de los evaluadores pueden ser la causa fundamental de los problemas para obtener resultados.

La impresión general es que en toda evaluación de corto plazo destinada a calificar una política o programa como un éxito o un fracaso se tiende a concluir que los efectos de una u otro fueron pocos. Ya que las acciones en que participan los poderes públicos son muy complejas, la evaluación debe ser menos “periférica” y considerarse más como una herramienta de aprendizaje que como una medida objetiva de desempeño. Por esta razón, es absolutamente indispensable que tanto los diferentes rangos de los poderes públicos participantes en la formulación de políticas como las personas que serán afectadas por esas políticas tomen parte en el proceso de evaluación.

Existen tantos criterios de evaluación, tantas normas de responsabilidad, que no puede esperarse que los analistas juzguen algo que pertenece más al campo de la política que al del análisis. Por el contrario, su función consiste en proporcionar bases lo más adecuadas posible para la discusión: “La necesidad hoy es menos establecer medidas ‘objetivas’ de los resultados —la meta tradicional de la investigación para la evaluación— que facilitar un diálogo de gran alcance entre los defensores de los diferentes criterios” (Majone, 1989, p. 183).

En lugar de limitarnos a unas cuantas categorías analíticas pre-

definidas, podríamos aprovechar los diferentes puntos de vista de los participantes, sus diferentes fuentes de información y sus diferentes experiencias con ciertas políticas en particular para descubrir efectos y relaciones, vínculos entre los procesos y los resultados y examinar cómo actúan recíprocamente en el tiempo los diferentes factores.

Centrar la atención en lo que realmente hacen las personas, en las implicaciones reales de sus problemas, en las situaciones básicas en que se encuentran y en los papeles que desempeñan, proyectar la manera en que actúan recíprocamente, sus estrategias y argumentos, acumular y compilar sus experiencias; estudiar sus suposiciones básicas y comparar los hechos con esos argumentos y suposiciones puede, todo ello, combinarse para formar la base de la evaluación como un instrumento con el que se logre el consenso y garantizar que dicho instrumento sea utilizado cada vez más para mejorar las políticas (Hellstern, 1985).

La evaluación plural, la deliberación pública y la política ambiental

Características generales

Bosso (1987) afirmó que la política ambiental es mucho más “resistente” a convertirse en parte de una rutina aceptada que otras políticas y, por lo tanto, es invariablemente más “política”. Lo anterior puede explicarse en parte por qué en algunos países hay tan poca tradición de una política ambiental (el sur de Europa, por ejemplo) y por qué ésta es considerada tan a menudo como una política “movilizante”, lo cual significa que en esos países hay un campo de regateo y una agenda cuya estructura no podemos considerar como fija y un grado de conflicto bastante alto debido al desacuerdo sobre las metas y las teorías casuales, así como sobre las reglas del juego para proceder. Al mismo tiempo, la falta de consenso entre el creciente número de expertos en la materia está dando gradualmente a todo el campo de la política ambiental una reputación de fluidez, apertura al cambio y renovación. Hay muchos conflictos entre los diferentes grupos, pero la cohesión interna de los más activos está aumentando. Así, en países como Italia (Lewansky, 1990, p. 310) y España (Aguilar, 1992) es difícil hablar de comunidades relacionadas con las políticas estables y estructuradas. Además, la responsabilidad institucional está muy fragmentada, pues son varios

los rangos de gobierno y de la administración pública que participan de manera simultánea (ya sea activa o pasivamente).

Tan sólo en Europa, el grado de conciencia ambiental difiere grandemente de un país a otro. La Unión Europea y otras agencias supranacionales diseñan políticas y establecen reglamentos que tienen poca relación con las prioridades de las agendas nacionales, regionales o locales de ciertos países. La responsabilidad por las cuestiones ambientales y por el desarrollo de reglamentos específicos para controlar el deterioro ambiental está dividida en numerosas instituciones.

Los aspectos generales descritos hacen de la política ambiental un campo adecuado para experimentar con enfoques de la evaluación plural que podrían mejorar los programas de acción ambientales y controlar la aplicación de los reglamentos específicos. Como todos sabemos, los actores que con más frecuencia intervienen en la política ambiental (expertos, administradores, jueces y juristas, economistas, ecologistas, políticos, la comunidad comercial, los sectores de la comunidad directamente afectados y el público en general) tienen a menudo puntos de vista radicalmente diferentes.

Además, el público en general, los gobiernos y los expertos se preocupan cada vez más por el medio ambiente, lo cual ha hecho que haya más información disponible, pero también ha aumentado la incertidumbre sobre los grados de riesgo aceptables y ha hecho surgir dudas respecto a los pronósticos sobre la evolución probable de ciertas variables (Hawkins y Thomas, 1989). La abundancia de datos disponibles y la proliferación de estudios y pronósticos no han hecho sino aumentar la incertidumbre y subrayar el hecho de que el medio ambiente no es un sistema lineal. Se ha denominado a la política ambiental como política de escasez; escasez que en ocasiones se crea artificialmente mediante un consenso científico o uno científico y social. La manera en que la sociedad percibe la escasez es importante; e igualmente importantes son la información y la conciencia pública de la gravedad de la situación actual y de la necesidad de promulgar medidas urgentes para detener el deterioro ambiental.

Si bien es cierto que la mayor conciencia social sobre los problemas ambientales ha llevado al establecimiento de mayores controles, poco ha hecho por alterar la conducta de las personas que causan la contaminación. Si lo que se busca es controlar la contaminación, entonces las industrias deben ser responsables de controlar sus propias operaciones y de introducir medidas de protección ambiental en sus procesos de producción. En este caso, la presión social y la preocupación pública

en lo que respecta al medio ambiente pueden ser de vital importancia para cambiar las actitudes en la industria.

Todo lo anterior parecería indicar que la evaluación puede ser efectiva como un instrumento para lograr el consenso y como un medio para mejorar las políticas ambientales en un marco de participación pública y de aprendizaje social.

La evaluación de las políticas ambientales

Son muchas las dudas existentes acerca de la efectividad real de los reglamentos recientes y de lo que las políticas ambientales han hecho realmente para cambiar las cosas.

Todos los conceptos de la evaluación de la política ambiental están arraigados en preocupaciones económicas o vinculados con las tradiciones de la ingeniería civil. Con los análisis de costos/beneficios se ha demostrado que los factores políticos son cruciales para determinar los costos y que esa técnica de análisis estaba siendo empleada en una manera que “parecía clara y neutra a simple vista. El reducir las políticas a números hizo sentirse tranquila a la gente; el proceso otorgó un sentido de claridad a cuestiones que hasta ahora habían desafiado una definición fácil” (Tolchin, 1987, p. 279). En la práctica, no obstante, se resta importancia a los elementos más cualitativos que podrían identificar con precisión los beneficios y definir los efectos, porque se considera que es demasiado difícil medirlos o porque son indivisibles.

Además, las “Evaluaciones de los Efectos sobre el Medio Ambiente”, recomendadas por la Directiva 85/337 de la Comunidad Europea como un paso preliminar a toda acción pública que vaya a afectar el territorio en cualquier forma, son muy técnicas e incluyen normas de medición que a menudo es posible poner en tela de juicio. De igual manera, no se toma en cuenta en ellas la opinión de las personas afectadas o del público en general, aun cuando se haga referencia a “lo adecuado para el medio ambiente social de la decisión que se tome” (Gómez Orea, 1988). La “participación pública” tiene lugar al final del proceso analítico y es un mero formalismo, similar a la “participación pública” en las medidas de planificación urbana.

La evaluación como un instrumento de la política ambiental

La política ambiental se vincula estrechamente con las medidas regulatorias puestas en vigor por las agencias especializadas relacionadas con los diferentes actores participantes. La formulación de políticas y la discrecionalidad dependen estrechamente una de otra, en especial porque es muy difícil definir las llamadas situaciones de riesgo de una manera objetiva o que cuente con la aceptación general (Bosso, 1987).

Consecuentemente, la acción recíproca entre formuladores de las políticas, expertos, burócratas, grupos de interés, usuarios y público debe ser un instrumento para medir el grado de apego a los reglamentos y evaluar su efectividad. La incertidumbre inherente a las situaciones de riesgo y las limitaciones de la ciencia y la tecnología sugieren que se recurra a la deliberación pública para determinar qué riesgos son aceptables y qué clase de soluciones tecnológicas, reglamentos o medidas discrecionales serán tolerados (Hawkins y Thomas, 1989, p. 273).

Los procesos basados en las técnicas de “evaluación enfocada en la utilización” (Patton, 1987, pp. 122 y ss.) o de evaluación plural (Monnier, 1987) pueden proporcionar un marco adecuado para los procesos de intermediación que ayudan a otorgar legitimidad a las medidas adoptadas. Las políticas ambientales se basan a menudo en la relación entre una realidad física o biológica que se considera en deterioro o en peligro y lo científicamente deseable. Todo lo anterior forma parte de un proceso por el que los diferentes agentes políticos hacen correcciones que consideran necesarias desde su punto de vista ideológico o sobre la base del consenso social. La evaluación se presenta como una oportunidad de descubrir si las cosas han mejorado o no, pero la definición de “mejoramiento” difiere, dependiendo del punto de vista de que se trate. Las ciencias naturales pueden proporcionar información nueva, pero esa información estará sujeta a diferentes interpretaciones. Cuanto más unánimes sean los hechos científicos tanto mayores serán las posibilidades de lograr un acuerdo. Así, existe una línea directa, aunque no siempre recta, entre los hechos científicos y las convicciones sociales. En este caso, también, los procesos de evaluación plural podrían ayudar a fortalecer las convicciones sociales, aumentando con ello las posibilidades de que las medidas adoptadas sean respetadas.

En el caso de las políticas ambientales, las relaciones entre la certidumbre científica y la certidumbre social son concluyentes para medir el éxito que tendrán ciertas medidas (destinadas a cambiar el comportamiento social, las prácticas que causan la contaminación,

Cuadro 1. Certidumbre científica y certidumbre social

		Certidumbre social	
		Sí	No
Certidumbre científica	Sí	A	B
	No	C	D

etc.). La miriada de intereses sociales y la disparidad de los criterios aplicados o de las posiciones adoptadas cuando se juzga si las medidas puestas en vigor mediante la política ambiental son correctas o no deberían hacer que aumentaran las probabilidades de que se diera el debate social. No es poco frecuente que la existencia de diferentes escuelas de pensamiento y de diferentes parámetros mantengan viva la discusión científica (véase el caso Asarco-EPA en Scott, 1988; asimismo, el cuadro 1, en el que la posición *A* es muy infrecuente en el caso de los problemas del medio ambiente, mientras que la posición *B* permite que una decisión política detenga el debate social, la posición *C* ofrece libertad de maniobra para hacer la evaluación formal gracias al acuerdo social sobre la naturaleza incontrovertida de la cuestión y la posición *D*, probablemente la más frecuente en el caso de las políticas ambientales, concuerda bien con nuestro enfoque de la evaluación plural como un instrumento). Es muy posible que los procesos de evaluación abierta y plural demuestren ser una manera adecuada de otorgar legitimidad a las políticas ambientales específicas y que también sirvan como un instrumento para lograr un aprendizaje social en el que los hechos científicos sean reconocidos en su justa medida y se revele con claridad si el comportamiento del público interesado ha mejorado o se ha deteriorado, con lo cual se creará una base común para tratar de mejorar la definición y la aplicación de las políticas ambientales.

Ahora bien, aunque al hacer la evaluación de las políticas ambientales como se ha descrito en este trabajo sería indispensable tomar en cuenta las diferentes opiniones de los miembros de la sociedad, no por ello habría que subestimar los hechos que presentan los científicos y otros expertos. Si no se ignora la manera en que la sociedad recibe esos hechos y altera su comportamiento para ajustarlo a las circunstancias, el proceso de evaluación deberá ser capaz de mejorar basado

en los hechos científicos, servir como una herramienta de aprendizaje social y orgánica y ser un instrumento para mejorar el medio ambiente.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, S. (1992), *Políticas medioambientales y diseños institucionales en España y Alemania: La Comunidad Europea como escenario de negociación de una nueva área política*, Madrid (mimeografiado). Tesis de maestría.
- Ballart, X. (1992), *Evaluación de programas y servicios públicos*, Madrid, INAP.
- Bosso, C.J. (1987), *Pesticide and Politics*, Pitsburg, University of Pittsburgh Press.
- Browne, A. y A. Wildavsky (1987), "What Should Evaluation Mean to Implementation", en Palumbo (ed.), *The Politics of Program Evaluation*, Newbury Park, Sage, pp. 46-172.
- Bryk, A.S. (1983), *Stakeholder Based Evaluation*, San Francisco, Jossey Bass.
- Campbell, D.T. y J.C. Stanley (1966), *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research*, Skokie, Ill., Rand McNally.
- Cronbach, C.J. (1980), *Toward Reform of Program Evaluation*, San Francisco, Jossey Bass.
- Dente, B. (1989), *Politiche Pubbliche e Pubblica Amministrazione*, Rimini, Maggioli.
- Gómez Orea, D. (1988), "Evaluación de impacto ambiental", *Ciudad y Territorio*, 75, pp. 5-32.
- Guba, E.G. y Y.S. Lincoln (1981), *Effective Evaluation: Improving the Usefulness of Evaluation Results through Responsive and Naturalistic Approaches*, San Francisco, Jossey Bass.
- Hawkins, K. y J.M. Thomas (1989), "Making Policies in Regulatory Bureaucracies", en Hawkins y Thomas (eds.), *Making Regulatory Policies*, Pitsburg, University of Pittsburgh Press, pp. 3-30.
- Hellstern, G.M. (1985), "Assessing Evaluation Research", en Kaufmann, Majone y Ostrom (eds.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Berlín, De Gruyter, pp. 279-312.
- House, E. (1982), "Preface to Evaluation Studies", *Evaluation Review Annual*, vol. 7.
- Jones, P. (1992), "Evaluation", en M. Harrop (ed.), *Power and Policy in Liberal Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 241-262.
- Kelman, S. (1981), *What Price Incentives?*, Boston, Auburn House.
- Klok, P.J. (1992), *A Classification of Instruments for Environmental Policy*, ESF (mimeografiado).
- Langbein, L.I. (1980), *Discovering whether Programs Work: A Guide to Statistical Methods for Program Evaluation*, Glenview, Ill, Scott-Foresman.
- Lewansky, R. (1990), "La Política Ambiental", en Dente (ed.), *La Politiche Pubbliche in Italia*, Bolonia, Il Mulino, pp. 281-314.
- Lindblom, C.E. (1990), *Inquiry and Change*, Yale University Press.
- Majone, G.D. (1989), *Evidence, Argument and Persuasion*, New Haven, Yale University Press.
- (1991), "Public Policy beyond the Headlines", *EUI Working Papers in Political and Social Sciences*, Florencia, European University Institute.
- Monnier, E. (1987), *Évaluation de l'action des pouvoirs publics*, París, Economica.
- Morehouse, T.A. (1972), "Program Evaluation: Social Research versus Public Policy", *Public Administration Review*, pp. 868-874.
- Palumbo, D.J. (ed.) (1987), "Politics and Evaluation", *The Politics of Program Evaluation*, Newbury Park, Sage, pp. 12-46.
- Patton, M.Q. (1986), *Utilization-Focused Evaluation*, Beverly Hills, Sage.
- (1987), "Evaluating Political Inherency. Practical Implications for Design and Use", en Palumbo, *op. cit.*, pp. 100-145.
- Rossi, P.H. y H.E. Freeman (1985), *Evaluation: A Systematic Approach*, Beverly Hills, Sage.
- Schön, D.A. (1983), *The Reflective Practitioner*, Nueva York, Basic Books.
- Scott, E. (1988), "Managing Environmental Risk: The Case of Asarco", *Case Program. Kennedy School of Government*, Cambridge, Harvard University Press.
- Stake, R.E. (1975), *Evaluating the Arts in Education: A Responsive Approach*, Columbus, Merrill.
- Tolchin, S.J. (1987), "The Political Uses of Evaluation Research: Cost-Benefit Analysis and the Cotton Dust Standard", en Palumbo, *op. cit.*, pp. 249-270.
- Weiss, C. (1972), *Evaluation Research*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Wildavsky, A. (1979), *The Art and Craft of Policy Analysis*, Londres, Macmillan.

Una estrategia emergente para la política pública

Henry Mintzberg y Jan Jørgensen

El concepto “política pública” ha significado desde hace mucho tiempo para el sector público lo que el concepto “estrategia” significa para el sector privado. Tanto en el sector público como en el privado, el modelo predominante ha sido muy racional, esto es, que las políticas o estrategias se formulan consciente y, sobre todo, analíticamente, se hacen explícitas y después se aplican de manera formal. Un gran número de investigaciones y pruebas han planteado toda clase de dudas respecto a la validez de ese modelo tradicional. Sin embargo, en el sector público, en particular, la alternativa ha sido volver a las descripciones en las que se hace énfasis en los procesos incrementales y en los juegos de poder político, como si la política pública o las estrategias no existieran, con lo que se menosprecia tanto el concepto como los esfuerzos de quienes tienen que abordarlo.

Definir el concepto estrategia como “pauta en acción” abre una perspectiva completamente nueva en la formulación de políticas en el sector público. Las estrategias, aun las muy efectivas, pueden surgir de un gran número de procesos: unos graduales, otros colectivos y algunos más espontáneos, y muchos de ellos ni siquiera con la intención de ser administrados. En un caso extremo, podemos oponer al tradicional modelo racional un modelo emergente o “popular”, en el que las estrategias surgen de lo más profundo del sistema, en ocasiones incluso

Henry Mintzberg es profesor en la Facultad de Administración de la Universidad McGill y Jan Jørgensen es profesor adjunto en política pública en Bronfman. Una versión anterior de este trabajo fue presentada en la primera Conferencia J.J. Carson, patrocinada por la Universidad de Ottawa. Traducción del inglés de Mario A. Zamudio Vega.

inadvertidamente, como crece la maleza en un huerto. Este concepto de estrategia emergente debería tener consecuencias importantes para el sector público. Desafortunadamente, en la actualidad, las organizaciones del sector público están enfocadas a extirpar los procesos emergentes, con lo que se inhibe la capacidad de las organizaciones públicas para adaptarse y aprender.

Cada comunidad de estudiosos cuenta con su concepto principal. Para los economistas, ese concepto es el mercado; para los politólogos, la política; para una comunidad de estudiosos de aparición más reciente, llamados teóricos de la organización, el concepto principal es la organización. La base de este artículo es la creencia en que la perspectiva de la teoría de la organización ofrece conocimientos nuevos e importantes sobre los procesos gubernamentales de la formulación de políticas, conocimientos que no se encuentran disponibles ni en las ciencias económicas ni en las políticas.

Para bien o para mal, nuestra sociedad se ha convertido en una sociedad de organizaciones, lo cual es cierto tanto en el gobierno como en cualquier otro sector de la sociedad. Para el teórico de la organización, el gobierno es, más que un proceso legislativo integrante en el que se debaten los problemas desde el punto de vista político, un conjunto de organizaciones débilmente acopladas en el que las presiones administrativas desempeñan una función central. En consecuencia, para entender cómo los gobiernos formulan las políticas y cómo deberían hacerlo, es necesario entender la dinámica de la formulación de políticas en el contexto de un espacio organizado.¹

En este artículo extraeremos algunas conclusiones de un proyecto de investigación diseñado para estudiar las estrategias de varias organizaciones —en su mayoría canadienses, públicas y privadas— con el propósito de entender cómo se desarrollan las estrategias y cómo cambian con el tiempo.² Expondremos nuestros argumentos en una serie de puntos correspondientes a las ideas de los dos primeros párrafos de este artículo.

¹ Algunos ejemplos de estudios conocidos en los que se analiza el gobierno desde la perspectiva de la teoría de la organización son: Philip Selznick, *TVA and the Grass Roots*, Berkeley, University of California Press, 1949; Michel Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago, University of Chicago Press, 1964; y Graham Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little, Brown & Co., 1971.

² Los estudios publicados de este proyecto incluyen los siguientes: H. Mintzberg, "Patterns in Strategy Formation", *Management Science*, 1978, pp. 934-948 (sobre la estrategia de Estados Unidos en Vietnam y la planta de Volkswagen); H. Mintzberg, J.P. Brunet y J. Waters, "Does Planning Impede Strategic Thinking? The Strategies of Air Canada, 1937-1976", en R. Lamb (ed.),

El concepto "política pública" ha significado desde hace mucho tiempo para el sector público lo que el concepto "estrategia" significa para el sector privado. Ambos sectores consideran que es una guía, un plan o conjunto de directrices intencionadas para influir sobre ciertas decisiones o actos en particular en el futuro. Tradicionalmente, el sector público lo ha denominado "política pública", si bien los teóricos militares han preferido el término "estrategia"; no obstante, estos últimos, a su vez, han sometido siempre la estrategia militar a la política pública, al menos en teoría, y desde la última guerra mundial han tendido a usar la estrategia en un sentido cada vez más restringido con respecto a la guerra nuclear. En el sector privado, por otra parte, al menos desde mediados de la década de los años sesenta, el término favorecido ha sido estrategia, mientras que el de políticas ha sido el subordinado. Antes de esa época, no obstante, el término favorito en el sector privado era el de políticas, y no estrategia, todo lo cual indica simplemente la confusión en la terminología.

Con todo, hay un rayo de esperanza. A mediados de la década de los años sesenta, al tomar prestado de los militares el término estrategia, la administración ganó un poco en claridad. Quizá sea tiempo de que la administración pague el favor y ponga el término estrategia a la disposición del sector público —para que éste lo use en forma más amplia y sistemática— y, de esa manera, ayude a aclarar algunos problemas o, al menos, parte de la confusión que va asociada con el uso indiscriminado del término política pública.

Tanto en el sector público como en el privado, el modelo predominante ha sido muy racional, esto es, que las políticas o estrategias se formulan consciente y, sobre todo, analíticamente, se hacen explícitas y después se aplican de manera formal. Si la política pública o las estrategias son un plan deliberado, entonces se deduce que el proceso mediante el

Advances in Strategic Management, Englewood Cliffs, Prentice Hall, vol. 4, 1987; H. Mintzberg y A. McHugh, "Strategy Formation in an Adhocracy", *Administrative Science Quarterly*, 1985, pp. 160-197 (sobre el Consejo Nacional de Cinematografía de Canadá); H. Mintzberg y J.A. Waters, "Tracking Strategy in an Entrepreneurial Firm", *Academy of Management Journal*, 1982, pp. 465-499 (sobre Steinberg Inc.); H. Mintzberg y J.A. Waters, "Researching the Formation of Strategies: The History of Canadian Lady, 1939-1976", en R. Lamb (ed.), *Competitive Strategic Management*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1984; H. Mintzberg, S. Otis, J. Shamsie y J.A. Waters, "Strategy of Design: A Study of Architects in Co-Partnership", en J. Grant (ed.), *Strategic Management Frontiers*, Greenwich, Conn., AI Press, 1987; H. Mintzberg, W. D. Taylor y J.A. Waters, "Tracking Strategies in the Birthplace of Canadian Tycoon: The Sherbrooke Record, 1946-1976", *Canadian Journal of Administrative Sciences*, 1985, pp. 1-26. Asimismo, existen otros estudios que no han sido publicados.

cual se formulan debe ser muy racional. La esencia del modelo resultante es que el conocimiento debe preceder al acto. En la administración, esto se ha institucionalizado como la dicotomía entre “formulación” y “aplicación”: primero se concibe o, al menos, se elige la estrategia y después empieza su aplicación. El sector público lleva más allá esta distinción, con su separación entre “política pública” y la “administración”, formalizada en la división del trabajo entre los políticos electos y los servidores públicos designados. La premisa del campo de la administración en el sentido de que debe hacerse explícita la estrategia antes de que comience su aplicación también está institucionalizada en el sector público por la naturaleza misma del proceso legislativo: los políticos fijan la formulación en leyes y reglamentos concretos y, después, la burocracia de servidores públicos la aplica. Tanto en los debates sobre la neutralidad política de los servidores públicos como en los estudios acerca de la supervisión que ejerce el Parlamento sobre la formulación de políticas delegada en las dependencias gubernamentales se ha reconocido la existencia de violaciones a esa división del trabajo idealizada, pero la dicotomía fundamental entre la formulación de políticas y su aplicación se mantiene incólume.

Todo lo anterior —a lo que Graham Allison se refirió como el “modelo de actor inteligente”—³ se ha visto fortalecido en una gran medida por un conjunto de técnicas analíticas y, en particular, por un conjunto integrado de procedimientos conocido como “planeación”, al que los administradores se refieren como planeación estratégica. En el sector público, al menos durante la violenta época de Robert McNamara, generalmente se le denominó como el sistema de planeación-programación-presupuestación, o sencillamente por sus siglas en inglés PPBS.*

Un gran número de investigaciones y pruebas han planteado toda clase de dudas respecto a la validez de ese modelo tradicional. El hecho de que nada de lo anterior haya dado nunca resultados fue ignorado durante mucho tiempo, al menos en el sector privado, que sólo recientemente ha puesto su atención en los fracasos. La revista *Business Week*, por ejemplo, inició un reportaje especial en 1984 con el siguiente comentario: “El reino del formulador de estrategias puede estar llegando a su fin”.⁴ El fracaso absoluto del PPBS en el sector público se hizo

³ Allison, *Essence of Decision*, op. cit.

* Las siglas PPBS se refieren en inglés al planning-programming-budgeting system.

⁴ “The New Breed of Strategic Planner”, *Business Week*, 17 de septiembre de 1984, p. 62.

evidente mucho antes; ya en 1974, Aaron Wildavsky escribió: “El sistema de planeación-programación-presupuestación ha fracasado siempre en todas partes”.⁵

Para ser más precisos, deberíamos decir que nunca funcionó en lo que respecta a la formulación. Finalmente se hizo evidente que la planeación formal era un conjunto de procedimientos para la aplicación sistemática o para la programación de determinadas estrategias, o bien, un mero dispositivo para controlar el gasto.⁶ Nunca fue un medio para crear estrategias o políticas; en realidad, nunca tuvo nada que ver con la formulación, como no fuera asumir que ésta ocurría. En efecto, el PPBS fue antes bien un sistema de programación y presupuestación que de planeación.

La experiencia que se tuvo con el PPBS llevó a un número considerable de miembros del sector público a poner en tela de juicio el modelo tradicional del actor inteligente, pero en general no puso en duda la esencia del modelo. Incluso algunos críticos tan acerbos como Aaron Wildavsky (en un trabajo escrito junto con Giandomenico Majone) se inclinó más por unirse a quienes hablaron de una “deriva” o un “desprendimiento” de la política pública —es decir, distorsiones en el proceso de su aplicación— que por desechar tajantemente la dicotomía formulación/aplicación.⁷ En cierto sentido, volvieron implícitamente al segundo modelo de Allison, el del “proceso orgánico”, en el que, dado que se centra en los procedimientos burocráticos, en realidad se acepta la política pública como algo dado.

En nuestra opinión, el problema no consiste sólo en un desprendimiento sino, en muchos casos, en una falta total de aplicación. Tom Peters (coautor del *best-seller En búsqueda de la excelencia*) describió como exagerada la afirmación de que sólo 10% de las estrategias formuladas en el sector privado llega a aplicarse, y cree que la verdadera cifra es ¡mucho más baja!⁸ Quizá Peters también exagera, pero los administradores del gobierno deberían compadecerse; no hay duda alguna de que quienes reciben los efectos de las políticas, esto es, los ciudadanos (que al menos leen en los periódicos sobre las intenciones de su gobierno), están conscientes del problema.

⁵ A. Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, 2a. ed., Boston, Little, Brown & Co., 1974, p. 205.

⁶ Véase Mintzberg y Waters, “Tracking Strategy”, op. cit.

⁷ G. Majone y A. Wildavsky, “Implementation as Evolution”, *Policy Studies Review Annual* 1978, Beverly Hills, Sage, 1978, pp. 103-117.

⁸ Peters cita a W. Kiechel, “Sniping at Strategic Planning”, *Planning Review*, mayo de 1984, p. 8.

Por otra parte, todos sabemos que hay políticas que se presentan sin anuncio alguno, que parecen ser aplicadas aun cuando nunca haya habido una intención formal de hacerlo. En ocasiones, los propios formuladores de políticas son inadvertidamente responsables de ellas, cuando tratan de hacer frente a situaciones de las que saben que son demasiado complejas para manejarlas mediante las formas de racionalidad convencionales. Algunas otras de esas políticas parecen provenir de lo más profundo del sistema, desarrolladas en ocasiones por burócratas intransigentes, y en otras, por burócratas conscientes que tratan de hacer frente a las directrices que les llegan de arriba sobre cierta política y que saben que son impracticables. Y también están las políticas que parecen surgir por sí mismas. El director de una organización contra la pobreza comentó en un programa de radio de la CBC: "En este país existe la política de utilizar las iglesias, los bancos de comida y otras organizaciones similares como extensiones del sistema de bienestar social. No es una política que haya sido escrita". La gente del gobierno podría no llamarla una política pública, pero a los ojos del público —como lo demuestra la cita— puede tener el mismo efecto.

En el sector público, en particular, la alternativa ha sido volver a las descripciones en las que se hace énfasis en los procesos incrementales y en los juegos de poder político, como si la política pública o las estrategias no existieran, con lo que se menosprecia tanto el concepto como los esfuerzos de quienes tienen que abordarlo. Mientras que la mayoría de los formuladores de políticas y de los teóricos parece aferrarse al modelo tradicional, algunos lo rechazan por completo, con lo que, en nuestra opinión, arrojan el niño junto con el agua de la bañera.

Las teorías opcionales de más aceptación en el sector público —la oposición leal, por así decirlo— describen la formulación de políticas como un proceso incremental y/o político. Charles Lindblom hizo su carrera prácticamente⁹ de describir el proceso como carente de guía, terapéutico, serial y fragmentado —básicamente incremental— y en el que un sinnúmero de formuladores de políticas reaccionan uno frente a otro por medio de un ajuste mutuo. Se considera que las decisiones

⁹ Véase, por ejemplo, C.E. Lindblom, "The Science of 'Muddling Through'", *Public Administrative Review*, 1959, pp. 79-88; C.E. Lindblom, *The Intelligence of Democracy*, Nueva York, Free Press, 1965; C.E. Lindblom, "Still Muddling, Not Yet Through", *Public Administration Review*, 1979, pp. 517-526; y C.E. Lindblom y D. Braybrooke, *A Strategy of Decision*, Nueva York, Free Press of Glencoe, 1963.

resultantes son desarticuladas, por lo que no tiene sentido seguir hablando de políticas, sino sólo de decisiones.

Otros teóricos subrayan el aspecto político del proceso y lo describen como la rivalidad, entre intereses de poder individual, en el que sólo se sirve al bien público inadvertidamente (si acaso se reconoce que existe). El tercer modelo de Allison, llamado de política gubernamental, es el que mejor representa esa situación. Algunos otros teóricos van aun más lejos, pues le niegan toda racionalidad al proceso. Una teoría muy conocida afirma que la formulación de políticas es un cesto de basura en el que se mezclan al azar los problemas, las soluciones y los participantes en las políticas.¹⁰

No hay duda de que esos modelos opcionales captan parte de la realidad de la formulación de políticas, pero dejan mucho sin explicar. Uno se pregunta si, cuando describen el desorden y la confusión dentro del proceso, no pierden de vista en cierto modo parte de su orden más profundo, más sutil. En el caso del modelo del cesto de basura, uno se pregunta si este cesto no es quizás esa teoría, que sirve de receptáculo a nuestra propia confusión sobre el proceso de la formulación de las políticas. Sin duda alguna, el proceso consiste en algo más que el saltar de crisis en crisis o que el azar del ajuste mutuo. ¿Puede esto ser algo más que una caricatura del proceso de formulación de políticas? Por ejemplo: la política exterior de Estados Unidos se utiliza con frecuencia para ilustrar dichos modelos; en esa área, no obstante, ha habido una marcada congruencia política, en el sentido más amplio, de Dulles a Reagan, pasando por Carter. Seguramente ha habido algo que ha impulsado ese proceso; algunos pueden preferir llamarlo ideología o ímpetu burocrático o pensamiento de grupo, pero ni los modelos tradicionales de racionalidad ni los contemporáneos de política y de incrementalismo toman en cuenta esa congruencia. Las personas que formulan las políticas deben saber sin duda alguna que el proceso no es tan formalmente racional y, no obstante, tampoco tan meramente político e incremental; es evidente que se han propuesto algo. No hay duda de que necesitamos otra perspectiva sobre qué es la política pública y cómo se formula.

Definir el concepto estrategia como "pauta en acción" abre una perspectiva completamente nueva en la formulación de políticas en el sector

¹⁰ M.D. Cohen, J.G. March y J.P. Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, 1972, pp. 1-25.

público. Vamos ahora a cumplir nuestra promesa de dejar a un lado el término política pública y tomar en su lugar el de estrategia, una palabra menos contaminada, al menos en el sector público.

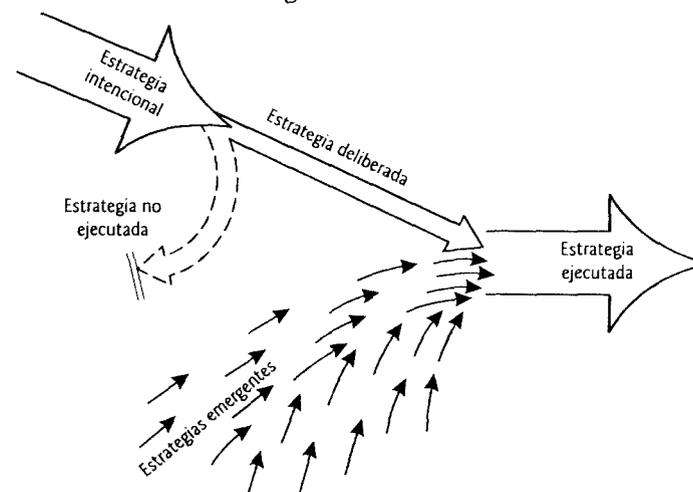
Como antes se dijo, la estrategia se define por lo general como plan; pero nosotros proponemos llamarla estrategia *intencional*. Además, deseamos proponer otra definición: estrategia como norma de acción, como congruencia en el comportamiento a través del tiempo, a la que proponemos llamar estrategia *ejecutada*. En otras palabras, conforme a esta segunda definición, un sistema tiene estrategia cuando se comporta con congruencia, *ya sea intencional o no*. Así, en los asuntos exteriores estadounidenses vemos una estrategia claramente ejecutada, tanto en los casos en que no era expresamente intencional como cuando sí lo era.

Considérese esta segunda definición, pues introduce un concepto engañosamente simple. La estrategia se convierte en lo que la organización hace, no en lo que dice o afirma que espera hacer. La estrategia es congruencia de comportamiento, sin importar el grado de intención. Y es este último aspecto el que hace que el concepto tenga una enorme fuerza. Si la estrategia intencional es realmente ejecutada, entonces podemos hablar de una estrategia *deliberada*; pero, si la estrategia ejecutada no era intencional, de una manera u otra, debemos buscar otra denominación; nosotros la llamamos estrategia *emergente* (véase la figura 1). Lo anterior sugiere que las estrategias pueden *formarse* sin que necesariamente sean *formuladas*. El acto puede preceder al conocimiento o ser paralelo a él.

Debería ser evidente que la estrategia deliberada corresponde exactamente al modelo tradicional, mientras que la estrategia emergente es algo muy diferente —diferente de los modelos político e incremental, así como de los tradicionales (aunque, en nuestra opinión, difícilmente desconocida para los formuladores de políticas experimentados, excepto la denominación)—; y es en el juego recíproco de esos dos tipos de estrategia donde las cosas comienzan a ponerse realmente interesantes.

¿Es la estrategia emergente un oxímoron (dos palabras de las que se supone que no deben ir juntas, como “conservador progresista”)? El haber propuesto este concepto nos ha provocado numerosas impugnaciones a lo largo de los años, desde los griegos, que afirmaban que un buen término griego estaba siendo violado, hasta los cartesianos franceses, que argüían que estrategia era una palabra que implicaba voluntad libre y pura. Pero no habríamos persistido en su uso de no haber

Figura 1. Formas de estrategia



sido por un pequeño detalle: no existe ninguna estrategia que sea puramente deliberada, como tampoco existe una estrategia puramente emergente; en otras palabras, *toda* formulación de políticas implica un pensamiento consciente, así como un acto desarrollado. Las estrategias deliberadas y emergentes pueden ser consideradas como una forma de continuo en el que se sitúan las estrategias del mundo real, las cuales pueden ser encontradas en cualquier punto, con excepción de los extremos. El negar el aspecto emergente (como se ha hecho durante mucho tiempo tanto en el sector público como en el privado) es tan artificial como el negar el aspecto deliberado. Por eso ambos conceptos deben compartir la misma denominación; a saber: estrategia.

¿Qué característica tan importante tiene el aspecto emergente que aun pueden formarse patrones de conducta sin que haya una intención completamente consciente? Una sola: el aprendizaje. En la estrategia emergente se reconoce que las organizaciones pueden aprender *mientras* formulan la estrategia, que pueden responder a los resultados de sus propias acciones. Obsérvese que no se trata del incremento convencional, porque los actos individuales no están desarticulados; antes bien, convergen en patrones de conducta. Una vez que se ha reconocido lo anterior, una gran variedad de formas diferentes de formulación de políticas se hacen posibles o, más exactamente, reconocibles (y, por ende, legítimas).

Las estrategias, aun las muy efectivas, pueden surgir de un gran número de procesos: unos graduales, otros colectivos y algunos más espontáneos, y muchos de ellos ni siquiera con la intención de ser administrados. Una estrategia puede surgir a través de actos de un solo individuo o del comportamiento colectivo que llamamos orgánico, en ocasiones, como reflejo de intenciones claras de alguna parte del sistema, y en otras, no.

Quizá la forma más evidente de la estrategia emergente es la que surge cuando los formuladores de políticas de alto rango de un sistema enfrentan una situación nueva e insegura sobre la que saben demasiado poco como para poder establecer una estrategia intencional viable. Necesitan aprender, abordar la situación con cuidado de tal manera que pueda desarrollarse gradualmente una estrategia viable, una constancia en las acciones. Esto no consiste en un incrementalismo desarticulado, como lo describe Lindblom, porque al final ocurre la convergencia; parece semejante a lo que Quinn describió con la denominación de incrementalismo lógico.¹¹

En una forma más compleja, al menos parcial, existe la misma necesidad de aprendizaje, pero está fuera del alcance de los formuladores de políticas de alto rango del sistema. La información necesaria para la formulación de políticas puede encontrarse sepultada en el sistema, inaccesible para sus administradores de alto rango, o bien es posible que los miembros de menor rango estén en libertad de responder con flexibilidad a los problemas locales. Por lo tanto, una variedad de actores debe desempeñar funciones de guía en el proceso de aprendizaje; en otras palabras, también deben convertirse en formuladores de políticas.

En ocasiones, los formuladores de políticas de más rango sólo necesitan delegar un control parcial del proceso: en lo que denominamos estrategia de *sombrilla*, buscan establecer las directrices generales de la estrategia, si bien reconocen que no pueden controlar sus detalles específicos. En efecto, se permite que surjan esos detalles, mientras otros en la organización responden a las situaciones inmediatas. Una agencia de ayuda exterior, por ejemplo, puede establecer directrices generales para las subvenciones —el tipo de naciones, los tipos de subvenciones preferidas— y después dejar los detalles específicos a los servidores públicos encargados de ponerlas en práctica y que, por ello, pueden aprender cuál funciona mejor. Así, la estrategia de *sombrilla*

es en parte deliberada y en parte emergente o, para decirlo con más precisión, deliberadamente emergente, en el sentido en que el sistema es administrado con el propósito consciente de permitir cierto grado de emergencia en la estrategia. En cierto sentido, todas las estrategias son de *sombrilla* por naturaleza; en otras palabras, aunque ningún formulador de políticas de alto rango renuncia completamente a su responsabilidad, tampoco especifica *a priori* hasta el último detalle.

La cuestión interesante en la administración de la estrategia de *sombrilla* es qué hacer cuando una acción se sale de la *sombrilla*. Una administración tradicional la detendría de inmediato. Después de todo, los administradores están ahí para administrar (entiéndase controlar). Pero una administración más sensible podría no hacerlo, al reconocer que ello impediría que el aprendizaje tuviera lugar fuera de la *sombrilla* y desalentaría el surgimiento de patrones de acción inesperados e importantes. La administración podría, por ejemplo, fingir que no notó la acción desviada y, así, darse tiempo para evaluar las consecuencias del patrón en desarrollo. Más tarde, cuando las consecuencias fuesen claras, la administración podría actuar, ya sea deteniendo lo que resultara ser disfuncional o bien desplazando la *sombrilla* para abarcar lo que valiera la pena. Así es como las estrategias emergentes pueden convertirse en deliberadas y como las organizaciones pueden aprender en un sentido estratégico.

Lo que denominamos estrategia *de proceso* es similar en ciertos aspectos a la estrategia de *sombrilla*. En este caso, los administradores de alto rango buscan controlar, no las directrices generales de contenido de la estrategia, sino el proceso mediante el cual ésta se forma. Pueden diseñar la estructura de la organización y seleccionar a la gente que, a su vez, controla la formación de su estrategia. En la Comisión Nacional de Cinematografía de Canadá (National Film Board), por ejemplo, donde investigamos las estrategias a lo largo de cuarenta años, fue evidente (al menos después de los primeros años bajo su fundador, John Grierson) que el presidente de la Comisión tenía poco control sobre la estrategia del contenido de las películas. Los productores creativos de películas necesitaban un control considerable sobre su propio trabajo. El principal instrumento de control (aunque no siempre se usaba necesariamente) era la selección de los productores de películas mismos: aquellos que realmente hacían las películas.¹² Tam-

¹¹ J. B. Quinn, *Strategies for Change: Logical Incrementalism*, Homewood, Ill., Irwin, 1980.

¹² Mintzberg y McHugh, "Strategy Formation", *op. cit.*

bién en este caso, la estrategia de proceso es en parte deliberada (en lo concerniente al proceso), en parte emergente (en lo concerniente al contenido) y deliberadamente emergente.

Desde luego, las estrategias también pueden surgir en lo profundo de los sistemas organizados, a pesar de las intenciones de los administradores de alto rango o a falta de ellas. Algunas son simplemente estrategias *desconectadas*, que ciertos actores de menor rango, en algún rincón del sistema, tratan de seguir de manera muy independiente de cualesquiera otras. Las estrategias desconectadas son en ocasiones clandestinas, lo que significa que los actores de menor rango las siguen calladamente, pero en oposición directa a las intenciones declaradas de la administración superior, ya sea con propósitos privados o porque los actores de menor rango perciben dichas intenciones como impracticables.

Las estrategias desconectadas (quizá incluso las clandestinas) pueden, por supuesto, ser deliberadas o emergentes desde el punto de vista de quienes las siguen, aunque siempre son emergentes (en otras palabras, no intencionales) desde el punto de vista del sistema en general. En ocasiones, claro, un individuo en lo profundo de un sistema sigue deliberadamente una estrategia desconectada buscando su aceptación general, que invada las acciones de la organización para que ésta efectúe una reorientación estratégica; en otras palabras, todo el sistema debe aprender, aun cuando uno de sus miembros ya lo haya hecho. En términos contemporáneos, a esa persona se le denomina en ocasiones el “campeón” de la estrategia y al proceso de que se vale, como “intraemprendedor”. Así, en la década de los años sesenta y setenta, John Chapman hizo esfuerzos dentro y fuera del gobierno de Canadá para ayudar a establecer las actividades de comunicaciones por satélite en el país.¹³ (Debemos hacer notar que todas esas mezclas de estrategias deliberadas y emergentes plantean una serie de interrogantes fascinantes respecto a las organizaciones, incluida la naturaleza de la intención colectiva y la lectura de la “mente de la organización”).¹⁴

En algunos casos, no hay un solo “campeón” del cambio estratégico, el cual simplemente ocurre, en un sentido colectivo. Lo anterior

¹³J. P. Killing, “Spar Aerospace Limited (A)”, en N. Fry y J. Killing (eds.), *Canadian Business Policy: A Casebook*, Scarborough, Ontario, Prentice Hall, 1983, pp. 9-27.

¹⁴H. Mintzberg y J. A. Waters, “Of Strategies, Deliberate and Emergent”, *Strategic Management Journal*, 1985, pp. 257-272.

puede ir en contra de las creencias bien establecidas sobre cómo se supone que debe crearse una estrategia, pero tales cosas ocurren realmente. La televisión llegó a Canadá en 1952 e hizo surgir un debate en la Comisión Nacional de Cinematografía sobre cuál debería ser su función en el nuevo medio. La administración central tenía dudas sobre la producción para la televisión, pero, mientras el debate continuaba, un productor de películas hizo una sola serie para la televisión. Con ese precedente establecido, otros siguieron, y en unos meses la Comisión estaba siguiendo una nueva estrategia con una intensidad nunca igualada. La estrategia era de consenso, en realidad, de consenso virtualmente espontáneo; no fue administrada ni tuvo “campeón” alguno, fue simplemente el resultado de la convergencia de los ajustes mutuos entre un grupo de actores. Las estrategias de consenso se acercan más a la noción de emergencia pura.¹⁵

Para resumir esta breve discusión, *en un caso extremo, podemos oponer al tradicional modelo racional* (que, por razones que se harán evidentes, denominaremos el modelo del “invernadero”) *un modelo emergente o “popular” en el que las estrategias surgen de lo más profundo del sistema, en ocasiones incluso inadvertidamente, como crece la maleza en un huerto*. Este último modelo incluye las siguientes seis proposiciones:¹⁶

1) Las estrategias surgen inicialmente como la maleza en un huerto, no son cultivadas, como los jitomates, en un invernadero; en otras palabras, los procesos de formación de las estrategias pueden ser sobreadministradas. En ocasiones es más importante permitir que surjan patrones que forzar prematuramente una congruencia artificial en una organización. Si es necesario, el invernadero puede venir después.

2) Las estrategias pueden echar raíces en toda clase de lugares extraños, prácticamente dondequiera que la gente tenga la capacidad para aprender y los recursos para apoyar esa capacidad. Ya analizamos las diversas maneras en que pueden surgir las estrategias; en este caso, lo que queremos hacer ver es que no siempre se puede planificar dónde van a surgir y, mucho menos, planificar las estrategias mismas.

¹⁵ El análisis que hace Lindblom de la “congruencia” que puede derivarse del ajuste mutuo (en *The Intelligence of Democracy*, *op. cit.*, cap. 13) no se extiende a la convergencia real de las decisiones para formar estrategias congruentes.

¹⁶ Este modelo, así como la conclusión que sigue, fue tomado de Mintzberg y McHugh, “Strategy Formation”, *op. cit.*, pp. 194-196.

3) Las estrategias se convierten en orgánicas cuando se vuelven colectivas, esto es, cuando los patrones proliferan hasta invadir el comportamiento de la organización en general. La maleza puede proliferar y abarcar todo el huerto y entonces las plantas convencionales pueden parecer fuera de lugar. Lo mismo ocurre con las estrategias emergentes; pero, claro, ¿qué es la maleza si no plantas inesperadas? Con un cambio de perspectiva, la estrategia emergente, como la maleza, puede convertirse en algo apreciado.

4) El proceso de proliferación puede ser consciente, sin ser necesario que lo sea; asimismo, puede ser administrado, pero tampoco es necesario que lo sea. El proceso mediante el cual los patrones iniciales se abren camino a través del sistema no tiene que ser conscientemente intencional de parte de los dirigentes formales o informales; los patrones pueden simplemente extenderse, así como proliferan las plantas. Desde luego, una vez que se reconoce que las estrategias son valiosas, el proceso de proliferación puede ser administrado, como se diseminan selectivamente las plantas.

5) La penetración de las nuevas estrategias, que pueden estar surgiendo continuamente, tiende a ocurrir durante periodos de divergencia bien diferenciados que puntúan periodos de convergencia precisos de estrategias predominantes bien establecidas. Las organizaciones, como los jardines, parecen aceptar la máxima bíblica del tiempo de siembra y el tiempo de cosecha (aun cuando en ocasiones cosechen lo que no habían tenido la intención de sembrar). Nuestros estudios sobre la formación de estrategias indican que la mayoría de las organizaciones experimenta largos periodos de continuidad integrada, interrumpidos por breves periodos ocasionales de cambio cuantitativo ("revoluciones estratégicas"),¹⁷ aunque en algunas organizaciones más creativas los dos tipos de periodos tienden a ocurrir en ciclos más equilibrados. En cualquiera de los dos casos, no obstante, lo confuso de la distinción entre los periodos parecería indicar un deterioro de la organización, de manera muy similar a cómo la confusión entre la siembra y la cosecha destruiría la productividad de un huerto.

6) El administrar ese proceso no significa preconcebir estrategias, sino reconocer su emergencia e intervenir en el momento oportuno. Una vez que se ve que una maleza es destructora, es mejor desarraigarla inmediatamente, pero si parece capaz de dar frutos, vale la pena

¹⁷ Sobre el concepto de cambio cuantitativo en las organizaciones, véase D. Miller y P.H. Friesen, *Organizations: A Quantum View*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1984, capítulos 8-10.

observarla, quizá cultivarla y, en ocasiones, incluso construirle un invernadero. En este contexto, la administración consiste en crear un clima en el que pueda surgir una amplia variedad de estrategias (en establecer estructuras flexibles e ideologías de apoyo, en definir las estrategias de sombrilla que sirvan de guía), en observar qué ocurre realmente y en no apresurarse a eliminar lo inesperado. Mientras supervisan el proceso de emergencia (cuyos resultados deben en ocasiones ser deliberados), los administradores deben supervisar también el patrón de convergencia y divergencia y saber cuándo deben fomentar el cambio en bien de la adaptación externa y cuándo resistirse a él en bien de la eficacia interna. Lo más importante es evitar los excesos en uno y otro casos: dejar de abordar uno de los aspectos o concentrarse demasiado en el otro por un impulso burocrático (o psicológico). En otras palabras, los administradores deben ser capaces de sentir cuándo explotar una cosecha de estrategias ya establecidas y cuándo alentar nuevas cepas que la desplacen.

No es nuestra intención fomentar exclusivamente este punto de vista extremo de la formulación de estrategias, porque en la realidad es falso; es decir, ningún sistema puede actuar en forma continua de manera puramente espontánea. Ello equivaldría a la abdicación del control central, para no mencionar el pensamiento consciente. Pero el punto de vista general del "invernadero" no es menos falso, porque niega el aprendizaje una vez que se ha establecido un curso. Nadie, ningún sistema, puede ser tan inteligente. El mundo debe funcionar en algún punto entre estos dos modelos, combinando los elementos deliberados con los emergentes en la formación de las estrategias, en otras palabras, permitiendo tanto el aprendizaje activo como el control consciente.

Al analizar el gobierno (o cualquier otra clase de sistema organizativo), esperaríamos encontrar toda una gama de comportamientos en la formulación de políticas, dependiendo de las circunstancias inmediatas. Los compromisos de recursos importantes, como la compra de equipo de clasificación en una oficina postal, por lo general deben ser administrados más bien deliberadamente (aunque la experiencia canadiense sugiere que hay maneras mejores y peores de hacerlo), al igual que las actividades muy rutinarias y fácilmente comprensibles, como el cobro de impuestos. Es fácil imaginar los problemas que surgirían de un exceso de emergencia en las estrategias relativas al impuesto sobre la renta.

En el otro extremo se encuentran las situaciones menos comprensibles y menos predecibles que exigen el mayor número de conocimientos especializados y, quizá, la mayor creatividad, como en una compleja agencia de investigación o de políticas o en una comisión de cinematografía. En estos casos, el conocimiento crítico para la formulación de estrategias se encuentra en lo profundo del sistema y se corre el peligro de especificar las estrategias intencionales antes de que el sistema sea capaz de aprender cabalmente sobre cada nuevo fenómeno que encuentra. En este caso se encuentran, quizá, aunque con una mayor orientación hacia la estrategia de sombrija deliberadamente emergente, ciertas dependencias como el Consejo Canadiense o CIDA, cuyos miembros necesitan directrices amplias, pero también mucho espacio para maniobrar en ellas.¹⁸ También hay, claro, departamentos que dividen las necesidades. Un estudio hecho en la universidad McGill hace algunos años sugirió que, en tiempos de paz, los militares planean en forma obsesiva, pero, cuando surgen situaciones inesperadas (como en el caso de la intervención en Corea a principios del decenio de 1950), la estrategia emergente se impone a medida que la necesidad de adaptación y aprendizaje se vuelve lo más importante.¹⁹ (El Departamento de Asuntos Exteriores descubrió lo mismo durante su famosa travesura iraní.)

Este concepto de estrategia emergente debería tener consecuencias importantes para el sector público. A pesar de la inevitable mezcla de procesos de formulación de estrategias en el gobierno, un punto parece claro: la necesidad de respuestas emergentes ha aumentado con el paso de los años y es muy probable que siga aumentando. La época en que todo podía ser controlado desde un solo centro terminó hace mucho (si alguna vez existió en realidad). La imagen (o mito) de un Sir John A. Macdonald que dicta la política nacional de altos aranceles y el desarrollo occidental gracias al ferrocarril transcontinental difícilmente es suficiente en el mundo actual. El gobierno es ahora mucho más grande que nunca; comprende grados de conocimientos especializados mucho más altos que antes y sus operaciones son mucho más vastas, tanto en contenido como geográficamente.

¹⁸ Véase, por ejemplo, Harry W. Strachan, "Side-Effects of Planning in the Aid Control System", *World Development*, 6, 1978, pp. 467-478; y Dennis A. Rondinelli, "The Dilemma of Development Administration: Complexity and Uncertainty in Control-Oriented Bureaucracies", *World Politics*, 35, 1982, pp. 43-72.

¹⁹ C. Dube, *The Department of National Defence and the Defence Strategies from 1945 to 1970*, Montreal, McGill University, 1973. Tesis de maestría.

Una parte del debate sobre las negociaciones de libre comercio con Estados Unidos, para no mencionar la cuestión anterior y más amplia de la estrategia industrial nacional, abarca implícitamente las dudas sobre cuán deliberada puede o debe ser tal estrategia. ¿En qué medida es posible especificar en el acuerdo todos los detalles, en oposición a permitir que los futuros formuladores de políticas tengan espacio para adaptarse? En otras palabras, ¿existe un gobierno con la suficiente inteligencia para poder reunir en cierto lugar y en cierto momento todas las ideas y la información necesarias con el propósito de articular una estrategia intencional detallada que sea viable para una porción tan vasta de la economía y para un tiempo tan largo en el futuro? ¿Debemos esperar algo más que un esbozo general de una estrategia de sombrija que permita que surjan muchos detalles en el camino? Como lo señaló van Gunsteren, la eliminación de la redundancia y el desaliño (falta de sentido del orden) de los que se lamentan los planificadores racionales (en la estrategia emergente) erradicaría la variedad y flexibilidad que hacen posible el aprendizaje en los sistemas complejos.²⁰ ¿Cómo puede alguien entonces negar hoy la importancia de la estrategia emergente en el sector público?

En la actualidad, las organizaciones del sector público están enfocadas a extirpar los procesos emergentes, con lo que se inhibe la capacidad de las organizaciones públicas para adaptarse y aprender. Quizá, en principio, nadie pueda negar la importancia de la estrategia emergente en el sector público, pero eso no impide que el propio sistema funcione constantemente para suprimir esos procesos. (¿Podríamos llamar a eso una estrategia emergente?) La democracia liberal se desarrolló en los primeros tiempos, cuando el gobierno era mucho más simple y menos penetrante; hoy, en nuestra opinión, algunos de los principios fundamentales de ese sistema actúan de tal manera que impiden la capacidad del gobierno para responder a las necesidades públicas. Todavía predomina el modelo del invernadero, no sólo porque es inherente al pensamiento de muchos de los que controlan la formulación de políticas públicas, sino también porque el diseño de larga duración del propio sistema lo exige.

Entre los impedimentos para el aprendizaje de estrategias en el sector público deben figurar tales aspectos fundamentales de la demo-

²⁰ Herman R. van Gunsteren, *The Quest for Control: A Critique of the Rational-Central-Rule Approach in Public Affairs*, Londres, John Wiley & Sons, 1976, p. 22.

cracia liberal como la responsabilidad del ministerio, la supremacía del parlamento y dispositivos aparentemente tan inocentes como el periodo de preguntas parlamentarias. Desde luego, se supone que son los políticos quienes deben formular las políticas; sin embargo, ¿cuánto pueden saber realmente 282 individuos, ya no digamos los 40 que tienen a su cargo las responsabilidades del ministerio? Aunque no tuviesen una gran variedad de otros deberes además de la formulación de políticas, como asistir al Parlamento y velar por los intereses de sus electores, ¿cuánto tiempo tienen los ministros para desarrollar una comprensión cabal de la gama de cuestiones complejas sobre las que se supone que deben desarrollar una política? La información resumida está destinada a aliviar el problema, pero a menudo sólo sirve para agravarlo, al trivializar una cuestión compleja. El entender cabalmente muchas cuestiones de política exige la comprensión de muchos detalles, así como una percepción de la situación, que sólo pueden ser el resultado de años de contacto directo con ella. Al suponer que los individuos de un solo centro tienen la capacidad para alcanzar tal entendimiento rápidamente, el sistema actual fomenta a menudo un grado de estrategia deliberada (o al menos la expectativa de ella) que es completamente irreal.

La manifestación más evidente y quizá la más desafortunada de lo anterior en el sistema parlamentario ocurre durante el periodo de preguntas. Su propósito es claro y eminentemente razonable: asegurar la responsabilidad del ministerio y permitir que se ventilen las cuestiones importantes en un foro público. En cierto sentido, forma parte de nuestros dispositivos más poderosos para mantener la democracia en el parlamento; sin embargo, tiene también un efecto secundario muy disfuncional con respecto a la estrategia emergente: los ministros y los miembros de la oposición juegan un juego durante el periodo de preguntas, lo cual es más evidente cuando es nombrado un nuevo ministro. La intención de la oposición es demostrar que el ministro está mal informado, aun cuando sólo haya estado en el puesto por un día. El ministro, a su vez, debe probar que lo sabe todo; pero, ¿cuán sapiente puede ser aun un ministro experimentado sobre una cartera compleja? El resultado es una apariencia en torno a la ilusión del conocimiento: el ministro trata de parecer creíble respecto a lo que a menudo es una base de conocimientos frágil frente a una oposición cuyo conocimiento sobre la cartera puede restringirse a una anécdota embarazosa. Y el efecto sobre la formulación de políticas puede ser devastador: forzar que en el plano ministerial se tomen decisiones apre-

suradas y superficiales sobre lo que pueden ser cuestiones complejas que requieren una consideración cuidadosa y un aprendizaje gradual. El robo de registros fiscales en una oficina de Windsor, seguido por preguntas en el Parlamento, debería sin duda alguna provocar la acción respecto a una situación inaceptable, pero, ¿de quién? Pretender que un ministro, que nunca ha estado cerca de la oficina —que, en realidad, pudo haber estado en la oposición cuando fueron establecidos los procedimientos actuales—, es personalmente responsable del problema en alguna medida y que su gobierno debe resolverlo a las cegadoras luces del periodo de preguntas significa inevitablemente forzar una solución centralizada superficial de un problema difícil. El periodo de preguntas puede ser un dispositivo poderoso para la identificación de problemas, pero es una amenaza para su solución.

Por supuesto, el ministro que conoce la diferencia entre lo que se supone que sabe y lo que realmente sabe puede caer en una fórmula probada, aunque no necesariamente adecuada: contratar a un equipo de analistas inteligentes, “jóvenes sabios”, de un tipo u otro (planificadores, consultores, asistentes políticos, “expertos” de todas clases, equipos de trabajo o miembros de una comisión real); ellos al menos tienen el tiempo y, por lo general, las habilidades analíticas (aunque no necesariamente de síntesis) muy desarrolladas y eso les permite hacer el rápido ajuste que tan a menudo exige nuestro sistema de gobierno: la ilusión de que los problemas complejos han sido resueltos mediante un análisis rápido y agudo. Esos analistas son “los mejores y los más inteligentes” sobre los que escribió Halberstam en su condena de los tecnócratas que rodeaban a McNamara durante la era de Vietnam.²¹

Con todo, de lo que a menudo carecen —como tanto lo evidenció Halberstam— es de perspicacia: no de la *información* que se obtiene de leer informes, estudiar estadísticas y recibir informes de segunda mano, sino de la *sabiduría* que se obtiene de vivir y experimentar de primera mano una situación compleja. El primer tipo de conocimiento, inevitablemente superficial, alienta la estrategia deliberada basado en la ilusión de que hay comprensión y de que se tiene el control de las cosas; el segundo, usualmente mucho más profundo, alienta el aprendizaje estratégico, porque el actor puede evaluar lo mucho —y poco— que realmente entiende. Sólo necesitamos volver a Vietnam, según describe la situación Halberstam, para apreciar las consecuen-

²¹ D. Halberstam, *The Best and the Brightest*, Nueva York, Random House, 1972.

cias del problema: los formuladores de políticas se encontraban en Washington, promoviendo las estrategias deliberadas basadas en estadísticas agregadas, mientras la gente que estaba en el lugar (en los campos, no en las bases; los halcones lo mismo que las palomas) trataba en vano de comunicarles la ineficacia de esas estrategias.

A pesar de esa dramática falla, la mentalidad de invernadero —esencialmente la obsesión de tener que planificar todo, de tener que dar por terminado el pensamiento en un lugar central antes de que la acción pueda comenzar en otro— continúa invadiendo el sector público. El sistema de planificación, programación y presupuestación puede estar muerto, pero sus principios (con esa mentalidad obligatoria de joven sabio) siguen vivos.

El problema penetra aún más profundamente, incluso en la naturaleza del proceso legislativo mismo. Al exigir que las políticas queden escritas en reglamentos, que equivalen a estrategias intencionales fijas, el gobierno se asegura de que el aprendizaje no pueda llevarse a cabo a medida que se desarrolla una situación política compleja. A lo anterior se añade el principio conforme al cual se supone que los servidores públicos —en especial los que actúan en el extremo correspondiente a la aplicación y que, por ello, se encuentran en general en la mejor posición para discernir la viabilidad de la estrategia intencional y sus posibles alternativas— no deben participar en el proceso de la formulación de políticas, que debe dejarse a los políticos electos. La suprema ironía del sistema que hemos desarrollado es que a quienes por lo general son los más capacitados para aprender se les impida participar en la formulación de políticas, la cual se deja a quienes con frecuencia son los más alejados de la situación. En realidad, los primeros con frecuencia se ven incluso impedidos (tanto por la distancia jerárquica como por la geográfica) de comunicar siquiera su opinión a los formuladores de políticas oficialmente sancionados o a sus consejeros.

Por supuesto, hay cuestiones para las que el conocimiento puede concentrarse en un lugar central, como es el caso de las políticas relativas a los pagos de transferencia de impuestos sobre la renta, que, para empezar, se encuentran en un grado bastante alto de agregación y abstracción. En este caso, el análisis central extensivo y el uso de la infraestructura de consejeros expertos parecería tener sentido; sin embargo, muchas de nuestras dificultades han surgido cuando hemos extendido este enfoque más allá de la limitada esfera en que puede ser aplicado.

Las fuerzas institucionalizadas de nuestro sistema de gobierno

hasta ahora analizadas, junto con años de tradición, han hecho arraigar la mentalidad de invernadero con tal profundidad en la mente colectiva de la burocracia gubernamental que, aun cuando se eliminaran esas limitantes concretas de la estrategia emergente, el sistema seguramente no aceptaría esos procesos de formación de estrategias sin una profunda reorganización de sus estructuras y de la mentalidad de la gente que los controla. En efecto, las dependencias administrativas centrales del gobierno han institucionalizado la estrategia deliberada; quizá no dicten de manera directa su contenido —lo cual sigue siendo prerrogativa legal de los ministerios específicos, o al menos de los ministros—, pero ciertamente dictan los procesos mediante los cuales se forma y, por lo tanto, tienen un efecto muy marcado, aunque indirecto, en el contenido del resultado (para emplear nuestros propios términos, las dependencias centrales imponen estrategias de *proceso*). El Secretariado de la Junta del Tesoro, la Oficina del Contralor General, otras dependencias centrales, esencialmente tecnócratas, así como la Oficina del Auditor General, todos parecen estar obsesionados con la planificación formal, con la creencia de que las estrategias deben ser deliberadas.

Es bien conocida la preocupación de la Junta del Tesoro por el análisis formal y la existencia de planes formales para justificar todos los programas. De manera similar, cuando el personal de la Oficina del Auditor General tuvo dificultades para llevar a cabo sus auditorías generales de valor en dinero (en nuestra opinión, porque, por su propia naturaleza, muchos de los beneficios realmente importantes del gobierno no pueden ser medidos, sin importar cuánta tecnología de planificación se emplee), terminó recurriendo a una lista de revisión de prácticas de buena administración: si, entre otras actividades, el departamento en revisión estaba al menos planificando, entonces, por definición, el contribuyente recibía a cambio el valor de su dinero. Y es probable que hubiese estado ocurriendo justo lo contrario: que en ocasiones el contribuyente obtuviese más de las dependencias que se rehusaban a planificar.

Los intentos recientes de aumentar la responsabilidad por sus actos de cada uno de los departamentos gubernamentales federales, al mismo tiempo que se les otorga quizá cierta influencia en la formulación de políticas a expensas de las agencias centrales, sólo hará que el problema aumente en ese punto, pues se exigirá, como lo dicen explícitamente los documentos gubernamentales, más planificación específica en el plano departamental para generar las intenciones bien

combinadas entre sí sobre las que se hará responsables a los departamentos. En otras palabras, lo que probablemente obtendremos, bajo los rubros de responsabilidad y descentralización, no es más flexibilidad, sino menos, en favor de más planificación y, como resultado, más centralización en algunos departamentos en particular. En el espíritu de las estrategias emergentes, la descentralización significa, no la transferencia de poder de unas cuantas dependencias centrales a las pocas personas de más alto rango de los departamentos —muchos de ellos gigantescos y en ocasiones desesperadamente abigarrados—, sino la difusión del poder, en ocasiones hacia lo más profundo de esos departamentos, a la gente que tiene el conocimiento necesario para responder a las necesidades particulares.

Todo lo anterior puede parecer una argumentación para permitir que los servidores públicos formulen políticas, al menos los que se encuentran en la base de la jerarquía, cerca de quienes reciben los servicios. En realidad no es así. Es, antes bien, un llamado a enfrentar un importante dilema en el gobierno contemporáneo: lo que parecen ser algunos principios muy razonables de la democracia liberal en realidad entran en conflicto con algunas necesidades muy importantes de la sociedad contemporánea. Necesitamos reflexionar realmente sobre la naturaleza de nuestras instituciones democráticas, al menos con respecto a cómo dan forma a las políticas públicas, y sobre el papel de los políticos electos en relación con los servidores públicos. Un gobierno de organizaciones no puede ser administrado como si fuese un simple sistema legislativo.

No sólo se debe permitir que los administradores administren, sino que se debe permitir que todos los actores bien informados piensen y, así, influyan en las estrategias que en realidad se ejecutan, pues no basta que nuestras instituciones públicas sean democráticas formalmente; también deben ser responsables informalmente.

La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados

Juan Pablo Guerrero Amparán

Al señalar los enormes poderes discrecionales del ejecutivo en México, Carlos Fuentes lamenta que palabras usuales del derecho público anglosajón como *accountability* y *checks and balances* sean de tan difícil traducción al idioma de los mexicanos. No obstante, el escritor traduce dichos conceptos del siguiente modo: “rendimiento de cuentas” y “límites y contrapesos”.¹ Estos refieren a la posibilidad de tener el derecho y la capacidad efectiva de exigir a una autoridad pública que explique sus acciones, lo cual no sólo requiere de marcos legales que lo hagan posible sino de instituciones independientes con el poder suficiente para obligarla a hacerlo.

El hecho de que los integrantes de un gobierno y de la administración sean responsables de sus actividades ante el público, sean punibles y rindan cuentas a los ciudadanos o cuerpos de poder autónomos, es una de las características fundamentales de los sistemas políticos democráticos actuales. En Francia, Canadá o Estados Unidos, cuando se comprueba que un jefe de gobierno transgredió la ley, otras instancias públicas son capaces de hacerle pagar un costo legal y político por ello. En las líneas siguientes nos vamos a referir principalmente a la noción del control sobre los ejecutantes de programas gubernamentales a través de la evaluación.²

Juan Pablo Guerrero Amparán es investigador del CIDE y candidato a doctor por el Instituto de Estudios Políticos de París.

¹ Desde luego, Carlos Fuentes lamenta también que *accountability* y *checks and balances* no se traduzcan en la práctica política mexicana. Véase el diario mexicano *La Jornada*, 11 de enero de 1995.

² Queremos decir evaluación de resultados. Existen diversos términos que denominan al

En décadas recientes, las instituciones públicas en varios países, dependientes del ejecutivo pero también de otras ramas del Estado, han recurrido a los métodos de las ciencias sociales para supervisar el funcionamiento de los programas públicos. Ello ha impulsado el desarrollo de distintas técnicas y enfoques para la evaluación. En términos generales, escriben Yves Mény y Jean-Claude Thoenig, los especialistas del estudio de la actuación del Estado han asumido dos actitudes frente a la evaluación. Una de ellas es determinar si existen, dentro de un sistema político, los organismos o instancias que puedan actuar efectivamente como órganos de evaluación.³ La otra consiste en “construir los conceptos y los métodos que permiten describir, explicar y juzgar en forma científica los resultados de la acción gubernamental”.⁴

En este artículo nos ocuparemos de ambas opciones: en la primera parte repasaremos los elementos clave de la discusión sobre los procedimientos para hacer una evaluación de programas estatales desde la perspectiva de la disciplina del análisis de políticas públicas. En la segunda, nos aplicaremos a la revisión de la realidad de los procesos de evaluación en nueve sistemas políticos: Estados Unidos, Alemania, Canadá, Reino Unido, Dinamarca, Suiza, Holanda, Noruega y Francia.⁵ Vamos a describir y a comparar las estructuras institucionales de evaluación y control de sus respectivos aparatos administrativos estatales.

genérico evaluación: “análisis de política”, “evaluación de políticas”, “valuación de programas”, “estudio de políticas”, “evaluación *ex ante* o *a priori*”, “*ex post* o *a posteriori*”, “monitoreo de políticas”, “auditoría de eficacia”, “pronóstico de políticas”, etc. Aquí haremos la distinción entre *evaluación de resultados*, que estudia en retrospectiva las políticas y programas gubernamentales, o las estudia paso a paso mientras se aplican, y *análisis de políticas (policy analysis)*, que busca pronosticar los posibles efectos de una acción del gobierno para asesorar o advertir al que decide en el ámbito público. Una discusión clara al respecto está en Myriam Cardozo Brum, “La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones”, *Revista Mexicana de Administración Pública*, México, 1993, pp. 167-197.

³ Desde instituciones más o menos independientes del ejecutivo, encargadas de llevar a cabo las evaluaciones, hasta organizaciones civiles no gubernamentales, pasando por empresas consultoras que se contratan *ex profeso* y órganos de opinión pública, como la prensa escrita. Lo anterior puede consultarse en Y. Mény y J. C. Thoenig, *Politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1989, pp. 287-325.

⁴ Mény y Thoenig, *op. cit.*, p. 288.

⁵ Nos basaremos principalmente en el estudio al respecto al que convocó Ray C. Rist y que se publicó en *Program Evaluation and the Management of Government. Patterns & Prospects across Eight Nations*, New Brunswick, N.J., Transaction Publishers, 1990, 184 p. Para el caso de Francia, consideraremos a Jean-Pierre Nioche y Robert Poinard, “Public Policy Evaluation in France”, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 5, núm. 1, 1985, pp. 58-72.

Primera parte. Los enfoques de evaluación en el análisis de políticas públicas

La evaluación forma parte de la vida de cualquier organización, aunque suceda de manera tácita, y consiste en que sus integrantes identifiquen y midan los efectos de las acciones individuales y del conjunto. Si nos referimos a la acción pública de un gobierno, no solamente sus integrantes sino particularmente los sectores sociales que se ven afectados por ella, se preguntan acerca de sus resultados, su justificación y su efectividad. Cualquier ciudadano, al observar la actividad gubernamental, puede preguntarse: ¿se justifica el pago de mis impuestos? ¿Cumple el gobierno con las expectativas que promovió? ¿Ofrece con eficiencia y justicia los servicios públicos? ¿Usa con honestidad y transparencia los recursos con los que cuenta? ¿Es necesaria tal o cual intervención del Estado? ¿Resuelve o crea problemas?

No hace mucho, una referencia frecuente para medir la efectividad del gobierno en México era la cantidad de infraestructura creada. Si un gobierno construía escuelas, caminos, puentes y obra hidráulica, la comunidad sentía que el gobierno era suficientemente bueno. Pero a partir de los años ochenta, cuando el Estado mexicano sufrió una escasez de recursos, tanto los integrantes de la administración como algunos sectores de la opinión pública empezaron a mostrarse más interesados por los problemas de equidad de la acción pública, así como por la eficiencia, la rentabilidad y la calidad de los servicios.⁶ Un poco más tarde, el público comenzó a preocuparse no sólo por la cantidad y la calidad de las acciones gubernamentales y las obras públicas, sino también por su fundamentación legal, su justificación moral y el grado de responsabilidad de los funcionarios que deciden y llevan a cabo los programas en cuestión.

Efectivamente, muchos pueden ser los criterios para evaluar una política pública.⁷ Si revisamos los orígenes del concepto de evaluación vemos que tiene sus raíces etimológicas en la palabra “valor”. Pero

⁶ Un estudio reciente sobre la prestación de servicios públicos muestra que el grado de calidad y el problema de la cobertura son serias preocupaciones entre los funcionarios municipales del Estado de México, por poner un ejemplo. Véase Rodolfo García del Castillo, *Cobertura y calidad de los servicios municipales. Estudio sobre el Estado de México* (Documento de Trabajo 12, AP), México, CIDE, 1993, 93 p.

⁷ Existen infinidad de definiciones para el término *políticas públicas*. Casi todas tienen un denominador común, que Jarol B. Manheim y Richard C. Rich recogen así: “son las actividades o inactividades regulares y tipificadas de los funcionarios del Estado”. Véase *Análisis político empírico; métodos de investigación en ciencia política*, Madrid, Alianza, 1988, p. 428.

sabemos, asimismo, que el valor de un objeto, de una idea, de una palabra o de una acción siempre es relativo a la referencia o escala que se usa para apreciarla.⁸ Para algunos investigadores de las acciones del gobierno, la evaluación es una fase de un proceso amplio que constituye la intervención de la autoridad pública.⁹ En general, no se limita a describir simplemente los sucesos ligados a la aplicación de una política determinada o a su calificación de acuerdo con determinadas normas o criterios contables y presupuestales; también pretende explicar por qué tuvo el efecto logrado y examinar si el problema que originó la actuación gubernamental fue finalmente resuelto y si se alcanzaron sus objetivos (los explícitos y los implícitos). Más aún, el evaluador quiere comprender las posibles transformaciones en las relaciones entre las instituciones ejecutantes y los sectores sociales involucrados, los efectos inesperados de la actuación pública, y las transformaciones internas que la propia autoridad experimentó al poner en práctica su programa.

Pretender evaluar de manera objetiva —y hasta científica— los resultados de la acción gubernamental ha implicado para el analista la construcción de conceptos y métodos muy diversos. Para apreciar los efectos políticos, económicos y sociales generados por una intervención gubernamental, en un área específica de la sociedad y en un lugar y tiempo determinados, el evaluador escoge un procedimiento, un método de observación y una forma de razonar específicos. En realidad

⁸ A su vez, la determinación de la referencia, escala o índice de evaluación depende de varias condiciones objetivas y, sobre todo, de consideraciones subjetivas: la situación particular (emocional y material) de quien califica, el contexto general en el que se encuentra, las creencias individuales, la moral predominante, el marco institucional y jurídico, etcétera.

⁹ Varios autores han desarrollado la noción de *proceso de una política pública* a partir de las preocupaciones por su elaboración, su orientación hacia los problemas sociales y su aplicación dentro de un contexto social determinado. Ellos parten de cierta personificación del Estado y asumen que su acción sigue, a grandes rasgos, el proceso mental de la acción humana, desde que el actor percibe un motivo y decide que debe actuar, hasta que finaliza su acción (después de pensar en alternativas, tomar una determinación, llevarla a cabo, observar las consecuencias y dar por terminada su actuación). Entre los distintos modelos —que no son sino instrumentos conceptuales para facilitar la interpretación de la realidad del Estado en acción— que se han propuesto para dar cuenta de la vida de las políticas públicas, casi todos, al reflejar también un ideal, incluyen una fase de evaluación. Harold D. Lasswell se refirió a varias fases (apreciación, promoción, prescripción, innovación, aplicación, evaluación, terminación, valoración) desde 1956 en *The Decision Process*; R. May y A. Wildavsky identifican cinco fases (construcción de la agenda, análisis, ejecución, evaluación, terminación); Gary Brewer y Peter deLeon hablan de seis etapas (iniciación, estimación, selección, instrumentación, evaluación, terminación); en *The Foundations of Policy Analysis*, California, Brooks/Cole, 1983, 338 p. P. deLeon también se refiere a ellos en su artículo en *Foro Internacional*, 131, p. 97. Para todos, la evaluación es una fase integral de la vida de la política pública.

muchos son los enfoques que se han desarrollado en torno a este tema. Según Mény y Thoenig, las diferentes estrategias para evaluar se pueden clasificar en cuatro enfoques generales: el descriptivo, el clínico, el normativo y el experimental. Nosotros hemos agregado la evaluación de tipo *pluralista*, que combina algunos de los criterios de los otros enfoques y ofrece al evaluador un papel activo a lo largo de la instrumentación de la política.¹⁰

Antes de describir los rasgos distintivos de cada uno de los enfoques es necesario hacer una revisión rápida de cinco conceptos que son básicos en la realización de una evaluación. El primero es el de los *objetivos* generales de la política, los cuales se refieren a las metas, fines, circunstancias o situaciones que se buscan, ya sea porque se consideren deseables por sí mismos o porque resulten prácticos. Junto a los objetivos del programa gubernamental toda evaluación también tiene sus *objetivos*, que pueden ser los mismos del programa gubernamental o los que el evaluador seleccione. Es decir, pueden ser dependientes de las metas del programa gubernamental cuando estudian si éstas en efecto se cumplieron, o bien relativamente independientes de los objetivos oficiales cuando estudian los resultados desde una óptica externa y con criterios autónomos. Aquí nos ocuparemos de los objetivos de la evaluación, haciendo énfasis en la compleja relación que se establece con las metas oficiales.¹¹

El hecho de que los objetivos se deriven de la necesidad o de la virtud, depende del responsable de la decisión; pero ninguna evaluación puede pasar por alto las motivaciones de la actuación pública. Para evaluar los objetivos y los logros, las metas y las consecuencias de la acción se establecen en segundo lugar los *criterios*, que son las “reglas para conocer la verdad”: referencias o escalas que sirven para graduar, interpretar y calificar la realidad. Los criterios de la evaluación se llevan a efecto —se operacionalizan— a través de métodos de análisis, observación, registro y medición particulares. En efecto, existen una infinidad de procedimientos, medios e instrumentos que per-

¹⁰ La evaluación puede ser *interna*, cuando la elaboran instancias que son dependientes de la organización que aplica la política, o *externa*, cuando la realiza un organismo que no está integrado y es relativamente autónomo respecto del cuerpo público responsable de la política a evaluar. Asimismo, puede ser considerada como una fase de la política pública separada del resto, aunque en realidad las fases no sean fácilmente distinguibles unas de otras, pues se confunden y empalman con frecuencia.

¹¹ Desde su perspectiva de estudio Myriam Cardozo identifica *seis objetivos organizacionales* de las evaluaciones: 1) microeconómicos y financieros; 2) macroeconómicos; 3) tecnológicos; 4) sociales; 5) objetivos de equidad; y 6) políticos. Véase M. Cardozo, *op. cit.*, p. 169.

miten poner en práctica la evaluación: son las *técnicas* o *métodos* de evaluación, que se derivan, generalmente en forma coherente, de los criterios.¹²

El objeto de la evaluación es proporcionar una graduación (o puntuación), interpretación o calificación a la política pública; ello se traduce en *valores*, que es el cuarto concepto.¹³ Es con base en los criterios que pueden determinarse las características, medirse los méritos y calcularse los desaciertos de un programa de actuación gubernamental: el valor puede remitir a la importancia, la calidad, la sustancia, la cantidad, la estimación, la utilidad, la justicia, la eficacia, etc., de la política pública.¹⁴

Finalmente, cuando varios individuos aceptan una determinada jerarquización de valores (lo bueno y lo malo, lo superior y lo inferior, lo que cuesta y lo que no, etc.) y cuando, a través de la costumbre, por ejemplo, los valores se implantan en la moral convencional, surgen las *normas* (aunque en una organización social, pueden ser definidas impositivamente, *por ley*). Las normas son preceptos de conducta que gobiernan y dirigen el comportamiento al asegurar la regulación de la vida de los individuos y los grupos dentro de la sociedad.

Objetivos, criterios, técnicas, valor y normas son los conceptos de partida para la elaboración de las evaluaciones. A continuación, men-

¹² Para la evaluación de los efectos de una política pública, M. Cardozo distingue sólo tres: análisis de excedente de productividad, balances sociales y estudios *cuasiexperimentales*. Pero la autora reconoce que varias de las técnicas que identifica para el análisis de políticas (evaluación *ex ante*) también pueden considerarse para la evaluación de resultados, aunque algunas de ellas pierdan su ideal "optimizador". El énfasis para nosotros es que para cada criterio existe una técnica que le corresponde en forma más o menos adecuada. Las técnicas aludidas en el texto de Cardozo (*op. cit.*, p.184) son: árboles de decisión, análisis financiero, análisis costo-beneficio, análisis costo-eficacia y teoría de juegos.

¹³ En términos generales, son tres los métodos para establecer los criterios de valoración: 1) El nominal, que consiste en dar un nombre a un objeto, grupo, sector, proceso, situación, con el fin de clasificarlo. El nombre debe ser un calificativo: bueno-malo, eficaz-inerte, falso-verdadero, para lo cual basta aclarar su significado, con base en la extensión buscada (número de cosas que señala, a las que se refiere) y a su connotación (su significado, el número de propiedades e ideas a las que hace referencia); con dichas especificaciones se le puede clasificar en una escala de valores determinada. 2) El método ordinal, cuando se expresa una sucesión, alguna disposición ordenada de las partes de un todo, una relación con base en características de calidad o de cantidad (primero, segundo..., más, menos, etc.) 3) Y el cardinal, que atribuye un adjetivo numérico que expresa la cantidad o el grado de cosas de que se trata, de acuerdo con características cualitativas o cuantitativas, con el fin de situar en una escala (con base en la escala de 10, por ejemplo).

¹⁴ A partir de ideales (prototipos o modelos de perfección), toda sociedad se organiza con base en un sistema de valores que debe ser relativamente congruente con la ideología predominante, las creencias y los mitos de los grupos sociales. Al mismo tiempo, los valores deben conjugarse lógicamente con la moral práctica y las normas, mismas que regulan la organización y el funcionamiento de la vida política, social y económica.

cionaremos los rasgos distintivos de cada uno de los enfoques generales que se ocupan de esta cuestión.

El enfoque descriptivo elabora una lista precisa y exhaustiva de los efectos de la acción pública. Su propósito es registrar los cambios generados por la política pública, tal como lo haría una cámara fotográfica al plasmar la realidad antes y después de la aplicación del programa público. Tras el periodo establecido para llevar a cabo la evaluación (por ejemplo, el que transcurre entre el inicio de la aplicación de la política y el momento escogido para evaluarlo), se establece un inventario de cada una de las variaciones que registraron en el sector social en el que se aplicó dicha política.

Generalmente, los enfoques descriptivos se dedican al estudio del entorno social que la política pública buscó modificar (más que al aparato institucional que la puso en práctica), y se pretenden neutrales: registran cada cambio pero no miden el grado de variación, ni juzgan su ocasional efectividad (ni condenan su eventual inoperancia). Este enfoque de evaluación estudia principalmente los efectos de la política en cuestión, es decir, las perturbaciones que ocurren tras la intervención de la autoridad.

También pueden identificarse los efectos de una política preventiva, que busca precisamente "modificar" el curso esperado de los sucesos sociales —curso "natural" o "lógico" de las cosas—. Toda autoridad pública tiene una cierta idea de lo que puede ocurrir, de acuerdo con su experiencia, sus conocimientos previos y la información con que cuenta sobre el contexto en que se encuentra y que desea modificar o preservar. Con esos puntos de partida, la autoridad puede verse inclinada a anticiparse o a prevenir ciertos sucesos. Un ejemplo sencillo es el caso de un incremento de salarios a trabajadores sindicalizados, o el encarcelamiento de su líder por un fraude fiscal a comprobar posteriormente, para evitar una huelga en el sector público: los efectos de la actuación gubernamental pueden ser medidos concretamente, pero también en forma abstracta o simbólica (opiniones de la gente, su nivel de satisfacción al pensar en la política pública estudiada, las percepciones y las creencias, etc.).¹⁵ Por otro lado, el enfoque descriptivo también se ha interesado en registrar los cambios o la conservación que una política genera en el medio ambiente y en el territorio (efecto de

¹⁵ Véase Mény y Thoenig, *op. cit.*, p. 292.

la construcción de un desarrollo turístico, creación de parques nacionales, etcétera).

Las técnicas de observación para la evaluación descriptiva son muy variadas. Las opciones a las que el investigador puede recurrir se parecen bastante a las que se encuentran en los manuales de base de las ciencias sociales en general: elaboración de muestreos, investigación por encuestas y circulación de cuestionarios, análisis estadísticos, observación participante o directa, análisis de contenido (informes gubernamentales), construcción de escalas o de modelos matemáticos, etc.¹⁶ Pero en este enfoque, lo importante es observar las transformaciones o desviaciones del "curso normal" de las cosas que son atribuibles a la política pública en cuestión, es decir, lo que cambió gracias a la actuación del gobierno. Es muy común que los evaluadores no expresen de manera explícita los criterios que los guían, pero tienen que exhibir de alguna forma las técnicas usadas. Esto resulta muy útil para quien realiza un análisis de la evaluación, pues generalmente las técnicas traducen en varios sentidos los criterios subyacentes de los evaluadores.

Cabe anotar que al describir los efectos es inevitable partir de la observación de lo que se esperaba modificar; por ello en la descripción final es frecuente que la evaluación descriptiva subraye los efectos inesperados. Cuando se han observado los efectos de uno de los programas de lucha contra la contaminación ambiental en la ciudad de México, por ejemplo el programa "Hoy no circula" (que consiste en que cada automóvil tiene prohibido circular uno de los cinco días hábiles semanales), se ha visto que al principio, más allá de su efectividad en cuanto al decremento de la contaminación por una supuesta reducción del tráfico de vehículos, la demanda en el mercado de automóviles usados resultó relativamente favorecida, pues un número considerable de propietarios de autos de ingresos medios y altos optó por la adquisición de uno adicional, en lugar de organizar turnos de viajes entre los vecinos o usar con más frecuencia el transporte público.¹⁷

Un ejemplo de la evaluación descriptiva es cierto tipo de estudio

¹⁶ Hay un sinnúmero de títulos que tratan sobre estas técnicas. Al respecto sugerimos la revisión, por recomendación del investigador del CIDE, Gerardo Rivera Navarro, de Jarol B. Manheim y Richard C. Rich, *op. cit.*

¹⁷ Vale decir que, respecto al programa "Hoy no circula", no hay evaluaciones que hasta el momento se hayan hecho públicas, aunque sus efectos inesperados han sido registrados en numerosas ocasiones. Mény y Thoenig (*op. cit.*, p. 295) identifican tres causas principales para explicar las consecuencias inesperadas de la intervención del Estado: 1) La autoridad que diseñó la política no entendió correctamente las causas del problema que quiso atacar. 2) Los problemas

de caso de un programa público en determinado sector social, en un periodo establecido y en un lugar geográfico específico. La observación es particular, sin que exista la posibilidad de establecer criterios comparativos con base en la observación de un grupo similar en el que no se hubiera aplicado dicha política. En el *estudio de caso*, el evaluador tiene solamente la información correspondiente al grupo afectado por la política evaluada: debe conformarse con observar los efectos de la política y comparar la situación con la que prevalecía antes de la aplicación de la política (comparación temporal) o bien, en el mejor de los casos, hacer un seguimiento progresivo a lo largo de la aplicación de la política, con evaluaciones constantes (análisis de series temporales). El establecimiento de las relaciones de causalidad se dificulta al no haber un grupo de referencia para establecer un análisis comparado (en realidad no se sabe qué hubiera pasado si no se hubiera aplicado esa política). Por ejemplo, siempre existe el riesgo de que lo que se interpreta como un efecto sea en realidad la influencia de factores exógenos a la política aplicada.

Sin embargo, este enfoque no busca en realidad establecer ese tipo de asociaciones entre causas supuestas y consecuencias concretas. Existen técnicas analíticas de observación suficientemente aceptadas que permiten distinguir las modalidades de aplicación de la política pública evaluada o se proponen interpretaciones sobre sus efectos, pero ello forma parte de otros enfoques de evaluación, como los que veremos a continuación. En la evaluación descriptiva debe mantenerse una gran modestia en cuanto a su interpretación teórica, así como evitarse cualquier intento de generalización.

El enfoque clínico, como los enfoques que presentaremos posteriormente, busca explicar los efectos: parte de los objetivos declarados de la política pública y, al observar los resultados obtenidos, intenta explicar por qué algunos de los objetivos no se lograron y por qué algunas consecuencias resultaron inesperadas. Los criterios de evaluación son *endógenos*, definidos a partir de las metas propuestas por los diseñadores de la política en cuestión. Este enfoque, como el descriptivo, registra

evolucionaron y por lo tanto el entorno que se pretendía solucionar cambió (generalmente sucede cuando la acción gubernamental llega demasiado tarde; también sucede cuando otras acciones públicas o factores externos provocan efectos en el sector considerado). 3) Los cambios introducidos por la autoridad generaron consecuencias colectivas incontrolables o gran fluidez simultánea en varios sectores sociales. Véase en este tercer punto a Thomas Schelling, *La tyrannie des petites décisions*, París, Presses Universitaires de France, 1980.

también las variaciones provocadas por la intervención de la autoridad pública en un determinado periodo, pero establece su análisis deliberadamente a partir de lo que se buscaba modificar con la política, por lo que hace énfasis en los criterios iniciales de la misma. Identifica las diferencias entre el objetivo verdadero (muchas veces tácito) y el buscado (explícito u "oficial") por el funcionario que efectúa la política respecto al efecto realmente alcanzado, y trata de explicar, a través del análisis de las condiciones previas a la aplicación de la política y de la consideración de los problemas a lo largo de su instrumentación, qué fue lo que falló. Generalmente, como el descriptivo, el enfoque clínico es una evaluación posterior (*ex post*) a la aplicación de la política y se centra en sus efectos.

Este enfoque no se pretende crítico, pues desde un principio hace suyos los objetivos de la política pública en cuestión. Al contrario, más allá de consideraciones morales, su pretensión es ser útil: sirve a los objetivos del funcionario responsable de la política pública, pues busca, a través de una interpretación práctica, determinar las causas de las variaciones entre objetivos y resultados a fin de evitarlas en el futuro. Este enfoque en realidad califica, con valores que son congruentes con los criterios internos de la entidad pública actuante, el cumplimiento de los objetivos: va y viene entre sus fines últimos y sus resultados concretos, de manera que la evaluación se convierte en la medición que le corresponde a la política de la variación de una situación, a diferencia de la que le corresponde a los factores exteriores a esa política específica. Ahí residen, por lo demás, sus limitaciones, pues por lo general resulta muy difícil discernir los cambios que se deben a la política y los que resultan de la modificación de parámetros exteriores, o de otra política pública que actuó simultáneamente e influyó el resultado final en forma indirecta.

Existen tres técnicas más o menos sistemáticas que se utilizan frecuentemente para este tipo de evaluación. La encuesta estadística, que establece pruebas sobre sectores representativos del grupo social afectado (lo cual supone que se tiene un buen conocimiento estadístico de ese grupo) y permite establecer una tipología de comportamientos frente a la política. Incluso, en ciertas condiciones, esta técnica permite establecer relaciones de causalidad, por lo cual algunos autores la identifican como *cuasiexperimental*.¹⁸ La segunda técnica ya ha sido men-

cionada: la evaluación antes y después de la aplicación de la política. Se le denomina *evaluación sumaria* (*summative evaluation*), y consiste en un análisis de las consecuencias generales de la política en cuestión, ya que pone el énfasis en los efectos finales, después de considerar la situación que prevalecía con anterioridad. Finalmente, existe el seguimiento progresivo de la política aplicada, lo cual puede lograrse cuando se instala un grupo de observación permanente (como los de las áreas de la formación¹⁹) o en el caso de políticas públicas que mantienen constantes sus objetivos pero reajustan progresivamente sus medios, en vista de los resultados sucesivos de la evaluación. Este tipo de evaluación se conoce como *formativa* (*formative evaluation*), pues permite establecer observaciones y recomendaciones tácticas a los responsables de la política (los que decidieron ponerla en práctica) con el fin de corregir desviaciones y mejorar el desempeño del programa. Las evaluaciones sumarias hacen énfasis en los efectos reales del programa gubernamental evaluado, mientras que las formativas cuidan más de cerca el cumplimiento de los efectos buscados.²⁰

No siempre es fácil establecer una evaluación clínica, pues sus supuestos entienden que los objetivos de una política pública están claramente definidos (lo cual no siempre es cierto, pues generalmente existen los objetivos declarados oficialmente y los objetivos reales, pero escondidos del grupo de autoridades), son relativamente coherentes y en verdad los buscan sus impulsores. Sin embargo, no es raro que una misma política pública exhiba dos fines que sean más o menos excluyentes entre sí, o que sean francamente opuestos. En otras ocasiones, los medios usados resultan contradictorios respecto del objetivo buscado. Por ejemplo, dos objetivos con frecuencia opuestos en una política económica de fomento al crecimiento en México con estabilidad de pre-

afectados suficientemente heterogéneos como pilotos de prueba, para que la estimación econométrica pueda aislar los efectos de la política, al sacar provecho de las diferencias entre las observaciones de cada corte transversal. Los pioneros en desarrollar las técnicas estadísticas para interpretar los efectos de la intervención gubernamental en análisis de series de tiempo (mediciones sucesivas de las variables para determinar tendencias) fueron G.E. Box y Gwilyn Jenkins, en 1970 (*Time Series Analysis*, San Francisco, Holden-Day).

¹⁹ En la Secretaría de Educación Pública, por ejemplo, existe la Comisión Nacional Mixta de Escalafón, que controla a los inspectores y encargados de evaluar al personal docente.

²⁰ A la evaluación formativa, Eric Monnier la llama *endoformativa*: sus objetivos son la concepción y mejora de la innovación y los destinatarios son los protagonistas de la innovación. A la evaluación sumaria, Monnier la denomina *recapitulativa*, cuyo objetivo es validar o garantizar la innovación, y los destinatarios son los responsables nacionales, colegas expertos, profesionales y usuarios potenciales. Véase "Objetivos y destinatarios de las evaluaciones", *Documentación Administrativa*, núm. 224-225, octubre de 1990-marzo de 1991, p. 148.

¹⁸ Implica, por ejemplo, una modelización microeconómica, con un conjunto de individuos

cios (por lo menos, muy difícilmente compatibles), son pretender, por una parte, fomentar la inversión privada interna en sectores productivos y, por la otra, mantener (al mismo tiempo) un fuerte control al aumento general de la inflación (lo cual se logra, entre otras medidas, a través de tasas de interés elevadas). En cuanto a medios que contradicen los fines buscados por la política, un ejemplo clásico es el de las políticas de descentralización que, generalmente, son impulsadas por un fuerte aparato estatal centralizado a través de criterios centralistas.

Finalmente, puede decirse que los enfoques clínicos tienden a explicar todos los efectos de la política en forma deductiva y racional. El riesgo para el evaluador en este caso es que, al asumir los valores intrínsecos de la política pública estudiada (los que se buscan al especificar los objetivos), puede convertirse en un abogado o defensor acrítico de la política. Por ejemplo, una evaluación clínica del incremento al gasto federal en educación en México durante la década de los años sesenta puede concluir que los objetivos verdaderos aunque tácitos fueron relativamente satisfechos: se mejoró la relación entre el gobierno y el sindicato de maestros al reducirse los riesgos de ingobernabilidad de ese gremio, y así apaciguar, en el mediano plazo, las demandas que amenazaban con crear un foco inquietante de desestabilización en el régimen político. Sin embargo, si bien los responsables de la política educativa de entonces cumplieron sus objetivos reales, no avanzaron mucho en cuanto a los objetivos presentados en el discurso que pretendía justificar esa política: la expansión y mejoramiento de los servicios educativos.²¹

El enfoque normativo busca evitar la visión acrítica del enfoque anterior: el evaluador no fundamenta sus criterios en los objetivos propios de la política pública a evaluar sino que “sustituye esos criterios por otros que escoge él mismo y que le servirán de referencia para medir los resultados observables de la política”.²² El hecho de que la evaluación se efectúe con criterios valorativos propios (o exteriores a la política evaluada) y que a partir de ellos se establezca la calificación de la política, puede deberse principalmente a tres razones: 1) que los objetivos del programa público no hayan podido ser definidos de manera clara

²¹ A propósito de las difíciles relaciones entre el sindicato de maestros y el gobierno mexicano, debe verse el artículo de Alberto Arnaut, “La federalización de la educación básica y normal (1978-1994)”, *Política y Gobierno*, México, CIDE, vol. 1, núm. 2, segundo semestre de 1994, pp. 237-274.

²² Mény y Thoenig, *op. cit.*, p. 290.

y precisa, lo cual obliga al evaluador a plantear sus propios criterios; 2) que el evaluador no comparta los criterios de los objetivos de la política pública en cuestión, o que tenga unos criterios adicionales y primordiales, sustentados en consideraciones de tipo presupuestal, por ejemplo, y 3) que exista un marco legal regulador de la actuación gubernamental y, para su evaluación, normas de conducta restrictivas para los funcionarios públicos o limitaciones presupuestales, lo cual define claramente los criterios que deben adoptarse para la evaluación. Igual que en la perspectiva descriptiva, y al contrario de la clínica, los criterios de este enfoque son *exógenos*, pues provienen de consideraciones externas a las que norman y justifican la política pública evaluada.

Toda política pública, al buscar modificar o conservar la situación prevaeciente en un determinado sector de la sociedad, está impulsada por varios marcos que encuadran su acción. Su punto de partida es una visión general del mundo, en la que supone distinguir lo ideal y lo indeseable. Considera al mismo tiempo un conjunto de valores oficiales y otros particulares (institucionales) que orientan su actuación de largo plazo. La condicionan simultáneamente un conjunto de intereses propios y utilitaristas y una visión de la necesidad social urgente que dirigen su acción inmediata. Y están también los intereses individuales o de grupo, que pretende afectar, favorecer o perjudicar.

En cualquier caso, toda política pública lleva consigo una idea determinada de la sociedad (ideología) y una serie de valores que le ofrecen, aunque sea en forma mínima, un marco justificativo a sus objetivos y a los medios para alcanzarlos: una política pública trae intrínsecamente una teoría social del cambio o de la conservación de la sociedad. Si, por ejemplo, los objetivos de la política pública en cuestión son favorables a criterios de eficiencia económica por encima de los valores sociales, un evaluador normativo, preocupado por la inequidad, puede establecer distancia frente a las políticas y plantear valores propios para la calificación de la política. En este caso, la evaluación asume claramente una posición crítica y externa a la política evaluada al seleccionar en forma deliberada unos criterios de medición que cuestionan la acción de la autoridad pública. El ejemplo puede ser invertido: una política social puede ser duramente criticada desde el punto de vista de un evaluador con criterios de eficiencia económica. En ambos casos, son inevitables consideraciones de tipo moral.²³ El

²³ Aunque de cierta manera las consideraciones morales siempre existen en los demás tipos

riesgo del enfoque normativo es, evidentemente, un exceso de subjetividad en la evaluación o una flagrante arbitrariedad moralista con la condena, con base en un criterio rígido, de todo lo que se salga de la norma. Estos excesos demeritan, claro está, la profundidad del análisis de la evaluación.

Se puede subrayar que dentro de este tipo de evaluación normativa, y más allá de la pretendida objetividad de los números, se ubican los controles que hacen énfasis en el desempeño económico de un programa de gobierno. Si los criterios de la evaluación de una política pública se basan en normas estrictas de cuentas o estados financieros por medio de análisis de costo-beneficio, y ello se hace con independencia de los objetivos iniciales de la misma, es claro que son parámetros externos los que brindan los términos para rechazar o aceptar prácticas y resultados que se consideran deseables o condenables en la evaluación.

Sin embargo, lo más frecuente es que, más allá de esquemas rígidos, se utilicen criterios múltiples para llevar a cabo una evaluación, a través de las técnicas más adecuadas para esos criterios. Aunque siempre predominan ciertos parámetros (corresponde al investigador determinar su orden), hay cinco criterios que en la mayoría de los estudios dedicados al tema se aluden como puntos de partida generales. El criterio de *eficiencia*, o sea la capacidad de transformar los recursos iniciales en resultados finales de manera poco onerosa (logro de objetivos al menor costo posible);²⁴ el criterio de *eficacia*,²⁵ es decir la capacidad de hacer concretas o reales las metas programadas (logro de objetivos tangibles); el criterio de *igualdad*, que implica el mismo tratamiento a todos los sectores sociales, aunque éstos se encuentren en situación desigual; el criterio de *equidad*, que se preocupa en particular

de evaluación, pues siempre se parte de una referencia particular para medir o calificar los efectos de una política. En una sociedad donde abundan valores diferentes, datos y tiempos cuyas definiciones no son compartidas por todos sus integrantes, evaluar implica, por lo menos, asumir una posición y tomar partido.

²⁴ Dicho criterio se mide generalmente a través del análisis de costo-beneficio, procedimiento derivado de la economía que calcula el beneficio neto de la intervención del gobierno en relación con los costos de dicha intervención.

²⁵ Suele haber confusión entre estos términos, que son todos derivados de la palabra *efficere*, a su vez antecedida por *facere*. Eficiente es el participio activo de *efficere*, que significa producir un efecto. El diccionario de la Academia de la Lengua Española estipula que la *eficiencia* es la virtud y facultad para lograr un efecto determinado, y la *eficacia* es la virtud, actividad, fuerza o poder para obrar. Queda así que la *eficacia* implica una disposición, mientras la *eficiencia* traduce una relación condicionada al efecto. Por su parte, Brewer y deLeon definen a la *eficiencia* de manera muy sencilla: es la relación entre insumos (recursos) y productos (resultados). Y *effectiveness* es la relación entre resultados observables y resultados programados en un periodo determinado. Véase Brewer y deLeon, *op. cit.*, p. 335.

por las situaciones de desigualdad social (en cuanto al acceso a los servicios sociales, por ejemplo), para lo cual integra consideraciones distributivas;²⁶ y el criterio de *pertinencia* o *adecuación*, que se refiere a la capacidad de responder satisfactoriamente a las necesidades o demandas sociales.²⁷

¿Cuál es el lugar de estos criterios dentro de los enfoques descritos? El criterio de eficiencia agrega una consideración normativa a los objetivos de la política pública, pues busca establecer una estimación relativamente objetiva —económica— de los recursos con los que cuenta el funcionario (humanos, organizacionales, económicos, institucionales, etc.), para calcular su desempeño tras la observación de los resultados finales. En cambio, la *eficacia* parte de los objetivos programados y los asocia directamente con los resultados concretos, por lo que es un criterio común en las evaluaciones clínicas. Con estas definiciones, puede decirse, por ejemplo, que una política pública puede ser ineficiente si se emplearon recursos descomunales para su aplicación, pero eficaz, si se alcanzaron los objetivos programados, aunque haya sido a un alto precio.

Mientras que la *eficacia* y la *eficiencia* son criterios prácticos, la *igualdad* y la *equidad* incluyen consideraciones de tipo moral. En el primer caso, se considera que la intervención del Estado no debe privilegiar a grupo de individuos o sector alguno, sino que debe actuar en forma imparcial e igualitaria frente a la sociedad. Por su parte, el criterio de *equidad* no sólo sirve para evaluar la actuación del Estado sino que se considera como un factor que incita y justifica plenamente la intervención del mismo, cuando ocurren desigualdades en condiciones sociales o económicas que favorecen la concentración de la riqueza o del poder en un pequeño grupo social. Por lo tanto, los criterios de

²⁶ La *equidad* es la propensión a dejarse guiar, o a fallar, por el sentimiento del deber y de la conciencia, más que por las prescripciones rigurosas de la justicia: es la justicia natural por oposición a la letra de la ley positiva. Por *igualdad* entendemos aquí que a todos los ciudadanos correspondan los mismos derechos, el mismo trato.

²⁷ Por ejemplo, un programa gubernamental es: 1) eficiente, si genera resultados satisfactorios (políticos, sociales, económicos, materiales, etc.) con escasos recursos (humanos, técnicos, organizacionales, financieros, políticos, etc.); 2) eficaz, si en un periodo de instrumentación prestablecido, alcanza verdaderamente las metas programadas; 3) observa el criterio de igualdad si sus beneficios o servicios se reparten en forma equilibrada entre los grupos sociales afectados; 4) observa el criterio de equidad si genera una mayor justicia social tras la intervención gubernamental, a través de estrategias distributivas, por ejemplo; y 5) pertinente o adecuado, cuando la disponibilidad de los servicios o beneficios del programa es suficiente para la necesidad de los demandantes de la intervención gubernamental. Véanse G. Brewer y P. deLeon, *op. cit.*, 1983, p. 338; y L.F. Aguilar, *La hechura de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, p. 29.

igualdad y de equidad intervienen en el enfoque de la evaluación normativa y, como veremos posteriormente, en el pluralista.

Finalmente, el criterio de pertinencia es en cierto modo el inverso del criterio de eficacia, ya que integra completamente el punto de vista del sector social que demanda la intervención de una autoridad pública para atender alguna cuestión de su interés. Se pregunta si el programa o la acción estatal fue la adecuada para satisfacer las necesidades y demandas sociales. Al tomar en consideración a los grupos afectados, este criterio vuelve a situarse en un plano que es independiente de los objetivos, y al imponer valores de medición exógenos, puede situarse en el enfoque normativo o pluralista.

Ya hemos mencionado que, de alguna manera, todos hacemos evaluaciones. En los países donde la competencia decisiva por el poder tiene como medio esencial las elecciones limpias y democráticas, el evaluador más temido por las autoridades (por lo menos las electas) es el ciudadano que vota. En efecto, una forma elemental—sin mayores pretensiones teóricas— de evaluación normativa es la que ocurre, de una manera general, cuando los ciudadanos califican (o descalifican) las acciones de sus gobiernos. Esta valoración se expresa a través del voto y de las opiniones que recogen las encuestas y los medios de comunicación.

“Cada cabeza es un mundo”, reza el dicho: los individuos y los grupos poseen referencias muy heterogéneas para sus juicios de valor, de acuerdo con sus posiciones sociales, su nivel de educación, sus experiencias personales e ideas políticas, su interés particular y su situación material y física frente a la política. Los criterios dependen de quién los formula, de cuál es su intención y su visión del mundo. Los puntos de partida para una evaluación también dependen de la autoridad pública y de la política de la que se trate. Lo cierto es que los criterios y escalas de valores a partir de los cuales los individuos juzgan la actuación gubernamental son subjetivos, por más que el resultado que se busque medir sea totalmente objetivo. Por ejemplo, no ve igual el resultado de una política cambiaría un exportador que un importador: al primero le favorece un tipo de cambio subvaluado que al segundo perjudica. Toda política pública genera efectos que se entienden como adversos por algún sector social; para toda acción del Estado hay adeptos y opositores.

Por otra parte, ni la información concreta ni la realidad suscitan o determinan el carácter de los juicios en la mayoría de los individuos, sino su cultura. Es esta última la que le proporciona al individuo, en

gran medida, el marco moral e intelectual (el marco que regula sobre su conocimiento, sus apreciaciones, sus emociones, su razón, sus sensaciones, su memoria, su percepción) a través del cual puede elaborar un juicio o una evaluación sobre alguna política gubernamental. En esa medida, los hechos exteriores pasan por el filtro de los esquemas de conocimiento que están culturalmente enraizados en los individuos: al mirar los hechos, el individuo tiende a asimilarlos y comprenderlos con los colores de sus juicios preestablecidos. Si algunos elementos de la realidad vienen a cuestionar su marco de valores y las referencias básicas que usa para el entendimiento, el individuo tiende a rechazarlos, a no percibirlos o a torcerlos en el sentido de sus creencias: prefiere seleccionar las partes que menos cimbran ese marco, las que más le convienen y más consolidan sus prejuicios.

De estos vicios de interpretación busca alejarse el evaluador profesional o el analista de políticas públicas. En ese sentido, el enfoque más ambicioso desde el punto de vista *científico* es el que presentaremos a continuación.

El enfoque experimental parte del supuesto de que es posible descubrir relaciones estables de causalidad entre una política pública y sus efectos sociales. Si funciona la política, se puede extender a otras áreas: esto es, el enfoque considera que es posible postular la existencia de conexiones que pueden ser explicadas lógicamente entre las causas—o las variables independientes, que son las medidas específicas del programa gubernamental— y las consecuencias—o variables dependientes, que son los efectos calculables en el sector social o entorno físico donde se desarrolla ese programa—. Por ello, la evaluación experimental, como una ciencia que establece los criterios de su experiencia, propone llevar a cabo ensayos y experimentos de políticas que muestren, en un sector reducido y controlable, en un lugar delimitado y un lapso preestablecido, los efectos reales, para así probar todas las posibles soluciones y alternativas para escoger después la más conveniente (de acuerdo con los objetivos y valores de la autoridad responsable). A una política social distributiva determinada corresponderá una caída previsible del número de individuos que viven por debajo de la línea de la pobreza, pero el fin es generalizar la política que la evaluación experimental exhibió como la más adecuada.

La estrategia evaluativa experimental ha utilizado mucho el análisis comparativo como herramienta para la elección de varias políticas alternativas. Advierte que si el gobierno adopta un conjunto de medi-

das X , sobre un grupo social A , las consecuencias serán del tipo Y ; si adopta un programa alternativo Z sobre un grupo B , los efectos serán W . Después, confronta analíticamente las diferencias entre los conjuntos (X, Y) y (Z, W) desde diversos criterios (económicos, sociales, institucionales, políticos, etc. —vuelve a intervenir el inevitable factor subjetivo—) y decide qué tipo de política le resulta mejor.²⁸ Para llevar a cabo su análisis, la evaluación experimental distingue entre estrategias de investigación y técnicas de tratamiento de la información. Por las primeras entiende la organización metodológica general de la evaluación, en función de las observaciones concretas (información empírica), que estén disponibles o que sea factible recolectar. Las segundas se refieren a los procedimientos o técnicas para decantar los datos empíricos, así como la organización de su tratamiento, su síntesis y su interpretación.

De acuerdo con los objetivos de la evaluación, con los recursos disponibles y las condiciones contextuales, se pueden distinguir dos técnicas de investigación diferentes. Su “pureza experimental” depende de la presencia o no de un grupo “testigo” o de control, equivalente al grupo que es objeto de la política experimentada, para establecer una comparación sistemática.²⁹ En efecto, el carácter experimental de una evaluación depende del grado de similitud entre el grupo afectado por la política pública y el grupo que se usa como referencia comparativa para medir los efectos de la política, esto es, el grupo de control. Si este grupo es por completo equivalente, es decir, si tiene características que son suficientemente similares a las del grupo tratado (desde el punto de vista estadístico), se habla de experimentación real. Cuan-

²⁸ Un ejemplo clásico de este tipo de evaluación se encuentra en M. Deleau, J.P. Nioche, P. Penz y R. Poincard, *Évaluer les politiques publiques: méthodes, déontologie, organisation*, París, La Documentation Française, 1986. p. 75. Éste consistió en la creación de un “impuesto negativo” —una ayuda económica directa— que le fue aplicado a 725 familias con ingresos muy bajos (grupo experimental) y la existencia de un grupo de control de 491 familias que no recibió este tipo de ayuda. La experiencia, llevada a cabo en los estados de Nueva Jersey y Pensilvania, duró tres años (1969-1972), y tuvo un costo de más de ocho millones de dólares. Se buscaba determinar si ese tipo de ayuda directa a los grupos más pobres hacía variar su situación profesional y condición social. Se mostró que los jefes de la familia beneficiada por el impuesto negativo no disminuyeron significativamente su esfuerzo por mejorar su condición social (búsqueda de empleo o de ascenso). Al mismo tiempo, se registró una disminución más significativa en la actividad profesional de las madres de familia. El experimento ha sido muy criticado por los vicios que se introdujeron, en los planos técnicos y morales, durante su desarrollo.

²⁹ La “pureza” alude aquí al sentido más literal del término “experimentar”: probar prácticamente una cosa, ensayarla, como sucede en los experimentos químicos o en las técnicas de evaluación en epidemiología, donde un grupo de enfermos ingiere una vacuna experimental para comparar sus síntomas con un grupo de control al que no se le aplicó. Véase Schwartz, en Deleau, Nioche et al., *op. cit.*, pp. 93-105.

do se comparan los efectos del programa evaluado con un grupo o sector social que no es suficientemente equivalente, se le denomina evaluación *cuasiexperimental* o experimental impura. Pero procedamos a ampliar estas diferencias.

La evaluación casi experimental le permite al investigador tener una idea muy aproximada de los efectos verdaderos de la aplicación de la política, al reducir considerablemente la incertidumbre ligada a la influencia inevitable de factores externos sobre el sector social sometido al programa gubernamental. La existencia de dos grupos, el que está sujeto a la acción y el que sirve como referencia para hacer la comparación, brinda la oportunidad de obtener información adicional sobre las evoluciones que suceden de manera independiente de la instrumentación del programa aplicado. El problema con este tipo de evaluación es, precisamente, la selección del grupo de referencia, pues entre sus diferencias iniciales con el grupo que recibe el tratamiento de la actuación gubernamental pueden estar las causas determinantes de lo que el analista interpreta como efectos de la política pública evaluada.

Por otra parte, mientras más grande y complejo es el grupo seleccionado, más se filtran en la evaluación “impurezas” que se originan en las diferencias de la naturaleza de los dos grupos o sectores comparados. Este tipo de complejidad sucede cuando se evalúa, por ejemplo, una estrategia de desarrollo urbano al comparar dos ciudades, o bien al comparar dos naciones, donde la complejidad y diversidad de los actores y contextos nubla la nitidez de la interpretación por comparación. Si el punto de referencia es malo, el análisis por fuerza es inadecuado: aquí entramos en problemas ligados a la estrategia del análisis comparativo, según el cual, para llevar a cabo una comparación válida, no basta comparar las propiedades similares entre dos cosas, sino que debe cuidarse que los objetos cuyas características se comparan pertenezcan a la misma clasificación general: deben ser casi equivalentes. Lo difícil resulta, por lo tanto, escoger un grupo de referencia que realmente cumpla con los requisitos mínimos del análisis comparativo. Por otra parte, debe cuidarse que el grupo o sector de referencia no sea objeto de otra política pública que se estuviera aplicando simultáneamente.

Así, la simple observación de grupos que no son equivalentes tiene una pertinencia limitada para deducir relaciones causales, puesto que es muy difícil asegurar el grado de comparación entre los grupos. Para salvar estas limitaciones, cuando las políticas públicas están claramente identificadas y pueden ser cuantificables, se puede recurrir

a estimaciones econométricas para evidenciar el peso respectivo de las diferentes variables explicativas. Pero ahí nos encontramos nuevamente con una serie de dificultades técnicas, lo cual ha hecho que este método sea poco utilizado.

En el mundo de la evaluación de políticas públicas, sólo hay un método que es en verdad *experimental*, y que es, por lo tanto, muy costoso de realizar y extremadamente difícil de lograr: se trata de un experimento social, donde la clave está en el método de selección de los grupos de aplicación de la política y el de referencia o de control. Esta evaluación es ideal para poner a prueba un programa público (verificar sus consecuencias): se instala un impuesto municipal (el de radicación, por ejemplo)³⁰ en algunos municipios (sucedió en el Estado de México desde 1993) y se observa escrupulosamente el comportamiento de las finanzas públicas en municipios similares; si los resultados son satisfactorios (desde el punto de vista de los objetivos buscados, que son, en este caso, fortalecer la hacienda municipal con recursos propios), se puede extender la experiencia hacia el resto de la entidad. Pero los grupos de referencia y de control deben ser muy parecidos desde el punto de vista estadístico (presentar las mismas características) y, condición esencial, deben ser escogidos en forma estrictamente aleatoria. A partir de una serie de grupos que son equivalentes, se escoge por sorteo los grupos que servirán para la comparación, el grupo de prueba y el de referencia.³¹ También debe prestarse mucha atención a los criterios de control de las variables, que deben ser definidos en forma clara sin dejar lugar a confusiones; a la forma de medición, que debe ser válida, confiable y precisa, y al control de los factores externos sobre el área de observación (por lo que los términos temporales y espaciales deben quedar perfectamente definidos). Se trata de hacer criterios de evaluación lo más objetivos posible. Por ello son muy pocos los programas que pueden ser objeto de la verdadera evaluación experimental, en especial los que intervienen en sectores sociales o lugares geográficos extensos, o programas muy complejos que se desenvuelven en contextos variables.

³⁰ Impuesto que grava actividades económicas (financieras, comerciales, servicios, etc.) de acuerdo con la dimensión del local utilizado.

³¹ Existe una literatura abundante sobre la manera de constituir los grupos o "muestras sociales" equivalentes. En la práctica, se ha desarrollado a partir de trabajos experimentales en agricultura y evaluaciones de tratamientos médicos. Un ejemplo lo proporciona Daniel Schwartz, "Les techniques d'évaluation en épidémiologie", en Deleau, Nioche, Penz *et al.*, *op. cit.*, pp. 93-105.

Gary Brewer y Peter deLeon sostienen que, en realidad, la calidad de la evaluación dependerá tanto de las habilidades profesionales del investigador como de su juicio, que comienza a emplearse desde que se escogen las herramientas y técnicas para llevarla a cabo.³² Ya se ha dicho, los objetivos expresos o implícitos de la evaluación tendrán un peso determinante en su forma, operación y resultados. Por su parte, Eric Monnier invierte la discusión sobre la evaluación de la siguiente manera: la utilidad de los diferentes enfoques no se encuentra en sus criterios metodológicos sino en la credibilidad de la evaluación ante los actores sociales que están involucrados en el programa público en cuestión. Esa credibilidad, explica este autor, no depende tanto del rigor técnico de los instrumentos utilizados sino de la "legitimidad" que los objetivos de la evaluación y el procedimiento tengan frente a los destinatarios de ella. Al partir de la idea de que la evaluación no es ni puede ser un ejercicio neutro y exterior a las relaciones de poder involucradas en el programa gubernamental observado, sino que es un suceso político que forma parte integral del contexto político del programa, Monnier propone un enfoque *pluralista*, que hace participar a los actores sociales en la conducción de la evaluación a fin de reforzar su credibilidad.³³

El enfoque pluralista parte de una concepción del mundo diferente de la que sustenta el enfoque experimental. Para este último, todo lo verificable con experiencias es verdadero (posee una verdad intrínseca): el investigador o evaluador parte de una teoría general y predice consecuencias factibles (sus hipótesis). Si las observaciones de la experimentación las confirman, entonces la teoría es considerada como válida: la verdad se considera objetiva, factible y constituye una propiedad intrínseca (no convencional). Para el enfoque pluralista, la realidad no puede reducirse ni aislarse, y la evaluación debe hacerse en el contexto de lo que se observa: cualquier pretensión de objetividad es tan inútil como falsa. El analista debe situarse dentro del sistema que evalúa y asumirse como un participante más, pues el simple re-

³² G. Brewer y P. deLeon, *op. cit.*, p. 354.

³³ Eric Monnier desarrolla la idea de la evaluación *pluralista* en *Évaluations de l'action des pouvoirs publics*, París, Economica, 1987. Este autor a su vez habla sobre las siguientes lecturas: D. Greenberg y P. Robins, "The Changing Role of Social Experiments in Policy Analysis", *Evaluation Studies Annual Review*, vol. 10, 1985. Por otra parte, M. Scriven, "The Methodology of Evaluation", en Tyler, Cagne, Scriven (eds.), *Perspective of Curriculum Evaluation*, Chicago, Rand McRally (Monograph Series on Curriculum Evaluation, núm. 1), 1967.

gistro y observación de las acciones, hechos y efectos de la política pública evaluada, suscita su variación.³⁴

En el enfoque pluralista, la verdad tiene sentido en relación con el sistema de referencias del observador y con el entorno que observa: no hay, por lo tanto, una sola verdad, sino varias verdades que coexisten. Si en el enfoque experimental el énfasis se pone en la importancia de los cambios verificables concretamente, en la objetividad y en el rigor de los criterios para evaluar, en el enfoque pluralista la calidad científica depende de la estructura racional que organiza las informaciones producto de la observación. Al considerar que el entorno cambia a través del tiempo, el criterio fundamental de la evaluación pluralista es la pertinencia o la validez de las observaciones dentro de su contexto, en lugar de su factibilidad intrínseca.

Por ello, la evaluación pluralista, al buscar interpretar los efectos específicos de la política pública, requiere de la reconstrucción (o conocimiento) de los diferentes objetivos de todos los actores sociales involucrados: autoridades responsables, elementos del aparato ejecutante, grupos sociales demandantes de la intervención gubernamental y grupos sociales afectados por la acción pública. La evaluación pluralista adopta los puntos de vista de varias categorías de sujetos, grupos o personas interesados por el programa de la autoridad. Considera las diferentes teorías de acción y busca comprender los problemas prácticos que cada uno se plantea a partir de la comprensión de sus actos.

Toda política pública, al ser aplicada, crea un sistema de acción intercomunicado que involucra a las autoridades responsables, a los sectores sociales afectados deliberada o accidentalmente (efectos de rebote), a los cuerpos burocráticos y administrativos que instrumentan la acción, a los sectores de opinión que se interesan en el proceso de la actuación pública, a los grupos que ven en esa actuación una oportunidad de mejorar y a los que la miran como amenaza para sus intereses,

³⁴ El enfoque experimental se origina en la tradición del *individualismo* u *hombre sociológico* de R. Dahrendorf, que comprende a la sociedad como un conjunto de individuos que pueden, en última instancia, considerarse aislados unos de otros (aunque el hombre sociológico no es lo mismo que el hombre económico: el primero puede ser guiado por la fuerza de la costumbre por encima de sus preferencias; no tiene, en muchos casos, una opción clara para su racionalismo, que no es perfecto). Esta visión del mundo se opone a la tradición del *holismo* griego (del griego *holos*, todo), que entiende al universo como un conjunto indivisible por ser un sistema en constante evolución y constituido por elementos esencialmente interdependientes en su interior. Se puede ver a Michel Lallement, *Histoire des idées sociologiques*, París, Nathan, 1993, t. II, p. 192.

etc.³⁵ El evaluador pluralista, a través de sus procedimientos y de sus instrumentos técnicos de evaluación, se integra a la naturaleza del sistema social estudiado para descubrir la influencia específica de la política pública.

Monnier ilustra lo anterior cuando sugiere que su papel es equivalente al de un psicoanalista de la sociedad: el analista pluralista informa constantemente sobre sus percepciones a los actores sociales para que éstos mejoren sus conocimientos, reconsideren sus decisiones y puedan simular posibles consecuencias de sus acciones. El evaluador interpreta y revela las verdaderas tramas sociales (los intereses que están en juego); al mismo tiempo, compromete a los protagonistas en un procedimiento colectivo para entender mejor los sucesos sociales. El evaluador es a la vez un metodólogo y un mediador cuyo papel es integrar y comprender la naturaleza del conjunto de las relaciones y de los intereses en juego para ayudar a especificarlos y clarificarlos. Al cumplir con ese papel, el evaluador pluralista se convierte en un conciliador, “un actor social activo que armoniza a los diferentes grupos y partidos involucrados, y descubre puntos de acuerdos y consensos entre los participantes”.³⁶

Su procedimiento racional es inductivo y permite la definición de un organigrama con varias etapas sucesivas en las que se adapta permanentemente la evaluación, por el hecho de cuestionarse una y otra vez sobre sus propios criterios, sus técnicas, sus objetivos y sus resultados. Veremos ahora la manera de proceder en la evaluación pluralista y los seis (por lo menos) pasos a seguir para llevarla a cabo.

³⁵ Esta concepción de las políticas públicas que estructuran un sistema de acción proviene de las concepciones teóricas sobre las “redes o conexiones de política” (*policy network*). Este concepto fue elaborado, entre otros autores, por Katzenstein, quien lo utilizó para estudiar las influencias del sector público en la formulación de la política exterior de Estados Unidos. A su vez, H. Hecho y A. Wildawsky, en su estudio sobre el Tesoro británico (*The Private Government of Public Money; Community and Policy inside British Politics*, Londres, MacMillan, 1974), introdujeron el concepto de *policy community*, a través del que propusieron que la aplicación de una política pública no podía ser considerada como una fase aislada del resto del proceso (pero pusieron el acento en la fase de la instrumentación de la política): funcionarios y organizaciones privadas, interesados por los mismos problemas, comparten opiniones y actúan en consecuencia. Por lo tanto, el analista debe reconstruir la *red de la política pública* o la *comunidad política* para identificar a todos los actores que participan efectivamente en la formulación y activación de la política pública, los papeles y posiciones de cada cual, las comunicaciones, los canales de influencia, los orígenes de su manipulación, etcétera.

³⁶ Véase Monnier, *op. cit.*, p. 113. Y un resumen de la evaluación pluralista por este autor se encuentra en “Objetivos y destinatarios de las evaluaciones”, *Documentación Administrativa*, *op. cit.*, pp. 131-157.

1) En primer lugar, se forma una comisión de trabajo que integra a todos los participantes interesados en la política pública en cuestión.

2) La comisión tiene como tarea encuadrar lo que está en juego en la evaluación (¿a los intereses de quién sirve?); define después su utilidad de acuerdo con esas prioridades y precisa sus objetivos (es decir, descubre su posible utilidad a partir de las preguntas iniciales y determina si vale la pena hacerla).

3) Se define después con claridad el carácter de la evaluación: aquí, se identifican el sistema de referencias y los criterios de evaluación, y se establecen los valores involucrados en la medición.³⁷

4) Se escoge enseguida la metodología, de acuerdo con una guía de diferentes modelos (Monnier dice paradigmas). Ya se ha dicho, la elección de la técnica responde a diversos criterios dependiendo de la situación de los evaluadores. Se eligen métodos de recolección de información y formas de tratamiento y análisis. Debe reconocerse que cada modelo indica al evaluador lo que es “importante”, legítimo y razonable, y le señala prioridades; inevitablemente, cada paradigma incluye un riesgo de prejuicio.³⁸

5) Se pasa enseguida a la instrumentación de la evaluación. Es una serie de ejercicios en los que se tienen en cuenta los criterios de adaptación de los métodos a las preguntas de partida, la credibilidad de los resultados y la factibilidad de la evaluación dentro de las restricciones de presupuesto. Monnier propone una evaluación que sea adap-

³⁷ Al seguir a M. Scriven (“Merit versus value”, *Evaluations News*, 1978), Monnier identifica un cuadro general de cinco sistemas de valores diferentes en cualquier marco institucional: 1) los valores declarados, reivindicados por la retórica de la institución; 2) los valores de hecho, que le son propios a la institución (producto de los usos y costumbres de su funcionamiento, por ejemplo); 3) los valores inmediatos de la institución —valores intrínsecos—, desde un criterio estrictamente utilitarista, y cuando la acción está guiada por la intención de proteger o favorecer intereses; 4) los valores contextuales, que están definidos a partir de la situación y la posición en la que se lleva a cabo la evaluación (intereses políticos en juego, restricciones presupuestales, marco legal limitativo, etc.), y 5) los valores normativos, que rigen al comportamiento que se considera como ideal.

³⁸ Los seis paradigmas de Monnier son: 1) *el modelo lógico*: partiendo de axiomas, todo enunciado es verdadero si se puede hacer su demostración lógica; 2) *el modelo experimentalista*: es verdad todo lo que sea verificable en forma experimental; 3) *el modelo endosistémico* (o pluralista): el observador reduce el fenómeno observado (pues lo real es un todo, un sistema irreductible) y la verdad sólo tiene sentido en relación con el observador y su entorno; 4) *el modelo del experto*: la verdad es inducida por la experiencia humana de la realidad construida desde el pensamiento respetado y reconocido de un experto; 5) *el modelo de pretoria*: donde la verdad se deduce de la confrontación de diferentes puntos de vista, del debate sobre tesis opuestas y de la confrontación de pruebas contradictorias. Son prejuicios a través de los cuales se puede llegar a un juicio que se asume como verdadero o definitivo (son las evaluaciones que llevan a cabo comisiones parlamentarias, fruto del debate entre fracciones políticas); y 6) *el modelo demográfico*: la verdad es concebida a través de un examen macroscópico de los fenómenos socioeconómicos.

table y creíble, y que evolucione a lo largo de su instrumentación. El trabajo del evaluador significa una sucesión de análisis efectuados a partir de puntos de vista numerosos y complejos, para decantar, separar y clasificar lo más posible los diferentes aspectos de la evaluación.

6) Finalmente, la comisión pasa al análisis de los resultados (todos los actores participan) y decide sobre la utilización que se les dará (corrección o adaptación de la política, etc.), y sobre los medios a través de los cuales les dará difusión (a nivel institucional y público).

Una particularidad de este enfoque es la importancia que se otorga a la definición de los criterios de evaluación. El evaluador debe preguntarse si los resultados obtenidos de la evaluación pueden ser difundidos, por lo menos dentro de la institución que haya llevado a cabo la evaluación. Si la respuesta es negativa, debe volverse a empezar el proceso de definición de criterios, hasta que éstos sean compatibles con las condiciones de difusión interna (y de preferencia también externa) sin que se incurra en graves conflictos de interés. Por ello, recuerda Monnier, el papel del evaluador es también el de crear consensos a partir de la participación general de quienes tomaron parte activa en el programa a evaluar.

La dificultad de llevar a cabo una verdadera evaluación pluralista es la misma, toda proporción guardada, que la de construir instituciones democráticas puras y verdaderamente pluralistas: suena muy bien en teoría. Pero los retos de practicarla con apego a cada uno de sus supuestos básicos son enormes, pues en el mundo real dichos supuestos encuentran obstáculos muy difíciles de librar. Al ironizar sobre lo impracticable que resultaría una democracia pura en un entorno pluralista, muchos autores aluden simplemente a la absoluta parálisis gubernamental que se tendría si todas y cada una de las decisiones públicas tuvieran que ser sometidas a referéndum después del debate de rigor: jamás nada podría ser decidido, pues todo lo público suscita controversia y la unanimidad es utópica en un contexto de pluralidad. En forma análoga, uno se puede preguntar: ¿cómo podría formarse y funcionar una comisión que integrara a todos los aludidos por la política pública en cuestión? ¿Cómo hacerlo cuando se trate de una política muy compleja y de envergadura nacional, como por ejemplo, las reformas al poder judicial emprendidas en 1995 por el gobierno del presidente Ernesto Zedillo? ¿Cómo suponer que los puntos de vista de todos los actores, los más y los menos influyentes, los más y los menos afectados, los ejecutantes y los beneficiados, van a tener un peso equiva-

lente en la hechura de la evaluación? ¿Cómo creer que no va a predominar el punto de vista de quien finalmente cubre los gastos de la evaluación?

Todo lo anterior nos lleva inevitablemente a las siguientes dos conclusiones: la primera, que no hay un enfoque de evaluación que resulte mejor que otro. La evaluación de una política pública depende de su carácter y del sector al que se dirige; de la naturaleza de las autoridades públicas encargadas de la política estudiada; de los recursos (humanos, materiales, técnicos, tecnológicos, etc.) y del tiempo con el que se cuenta; de la independencia del evaluador respecto al patrocinador de la evaluación, etc. ¡Es una lista muy larga de factores diversos! Para algunas políticas, los investigadores han tenido que conformarse con un procedimiento descriptivo, mientras que en otras, han podido llevar a cabo un costoso programa de experimentación de política pública (en realidad, los ejemplos en este sentido están sobre todo en los países desarrollados).

La segunda conclusión es que la utilidad de una evaluación no debería depender solamente de un patrocinador dispuesto a verificar y estudiar los efectos de una política pública. Sus resultados deberían ser públicos para que los afectados en la sociedad pudieran controlar mejor los actos de las autoridades y, ocasionalmente, si las fallas lo ameritaran, poder llamar a esos responsables para que rindieran cuentas de sus errores, de sus excesos o de sus abusos. Para que esto sea posible, es necesario que la evaluación sea patrocinada por un órgano público diferente al que ejecuta la política, o que el marco legal e institucional obligue en forma efectiva al ejecutor a que ofrezca cuentas y explicaciones de los resultados de su actuación. De estos problemas, que se resumen en la necesidad de contar con instituciones que propicien dentro del sistema político la evaluación y el control real sobre el poder ejecutivo, nos ocuparemos en la segunda parte de este trabajo.

Terminamos esta primera parte con un resumen esquemático que sintetiza los rasgos principales de cada uno de los enfoques descritos; su pretensión es identificar someramente los principales rasgos distintivos de cada enfoque, para también plantear sus diferencias fundamentales.

Para cada enfoque se enlistaron los objetivos esenciales de la evaluación, y la relación de éstos con los objetivos generales de la política pública evaluada. En muchos casos, ya se vio, los objetivos de la evaluación consisten en verificar si las metas de la política se cumplieron

y medir (cuantificar y calificar) sus efectos sociales y los que ocurren sobre el ambiente en el que opera la política. Son los casos de los enfoques clínico, experimental y pluralista, que no pierden de vista, a lo largo de la evaluación, lo que la autoridad pública buscaba lograr desde el inicio de la instrumentación de su programa. En esos casos, los objetivos de la evaluación y de la política pública están directamente relacionados y, por lo general, la evaluación está subordinada a las metas de la política pública.

En los casos de las evaluaciones descriptivas y normativas, los objetivos de la evaluación son relativamente independientes de las metas de la política pública: el descriptivo saca una fotografía y describe lo que mira, observando con cuidado los cambios concretos tras la aplicación de la política. El normativo busca medir, con su propia escala de valores, los efectos de la política en los rubros que interesan al evaluador (si es la rentabilidad, por ejemplo, el evaluador puede concluir felizmente que una política pública es muy rentable, aun cuando sus efectos sociales sean desastrosos). El evaluador normativo se pone sus lentes propios (legales, morales, económicos, etc.) y a partir de sus criterios particulares, califica y cuantifica los efectos de la política.

Es posible que coincidan, en forma expresa, los criterios y los objetivos de la política pública y los de la evaluación normativa. Esto es frecuente: cuando se quiere dar a una acción pública un sustento legal y se le evalúa con criterios jurídicos, o cuando se plantea una reducción presupuestal y se evalúa con criterios de eficacia y efectividad, o cuando se evalúan con criterios comerciales los efectos de una reducción de tarifas arancelarias en el sector externo. Entonces, criterios, valores y marco normativo de la política son secundados por los criterios, valores y normas de su evaluación. Existe una lógica en ello: algunas políticas públicas tienen objetivos y criterios que sólo pueden ser medidos con la misma vara. Sería incongruente que no se midieran los efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en la actividad económica de México, y para ello son necesarios criterios de evaluación económicos. Pero sería insuficiente si no se consideraran sus consecuencias sociales y políticas que, por otro lado, no son las mismas en el estado de Sonora que en Oaxaca, en los medios de comunicación que en el sector educativo, en los patrones de consumo que en los patrones culturales. Es deseable que las políticas públicas sean sometidas también a criterios y escalas de evaluación alternativos, pues tienen, de manera invariable, efectos que se dispersan mucho más allá de los que declaran oficialmente sus defensores.

Al aludir a los criterios, en el resumen esquemático hemos querido distinguir el procedimiento general del enfoque, su modo de razonar y su punto de referencia. Identificamos, de una forma general, dos métodos de razonamiento: aquél que saca consecuencias lógicas a partir de una idea, un principio o un conjunto de hipótesis, esto es, el método deductivo; y el que infiere una cosa a partir de los hechos particulares o de las leyes que los rigen, el método inductivo. En términos simplificados, la deducción lleva de lo abstracto (del mundo de las ideas, la teoría) a lo concreto (los hechos, la confrontación con la realidad); y la inducción hace el trayecto contrario, de la observación a la teoría.³⁹ Un razonamiento inductivo tiene como punto de partida la observación de los efectos concretos de la política pública, y como punto de llegada la interpretación de su significado en el sector social afectado; por su lado, el razonamiento deductivo parte de algunos principios o enunciados para mirar, bajo sus criterios, los efectos de la política, y así establecer sus conclusiones. La evaluación descriptiva parte de los hechos y sigue después el razonamiento inductivo, al igual que los enfoques experimental y pluralista. Las evaluaciones normativas o clínicas usan el método de razonamiento deductivo. Pero cada uno de los cinco enfoques tiene puntos de referencia (para fundamentar sus criterios) distintos; por eso, si la misma política pública fuera evaluada por cada uno de los enfoques que hemos venido repasando, las conclusiones de cada uno serían muy probablemente diferentes.

Ello está también ligado al hecho de que lo que cada enfoque entiende como verdadero (bueno, mejor, etc.) o considera como deseable (o condenable), es decir, los términos que cada uno tiene para valorar la política pública (en sus metas, procedimientos, prácticas y efectos), varían de acuerdo con los objetivos y los criterios de evaluación. En el enfoque clínico, en última instancia, corresponde a las autoridades la definición de los valores para medir las consecuencias de la política pública; en el enfoque normativo toca a los evaluadores decidir sobre las normas y principios para cuantificar y calificar a la política. Los valores son externos en el caso del enfoque descriptivo; dependen de todos los participantes en el del pluralista, y son proporcionados por la experiencia en el enfoque experimental.

³⁹ Pascal Engel define a la inducción como una inferencia no deductiva, que pasa de premisas particulares a una conclusión general que se asume como probable. Aquí, queremos solamente subrayar que el razonamiento se invierte entre el método deductivo y el inductivo, lo cual tiene consecuencias en la definición de los criterios de evaluación. Véase P. Engel, *La norme du vrai. Philosophie de la logique*, París, Gallimard, 1989, p. 476.

Resumen esquemático de los rasgos principales de los enfoques de evaluación

1. Evaluación descriptiva

Objetivo:	Es independiente de los objetivos de la política pública. Registra cambios concretos después de la aplicación del programa gubernamental. No explica las causas de los efectos ni mide los niveles de variación.
Criterio:	Razonamiento inductivo. Compara la realidad antes y después de la aplicación de la política. El punto de referencia es la situación anterior a la instrumentación de la política.
Técnicas:	Muy variadas: elaboración de muestreos, investigación por encuestas y circulación de cuestionarios, análisis estadísticos, observación participante o directa, análisis de contenido (informes gubernamentales), construcción de escalas o de modelos matemáticos, etc. Y el estudio de caso, cuando éste se limita a la descripción.
Valores:	Es verdadero todo lo que se puede registrar como cambio. Hace un examen general del lugar o sector en donde se instrumentó la política pública e identifica los cambios concretos, sin calificarlos (no caracteriza lo deseable, lo superior, etcétera).

2. Evaluación clínica

Objetivo:	Mide la efectividad de la política pública con base en los objetivos de la misma y la califica con sus normas particulares. Asume los objetivos de la política pública.
Criterio:	Razonamiento deductivo. Confronta los objetivos de la política pública con los resultados concretos e interpreta las fallas. Mide la efectividad con base en la consecución de objetivos, que son su punto de referencia.
Técnicas:	Sobresalen tres: la encuesta estadística; la <i>evaluación sumaria (antes y después)</i> ; y la <i>evaluación formativa (seguimiento progresivo)</i> .
Valores:	Los propios de la política evaluada: lo verdadero o deseable es definido por la autoridad responsable.

3. Evaluación normativa

- Objetivo:** Califica la política pública con base en normas externas. El evaluador puede definir sus propios objetivos, con relativa independencia de los objetivos oficiales de la política pública (aunque es frecuente que coincidan).
- Criterio:** Mide la eficiencia, eficacia, equidad y pertinencia con base en las definiciones y reglas propias del evaluador. El razonamiento es deductivo: lo deseable/condenable es consecuencia del pensamiento del analista. El punto de referencia es la escala de reglas propuestas por él mismo.
- Técnicas:** Todas las técnicas están sujetas al criterio del evaluador. A través del análisis de la técnica en particular, se puede descubrir el criterio de evaluación.
- Valores:** Son propios del evaluador, con normas y principios establecidos formalmente y con anterioridad a la evaluación. A partir de esos principios, lo verdadero o deseable se puede deducir en forma lógica.

4. Evaluación experimental

- Objetivo:** Controla *científicamente* los efectos concretos de una política pública a partir de sus objetivos oficiales.
- Criterio:** Comparación (estadística, descriptiva, analítica, etc.) del grupo afectado por la política pública con un grupo de referencia o de control. El razonamiento es inductivo: se observan los efectos de la política a través del análisis del comportamiento de los grupos de control y tratado. Su punto de referencia comparativa es el grupo de control.
- Técnicas:** Dos tipos principalmente: comparaciones con un grupo de control equivalente, escogido en forma aleatoria, y con un grupo de control no equivalente (desde el punto de vista estadístico).
- Valores:** Es verdadero todo lo verificable a través de la experiencia: si las observaciones confirman las expectativas teóricas de la política pública, se le considera como válida (sin hacer consideraciones morales).

5. Evaluación pluralista

- Objetivo:** Establece un análisis colectivo y permanente para adaptar y mejorar la aplicación de la política pública con el acuerdo de todos los involucrados y a partir de los objetivos generales de la política.
- Criterio:** Razonamiento inductivo: a partir de los resultados que se van observando, todos los participantes contribuyen —noción de consenso— para definir los criterios de efectividad, eficiencia, equidad y adecuación. El punto de referencia varía, es flexible y resultado del consenso.
- Técnicas:** Una comisión pluralista escoge la técnica, de acuerdo con las necesidades del caso y con base en seis modelos: el lógico, el experimentalista, el endosistémico (o pluralista), el modelo del experto, el modelo de pretoria y el demográfico.
- Valores:** Definidos por los actores, a partir del contexto: lo verdadero y deseable sólo tiene sentido en función del observador y su posición frente a los demás y a su entorno.

Segunda parte. La evaluación de las políticas gubernamentales en nueve países

Presentación

Desde el punto de vista de la disciplina del análisis de la política pública, la investigación sobre los métodos de evaluación como una de las fases fundamentales de la vida del programa gubernamental es perfectamente necesaria y justificable por el solo hecho de contribuir a su perfeccionamiento y a crear conocimiento.

Por medio de la evaluación, por ejemplo, se busca comprender por qué una política de ayuda directa a los grupos de bajos ingresos viene acompañada de efectos inesperados en los planos social, económico y político; por qué decisiones importantes que se toman en la cima del gobierno se pierden sin remedio por las inercias de los cuerpos burocráticos que tenían el encargo de ponerlas en práctica; por qué la información que alimenta una decisión llega al responsable seriamente manipulada; por qué actuaciones gubernamentales que aparecen como totalmente irracionales a los ojos del público tienen su razón de ser cuando se miran desde la perspectiva de otros intereses no explícitos. La evaluación puede ayudar a profundizar en el conocimiento de la

manera como está funcionando el Estado, a comprender mejor sus lógicas de operación, actuación y evolución, a descifrar más atinadamente la naturaleza de las organizaciones burocráticas, y a interpretar mejor la compleja relación entre los sectores públicos y los diversos sectores de la sociedad.

Pero la evaluación no brinda sólo esas oportunidades para ensanchar el conocimiento. Para muchos, el dominio del conocimiento también puede tener otro fin: establecer un instrumento de control. En este sentido, el motor del desarrollo de las evaluaciones se encuentra en los esfuerzos de crear controles de las políticas gubernamentales y asegurar *accountability* —responsabilidad— de los funcionarios encargados. La necesidad de evaluar está también en la necesidad de mejorar el uso de los recursos escasos; en la necesidad de mejorar el desempeño público a través de mayor flexibilidad y efectividad; y, desde luego, en el interés de los gobernantes de mantener y acrecentar su poder sobre las áreas subordinadas de la administración. El conocimiento a través de la evaluación es, en esta segunda acepción, una rica fuente para el fortalecimiento del poder político, pues se convierte en algo práctico, con carácter instrumental: una autoridad evalúa con el fin de inspeccionar a los ejecutores de un programa de gobierno.

Una evaluación de algún programa educativo ordenada por la Coordinación del Gabinete de la Presidencia de la República puede poner en entredicho al secretario de Educación. O bien, este último, al evaluar los avances en materia de descentralización, puede poner en aprietos al delegado de la SEP de algún estado. En fin, es mediante la evaluación como algunas entidades del Estado (en cada nivel de gobierno y entre las mismas entidades) pueden ejercer efectivamente la supremacía y el dominio sobre otras.

En la mayoría de los casos, son los mismos organismos públicos los que ordenan, patrocinan o llevan a cabo las evaluaciones. Pero en el ideal de los casos, este tipo de controles sobre los ejecutores de las políticas públicas se encuentra en otros sectores del Estado o de la sociedad. Esto ocurre cuando un poder distinto al ejecutivo, generalmente el poder legislativo, tiene a su alcance los recursos materiales, políticos e institucionales para evaluar programas públicos y controlarle al ejecutivo el uso de los recursos (presupuestales, humanos, organizacionales, etc.). Ello es condición necesaria para que sociedades complejas, con enormes aparatos administrativos, disfruten de gobiernos que respondan de hecho por sus actuaciones, ofrezcan cuentas claras a los ciudadanos y encuentren equilibrios reales al

ejercicio de su poder. Es decir, que en realidad vivan el equilibrio de poderes a través de la *accountability* y los *checks and balances*, en términos de lo que Carlos Fuentes añora para el sistema político mexicano. En las páginas que siguen, estudiaremos las formas en que las instituciones políticas de nueve democracias occidentales han ido resolviendo el problema del control y la evaluación objetiva de los programas de gobierno.

Consideraciones previas a la comparación

Es relativamente reciente que las acciones gubernamentales sean evaluadas de acuerdo con objetivos claramente definidos y utilizando criterios, valores y métodos sistemáticos. Y es más reciente aún, en la década de los años sesenta, que esas evaluaciones formen parte de los programas oficiales o se integren a la vida institucional del Estado en algunos países. Sin embargo, las políticas de evaluación han alcanzado distintos grados de desarrollo según el caso.

Un estudio comparativo de la evaluación en ocho países, dirigido por Ray C. Rist,⁴⁰ de la Oficina General de Cuentas del Congreso de Estados Unidos (General Accounting Office), muestra que las diferencias atañen no sólo el nivel de análisis, los instrumentos técnicos, la profesionalización y el presupuesto asignado, sino también a la regularidad con la que se llevan a cabo las evaluaciones, así como el grado de su institucionalización en el aparato del Estado y en la vida política del país. En algunas culturas político-administrativas, la evaluación puede darse como un hecho frecuente; en otras, es una novedad o apenas un proyecto. Hoy en día las evaluaciones son todavía una actividad casi exclusivamente pública, pues en la mayor parte de los casos corresponde efectuarlas a organismos gubernamentales, aunque la creciente influencia de los medios de comunicación y la multiplicación de organismos privados que venden sus servicios especializados han permitido que la evaluación de la actuación pública comience a desarrollarse en sectores civiles más o menos independientes del Estado.

Esta segunda parte se ocupará de describir las formas de evaluación en nueve países desarrollados: Alemania (República Federal Alemana), Canadá, Dinamarca, Francia, Estados Unidos, Noruega, Reino

⁴⁰ Lo citamos con anterioridad, es Ray C. Rist (ed.), *Program Evaluation and the Management of Government*, New Brunswick, Transaction Books, 1990, 184 p.

Unido, Suiza y los Países Bajos.⁴¹ A través de un marco comparativo que se establecerá en principio, y que se interesa en las diferentes formas de organizar una evaluación, describiremos los usos particulares que cada país hace de las evaluaciones y analizaremos las condiciones institucionales que han permitido la aparición de las políticas de evaluación en esos países. Por último, presentaremos nuevamente un resumen esquemático de los trazos principales de la evaluación en los nueve casos.

Hemos dicho que al hablar de evaluación nos referimos principalmente a la evaluación de resultados de políticas, en oposición a la evaluación *ex ante* que busca pronosticar los efectos de las alternativas políticas al alcance del responsable de la acción gubernamental. Sin embargo, ya lo vimos por ejemplo con el enfoque pluralista, no se puede considerar que la evaluación de efectos sea estrictamente retrospectiva o *ex post*. En realidad, la evaluación puede iniciar al mismo tiempo que la puesta en práctica de la política y acompañarla en cada una de sus fases, con el objeto de ir midiendo sus consecuencias, para modular así su aplicación, o bien cancelar o modificar su rumbo. Siendo así, la evaluación puede acompañar a la política pública desde el inicio hasta el fin de su vida. A principios de los años ochenta, en Estados Unidos, este tipo de evaluación fue inclusive implantada a través de la creación de dos comisiones gubernamentales que definieron unos criterios generales de evaluación que apuntaban precisamente en este sentido.⁴²

Desde muy temprano, en el proceso de una política pública se puede pedir cuentas a sus formuladores y ejecutantes, identificar efectos y resultados (aunque sean incipientes) y, también, establecer preguntas sobre la responsabilidad legal, social y política de quien tomó la decisión. Pero no hay una sola forma de atacar este problema: como veremos, cada uno de los nueve países analizados tiene su forma par-

⁴¹ R.C. Rist se ocupa de todos los casos menos del francés. Para Francia tomamos el trabajo ya citado de J. P. Nioche y R. Poinsard, "Public Policy Evaluation in France", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 5, núm. 1, 1985, pp. 58-72.

⁴² En 1981 se instituyó este tipo de evaluación a través del Comité Conjunto de Criterios Generales para la Evaluación Educativa (*Joint Committee for Standards for Educational Evaluation*) y en 1982 con el Comité de Criterios Generales de la Asociación de Evaluaciones de la Investigación (*Evaluation Research Society Standards Committee*). Dichos criterios enlistaron seis estrategias diferentes para conducir evaluaciones de programas: análisis inicio-fin, análisis de posibilidades de evaluación, evaluación de procesos, evaluación de efecto y eficiencia, monitoreo de programa y de problemas, y síntesis de evaluación o análisis de evaluación (*meta-evaluation*, que consiste en evaluar las políticas de evaluación anteriormente ejecutadas). Véase R. C. Rist, *op. cit.*, p. 5.

ticular de resolver, con mayor o menor éxito, las cuestiones de la evaluación de políticas, la vigilancia de la responsabilidad (*accountability*) y las formas de control institucional de las autoridades gubernamentales (*checks and balances*).

Al analizar comparativamente a varios países democráticos, se puede decir que el origen principal de las diferencias en las políticas de evaluación está en las principales características de cada sistema político, así como en los marcos constitucionales que las encuadran.⁴³

R.C. Rist propone analizar los orígenes de estas diferencias al distinguir cinco áreas ubicadas en el marco institucional; para este autor, son éstas las más significativas para explicar las variaciones internacionales.

- 1) El grado de centralización (o fragmentación) del sistema o la organización que se encarga de practicar la evaluación.
- 2) El grado de independencia de las unidades de evaluación respecto a los ejecutores de la política evaluada y al carácter interno o externo de las evaluaciones.⁴⁴
- 3) El destino final (puede ser el poder ejecutivo o el legislativo, una organización social o el público en general) de los resultados de la evaluación y de los informes que formulan sus encargados.
- 4) El acceso a la información sobre las conclusiones de las evaluaciones por parte de los demás actores sociales.
- 5) El nivel de integración de las evaluaciones con la función que desempeña tradicionalmente, dentro de la organización general de la administración pública federal, el auditor, revisor o contador de las cuentas gubernamentales.

Hemos visto en la primera parte que a través de la definición de los objetivos, criterios, métodos y valores de la evaluación se establecen en gran medida los parámetros de lo que resultará de ésta. Pero si los analistas que evalúan están organizados en un grupo centralizado, con una estructura jerarquizada para la toma de decisiones, un orga-

⁴³ Cada sistema político-administrativo tiene sus estilos, instrumentos e instituciones para organizar las evaluaciones, y encuentra en el camino ventajas y obstáculos estructurales que determinan el papel y los resultados de las mismas. Entre las determinantes estructurales podemos contar el marco constitucional, la cultura político-administrativa, las inercias y colusiones burocráticas, la índole de la relación entre el poder legislativo y el ejecutivo, etcétera.

⁴⁴ La distinción es necesaria porque una evaluación externa no garantiza forzosamente la independencia de los evaluadores respecto a los responsables de la política pública.

nigrama de funciones con reglas precisas y una comunicación poco fluida en su interior, los resultados de la misma tendrán que ser forzosamente distintos de los que se obtienen si la organización tiene un poder de decisión distribuido, los papeles de sus miembros dependen de su competencia profesional, sus funciones específicas o de su personalidad, y si existe una comunicación ágil entre sus agentes (evaluación descentralizada).

El grado de independencia de las unidades de evaluación para definir sus objetivos y criterios e iniciar su trabajo es otra consideración importante. Entre otras cosas, ofrece una estimación sobre la capacidad de los evaluadores ante la información que deben recoger, depurar, manejar e interpretar. Si la autonomía del grupo evaluador para establecer su agenda de trabajo es limitada, lo será consecuentemente su capacidad para establecer criterios que se salgan del marco prescrito por quienes tuvieron la autoridad suficiente para precisar cuáles serían las cuestiones evaluadas. Pero sucede lo contrario si las unidades de evaluación cuentan con un grado considerable de independencia y de habilidad para definir sus objetivos, criterios y valores.

En las evaluaciones donde los analistas son internos y los objetivos son definidos por los solicitadores (comanditarios, dice E. Monnier) de las mismas, los estudios tienden a ocuparse de manera especial de las necesidades de información de los responsables de la política pública, que están generalmente interesados por el corto plazo. La posibilidad de plantear cuestiones que se refieran a resultados, efectos sociales y políticos, así como a problemas de pertinencia, equidad e igualdad, trae siempre el riesgo de crear antagonismos entre los evaluadores y los responsables políticos. Que los analistas de la evaluación estén protegidos de la posible indiferencia, la descalificación, el silenciamiento o de las represalias (laborales, presupuestales, administrativas, etc.) por parte de los ejecutores políticos, depende de la independencia y la autonomía de que gocen los evaluadores dentro del marco legal o institucional.

Asimismo, el destino de la evaluación influye sobre la redacción de sus conclusiones, que varían cuando son referidas al funcionario ejecutor, cuando se dirigen a una instancia de control superior, o cuando se remiten a una comisión del poder legislativo. Por lo general, los grupos de evaluadores que informan al mismo cuerpo público que llevó a cabo la política (poder ejecutivo) tienden a llevar a cabo estudios de tipo clínico o bien normativo, haciendo énfasis en el control de la gestión y la eficiencia, y asumiendo los objetivos de los ejecutores y los criterios

del organismo al que le responden. Al contrario, los evaluadores que provienen de comisiones legislativas se centran en sus necesidades particulares (evaluaciones normativas con criterios definidos por un órgano distinto al ejecutor) para la verificación del cumplimiento de objetivos, el control del presupuesto, el cumplimiento de reglas y procedimientos, etcétera.

Otra distinción interesante, señalada en el cuarto punto, atañe a la determinación de los actores que tienen acceso a las conclusiones de las evaluaciones. Algunos países permiten un acceso irrestricto a los informes de sus evaluaciones a casi todo aquél que lo solicita (desde legisladores hasta reporteros de prensa, así como investigadores y estudiantes interesados en el asunto). Otros países tienden a restringir los informes finales de la evaluación a las comisiones legislativas que están jurídicamente facultadas para su uso, y otros sólo permiten a miembros de la administración el acceso a la información proporcionada por las evaluaciones. En algunos casos, las comisiones parlamentarias pueden estar facultadas para hacer del dominio público alguna parte de los resultados o elaborar una versión adaptada para la prensa. En cuanto a los funcionarios del gobierno, suele suceder que las conclusiones se hagan públicas sólo después de una discusión interna, en que se les depura y edita hasta la satisfacción del responsable del área administrativa en cuestión, a fin de que el informe quede bajo control y no presente ningún tipo de sorpresa para la administración. Es muy frecuente, sin embargo, que los ejecutores responsables de la política pública prefieran mantener una difusión muy restringida de los resultados de las evaluaciones que competen a las áreas de su responsabilidad.

Finalmente, otra forma de comparar las distintas maneras que cada nación tiene para resolver el problema de la evaluación es analizar el grado de integración (o de separación) que la evaluación tiene con la función tradicional de las auditorías y la revisión externa de las cuentas públicas. En los nueve casos que revisaremos, la evaluación está de alguna manera asociada con las oficinas generales de auditoría. Si bien es cierto que las lógicas de la auditoría y de la evaluación no son las mismas (a diferencia de la evaluación, la auditoría no proviene de la investigación científica sobre aspectos sociopolíticos),⁴⁵ tienen

⁴⁵ La auditoría parte de una posición normativa que se pregunta si una serie de normas, reglas, condiciones presupuestales, procedimientos y mandatos particulares han sido cumplidos. Subraya el rigor del cumplimiento con criterios claramente preestablecidos. Por el contrario, la evaluación parte de una serie de suposiciones o interpretaciones apriorísticas (hipótesis) para explicar —o por lo menos describir— lo que pasó.

puntos en común: pueden originarse en un análisis retrospectivo que se dirige hacia acciones presentes o pasadas y hacia procedimientos o sistemas organizacionales.

Por otro lado, hay tres factores que han provocado recientemente que las dos actividades se acerquen. En primer lugar, se ha modificado el interés hacia la acción gubernamental: en la actualidad, los gobernados en general, y los miembros de las administraciones en particular (es decir, aquéllos que recurren a la información de la evaluación), no buscan exclusivamente datos que se refieran a cuestiones financieras o económicas (eficacia y eficiencia), piden además información sobre los efectos sociales y políticos de la puesta en práctica de una política pública. Del lado de los gobernados, la cuestión es saber si los gobernantes utilizan con honestidad, limpieza y pertinencia los recursos públicos que son el producto de sus impuestos, por una parte, y si su acción atiende a las demandas de los grupos sociales afectados, con el objetivo último de mejorar su bienestar. Del lado de los propios funcionarios, no resulta suficiente preguntarse si los fondos públicos son gastados de manera correcta, sobre todo en tiempos de escasez presupuestal y de abundancia de obligaciones políticas; es importante saber también si su manejo y su gasto representa una diferencia notable y deseable que justifique su acción y, luego, su repetición.

En segundo lugar, en tiempos recientes se ha desarrollado una convergencia en los métodos que ambas funciones utilizan. La evaluación, lo vimos con anterioridad, puede conceptualizarse casi en su totalidad por los criterios del evaluador y desarrollar métodos estrictamente normativos, al grado que, siguiendo la clasificación de la Primera parte y de acuerdo con la definición del enfoque normativo de la evaluación, podríamos decir que la auditoría no es sino una forma particular de evaluación.⁴⁶ En este sentido, la auditoría ha ido integrando otros criterios que son básicos de la función evaluadora al asu-

⁴⁶ Por ejemplo, en México corresponde a la Cámara de Diputados nombrar a los jefes y funcionarios de la Contaduría Mayor de Hacienda. Esta última examina la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de la Federación (presentadas cada mes de noviembre) y revisa la Cuenta Pública (presentada en junio de cada año), a fin de “conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas”. El artículo 74 de la Constitución Política, en su fracción IV, agrega que “si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley”. Pero la ley no demanda de la Contaduría que lleve a cabo evaluaciones que trasciendan el ámbito fiscal o presupuestario.

mir cada vez más ejercicios descriptivos y, en ocasiones, intentos de explicaciones de causalidad.

El tercer factor que crea lugares comunes entre las dos funciones es de índole práctica: en casi todos los países que veremos, la evaluación se ha desarrollado a partir de las oficinas públicas que llevan a cabo las auditorías tradicionales. En muchos sentidos, y sobre todo cuando se pretende asociar la idea de la evaluación a una forma de control de las autoridades que usan los recursos públicos,⁴⁷ la auditoría se presenta como un campo de estudio ineludible, por las implicaciones políticas que introduce irremediamente (criterios de control normativo, verificación y responsabilidad —*accountability*—) y por las instituciones que en la práctica se ven comprometidas en su instrumentación (en casi todos los países, el poder legislativo —criterio de *checks and balances*).

En los países que veremos, con sistemas políticos democráticos y pluralistas, se puede decir que la evaluación se ha desarrollado, a grandes rasgos, en tres tiempos. En los años sesenta, en la primera generación de políticas de evaluación, el acento se puso en la planificación y la programación de las políticas sociales entonces en boga y, por lo tanto, sobre el papel de la gestión y administración de los programas en cuestión. Para entonces, y sobre todo en Estados Unidos donde algunos servicios públicos alcanzaron un alto grado de sofisticación, se empezaron a afinar técnicas de evaluación que podían distinguirse de las auditorías tradicionales.

En los años setenta, la evaluación comenzó a dirigirse más claramente hacia la satisfacción de dos objetivos. Uno era político: justificar las políticas gubernamentales; el otro era económico: adecuar la administración pública a las crecientes restricciones presupuestales de gobiernos que enfrentarían problemas de escasez de recursos a partir del *shock* petrolero de 1973. El énfasis en la eficiencia se pronunciaría aún más después. En los años ochenta, el tercer momento de las políticas de evaluación estuvo marcado por un interés en la eficiencia, la productividad y los resultados, poniendo el acento en el manejo del presupuesto. Por otro lado, desde la segunda mitad de la década pasada ha sido el poder legislativo el principal impulsor de las evaluaciones, en detrimento de las iniciativas autoevaluadoras de los gobiernos. En ese contexto, los revisores del presupuesto y los auditores de la cuenta

⁴⁷ Todos los recursos, no sólo los financieros: humanos, políticos, militares, legales, sociales, materiales, etcétera.

pública, que rinden informes a las comisiones legislativas, han sido actores centrales para el desarrollo de la evaluación.

La evaluación en Estados Unidos

En este país, la institucionalización de la evaluación es bastante sólida, el grado de complejidad metodológica es elevado y el monto destinado es considerable.⁴⁸ Hoy, el sistema de evaluación constituye una faceta fundamental de las políticas públicas estadounidenses y de los complejos lazos entre el Congreso y la Presidencia.

El origen de las evaluaciones en Estados Unidos se ubica, en los años sesenta, en el marco de los grandes programas sociales (lucha contra la pobreza, etc.) de los presidentes demócratas John F. Kennedy y Lyndon B. Johnson. Dos sucesos coadyuvaron al impulso de su desarrollo. Por una parte, los encargados de las decisiones políticas buscaron controlar mejor los recursos y programas, al dar una racionalidad al proceso administrativo, sobre todo a través del modelo económico integrado en el Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación (Planning, Programming & Budgeting System, PPBS). Por otra parte, la aplicación de las ciencias sociales en el manejo de los asuntos del gobierno (en los procesos de planeación y de programación particularmente), así como la utilización de las estrategias de investigación por encuesta y el uso de la estadística también vinieron a reforzar el uso de la evaluación.

En los inicios, el Congreso dependía de las informaciones que el ejecutivo le proporcionaba. Sin embargo, los miembros del poder legislativo recurrieron cada vez más a su Oficina General de Cuentas, OGC (General Accounting Office, GAO), organismo que responde únicamente ante el Congreso. Ello se concretó en 1967 a través de la "ley de oportunidad económica", la cual otorgó al poder legislativo, con la ampliación de las facultades de la OGC, un poder creciente en las diversas áreas de la evaluación de las políticas públicas. A partir de entonces, el trabajo de evaluación se institucionalizó definitivamente en el sistema político administrativo estadounidense.

⁴⁸ Ya a principios de los años ochenta, la Federación norteamericana gastaba más de 300 millones de dólares anuales para evaluar programas y políticas gubernamentales. Este dato tiene el objetivo de dar al lector una idea, aunque haya perdido alguna actualidad, de la inversión en evaluaciones. Véase Garry Brewer y Peter deLeon, *The Foundations of Policy Analysis*, Homewood, Ill., The Dorsey Press, 1983, p. 321.

En la rama ejecutiva una infinidad de unidades distintas llevan a cabo evaluaciones constantemente. Y a pesar de las reducciones considerables de varias de ellas que los gobiernos republicanos de Ronald Reagan y George Bush emprendieron, cada secretaría de Estado cuenta con personal especializado en esta actividad. En la mayor parte de los casos, las evaluaciones son solicitadas por funcionarios de alto rango o por personal administrativo encargado de la operación de cierto programa. El esfuerzo de llevarlas a cabo se manifiesta por el significativo uso de los recursos, la cantidad de personal especializado y la abundante producción de reportes y resultados.

En el poder legislativo cuatro agencias independientes del gobierno que cuentan con una influencia significativa [Oficina General de Cuentas (General Accounting Office), Servicio de Investigación del Congreso (Congressional Research Service), Oficina para el Apoyo Tecnológico (Office of Technology Assessment), Oficina del Presupuesto del Congreso (Congressional Budget Office)] le permiten al Congreso contar con la capacidad de hacer análisis pronosticadores y retrospectivos, contar con diversas opciones para el control de la asignación del presupuesto, efectuar estudios sobre el progreso tecnológico y le ofrecen la posibilidad, en todo momento, de responder a las cuestiones fundamentales relacionadas con la evaluación: ¿qué programas están siendo aplicados, qué servicios suministran, a quiénes benefician, cuál es su grado de eficiencia, qué alternativas están a la mano para cumplir con los objetivos de la política pública? Se cumplen de esta forma, dentro del propio Estado estadounidense, las posibilidades de llamar a cuentas a los responsables de la administración, gracias a las facultades del congreso, con sus fuentes efectivas de poder y contrapesos ante el aparato administrativo del ejecutivo.

La evaluación en la República Federal Alemana

Los orígenes de la evaluación en este país se encuentran en la segunda mitad de los años sesenta, cuando los gobiernos socialdemócratas hicieron esfuerzos por intervenir más activamente en la vida social y económica (auge del Estado benefactor), con lo cual incrementaron de manera significativa los recursos destinados al uso de las ciencias sociales para el control de los efectos de la acción gubernamental. Posteriormente, dos sucesos explican el fortalecimiento de la función de evaluación: 1) que las restricciones económicas obligaron al gobierno

a dirigir los recursos hacia programas más eficientes; 2) que se volvió necesario legitimar algunas políticas públicas que resultaban poco populares y muy onerosas. A los tres motores para el desarrollo de la evaluación en Alemania (análisis de las políticas, uso eficiente de los recursos limitados y necesidad de legitimar las políticas con objetivos sociales), vinieron a añadirse recientemente las presiones del Parlamento alemán —Bundestag—, así como el interés del público (expresado a través de la prensa) sobre ciertos programas en especial.

Por las características del sistema político alemán, cada uno de los ministerios, que conservan una autonomía considerable para formar sus propias estructuras internas, cuenta con grados muy variados de especialización para la evaluación. En el ámbito federal se pueden apreciar tres tipos distintos de institucionalización de la evaluación: 1) en algunos ministerios, donde se han creado unidades especiales para ello; 2) en algunos programas públicos en los que es obligatoria por ley, y 3) la que se ha llevado a cabo en algunos programas sociales experimentales.

Sin embargo, y a pesar de que Alemania cuenta con una estructura fuertemente federalista, la evaluación está muy poco desarrollada en sus territorios —Länder— y a nivel comunitario. Al mismo tiempo, la evaluación en el plano federal está fuertemente desconcentrada, lo cual se debe a la propia estructura administrativa del Estado alemán. El jefe del gobierno —el canciller— tiene funciones que se limitan de manera fundamental a la coordinación, lo cual ofrece una autonomía considerable a los ministerios para la elección, definición, iniciativa y ejecución de las políticas públicas. Cuando se han dado gobiernos de coalición (la mayor parte de los casos desde 1982), inclusive las instancias administrativas regionales han contado con la autonomía suficiente para ejercer un poder de veto frente a las políticas ministeriales.

Por otro lado, el proceso de formulación de las políticas públicas ha hecho difícil que se logre profundizar desde el punto de vista metodológico en las evaluaciones. Las que son externas (las iniciadas por el Bundestag) están diseñadas para cada caso particular y como respuesta adaptada a las necesidades de las políticas coyunturales. Las que son internas, al estar decididas por el Bundestag, siguen por lo regular técnicas cuantitativas, pero más por la premura en las entregas y porque dichas técnicas cuentan con una aceptación generalizada, que por una especial convicción sobre las virtudes de esos métodos. Al mismo tiempo, como una evaluación puede minar la legitimidad, sucede con frecuencia que los resultados se manipulan con fines políticos. Por ello los respon-

sables gubernamentales tienden a mostrar una fuerte reticencia frente a la decisión legislativa de evaluar sus actividades públicas.

Por su parte, la Oficina Federal de Cuentas (Bundesrechnungshof), aunque tiene la obligación de verificar la legalidad de los actos de los organismos gubernamentales y la eficiencia de sus programas, no ha impulsado la evaluación. Se ha adherido así a su tradición auditora al permanecer fuera de los debates políticos y al cuidar celosamente su papel de imparcialidad frente a las acciones gubernamentales.

La evaluación en Canadá

Éste es el ejemplo más próximo a las formas de institucionalización de los estadounidenses. En el rubro de la evaluación, el poder legislativo recuperó los avances que el ejecutivo había perdido. Con un sistema parlamentario, cuyos poderes legislativo y ejecutivo están fuertemente fusionados, Canadá cuenta con un procedimiento de evaluación que se integra totalmente al ciclo de las políticas públicas, el cual fue definido en 1981 en dos documentos que constituyeron desde entonces la guía para las evaluaciones de los programas del gobierno.

No obstante, la evaluación de los programas en el gobierno se desarrolló antes, por iniciativa del Parlamento y del auditor (contador) general, organismo que es independiente del ejecutivo y que cuenta con una influencia considerable. Esta institución había notado desde los años setenta que grandes recursos del Estado se dirigían hacia programas que no gozaban de control alguno. Ello condujo al Parlamento a impulsar las disposiciones legales de 1977 (Ley del Auditor General, Auditor General's Act), con las cuales el auditor podía solicitar la atención y apoyo del propio Parlamento para evaluar las políticas efectuadas de manera insatisfactoria. Para responder a la presión del poder legislativo, el gobierno se vio forzado a crear la Oficina del Contralor General (Office of the Comptroller General, OCG), dotada de una unidad de evaluación de programas (Program Evaluation Branch, PEB). La función de la OCG era asegurar que las disposiciones sobre las evaluaciones de políticas públicas en Canadá se expandieran a todas las agencias y departamentos gubernamentales activos. Adicionalmente, los dos organismos elaboraron dos documentos esenciales que constituyeron las bases para formular la finalidad de la evaluación en la administración pública canadiense.

Dichos lineamientos generales estipulan que todos los departa-

mentos debían desarrollar prácticas de evaluación en sus procesos de acción. De este modo los responsables de los programas públicos, en todos los niveles (directores de empresas públicas, jefes de servicio, viceministros y ministros, etc.), iniciaron políticas de evaluación siguiendo los principios generales. Por otra parte, las actividades de evaluación pueden ser ellas mismas sometidas a una evaluación más formal de la Oficina del Contralor General, del Consejo del Tesoro, de los comités del gabinete o del auditor general. La mayor parte de las evaluaciones son efectuadas por las mismas unidades sectoriales o departamentales (que por lo general cuentan con personal encargado de llevar a cabo esa tarea específica), pero también recurren ocasionalmente a personal externo. Todos los puestos de la administración pública utilizan con regularidad las evaluaciones. En lo que respecta a los destinatarios de sus resultados, existe una ley sobre el acceso a la información de las evaluaciones de políticas públicas que permite a todo el público conocer sus resultados y conclusiones.

Gracias a la presión del poder legislativo, y en particular del auditor general, se institucionalizaron los mecanismos para evaluar las acciones del gobierno, con la posibilidad de que organismos autónomos pidan cuentas a los responsables.

La evaluación en Reino Unido

Desde los inicios del uso de la racionalización y de los métodos cuantitativos para las cuestiones del gobierno, los británicos han puesto el énfasis en el análisis (*ex ante*) de las políticas públicas, más que en la evaluación (*ex post*) de las mismas. Las iniciativas se originaron en los años sesenta, cuando se creó el Programa de Análisis y Revisión, que fue coordinado por el Ministerio del Tesoro. Después de un breve olvido de esa iniciativa, sus actividades fueron reimpulsadas por el enfoque empresarial y eficientista del gobierno conservador de la primera ministra Margaret Thatcher. Por su parte, la Cámara de los Comunes reforzó su interés en la evaluación a partir de la segunda mitad de los años ochenta. Pero las iniciativas en Reino Unido han sido claramente impulsadas por la necesidad de controlar los recursos presupuestales más que por el proyecto de impulsar la función de la evaluación en particular.

Como en los casos anteriores, el desarrollo de la evaluación en este país no puede ser comparado con el de otras naciones sin consi-

derar las particularidades del sistema político británico. De manera especial, deben observarse su carácter parlamentario y las relaciones complejas entre el centro y las regiones, que establecen un buen número de servicios y funciones que son organizados centralmente, pero suministrados por las autoridades locales.

En Reino Unido los ministerios deben responder ante la Cámara de los Comunes, que vigila todas las acciones del ejecutivo. Pero, en realidad, la mayoría parlamentaria cuestiona muy rara vez a un gobierno que pertenece al mismo partido político y que fue constituido a partir de sí misma. Por su parte, los ministerios llevan a cabo la formulación de los programas públicos y utilizan las evaluaciones como instrumentos de consumo interno. Además, y dado que las evaluaciones aportan con frecuencia información importante para la asignación del presupuesto, los ministerios suelen guardar para sí las conclusiones para evitar presiones de la minoría opositora en el Parlamento y los cuestionamientos de la prensa.

Por otra parte, las autoridades locales son responsables en gran medida de sus políticas. Y, por lo tanto, responden en forma individual frente a los electores. Ello explica que la evaluación sea una actividad dispersa. Existe una comunidad modesta de evaluadores dentro y fuera del gobierno que presta sus servicios a demandas ocasionales, pero en realidad no ha habido esfuerzos significativos para que la actividad de evaluación se institucionalice. Dos organismos especiales fueron creados (Unidad de Administración Conjunta, Joint Management Unit; y el Grupo de Administración Financiera, Financial Management Group, que informan al Ministerio del Tesoro), pero tienen un papel esencialmente de orientación, no de control. La función de evaluación tiene poca influencia en la toma de decisiones y su difusión al público es casi inexistente al quedar restringida, casi por lo general, al uso privado del gobierno.

Dentro del Parlamento, el Comité de las Cuentas Públicas (Public Accounts Committee), dotado de la Oficina Nacional de Auditoría (National Audit Office), tiene la facultad de pedir cuentas a los responsables de cualquier programa gubernamental; pero, en realidad, tiene poco personal capacitado y pocos recursos. Desde 1983, dichos organismos pueden inclusive instrumentar la función de evaluación al controlar *ex post* el desempeño económico, la eficiencia y la efectividad de los programas. A pesar de ello, recurren muy poco a esas facultades y, cuando lo hacen, difícilmente pueden catalogarse como evaluaciones rigurosas y con un método definido de análisis.

La evaluación en Francia

La evaluación tenía poca importancia hasta la década de los años ochenta, cuando el interés por ésta se incrementó. La Asamblea Nacional creó la Comisión para el Análisis de Estrategias Científicas y Tecnológicas, y a partir del Noveno Plan Nacional (programa de desarrollo económico, 1983), se integró la idea de evaluar sistemáticamente la instrumentación de políticas. La circunstancia más evidente para explicar el naciente interés en la evaluación la constituyó la cada vez mayor limitación presupuestaria; pero también deben considerarse el creciente involucramiento del gobierno en diversas áreas de la vida social y el aumento en la animadversión por parte del público hacia la intervención del mismo. Sin embargo, hasta ahora ha sido sólo un proyecto: la evaluación no tiene un reconocimiento oficial y por lo tanto no está regulada.⁴⁹ Adicionalmente, la estructura del sistema político administrativo le deja una posición ambigua al evaluador.

En efecto, la política administrativa francesa tiende más hacia la inspección que hacia la evaluación: se verifica con frecuencia el uso del presupuesto y la calidad de la gestión, pero se revisa como un medio de control de los mandos altos a los mandos medios de la administración.

Una de las razones fundamentales es que el poder ejecutivo y el pesado cuerpo de su administración (poco autocrítica y poco inclinada a actuar en forma abierta frente al público) siempre ha predominado sobre el Parlamento: se trata de un sistema de toma de decisiones centralizado y poco inclinado al cambio, a la innovación, a la rectificación y a la publicación de sus resultados y sus cuentas. Por otro lado, difícilmente podría esperarse que la opinión pública o el mismo Parlamento solicitaran una evaluación. Ello ha dependido en realidad de la voluntad de los funcionarios, y la cultura administrativa se ha opuesto a ello: la evaluación está supeditada al proceso de toma de decisiones, sujeta a la administración central. Por otra parte, en las universidades y entre los especialistas de las políticas públicas ha existido poca preocupación o debate sobre el problema de la evaluación y un mercado poco desarrollado y limitado a la propia administración central. Por su parte, el papel de los medios de comunicación también ha sido marginal al expresar poco interés.

⁴⁹ Además, la evaluación ha sido muy poco practicada. De 1971 a 1978, se registraron apenas 36 evaluaciones dignas del nombre. De 1978 a 1983, pudieron contarse más de 150, un número excesivamente modesto.

Al no estar reconocida formalmente como una actividad específica, los funcionarios no asignan en general mayores recursos a la organización de evaluaciones. Además, no se ha generalizado o implementado un sistema metodológico para realizarlas. Los intentos más representativos se han encaminado al campo del análisis cuantitativo y al estudio de los aspectos financieros de un programa, atendiendo a criterios tradicionales de auditoría.

El gobierno (y muy enfáticamente su cuerpo ejecutor, la administración) tiene el papel principal en la demanda de la evaluación; dentro de las agencias públicas son los órganos dedicados a los servicios especializados de investigación los que representan el principal origen de la demanda. Pero la repartición de las evaluaciones es dispar: algunas áreas de la intervención gubernamental son analizadas de manera constante, mientras que otras igualmente importantes no son controladas o evaluadas jamás. ¿Cuáles caen en el primer grupo y cuáles en el segundo? Tampoco hay regla: la atención especial que pudieran tener algunas políticas en particular depende primordialmente de los intereses convergentes de altos funcionarios de la administración en un momento dado.⁵⁰ Sucede con frecuencia que una política pública es evaluada cuando ha acaparado por algún momento la atención del público a través de los medios de comunicación, por ejemplo.

El hecho de que sea la propia estructura administrativa la que demande el mayor número de evaluaciones tiene varias implicaciones. Por una parte, el estudio se concentra directamente en los objetivos de políticas señalados por la institución particular que demandó la evaluación en lugar de abordar políticas de mayor envergadura cuyo análisis implicaría un aparato conceptual más complejo. Por otra parte, resulta muy raro ver que se lleven a cabo evaluaciones que se interesen en políticas interministeriales. Ello inclusive atañe a la Corte de Cuentas (Cour des Comptes), que en teoría puede iniciar cualquier tipo de investigación que sea de interés para las acciones del gobierno.⁵¹ Sin

⁵⁰ Un caso excepcional fue la iniciativa del Ministerio de la Educación francés que formó el Comité Nacional de Evaluación de las Universidades de Francia para la evaluación de la impartición de educación superior. Estuvo integrado por expertos en ciencias sociales que elaboraron un controvertido informe para el gobierno. Sus conclusiones generales se hicieron públicas, como lo estipulaba el contrato inicial. Al respecto, puede revisarse a Jean Leca *et al.*, "L'évaluation en question", *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 66, 1993, pp. 185-226.

⁵¹ La Cour des Comptes es parecida en varios sentidos a la Oficina General de Cuentas (General Accounting Office) de Estados Unidos, pero existen diferencias: aunque depende del Parlamento y está organizada a nivel regional y nacional, tiene también algunas facultades judiciales. Sin embargo, por la conformación de su personal de mayor jerarquía (fruto de la

embargo, ésta fracasa en la explotación de ese poder, pues al estar organizada en departamentos separados y paralelos a la estructura gubernamental, encuentra en su propio seno obstáculos estructurales para desempeñarse como un evaluador versátil.

La evaluación en Dinamarca

El sistema político danés explica el retraso en cuanto a la adopción de la evaluación de las políticas públicas: poca demanda de controles ha resultado en una oferta realmente simbólica. Las decisiones gubernamentales se toman en una estructura formalmente corporativizada que conecta de manera eficaz a las agencias administrativas con los sectores sociales afectados por las políticas. Existen redes adecuadas y bien implantadas para que los sectores sociales establezcan contacto con los funcionarios gubernamentales si, por ejemplo, los programas adoptados tienen efectos nocivos para dichos sectores. Al mismo tiempo, Dinamarca cuenta con mecanismos de revisión que sirven para informar a los funcionarios sobre el desempeño de sus programas.

Los primeros esfuerzos para establecer evaluaciones en las políticas públicas aparecieron a fines de los años setenta. Esta actividad estuvo ligada a las funciones tradicionales de control público sobre la cuenta, a cargo del auditor general, que es independiente del gobierno. Más recientemente, la oficina del auditor general enriqueció sus actividades con análisis que relacionaban la rentabilidad con la calidad, al inspirarse en los modelos de Estados Unidos y Canadá. Por su parte, el gobierno central comenzó a poner en práctica algunas evaluaciones internas. Los casos más significativos lo constituyeron los ministerios del Interior y de Finanzas. El primero buscó en forma explícita mejorar el desempeño de la función pública, mientras que el segundo importó el Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación (Planning, Programming & Budgeting System).

Con la llegada del partido conservador al poder, a mediados de los años ochenta, el clima político se caracterizó por un nivel más elevado de conflicto. En ese contexto, el recurso de la evaluación desde algunos comités del Parlamento se hizo más frecuente como instrumento para minar la legitimidad de los opositores políticos. La conse-

tradición imperante en la formación de las élites del Estado que las hace cerradas, su autonomía queda a veces limitada por los propios cuerpos que la integran y que están ligados (por redes de influencia) a otros cuerpos dentro del gobierno.

cuencia fue el crecimiento del interés en cuestiones de rentabilidad, eficiencia y control del gasto público como estrategia de reducción de las dimensiones del Estado y de su intervención en la economía.

La evaluación en los Países Bajos

En el caso de Holanda, el interés por la evaluación como una fase de las políticas públicas es reciente y su origen está en el Parlamento. Ello se logró al ofrecer a la Cámara General de Cuentas (Algemeen Rekenkamer) autonomía legal frente al gobierno y al Parlamento, y al convertirla en una entidad subsidiaria del presupuesto del poder legislativo. En principio, su función es la verificación de la legalidad de las acciones gubernamentales, pero cada vez más se ha visto en la necesidad de evaluar también la eficiencia y de informar al público al respecto.

Anteriormente, el Ministerio de Finanzas había intentado promover, sin éxito, el análisis de los programas gubernamentales. En los años ochenta, el gobierno conservador tomó la iniciativa de institucionalizar la evaluación con el proceso anual del presupuesto. Mientras tanto, tal y como sucede en Reino Unido, los esfuerzos de hacer la administración pública más eficaz estuvieron ligados al interés político de revertir una larga tradición de intervencionismo del Estado en la economía. Así como sucedió en otros países, la evaluación fue más bien identificada con la noción de control al presupuesto y a la legalidad en el ejercicio del gasto.

La introducción de la evaluación tuvo lugar a principios de los años setenta con la instauración de un comité interministerial para el análisis de los objetivos políticos que interesaban a más de un departamento a la vez: su función estuvo ligada más a la necesidad de coordinar acciones dentro de la administración que a las actividades propias de la evaluación. El intento de aplicar métodos analíticos a las políticas públicas se topó con diversas resistencias en los círculos administrativos holandeses. Sin embargo, cuando la crisis económica se profundizó, a fines de la década de los años setenta, y ante la necesidad concomitante de reducir el déficit presupuestario, el gobierno se vio motivado a financiar, de manera marginal, la investigación en estrategias de evaluación. La implementación en 1981 de un procedimiento llamado *Reconsideraciones* se orientó en este sentido. Esta iniciativa estaba destinada a reducir el déficit fiscal y a dictar claras instrucciones obligatorias para todos los departamentos administrativos.

La evaluación en la Confederación de Suiza

El sistema administrativo suizo se caracteriza por ser una organización fuertemente federalista, cuyos fundamentos son los siguientes: las administraciones locales se encargan de casi la totalidad de las acciones gubernamentales que interesan a la comunidad, respetando con escurpulosidad el rigor financiero que siempre ha caracterizado a la gestión de los asuntos públicos, aunque existe el principio de *subsidiaridad*,⁵² para el apoyo ocasional de las acciones públicas. Este sistema implica que la actuación de la autoridad y la ejecución de sus programas está muy cerca de los ciudadanos.

En casos extraordinarios, la Confederación (gobierno central) puede asistir a los cantones para resolver algunas cuestiones de política social o inversiones que son demasiado onerosas. Pero la mayoría de los asuntos públicos y casi la totalidad de los servicios se suministran por autoridades locales, gracias a un papel muy activo de la sociedad civil, a través de un sistema de asociaciones y organizaciones muy eficaz.

El *consenso*, principio clave para la regulación social y la convivencia política en Suiza, implica generalmente que las decisiones son tomadas por la autoridad después de amplias consultas con los sectores interesados (afectados). El papel del Parlamento (la Asamblea Federal) es el de ser la agencia de supervisión superior, para lo que cuenta con varios comités de control a su disposición, los cuales, en su mayoría, tienen una capacidad de análisis retrospectivo de las acciones públicas, lo que significa que el Parlamento puede señalar los errores después de una evaluación *ex post*, pero difícilmente puede hacer que una política pública local sea modificada o cancelada a lo largo de su aplicación, pues en realidad no cuenta con los recursos suficientes para asumir una vigilancia más activa que comprometa recursos y personal activo a lo largo de la instrumentación.

Por otra parte, la Confederación Suiza no tiene una Corte de Cuentas o Contaduría Mayor que dependa de su poder legislativo. El control sobre los recursos y los gastos públicos se garantiza a través de una división del Departamento Federal de Finanzas que es relativamente autónoma, en tanto que el control parlamentario sobre las finanzas se ejerce a través de un Comité de Finanzas para cada sector y de un

⁵² Dicho principio obliga a la autoridad federal a intervenir para robustecer al gobierno local o completar su acción, como último recurso.

Comité Rector: la Oficina del Delegado de Finanzas. Sin embargo, dichos órganos se centran casi exclusivamente en el control presupuestario: no logran en realidad explicar las variaciones entre objetivos de la política pública y los efectos concretos, ni permiten un cuestionamiento demasiado exhaustivo de los gastos.

La evaluación en Noruega

El gobierno noruego ha centrado su atención, de manera constante, en la planificación desde los años sesenta. De nueva cuenta, fue la crisis de fines de los años setenta la que obligó al gobierno a mirar hacia la función de la evaluación. A partir de 1985, el Parlamento (Storting) hizo obligatoria la entrega de informes sobre actividades gubernamentales, entre los que se consideraron criterios ligados a la evaluación. Sin embargo, el origen del interés parlamentario estuvo en las limitaciones económicas y en la necesidad de afinar el control sobre las actividades presupuestales gubernamentales.

En el poder legislativo, la institución que efectúa las evaluaciones es la Oficina del Auditor General, que depende del Parlamento y que vigila las actividades de las entidades individuales del gobierno federal en todas las áreas que tienen una relación con la cuenta pública. Pero sus esfuerzos interesan principalmente el manejo financiero. Por parte del gobierno ha existido una creciente preocupación por llevar a cabo evaluaciones, pero los alcances han sido modestos.

Aspectos determinantes para el desarrollo de la evaluación

A partir de la revisión anterior, vamos a identificar y a discutir seis rasgos del surgimiento de la evaluación institucional de las políticas públicas. En primer lugar, casi siempre ineludible, está el factor presupuestario. Los casos que surgieron en la primera ola de evaluaciones en los años sesenta fueron sustentados en el crecimiento económico que permitió a los gobiernos llevar a cabo sustantivas políticas de intervención en el ámbito social. En ese momento surgieron los primeros intentos por integrar la evaluación a las diversas fases de la política pública, desde su programación hasta su terminación. En la década siguiente, la de los años setenta, al llegar los tiempos de la escasez económica, las situaciones presupuestales críticas trajeron el desarro-

llo de otra forma de evaluación, esta vez ligada al proceso de programación y vigilancia del gasto, así como a la búsqueda de eficiencia y rentabilidad en la función pública.

El segundo rasgo sería la condicionante política. De manera tal vez coincidente con el marco económico, el contexto político pareció influir también en el surgimiento y multiplicación de la función de evaluación. En los años sesenta, las evaluaciones de políticas públicas aparecieron por primera vez cuando llegaron al poder grupos políticos reformistas (los demócratas en Estados Unidos, los socialdemócratas en la República Federal Alemana, los liberales en Canadá), lo cual estableció un ambiente político más propicio para que las ciencias sociales se utilizaran para la toma de decisiones gubernamentales. En sentido contrario, pero equivalente, los gobiernos conservadores de los años ochenta, de frente a las dificultades económicas, asumieron varias reformas que implicaron el retiro de la economía por parte del Estado, y dieron prioridad a la rentabilidad y a la eficiencia de las políticas públicas.

Sin embargo, algunos autores han considerado que el argumento de la coyuntura política constituye una explicación demasiado simplista e insuficiente para explicar la integración de la evaluación de programas por los distintos gobiernos que han recurrido a ellas.⁵³ Para ellos, y éste sería nuestro tercer rasgo característico, lo que resulta primordial es, entre otras consideraciones estructurales, la relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. En los sistemas tradicionalmente parlamentarios, el gobierno cuenta con un control bastante considerable sobre la mayoría parlamentaria (la cual, se sobreentiende, pertenece al mismo partido político), mientras que la oposición, minoritaria, está en una situación desventajosa para controlar a las comisiones que se encargan de los controles y evaluaciones sobre los programas gubernamentales. Es el caso de Canadá y Reino Unido, Dinamarca, Noruega y los Países Bajos. La tendencia general es, por lo tanto, a que el desarrollo de la evaluación sea menos importante que en los sistemas presidencialistas (como en Estados Unidos).

En estos últimos, la oposición política en el Congreso tiende a or-

⁵³ Entre ellos Hans-Ulrich Derlien, quien no cree que el color del partido en el poder influya sobre el desarrollo de la evaluación gubernamental. En su crítica a P. Wagner y H. Wollman ("Fluctuations in the Development of Evaluation Research: Do 'Regime Shifts' Matter?", *International Social Science Journal*, 1986b, pp. 601-617), Derlien se inclina a hacer énfasis en las cuestiones de tipo institucional como los factores determinantes en el desarrollo de las evaluaciones de políticas públicas. Véase H. U. Derlien, en R. C. Rist, *op. cit.*, pp. 147-175.

ganizarse mejor para frenar o controlar al ejecutivo en vista de su dominio casi total sobre el gobierno. Cuando el sistema lo permite, el poder legislativo puede constituirse en una columna considerable para construir un sistema institucionalizado de evaluaciones al gobierno. Como ha sucedido en Estados Unidos, esto es posible inclusive si los esfuerzos de evaluación se han originado en el seno del gobierno. El interés de la rama legislativa se explica no sólo por la necesidad de controlar al ejecutivo a través de supervisiones a las evaluaciones que este último se hace sino para conservar un poder de información equivalente al que tiene el propio gobierno, para así preservar su independencia.

Es claro que dicho marco explicativo debe ser aceptado con reservas. Por una parte, sucede con frecuencia que en algunos sistemas tradicionalmente parlamentarios, el supuesto control que el gobierno ejerce sobre la mayoría legislativa se ve cuestionado de manera rigurosa en algunos asuntos que dividen a esa mayoría (pensemos solamente en los *euroescépticos* británicos o los *québécois* en Ottawa). Por otra parte, algunos sistemas fuertemente presidencialistas no han visto desarrollarse la evaluación, como en el caso de Estados Unidos. Así tenemos los casos del Canadá parlamentarista y de la Francia presidencialista: en el primer caso, la evaluación está bien implantada en las instituciones de los poderes legislativo y ejecutivo, mientras que en Francia, la evaluación no hace sino comenzar a formar parte del proceso de sus políticas públicas. Para interpretar con justicia esos dos casos, deben también considerarse condiciones como la tradición política, la cultura en la gestión y administración pública y la formación profesional de las élites gobernantes, tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo.

Otro factor constitucional (o legal) muy importante —el cuarto— es el papel y la filiación de la Oficina General de las Cuentas Públicas. En la mayoría de los países considerados, los organismos de control al presupuesto son entidades que dependen del Parlamento y responden al poder legislativo (los casos de Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Noruega, Holanda y Dinamarca). En los casos de Francia y Alemania, aunque las contadurías responden ante la Asamblea, se inclinan con más facilidad (por disposiciones legales o por tradición política) hacia el poder ejecutivo; en el caso de Suiza tiene predominancia la autoridad local. Pero puede decirse que el nivel de independencia de la Oficina de la Cuenta Pública frente al gobierno y la administración explica la tendencia del Parlamento a utilizar fuentes de información alternativas a los institutos dominados por el ejecutivo.

La quinta característica determinante de los diferentes procesos de evaluación es la disponibilidad de especialistas y científicos sociales, y la relación de su gremio con el gobierno.⁵⁴ Al ser necesario un nivel de especialización muy considerable para llevar a cabo evaluaciones, el desarrollo de las mismas está decisivamente ligado a los instrumentos producidos en el sector académico y en los centros de investigación social.

Finalmente, en sexto lugar, importa la existencia (o la ausencia) de organismos que, en el seno del gobierno, tengan funciones equivalentes a la evaluación. Es el caso de las oficinas públicas dotadas de sistemas de estadística y de información, que sean relativamente autónomas y eficientes. En este rubro, importa también la existencia de grupos de asesores gubernamentales que cuenten con una infraestructura técnica elevada, la existencia de empresas dedicadas a la asesoría y la consultoría (que realicen evaluaciones de políticas públicas) y, desde luego, la existencia de un periodismo dedicado a la investigación que pueda ocasionalmente sustituir a las evaluaciones gubernamentales (sucede en Estados Unidos, Canadá y Suecia, por ejemplo).

Resumen esquemático de los rasgos característicos de la evaluación en nueve países

Nota explicativa

Este resumen intenta condensar la información sobre la evaluación en los nueve países. Es importante indicar que subraya las líneas generales para cada país, con lo que se corre el riesgo evidente de incurrir en generalizaciones (sobre todo en el recuadro de características).

1) La *definición* de evaluación que proponemos respeta el uso más frecuente que de ella se hace en cada cultura político-administrativa. En algunos casos, es proporcionada explícitamente por los autores que participaron en el trabajo editado por R. C. Rist.

2) Dentro de las *condiciones estructurales* consideramos sobre todo las características de los sistemas políticos y la realidad constitucional (incluyendo el grado de independencia del auditor de la contaduría del Congreso o la Oficina General de Cuentas Públicas respecto al gobierno).

3) En cuanto al *papel de las evaluaciones en la toma de decisiones*, dis-

tinguimos entre las evaluaciones destinadas al análisis de la totalidad de un programa y las que buscan incrementar la eficiencia de las políticas públicas en condiciones de limitaciones presupuestales.

4) El *nivel de institucionalización* se refiere a la existencia de organismos especializados en la función de evaluación, así como a la de leyes que obliguen a los gobiernos a evaluar sus actuaciones y programas de acción.

5) El *proceso de evaluación* se basa en las cuatro preguntas que propone R. C. Rist:

- ¿Qué autoridad solicita las evaluaciones?
- ¿Qué unidad o grupo las instrumenta?
- ¿De dónde provienen los recursos necesarios?
- ¿Quién utiliza las informaciones generadas?

6) Las *características* consideradas son las siguientes (aquí atenderemos simplemente a una tendencia general) (véanse las definiciones en el Anexo):

- Internas o externas.
- Sumarias o formativas.
- Criterios endógenos o exógenos.
- Métodos formales (oficiales) o adaptaciones al caso.

7) El *entorno social* considera la disponibilidad para la evaluación de investigadores en ciencias sociales, la formación profesional de los encargados de la decisión y de la política, las dimensiones del país y el desarrollo de alternativas y de sustituciones.

8) Y la *difusión* de las conclusiones de la evaluación, que puede ser abierta o limitada.

Estados Unidos

❖ Definición

La evaluación permite identificar:

- 1) Los programas públicos que se están aplicando.
- 2) Los servicios que dichos programas están efectivamente proporcionando.
- 3) Los beneficiarios verdaderos de esos servicios y de esos programas.
- 4) La eficacia, eficiencia y rentabilidad en la puesta en práctica de esos programas.
- 5) El costo social de la política pública evaluada (por lo menos, lo que se tiene que sacrificar para cumplir con ella).

❖ Condiciones estructurales

Son óptimas. Es un sistema presidencialista, con políticas públicas bastante centralizadas, donde la fracción legislativa de oposición puede

⁵⁴ Este argumento lo debemos a P. Wagner y H. Wollman, *idem*.

fácilmente cuestionar al gobierno y a la administración. El Congreso puede también reforzar las capacidades de control sobre el ejecutivo. La Oficina General de Cuentas (que responde ante el poder legislativo), está obligada legalmente (Ley de Oportunidad Económica, 1967) a evaluar a la administración pública.

- ❖ **Papel de la evaluación en las decisiones**
Influencia muy considerable en todos los niveles de gobierno, con énfasis en la eficiencia de los programas. Desde un punto de vista político, las evaluaciones pueden ser utilizadas para legitimizar acciones gubernamentales (por la administración), o para atacarlas (por los adversarios en el Congreso).
- ❖ **Nivel de institucionalización**
Muy alto. El Congreso se apoya sobre cuatro instituciones de análisis e información: la Oficina General de Cuentas, el Servicio de Investigación del Congreso, la Oficina para el Apoyo Tecnológico y la Oficina de Presupuesto del Congreso. Por su parte, el gobierno cuenta con personal especializado y numeroso para las funciones de evaluación. La institución evaluadora más cercana al presidente es la Oficina de Administración y Presupuesto.
- ❖ **Proceso institucional de la evaluación**
 - Origen de la solicitud: gobierno y Congreso.
 - Evaluadores: miembros de la administración, Congreso, instituciones especializadas no gubernamentales, centros de investigación universitaria, empresas consultoras o de asesoría, etcétera.
 - Financiamiento: gobierno, Congreso e instituciones privadas.
 - Utilización: Congreso, gobierno, empresas privadas, opinión pública.
- ❖ **Características**
Toda la gama de posibilidades: internas o externas; sumarias o formativas; prospectivas o retrospectivas; con criterios endógenos o exógenos; con teoría de la evaluación o con asesoría de un experto, etcétera.
- ❖ **Entorno social**
Existe una disponibilidad muy importante de investigadores en ciencias sociales y especialistas, pues hay una demanda general de los mismos. Se utilizan constantemente las ciencias aplicadas o cuantitativas para las políticas públicas (desde los años sesenta). Los responsables de las políticas en muchas ocasiones son sujetos altamente especializados (economistas y científicos sociales, muy frecuentemente). Y existen importantes alternativas de instituciones de evaluación, como algunos organismos privados (*think-tanks*), los centros académicos y la prensa.
- ❖ **Difusión**
Totalmente abierta al público. Sólo se prohíbe oficialmente en las áreas que comprometen la "seguridad nacional".

Alemania

- ❖ **Definición**
La evaluación es un mecanismo instrumental de revisión con el cual los administradores y los encargados de la decisión pueden juzgar el desempeño de un programa. Por lo general, el gobierno alemán utiliza métodos científicos para la búsqueda de la eficiencia de los programas públicos y el análisis de sus efectos.
- ❖ **Condiciones estructurales**
Son relativamente favorables. Es un sistema político bastante descentralizado, donde el Parlamento puede cuestionar al jefe del gobierno que, en realidad, coordina a los ministerios, integrados a partir de las coaliciones políticas. Los ministerios y los territorios cuentan con bastante autonomía para elaborar sus políticas públicas. Pero llevan a cabo pocas evaluaciones. Por su parte, el Parlamento no cuenta con el personal o las unidades necesarias para evaluar a la administración, y la Oficina General de Cuentas, dependiente del legislativo considerablemente autónomo, no recurre a la función de la evaluación, se concentra en funciones de auditoría.
- ❖ **Papel de la evaluación en las decisiones**
Considerable en el nivel sectorial (por áreas de actuación de cada ministerio). Para algunos programas legislativos, el Parlamento solicita evaluaciones a las instancias gubernamentales correspondientes, con especial interés en el problema de la eficiencia. Es frecuente que algunas evaluaciones experimentales se vean politizadas en el debate parlamentario.
- ❖ **Nivel de institucionalización**
Fragmentado. El Ministerio de Finanzas tiene atribuciones legales (1973) para pedir evaluaciones a algunos programas sectoriales aplicados por otros ministerios, pero recurre a éstas esporádicamente. Algunos ministerios tienen unidades especiales de evaluación.
- ❖ **Proceso institucional de la evaluación**
Origen de la solicitud: en primer lugar, el Congreso; después, los ministerios.
 - Evaluadores: los ministerios y diversas instancias ejecutoras.
 - Financiamiento: el gobierno federal.
 - Utilización: Parlamento, ministerios y cancillería (jefatura del gobierno).
- ❖ **Características**
Evaluaciones internas y externas. Sumarias (Parlamento, gobierno) y formativas (políticas experimentales, llevadas a cabo por el gobierno). Criterios endógenos y teoría evaluativa.

- ❖ Entorno social
Disponibilidad de investigadores en ciencias sociales. Utilización de las ciencias sociales aplicadas y cuantitativas en las políticas públicas. Recientemente, economistas y científicos sociales se han integrado al grupo de decisión en el gobierno.
- ❖ Difusión
Teóricamente, limitada al Parlamento y al gobierno; pero, en realidad, existe un acceso cada vez más considerable para el público.

Canadá

- ❖ Definición
El objetivo esencial de la evaluación es proporcionar a los usuarios (funcionarios) y al público una información suficiente y oportuna para mejorar la distribución de los recursos y facilitar la toma de decisiones que perfeccionan los programas.
- ❖ Condiciones estructurales
Favorables. Es un sistema parlamentario en el cual los poderes ejecutivo y legislativo están relativamente integrados. Las evaluaciones tienen un soporte legal (Ley del Auditor General, 1977). El auditor general, que responde ante el Parlamento, ha servido de impulsor de la evaluación a programas públicos.
- ❖ Papel de la evaluación en las decisiones
Influencia muy considerable. Todas las instancias gubernamentales están obligadas a llevar a cabo evaluaciones, para la revisión tanto de la eficiencia como de la rentabilidad.
- ❖ Nivel de institucionalización
Muy alto. Existe la Unidad de Evaluación de Programas, que fue organizada por la oficina gubernamental de contraloría, y que integra las funciones de evaluación (Oficina del Contralor General, creada en 1978). La evaluación hace parte suya el ciclo general de la gestión para la administración pública: existe una guía de principios y de instrumentación de evaluaciones para los funcionarios.
- ❖ Proceso institucional de la evaluación
 - Origen de la solicitud: ministros, altos funcionarios, directores de paraestatales, etcétera.
 - Evaluadores: agencias gubernamentales, la Oficina de la Contraloría General que controla el proceso, empresas de consultoría, grupos de investigación universitaria, etcétera.
 - Financiamiento: se integra al presupuesto de las oficinas gubernamentales.
 - Utilización: todas las instancias del gobierno.

- ❖ Características
Son generalmente internas (en las oficinas de gobierno). Sumarias. Con criterios endógenos, siguiendo dos documentos guía o de instrucción: Guía de la Función de la Evaluación Programática y Principios para la Evaluación de Programas por Departamentos y Agencias Federales de 1981. Se ha desarrollado, por lo tanto, una teoría evaluativa.
- ❖ Entorno social
Existe una alta disponibilidad de investigadores en ciencias sociales. Utilización de las ciencias sociales aplicadas en las políticas públicas. Economistas y científicos sociales se integran cada vez más a la élite gobernante y a la toma de decisiones.
- ❖ Difusión
Totalmente abierta.

Reino Unido

- ❖ Definición
La evaluación está ligada al proceso de control de presupuesto así como a la apreciación de la responsabilidad del funcionario público (su desempeño legal y administrativo, o *accountability*).
- ❖ Condiciones estructurales
Poco favorables: la mayoría parlamentaria partidista ha mostrado poco interés en cuestionar a un gabinete que se forma a partir de ella misma. La Oficina Nacional de Auditoría, que se dirige a la Cámara de los Comunes, puede pedir cuentas a los responsables de cualquier programa gubernamental, pero cuenta con poco personal capacitado y pocos recursos.
- ❖ Papel de la evaluación en las decisiones
La evaluación tiene poca influencia. Los ministerios guardan para circulación interna los resultados de sus autoevaluaciones. Se ha dado importancia a la eficiencia de las políticas públicas.
- ❖ Nivel de institucionalización
Fragmentado en cuanto a sus métodos y participantes, disperso en cuanto a los organismos involucrados.
- ❖ Proceso institucional de la evaluación
 - Origen de la solicitud: ministerios y direcciones generales.
 - Evaluadores: las direcciones o departamentos encargados de la política o programa.
 - Financiamiento: se integra al presupuesto de los ministerios.
 - Utilización: limitada a los ministerios e instancias oficiales del gobierno.

- ❖ **Características**
Internas, sumarias, criterios endógenos (Unidad de Administración Conjunta, 1985, y Grupo de Administración Financiera, 1987), con metodología formal (teoría de la evaluación).
- ❖ **Entorno social**
Existe poca disponibilidad de investigadores sociales dispuestos a participar en puestos públicos (existe un sistema de carrera civil muy rígido para funcionarios). Se recurre poco a las ciencias sociales aplicadas para las políticas públicas. Formación clásica de los funcionarios encargados de las decisiones.
- ❖ **Difusión**
La mayor parte de las evaluaciones constituyen informaciones administrativas clasificadas (Ley de la Información Pública y Secreta) y fácilmente se convierten en documentos con acceso restringido al público.

Francia

- ❖ **Definición**
La evaluación es toda actividad que consiste en registrar los efectos de la política pública, analizarlos de acuerdo con un criterio preestablecido, elaborar un informe y presentarlo al comanditario que solicitó la evaluación.
- ❖ **Condiciones estructurales**
Poco favorables: el presidente, el primer ministro y el pesado cuerpo de la administración siempre han predominado sobre el Parlamento, al constituir un sistema de toma de decisiones centralizado y poco inclinado hacia la publicación de sus resultados. Marcado énfasis en la noción de control sobre los criterios de evaluación, organizado a partir de instancias gubernamentales. La Corte de Cuentas, que responde ante la Asamblea Nacional, se restringe a funciones de control sobre uso de recursos y legalidad de las actuaciones del gobierno.
- ❖ **Papel de la evaluación en las decisiones**
Influencia moderada e irregular. Algunas áreas de la actuación pública son analizadas constantemente, mientras que otras, que son de primera importancia, no lo son. Predomina un criterio discrecional de los altos responsables políticos en cuanto a la elección de los programas sujetos a evaluación.
- ❖ **Nivel de institucionalización**
Modesto: dentro de la cultura de la administración, la evaluación no está reconocida como una actividad integral de las políticas públicas. La Asamblea Nacional no ha impulsado las instancias legislativas que podrían crecer en este sentido.

- ❖ **Proceso institucional de la evaluación**
 - Origen de la solicitud: la estructura administrativa del Estado: funcionarios y encargados de programas.
 - Evaluadores: las diversas instancias gubernamentales responsables de los programas que requieran de la evaluación.
 - Financiamiento: generalmente deben integrarse al presupuesto del programa evaluado.
 - Utilización: limitada a los órganos de la administración.
- ❖ **Características**
Internas, sumarias, con criterios endógenos y metodología formal.
- ❖ **Entorno social**
Las universidades e investigadores sociales han mostrado poco interés en el problema de la evaluación; hay un mercado poco desarrollado y limitado a la propia administración central.
- ❖ **Difusión**
Poco interés en los medios de comunicación y fuerte control del Estado (de la administración) sobre la información que compete su desempeño.

Dinamarca

- ❖ **Definición**
La evaluación es el análisis sistemático de la aplicación y los resultados de las políticas públicas.
- ❖ **Condiciones estructurales**
Poco favorables: sistema parlamentario que busca tradicionalmente evitar los conflictos entre el poder legislativo y el gobierno (y la representación partidaria del gobierno en el Parlamento no tiene interés en confrontar al ejecutivo). Se trata de un sistema corporativo que ha relacionado eficazmente a las agencias administrativas con los sectores sociales afectados. El auditor general es independiente del gobierno, pero se restringe generalmente a controles legales y presupuestales.
- ❖ **Papel de la evaluación en las decisiones**
Marginal, con énfasis en el control de la eficiencia de las políticas públicas.
- ❖ **Nivel de institucionalización**
Modesto. Se recurre esporádicamente a la evaluación por el auditor general; con más frecuencia, el Ministerio de Finanzas lleva a cabo algunas.
- ❖ **Proceso institucional de la evaluación**
 - Origen de la solicitud: auditor general o ministerios de Finanzas o de Desarrollo.
 - Evaluadores: las instancias gubernamentales.
 - Financiamiento: presupuestos de los programas del gobierno.

- Utilización: Parlamento y gobierno.
- ❖ Características
 - Internas, sumarias, criterios endógenos y metodología formal.
- ❖ Entorno social
 - Existen mecanismos de revisión y de información alternativos para los responsables de las políticas (los que toman las decisiones). La formación profesional de los altos funcionarios es de legalistas, por lo que están poco familiarizados con la evaluación. La aplicación de los métodos cuantitativos en las políticas públicas es muy reciente y existe una pobre disponibilidad de investigadores en ciencias sociales para los asuntos de la administración pública.
- ❖ Difusión
 - Limitada, con un interés modesto por parte del público.

Países Bajos

- ❖ Definición
 - La evaluación es parte del análisis de pronóstico y retrospectivo de las políticas públicas, a fin de mejorar la calidad y el desempeño de éstas, así como los procedimientos administrativos.
- ❖ Condiciones estructurales
 - Favorables. El Parlamento puede cuestionar al gobierno, que tiene, no obstante, cierto margen de maniobra ejecutiva. La Segunda Cámara del Parlamento, encargada de aprobar el presupuesto, tiene facultades para vigilar también su aplicación. La Cámara General de Cuentas es bastante independiente, tanto del Parlamento como del gobierno, pero su papel se restringe a la verificación de la legalidad de las cuentas públicas.
- ❖ Papel de la evaluación en las decisiones
 - Modesto, pero creciente en lo que respecta a la eficacia administrativa del gobierno. Se ha puesto el énfasis en la eficiencia y la disminución del déficit presupuestal.
- ❖ Nivel de institucionalización
 - Aún limitado, pero debe anotarse la creación, en 1981, del Procedimiento de Reconsideraciones, operación que ha consistido en la revisión de políticas para reducir los gastos, con instrucciones obligatorias para todas las instancias públicas interesadas. En algunas ocasiones, dichas instrucciones incluyen evaluaciones que se fundan en criterios racionales (y no exclusivamente financieros).
- ❖ Proceso institucional de la evaluación
 - Origen de la solicitud: Parlamento, Cámara General de Cuentas, Ministerio de Finanzas.
 - Evaluadores: instancias gubernamentales.

- Financiamiento: presupuesto central.
- Utilización: Parlamento y gobierno.
- ❖ Características
 - Internas, sumarias, criterios endógenos y metodología formal.
- ❖ Entorno social
 - Existe una modesta disponibilidad de investigadores en ciencias sociales dedicados al tema. Pero hay un sustituto: el comité de consejeros en torno al gobierno central. En general, la formación profesional de los funcionarios es de abogados, por lo que hay poca familiarización con la evaluación.
- ❖ Difusión
 - Abierta a la opinión, a través de informes que la Cámara General de Cuentas publica con regularidad.

Suiza

- ❖ Definición
 - La evaluación reúne una serie de mecanismos de control que varias agencias gubernamentales proporcionan en forma explícita.
- ❖ Condiciones estructurales
 - Poco favorables. Sistema fuertemente federalizado en el que las políticas públicas son instrumentadas localmente (la autoridad federal interviene sólo en caso extremo, bajo el principio de la *subsidiaridad*). La mayor parte de los asuntos públicos se resuelven a través de un control muy activo de las organizaciones y sectores sociales afectados (la sociedad civil). Ni el Parlamento ni la Confederación (poder ejecutivo con poderes limitados para establecer programas nacionales) cuentan con los recursos técnicos, humanos y materiales suficientes para vigilar activamente a los cantones (autoridades locales).
- ❖ Nivel de institucionalización
 - Muy modesta, aunque existen intentos incipientes. No obstante, las reglas y procedimientos que hay son imprecisos y no están formalizados. En 1987 se estableció un organismo de investigadores por iniciativa del Departamento de Justicia (rango ministerial); en 1989, se creó un programa nacional de investigación para optimizar los recursos públicos.
- ❖ Proceso institucional de la evaluación
 - Origen de la solicitud: la sociedad civil.
 - Evaluadores: los propios funcionarios o comités extraparlamentarios.
 - Financiamiento: la Confederación y la Asamblea Nacional.
 - Utilización: el Parlamento y la sociedad civil.
- ❖ Características
 - Externas, sumarias, criterios exógenos y metodología formal.

- ❖ Entorno social
La estructura política fuertemente descentralizada inhibe el desarrollo de criterios generales y sistemáticos. Por otra parte, la sociedad tiene otras formas de control, a través de su participación activa en la implementación de gran número de políticas públicas.
- ❖ Difusión
Completamente abierta al público.

Noruega

- ❖ Definición
La evaluación busca garantizar que, a lo largo del proceso de la política pública, haya correspondencia entre los objetivos y el trabajo gubernamental para lograrlos.
- ❖ Condiciones estructurales
Poco favorables. Es un sistema parlamentario en el cual la mayoría, al pertenecer al partido que gobierna, se caracteriza por su prudencia en los juicios sobre el desempeño del ejecutivo. Al mismo tiempo, y dada la conformación del Congreso, la minoría opositora no tiene los medios. Por su parte, la Oficina del Auditor General responde al legislativo, con atribuciones principalmente legales y presupuestales.
- ❖ Papel de la evaluación en las decisiones
Su función es secundaria; se centra en cuestiones de eficiencia, de control al presupuesto y de productividad para algunos programas públicos.
- ❖ Nivel de institucionalización
Modesto y reciente. En algunas instancias gubernamentales se lleva a cabo investigación retrospectiva.
- ❖ Proceso institucional de la evaluación
 - Origen de la solicitud: Parlamento y gobierno.
 - Evaluadores: instancias gubernamentales, instituciones independientes de investigación, empresas de asesoría, grupos universitarios, etcétera.
 - Financiamiento: presupuesto central.
 - Utilización: Parlamento y gobierno.
- ❖ Características
Internas y externas; sumarias, con criterios exógenos. Teoría de evaluación, aunque se recurre con frecuencia a la opinión de expertos (el modelo del *experto* de Monnier, ya aludido en la nota al pie número 38).
- ❖ Entorno social
Existe una disponibilidad creciente de investigadores especializados, pero hay una tradición de cortes administrativas compuestas por fun-

- cionarios, principalmente abogados, que sustituyen las evaluaciones con base en revisiones con múltiples criterios.
- ❖ Difusión
Está abierta en algunos rubros que conciernen al presupuesto, pero el gobierno tiene la capacidad de limitarla en algunos casos, cuando resulta conveniente hacerlo por razones de "interés general".

Conclusiones

Una queja frecuente de los ciudadanos es que los funcionarios no tienen representatividad: ¿quién eligió al director general de crédito público de la Secretaría de Economía? Sin embargo, una decisión de ese personaje puede afectar a miles de gobernados con todo y sus bolsillos. Los funcionarios trabajan encerrados en sus despachos y toman decisiones que afectan a los gobernados. Cuentan con la distancia protectora del escritorio y se aíslan tras los obstáculos físicos y simbólicos de las oficinas públicas; se esconden detrás del anonimato de las instituciones del Estado; y con la complicidad de los demás funcionarios de arriba y de abajo de la jerarquía, los funcionarios que deciden, que actúan o se inmovilizan con indiferencia, gozan de una fuerte dosis de impunidad.

Por ello, es frecuente que a los funcionarios se les reclame porque su nombramiento depende de sus superiores (el jefe del gobierno o los miembros del gabinete) sin pasar por el escrutinio público, por lo que no pueden ser fácilmente cuestionados. Con dificultad pueden ser llamados a rendir cuentas acerca de sus actuaciones. En realidad, los ciudadanos tienen pocas posibilidades y recursos legales para hacerlos responder en forma efectiva por sus acciones y pedirles explicaciones amplias y razones convincentes. Desde el punto de vista de la sociedad, esto puede generar la triste paradoja de que mientras alimenta al Estado con los impuestos que paga, tiene que soportar al mismo tiempo autoridades públicas a las que no les puede pedir cuentas ni grados de responsabilidad. Y es que el recurso ciudadano que sirve por excelencia para premiar o castigar a los gobernantes, el voto, no es atribuible a la mayoría de las autoridades públicas. Y cuando un funcionario es elegible, el periodo que existe entre una elección y la siguiente es demasiado prolongado, lo cual deja manos libres al gobernante por largo rato.

Una de las virtudes de integrar institucionalmente la evaluación en el ciclo de las políticas públicas es que permite cuestionar las acti-

vidades de esos funcionarios. Si la evaluación de un programa gubernamental es obligatoria y se lleva a cabo por un tercero, dentro de un marco de criterios de evaluación claros, por lo menos se puede discernir acerca de la conveniencia de continuar con el programa o suspenderlo, y se puede calificar o descalificar la actuación de las autoridades que lo decidieron y ejecutaron. De esta manera, la evaluación obliga a los funcionarios a mejorar su desempeño público en sus actuaciones y en la utilización de los recursos escasos. Sin embargo, para que la evaluación funcione como un medio efectivo de control de las acciones públicas, deben cumplirse tres condiciones: 1) que el proceso de evaluación esté implantado en forma institucional y que sea vigilado por lo menos por una instancia del Estado distinta al organismo ejecutor; 2) que las conclusiones de la evaluación del desempeño de la unidad gubernamental queden al alcance de los ciudadanos, y 3) que el marco legal existente garantice los mecanismos de verificación, control y juicio para que, en caso necesario, se sancione al responsable de los excesos y las fallas.

Las razones que hacen deseable la evaluación institucionalizada en los programas del gobierno son también las que, en parte, han obstaculizado su desarrollo: por lo general, las administraciones y autoridades se rehúsan a someter sus decisiones y acciones a la luz evaluadora de criterios que pueden venir a cuestionarlas. Por ello, inclusive en varios países democráticos la evaluación de políticas públicas ha tenido un desarrollo limitado. Por otra parte, debe decirse que la evaluación no es la única forma de plantear en forma efectiva y práctica el problema de la *accountability*. La evaluación es una forma de pedir cuentas al gobierno, pero no es la única. En Suiza, lo hemos visto, las evaluaciones gubernamentales están poco desarrolladas, pero los niveles de control de los actos de autoridad por parte de la sociedad agrupada en asociaciones y en organizaciones civiles son muy elevados y eficaces.

Dice José Antonio Crespo que un elemento esencial de la democracia es su capacidad institucional para pedir cuentas —legal y políticamente— a los gobernantes por la vía pacífica.⁵⁵ Esta revisión de la evaluación en nueve países ha dejado claro por lo menos lo siguiente: el desarrollo de la evaluación como forma de control de la acción gubernamental ha demandado disposición y esfuerzo dentro del propio

⁵⁵ Lo ha escrito en varias ocasiones. Por ejemplo, en el diario mexicano *Reforma* del 6 de marzo de 1995.

gobierno y, de manera determinante, dentro del poder legislativo. La actitud del público en general frente a las evaluaciones, su solicitud o indiferencia, también ha sido un motor fundamental de su desarrollo. Y para que dichos esfuerzos den frutos, ha sido necesario establecer un marco de lucha política institucionalizada y reglas del juego legales y claras para la competencia por el dominio de los aparatos y recursos del Estado. En ocasiones la oposición ha impulsado desde el Congreso el desarrollo de la evaluación; a veces la oposición recién llegada al gobierno ha condenado las acciones del pasado o justificado sus acciones del presente con el recurso de la evaluación institucional. Siempre, el pluralismo y la democracia, si bien no han sido factores suficientes para la evaluación de las políticas públicas, han sido condiciones necesarias.

Anexo. Definiciones útiles

- *Evaluación descriptiva*: registra los cambios generados por una política pública.
- *Evaluación clínica*: explica los efectos de la política pública a partir de sus objetivos declarados y utilizando los criterios y valores oficiales.
- *Evaluación normativa*: explica los efectos de la política con los criterios que el analista de la evaluación elige.
- *Evaluación experimental*: busca las relaciones estables de causalidad entre la política pública y sus efectos, a través de experimentos y ensayos con un grupo tratado que se compara con un grupo de referencia.
- *Evaluación pluralista*: adopta los puntos de vista de varias categorías de sujetos, grupos o personas interesadas por la política pública para establecer una interpretación múltiple, dinámica y consensual de sus efectos.
- *Objetivos*: metas, fines, circunstancias o situaciones que se busca alcanzar, ya sea porque se consideren deseables por sí mismos o porque resulten prácticos.
- *Criterios*: reglas, referencias o escalas que sirven para graduar, interpretar y calificar lo que se observa. Los criterios de la evaluación se llevan a efecto —se operacionalizan— a través de métodos de análisis, observación, registro o medición.

- **Técnicas (o métodos):** procedimientos, medios e instrumentos que permiten poner en práctica la evaluación. Se derivan, generalmente en forma coherente, de los criterios.
- **Valores:** graduación, puntuación, interpretación o calificación de la política pública con base en las referencias de valoración o criterios. A partir de éstos se determinan las características distintivas, se miden los méritos y se calculan los desaciertos de un programa de actuación gubernamental. El valor puede referirse a la importancia, la calidad, la sustancia, la cantidad, la estimación, la utilidad, la justicia, la eficacia, etc., de la política pública.
- **Normas:** preceptos de conducta que gobiernan y dirigen el comportamiento al asegurar la regulación de la vida de los individuos y los grupos dentro de la sociedad. Cuando varias personas aceptan una determinada jerarquización de valores (lo bueno y lo malo, lo superior y lo inferior, etc.) surgen las *normas* (aunque en una organización social, pueden ser definidas impositivamente, por ley).
- **Criterio de eficiencia:** logro de objetivos al menor costo posible.
- **Criterio de eficacia:** logro de objetivos concretos.
- **Criterio de igualdad:** mismo tratamiento a todos los sectores sociales, aunque éstos se encuentren en situación desigual.
- **Criterio de equidad:** busca eliminar la injusticia al favorecer explícitamente a los sectores marginados; se preocupa en particular por las situaciones de desigualdad social, para lo cual integra consideraciones distributivas.
- **Criterio de pertinencia o adecuación:** se refiere a la capacidad de responder de manera satisfactoria a las necesidades o demandas sociales.
- **Criterios endógenos:** definidos a partir de las metas propuestas por los diseñadores de la política en cuestión, por lo que son congruentes con los criterios internos de la institución involucrada.
- **Criterios exógenos:** provienen de consideraciones externas a las que norman y justifican la política pública evaluada.
- **Evaluación interna:** elaborada por instancias que son dependientes de la organización que aplica la política.
- **Evaluación externa:** llevada a cabo por un organismo que no

está integrado y que es autónomo respecto del cuerpo público responsable de la política por evaluar.

- **Evaluación sumaria:** consiste en el análisis de las consecuencias generales de la política en cuestión al poner el énfasis en los efectos finales de la política, después de considerar el estado de cosas anterior (v.g., un solo examen final para evaluar un programa).
- **Evaluación formativa:** permite establecer observaciones y recomendaciones tácticas a los responsables de la política (los que decidieron ponerla en práctica), a fin de corregir desviaciones y optimizar el desempeño del programa (v.g., varias inspecciones parciales cuyos resultados se promedian para evaluar un programa).
- **Métodos o procedimientos formales:** sucede cuando las unidades o instituciones dedicadas a la evaluación recurren a una técnica generalizada (como una teoría reconocida), y definida en forma legal u oficial.
- **Métodos ad hoc (convicción íntima):** sucede cuando las instituciones o unidades evaluadoras adaptan sus técnicas al caso específico en el que se ocupan, sin que haya un procedimiento riguroso y general que cumplirse.

Gestión y organización

Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte

David Arellano Gault

La reforma del gobierno es hoy día un tema recurrente en la literatura sobre gestión pública en Estados Unidos. En el ámbito práctico, el gobierno de Clinton presenta su propia versión: el *National Performance Review*. Después de los cada vez mayores esfuerzos de Kennedy y su grupo de trabajo para perfeccionar la contratación en el gobierno; del equipo de Johnson para aumentar la acción administrativa del Ejecutivo; del sumamente poderoso consejo encabezado por el empresario Roy Ash para proponer mejoras al Ejecutivo con Nixon; del influyente panel para revisar las formas de adquisición federal durante Reagan, el vicepresidente Al Gore lanza en 1993 un ambicioso plan de reforma de la administración pública.

Inspirado por las ideas de Osborne y Gaebler (1992) acerca de “reinventar el gobierno” y del paradigma posburocrático (Barzelay, 1992), el National Performance Review ha desencadenado discusiones respecto de las posibilidades que el enfoque privatizador pueda tener para alcanzar un mejor gobierno. Por lo mismo, han surgido alternativas que defienden una estrategia distinta para encarar el asunto. Propuestas como la “desregulación” (DiIulio, 1993, 1994) y la “revitalización” del sector público (Thompson, 1993) aparecieron en el espectro académico como una crítica a dicha opción de reforma y sugieren otras vías para atacar el problema. Esto no sólo ha permitido analizar el National Performance Review, sino que ha propiciado debates aca-

David Arellano Gault es investigador del CIDE. Actualmente realiza su doctorado en la Universidad de Colorado en Denver.

démicos y metodológicos que están permeando el desenvolvimiento de la administración pública como disciplina en Estados Unidos para los próximos años.

Sin embargo, podría decirse que mientras más se aleja la discusión de las recetas simples del tipo “reinventar el gobierno” más confusión metodológica y práctica se genera. Las conclusiones críticas de las propuestas de desregulación y revitalización parecen apuntar a un callejón sin salida: la situación es muy compleja, los avances serán —en el mejor de los casos— sencillos y las contradicciones y fallas se multiplicarán conforme madure la implementación de cualquier intento. Peor aún, las alternativas, vistas por sus propios exponentes y defensores, son en muchos casos inaplicables (Thompson, 1993, p. 319).

Resulta entonces importante descubrir por qué se genera esta aparente esterilidad de las nuevas propuestas de una escuela que se propuso ser (más allá de un cambio de nombre como insinuó Wildavsky)¹ el renacimiento del pensamiento académico sistemático y metodológico en la arcaica “administración pública”.

Para ello realizaremos una revisión de los argumentos y críticas a tres de las principales corrientes de análisis que es posible encontrar hoy en la gestión pública estadounidense. Comenzaremos por la de la “elección pública” (*public choice*), para seguir después con otras más ligadas a la disciplina de la administración y que denominaremos como “la mejor práctica de investigación” —que integra las ideas de “reinventar el gobierno” y “paradigma posburocrático”— y, por último, a la desregulación y revitalización del sector público.

Por las profundas diferencias metodológicas y de alcance práctico de cada propuesta, las diversas críticas presentadas pueden parecer de nivel discursivo distinto (algunas veces muy teórico como en el de la elección pública, otras muy “pragmático”, como en “reinventar el gobierno”). Creemos, sin embargo, que esto debe ser visto más como parte de las características propias de cada corriente que como un intencionado desnivel en el análisis planteado.

En la última parte de este artículo abordamos el problema de la aparente esterilidad (diagnosticada por muchos de los participantes en la discusión) para plantear una eficaz y viable alternativa de constitución de la gestión pública en Estados Unidos.

¹ “Sustituyendo una palabra, digamos ‘administración’ por ‘gestión’, el viejo mundo de la administración pública va a ser revivido bajo la nueva rúbrica de la ‘gestión pública’” (Wildavsky, 1985).

Elección pública: la burocracia maximizadora del presupuesto

La persistente crisis exegética de la administración pública produjo textos que propusieron revoluciones paradigmáticas. Las concepciones que pretendieron encontrar la naturaleza racional de las decisiones fuera del mercado plantearon continuar en el espacio de las actuaciones con sentido racional en sociedades democráticas (Hayek, 1960, 1978). En la búsqueda de una lógica similar al comportamiento racional individualista del mercado en el espacio colectivo (Arrow, 1951), el papel del Estado fue definido con más precisión en términos de generador de los bienes públicos. Sin embargo, las relaciones entre acción liberal y óptimo de Pareto (Elster y Hylland, 1986) han quedado como una contradicción difícil de resolver.

Pese a esto, en el ámbito de la gestión pública tales proposiciones no quedaron sin eco. El bien conocido texto —y para muchos el inspirador de importantes desarrollos posteriores— escrito por Vincent Ostrom (1972) planteaba una diferenciación entre la administración pública y su paradigma en Estados Unidos. Ostrom establece que a partir de Woodrow Wilson la disciplina se desarrolló pretendiendo ser el cuerpo obediente de la ley y el orden desde el gobierno; sin embargo, en los mismos documentos de los federalistas es posible encontrar una interpretación distinta:

El servidor público en una sociedad democrática no es un servidor neutral y obediente de las órdenes de su amo. Rehusará realizar esfuerzos fuera de la ley para explotar el bienestar común o usar capacidades coercitivas del Estado para afectar los derechos de las personas, pero usará la persuasión pacífica y razonada para llevar a cabo tales acciones (Ostrom, 1972, p. 131).

Ante la posibilidad de explicar la conducta del servidor público partiendo del supuesto de que es un actor con intereses propios, Ostrom abrió la puerta a un estudio más complejo del comportamiento burocrático. Sin embargo, también propuso el sesgo de la teoría por desarrollar: la teoría económica racional.

La teoría de las externalidades, propiedades comunes y bienes públicos, la lógica de la acción colectiva y la empresa pública [...] Los conceptos de industrias de servicio público y federalismo fiscal tendrán prioridad en esta teoría [...] La atención cambiará de la preocupación por la organiza-

ción para preocuparse por las oportunidades que los individuos puedan tener en un ambiente multiorganizacional [...] Una teoría democrática de la administración no estará preocupada por la simplicidad, equilibrio y simetría, sino por la diversidad, variedad y respuesta a las preferencias de los actores. Un sistema de administración democrática depende de la complejidad ordenada de las relaciones sociales (Ostrom, *op. cit.*, p. 132).

Siguiendo la tradición de revisión metodológica que se lleva a cabo en varias disciplinas sociales, la propuesta de Ostrom se ligó a los movimientos teóricos de la economía que propugnaban por encontrar una respuesta a las críticas desarrolladas contra el óptimo de Pareto como regla universal del comportamiento racional eficiente. Buchanan (1972) sugiere observar el problema de las excepciones al principio paretiano no como una grieta significativa en la lógica del modelo en sí mismo, sino como una interpretación errónea en el momento de cambiar de "comportamientos privados" a "comportamientos públicos". La idea de la elección pública surge como un puente entre la conducta de las personas que actúan en un mercado y la de aquellas que lo hacen en el proceso político. Pretender que este último se conduzca exactamente igual que un mercado económico ha sido el error más grave, según Buchanan. El proceso político también tiene su regulador eficiente y su principio rector para lograr la eficiencia óptima, pero las reglas son distintas (McLean, 1987).

En otras palabras, el instrumental de la economía es útil para estudiar el comportamiento político, siempre y cuando se construyan las ecuaciones propias de la racionalidad optimizadora de recursos (también escasos) en el ámbito político (Broeck, 1988).

La elección pública puede ser definida como el estudio económico de decisiones fuera del mercado, o simplemente como la aplicación de la economía a la ciencia política. El objeto de estudio es el mismo: teoría del Estado, reglas para votar, comportamiento del votante, burocracia y así por el estilo. La metodología, sin embargo, es de la economía (Mueller, 1979, p. 1).

Estas ideas en general se fueron concatenando en espacios de tiempo similares y ofrecieron opciones para cada una de las propuestas de la elección pública. Para el caso del comportamiento de los participantes en la administración pública, el trabajo del economista estadounidense Niskanen aportó la idea del "burócrata maximizador de presupuesto", es decir, dio la explicación económica del comportamiento burocrático.

El modelo de la burocracia maximizadora del presupuesto

A partir de una somera revisión crítica de los conceptos de burocracia desde el ángulo económico (propuestos por Mises [1944], Tullock [1965] y Downs [1967]) y del supuesto de que los elaborados por Weber y sucesores no estudiaron con detalle las características del comportamiento económico de la burocracia, William A. Niskanen (1971, 1973, 1975) desarrolló un modelo básico aplicable en sociedades democráticas.

Niskanen parte, pues, de una definición económica de la burocracia, a la que le atribuye dos características:

- 1) Los dueños y empleados de estas organizaciones no se apropian de ninguna parte de la diferencia entre ingresos y costos como ingreso personal.
- 2) Alguna parte de los ingresos de la organización se derivan de otra fuente distinta a la de la venta del producto o servicio.

Esta definición incluye a las organizaciones no lucrativas que reciben un apoyo financiero continuo y excluye claramente a las organizaciones privadas y públicas cuyos ingresos por venta son elevados (servicio público de electricidad y gas, construcción, etcétera).

Adicionalmente, se destaca que las burocracias se especializan en la prestación de servicios que "alguna gente prefiere que sean distribuidos en grandes cantidades en vez de venderse por unidad" (Niskanen, 1971, p.18). Esto permite que una de las más importantes diferencias entre las organizaciones privadas y de gobierno sea el costo de transferencia de membresía de una a otra y no, como es común creer, la naturaleza o grado en que los individuos influyen en las actividades de la organización o el grado de coerción aplicado para obtener los ingresos. En este sentido las burocracias distribuyen servicios que otro grupo de personas ha contribuido a aumentar y que de otra manera se verían sujetos al libre juego del mercado.

Aunado a esto, el hecho de que algunas burocracias entreguen productos y servicios que se caracterizan por tener altos costos fijos de producción o por la dificultad de recolectar tarifas, hace que la definición del resultado que deberían obtener sea, en la mayor parte de los casos, muy difícil de determinar. Por esta razón, es extremadamente complicado establecer parámetros de control sobre las burocracias y otorgar instrucciones claras al burócrata (Niskanen, *op. cit.*, p. 20).

Es lógico entonces que, ante instrucciones ambiguas y la incapacidad

cidad del agente controlador para definir el resultado que se desea en un tiempo determinado, la burocracia tenga una sensible ventaja al establecer el objetivo que se puede alcanzar y los recursos con los que se ha de obtener.

La organización que otorga el dinero depende de una burocracia para generar y entregar determinado servicio y, a su vez, ésta depende de dicha organización al no tener alternativas de financiamiento. En términos económicos esto se conoce como monopolio bilateral.

La burocracia ofrece un grupo de actividades y de resultados esperados a cambio de un presupuesto. Sin embargo, la diferencia de información, y por tanto de poder de definición que tiene la burocracia en esta asimétrica relación, le permite establecer algunas condicionantes.

Desde el punto de vista del burócrata, la relación con su garante de financiamiento puede reducirse a la función de presupuesto-resultado. En términos racionales, el garante de los recursos está dispuesto a incrementar el presupuesto asignado a cambio de una expectativa de resultado mayor. Sin embargo, en algunas ocasiones, también en esta relación estaría dispuesto a dar un presupuesto mayor ante una expectativa de resultado *menor*. Esto porque el garante no tiene un control sobre la definición y el alcance de los resultados. La burocracia, ante esta circunstancia, no tiene como trascendente la opinión y preferencia de los receptores de sus servicios sino, de manera exclusiva, las de su garante (Niskanen, *op. cit.*, p. 27). Asimismo, esto se ve reforzado usualmente por una disparidad importante en la información de que disponen los burócratas y sus garantes. Como regla general, serán aquéllos los que tengan mucha más información. El monopolio bilateral se convierte en monopolio del lado de los burócratas.

En este sentido, la burocracia actuará racionalmente si busca maximizar su presupuesto en razón de salarios, reputación, poder, clientelismo, resultados, sin la necesidad de impulsar cambios y manteniendo la tranquilidad para administrar la oficina. Todas, excepto las dos últimas, son las causas en el modelo de que la burocracia busque sistemáticamente maximizar su relación de presupuesto (*ibidem*, p. 38). La satisfacción del interés público no es la principal motivación del burócrata, ya que el arreglo institucional de las democracias lo obliga a maximizar el presupuesto, sino generar una oferta de satisfacción relativa de su garante, no de su público.

Las propuestas surgidas a partir de estos postulados buscan romper, a través de mecanismos de mercado, el monopolio de información e incertidumbre que la burocracia posee. Se intenta así incrementar

la competencia entre las burocracias mediante la obtención de productos similares y permitiendo a productores privados entrar al proceso; transformar los incentivos de la burocracia para inducir un comportamiento dirigido a la eficiencia y reafirmar el control del proceso de revisión por el presidente y los representantes legislativos de los votantes (*ibidem*, p. 228).

En el ámbito metodológico este modelo ha encontrado apoyos sustantivos en la teoría del agente y el principal al estudiar los comportamientos económicos racionales en el plano organizacional en términos de control de la información, de los recursos y de los premios-castigo.

Reformulaciones y críticas

Las reacciones que este modelo ha provocado son múltiples. Diversos estudios se han desarrollado para probar o encontrar las limitaciones de los argumentos surgidos. Su efecto ha sido innegable en algunos espacios políticos: Thatcher asignó el texto como lectura obligada para los servidores públicos, mientras que Reagan nominó al propio Niskanen para el consejo de asesores económicos de su administración.

Desde el ángulo académico se ha buscado constatar las argumentaciones y supuestos de este modelo, y no obstante lo sugestivo del razonamiento, se han encontrado complejas limitaciones para confirmar las predicciones realizadas a la luz de estos postulados.

Laurence Lynn (1991) se pregunta si en realidad existe un caso donde las aseveraciones del modelo se puedan comprobar. Basándose en el análisis extensivo de diversos ejemplos, llega a la conclusión de que si bien se observa una tendencia de la burocracia a mantener e incrementar su presupuesto, no parece claro que las motivaciones económicas tengan un papel predominante y permanente. Estudios en otras áreas han demostrado que en Estados Unidos es más probable encontrar casos en que se prefiere mantener el presupuesto para aproximarse a pequeños incrementos futuros y evitar así la tentación de incrementos fuertes, cuestión que política y organizacionalmente resulta complicada.

Por otra parte, a causa de la complejidad para definir resultados, la mayor parte de las burocracias se orienta hacia el *input* o, lo que es lo mismo, están orientadas a la actividad. Por lo conflictivo y excluyente de muchos objetivos en el sector público, se trata de establecer un parámetro menos abstracto y más específico, el cual se logra mediante

la determinación de las acciones en los programas. Si bien esto no es totalmente inconsistente con respecto al modelo del burócrata maximizador, el concepto de costo mínimo, la relación insumo-resultado y los incentivos del gobierno para diseminar información acerca del costo son bastante ambiguos en la práctica. La maximización del presupuesto puede ser uno de los medios para optimizar la utilidad de la burocracia, pero las restricciones organizacionales, los elementos políticos de interpretación y las interacciones entre diversos grupos hacen que la función de selección sea más difícil de lo pensado (Lynn, *op. cit.*, p. 68). Los arreglos institucionales y sus contextos generan patrones de recompensa que son, definitivamente, mucho más complicados que el modelo bilateral de Niskanen.

En este sentido, Jonathan Bendor y Terry Moe (1985) proponen una red de interpretación donde los resultados centrales (gubernamentales, presupuestos y eficiencia) están determinados por una serie interdependiente de decisiones en la burocracia, el Congreso y los grupos de interés. A través de este modelo reformulado, los autores llegan a mostrar, contrariamente a las predicciones de Niskanen, que la maximización del presupuesto no conduce ni a la ineficiencia orgánica ni a la sobreoferta endémica y que la maximización de los recursos, susceptibles de ser usados discrecionalmente, puede llevar a la explosión de un presupuesto ampliado en demasía y a la ineficiencia orgánica. En algunos casos, pareciera que esto último es más importante que maximizar el presupuesto.

De la misma manera, algunas propuestas derivadas de la teoría de la organización habían adelantado la idea de que la burocracia no es un cuerpo homogéneo que esté automáticamente sometido a la obediencia de los estratos superiores de la jerarquía. En la década de los años cuarenta, diversos autores de la sociología de las organizaciones discutían las características reales de los actores de la burocracia como agentes interesados. En Estados Unidos, por ejemplo, Merton, Gouldner y Selznick discutieron la realidad organizacional y política de los grupos burocráticos. Selznick (1949) estudió el caso de la organización pública norteamericana Tennessee Valley Authority (TVA), y encontró que los diversos grupos de la burocracia buscan mecanismos para manejar la presión derivada de la dificultad de definir concretamente resultados y objetivos. Así, explica Selznick, existen diversas formas de enfrentar la incertidumbre, y las que él encontró en el caso de TVA fueron de índole ideológico-cultural (permear la organización con una imagen y una "misión") y la cooptación de agentes que pudieran

apoyar las necesidades materiales y de poder de la organización. La actuación burocrática para determinar los espacios de dominación controlables es mucho más compleja de lo que el modelo de Niskanen puede permitir, incluyendo objetivos de ahorro del presupuesto con distintos fines en situaciones particulares.

Aunque la escuela de la elección pública ha hecho explícito que no está intentando estudiar el problema de las organizaciones (como Niskanen lo aclara en su obra), muchas de sus limitaciones en la investigación de campo pueden encontrar referente explicativo en los trabajos de teoría de las organizaciones.

Es indudable, sin embargo, que la escuela de la elección pública ha otorgado un marco referencial formal para el análisis del comportamiento burocrático que hasta ahora había quedado en el plano de los estudios de caso o de generalizaciones teóricas.

Mejor práctica de investigación: eficiencia pública por prescripción privada

A partir de la ola de reproche suscitada respecto a la ineficiencia del Estado, la idea de que la gestión privada lleva la vanguardia en cuestiones de eficiencia y actuación se ha generalizado en algunos círculos.

El ejemplo de Taylor, midiendo con reloj en mano los tiempos y movimientos, o de Mintzberg, cronometrando las actividades relacionadas con la toma de decisiones de los directivos, aparecen como el elemento metodológico base de una propuesta "pragmática" de investigación para mejorar la práctica diaria de los gerentes, supuestamente más allá de ideologías o posturas teóricas abstractas.

Tal ejemplo, a los ojos de muchos, debería de cundir a lo largo del "anacrónico" espacio de la administración pública, tan dada a enciclopedias históricas, análisis sociológicos y legales y propuestas generalizantes cuyo único respaldo está en escudarse detrás de la ambigua frase "por el bienestar público".

Los precursores de la "mejor práctica de investigación" hablan de dar un giro a la tendencia a estudiar los continuos fracasos de la administración pública, dedicándose sólo a los casos de éxito de manera directa y a observar los factores que lo determinaron.

Las propuestas del paradigma posburocrático y de reinventar el gobierno nacen de la constatación (poco sistemática, según algunos [Overman y Boyd, 1994]) de que los casos de éxito en el sector público

se deben a personas emprendedoras y sabias que desarrollaron técnicas de gestión privada para el sector público (competencia y orientación hacia el mercado básicamente) vía investigaciones desarrolladas según esta filosofía.

El paradigma posburocrático

Basado en el estudio de un caso en particular en el estado de Minesota y apoyado por el Programa de Innovaciones en el Gobierno Estatal y Local de la Fundación Ford y de la Universidad de Harvard, Michael Barzelay intenta generalizar una propuesta posburocrática como modelo a seguir en el futuro.

Al documentar la experiencia exitosa del programa STEP (Striving Toward Excellence in Performance) en el estado de Minesota en la década de los ochenta, Barzelay estudia la incorporación de mecanismos de mercado y de competencia para resolver graves problemas de desperdicio y lentitud en la actuación de diversas agencias estatales, básicamente derivados del erróneo control y decisión en las estructuras del *staff* del gobierno (Barzelay y Armajani, 1990).

A través de ejemplos “típicos”, como el de máquinas que fueron solicitadas y que llegan cuando ya no son necesarias o cuando son obsoletas, o que habiendo pedido una especificación, por razón de costos, se compró otra que no servía, Barzelay introduce la necesidad de una transformación de la forma en que la burocracia actúa.

El paradigma burocrático enseña, según Barzelay, que la eficiencia de la acción se debe a la delegación específica de autoridad y a la ejecución de procedimientos y reglas de una manera uniforme (Barzelay, 1992, p.5). El ejercicio del presupuesto está basado en la idea del gasto y el ahorro, no en términos del objetivo y de la manera más eficiente de alcanzarlo. De esta manera, Barzelay diagnostica un agotamiento de dicho paradigma ante la complejidad de los contextos de acción de cualquier gobierno moderno.

Ante una sociedad exigente y demandante, el “paradigma posburocrático” va tomando forma:

1) Las agencias burocráticas se enfocan hacia sus propias necesidades y perspectivas. Una agencia posburocrática, hacia las necesidades y perspectivas del “cliente”.

2) Una agencia burocrática se define a sí misma tanto por el monto

de recursos que controla como por las tareas que desempeña. Una agencia posburocrática u “orientada al cliente”, por los resultados que alcanza para sus clientes.

3) Una agencia burocrática controla los costos. Una agencia “orientada al cliente” crea valor neto sobre aquéllos.

4) Una agencia burocrática depende de la rutina. Una agencia posburocrática modifica las operaciones en respuesta a las cambiantes demandas de sus clientes.

5) Una agencia burocrática lucha por su feudo. Una agencia posburocrática compite por negocios.

6) Una agencia burocrática insiste en seguir procedimientos estandarizados. Una agencia “orientada al cliente” construye decisiones en sus sistemas de operación para servir a un propósito.

7) Una agencia burocrática anuncia políticas y planes. Una agencia posburocrática instrumenta una comunicación de doble vía con sus clientes para revisar y definir su operación estratégica.

8) Una agencia burocrática separa el trabajo de pensar y el de hacer. Una agencia posburocrática impulsa a sus empleados a realizar ajustes para incrementar el servicio y el valor otorgado a los clientes. (Barzelay, *op. cit.*, pp. 8-9).

Los valores de las agencias públicas deben dirigirse hacia nuevas palabras: cliente, calidad, valor, servicio, incentivos, innovación, flexibilidad e impulso a la discrecionalidad de sus empleados (Barzelay, 1994).

A la luz del ambiguo concepto de “interés público”, la generalidad de las acciones de la burocracia difícilmente alcanzan a observar las necesidades reales que supuestamente deben resolver. Y en vista de la demanda cada vez más clara de acción eficaz de las administraciones públicas, este enfoque no puede continuar, según Barzelay.

El paradigma posburocrático requiere de cambiar variados y complejos valores:

a) Del interés público al del valor de resultado de los clientes.

b) De una visión eficientista a una que imponga la calidad y el valor de resultado como criterio.

c) De la administración de cosas a la producción de servicios.

d) Del control de los recursos y los gastos a la de impulsar, ganar y obtener la confianza del público sobre el manejo de los recursos a través del compromiso.

e) De la especificación de funciones, autoridad y estructura a la identificación de misión, servicios, clientes y resultados.

f) De justificar costos a entregar valor.

g) De obligar por responsabilidad a construir responsabilidad.

h) De seguir reglas y procedimientos a comprender y aplicar normas, identificar y resolver problemas y mejorar continuamente procedimientos.

i) De operar sistemas administrativos a realizar una separación de los servicios del control, construir apoyo a las normas, expandir las elecciones de los clientes, impulsar la acción colectiva, proveer incentivos, medir y analizar resultados y enriquecer la retroalimentación (Barzelay, 1992, p. 118).

Reinventar el gobierno

A partir de las diversas olas privatizadoras y minimalistas que cundieron dentro y fuera del gobierno en Estados Unidos, y muy probablemente por el desencanto de los resultados limitados de tales propuestas, un grupo de académicos surgidos de las escuelas de negocios comenzaron a plantear la aplicación de técnicas de la administración privada a la administración del gobierno.

Formulan un “nuevo paradigma” social:

Si el liberalismo tradicional fue la tesis y el conservadurismo de Reagan su antítesis, el desarrollo en los capitolios estatales de Estados Unidos ofrece un vistazo a la nueva síntesis, un paradigma que simboliza el próximo realineamiento generacional de la política estadounidense, como el progresivismo simbolizó el liberalismo del *New Deal*. La tesis, en su forma purista, veía al sector privado como el problema y al gobierno como la solución. La antítesis, nuevamente en su forma extrema, veía al gobierno como el problema y al sector privado como la solución. La síntesis redefine la naturaleza de ambos, el problema y la solución. Define el problema como nuestro papel cambiante en el mercado internacional. Define la solución como nuevos papeles y nuevas relaciones entre nuestras instituciones nacionales [S]i la tesis era el gobierno como solución, y en la antítesis el gobierno era el problema, en la síntesis es el socio (Osborne, 1988).

Para crear al nuevo “socio”, sin embargo, es necesario realizar una transformación radical, convertir al gobierno en un espacio de

acción eficiente y eficaz, con tecnologías de punta y con actitudes empresariales. En otras palabras, hay que reinventar al gobierno.

Realizarlo es una tarea de prescripción de las medidas adecuadas que permitan cambiar el procedimiento y la actitud para hacer las cosas en las administraciones públicas. Osborne y Gaebler (1992) proponen diez medidas sustantivas:

1) Hacer del gobierno un catalizador, dirigir el timón en vez de remar. El gobierno ha demostrado que por su tamaño y su complejidad es un muy ineficiente realizador. El papel del gobierno no es hacer, sino dirigir estratégicamente, encontrando las vías y los caminos por los cuales conducir la acción colectiva. El gobierno liberado de la pesada carga de administrar la entrega de servicios (que bien pueden hacer otras organizaciones) puede ocuparse de experimentar y buscar alternativas flexibles para redirigir los recursos. La privatización puede alcanzar prácticamente a todos los rincones de la administración excepto uno: la gobernación.

2) El gobierno pertenece a la comunidad. El gobierno debe posibilitar y facilitar la acción de ésta para resolver los problemas, no entregarle servicios para pretender resolverlos. Las administraciones públicas desarrollan programas de asistencia del gobierno a las comunidades, que en realidad son definidas desde las élites diseñadoras de política pública y que, peor aún, son implementadas tomando como parámetro de la decisión las prioridades de la burocracia. Es la implantación de programas de gobierno vista como un favor hacia las comunidades y los ciudadanos, cuando en realidad son éstos los “propietarios” de los gobiernos y los programas o acciones deben ser desarrollados con su participación. Las organizaciones comunitarias tienen una serie de ventajas sobre las agencias burocráticas: conocen mejor lo que se necesita, son más flexibles y pequeñas, son más creativas por lo general y se enfocan a lo prioritario.

3) Cuando el gobierno debe entregar y diseñar un servicio tiene que enfrentarse a la competencia. Ésta obliga a las organizaciones y agencias a pensar en el cliente, a premiar la innovación y no al procedimiento. Las agencias públicas pueden competir con otras, públicas o privadas, e incluso llevar a la competencia entre ellas a agencias privadas.

4) Las agencias de gobierno deben ser guiadas por el cumplimiento de una misión, no por reglas. Las agencias públicas, pretendiendo asumir la responsabilidad del manejo de los recursos públicos ante la so-

ciudad (*accountability*), han desarrollado (y se han visto muchas veces en la necesidad de obedecer) un sinnúmero de reglas. A la larga, la regla se convierte en el patrón para la acción y el objetivo para el que se definió la acción queda relegado. Evaluar y monitorear a las organizaciones por sus resultados respecto a una misión más que por los gastos de los recursos es un paso necesario para tener un gobierno eficiente. Las organizaciones dirigidas a una misión son más eficientes y producen mejores resultados que las guiadas por reglas. Asimismo, el desperdicio y el malgastar se reducen. El sistema de control y fiscalización debe ser transformado no sólo para observar en qué se gastó el dinero, sino en qué forma y nivel se alcanzaron los resultados deseados.

5) Relacionado íntimamente con el punto anterior, podemos decir que en general un gobierno que se evalúa por sus resultados y no por la forma en que gasta sus recursos permite generar una dinámica flexible de acción, donde alcanzar un objetivo no es una rutina sino un reto que requiere inteligencia y habilidad. El gobierno debe ser evaluado en términos de su éxito y no sólo en términos de su honradez.

6) Las agencias de gobierno deben cumplir con las expectativas y satisfacer las necesidades de sus clientes, no las de la burocracia. Los ciudadanos pueden ser considerados, en el momento de entrar en contacto con una agencia pública, como el cliente. Es sobre sus necesidades que las agencias públicas deben actuar y el desarrollo de métodos de calidad total en la observancia de dichas necesidades debe convertirse en la regla. La revolución cultural del gobierno es en esencia poner a los clientes primero, generar un nuevo sistema de control de responsabilidades y despolitizar las decisiones de provisión de servicios.

7) Un gobierno empresarial debe generar recursos en vez de gastarlos. Producir ganancias para el uso público es una idea sustantiva de este nuevo paradigma. El gobierno también puede crear beneficios económicos derivados de su actuación, los cuales a su vez le darían una mayor capacidad para mejorar los propios servicios y crear un círculo virtuoso. Muchos administradores públicos se verán transformados en empresarios públicos, enseñarán continuamente cómo otorgar mejores servicios y tendrán los recursos y la motivación para hacerlo.

8) La labor de dirigir implica una acción superior a la correctora o curadora: la prevención. El gobierno tradicionalmente se ha enfocado a la solución de problemas que ya existían: si había crimen, incrementa el número de policías; si había más incendios, adquiere más camiones de bomberos. Pero con ello no se resuelve nada y, en la mayor parte de

los casos, en poco tiempo tales mejoras se ven sobrepasadas por una realidad donde la causa básica sigue existiendo. Las agencias públicas deben planear sus acciones para participar en el entendimiento y la solución de las dificultades y para atacar de raíz y prever futuras transformaciones del fenómeno que deriven en problemas nuevos.

9) El gobierno debe descentralizarse y pasar de la acción por jerarquía a la acción por trabajo en equipo. Los servidores públicos tienen que participar en el diseño de agencias descentralizadas sobre las que ellos mismos tendrán el control y la responsabilidad de dirigir con una misión y recursos específicos. Esto permitirá establecer una relación innovadora y creativa en el trabajo público, invirtiendo en los empleados y generando un nuevo servidor público.

10) El gobierno debe orientarse por el mercado, observándolo e impulsándolo como generador básico de eficiencia. Las decisiones de acción del gobierno se plasman tradicionalmente en programas que, por lo general, se guían por compromisos y no por la satisfacción del cliente, lo que fragmenta el servicio y lo condena a muerte por inanición política. Se debe estimular las mejores decisiones regulando el mercado con incentivos y otorgando información a los clientes para que decidan qué programas y acciones se requieren desde el gobierno. Tratar con las externalidades en una economía de mercado precisa de una inteligente política de información y dirección más que de comando y obediencia a reglas rígidas.

Límites y críticas

A la luz de las diversas experiencias de reforma que en Estados Unidos se han intentado continuamente desde hace décadas, algunos escépticos critican el National Performance Review, un programa que tiene como asesor a Osborne, uno de los creadores de la idea de reinventar el gobierno. Tal idea está siendo llevada a la práctica con fuerza política, lo que permite obtener una gama más amplia de críticas y análisis.

DiJulio, Garvey y Kettl (1993) sugieren hacer una revisión desapasionada del enfoque de administración privada aplicado a la administración pública. Las propuestas de reinventar el gobierno poseen una fuerza para la acción envidiable, con ideas que, en general, nadie podría rechazar (¿quién se opone a un gobierno que trate bien a los ciudadanos?). Sin embargo, las buenas intenciones no son suficientes. En primer lugar, habría que reducir el simplismo que pone en blanco

y negro la actuación de la burocracia. Es necesario separar, dicen estos autores, lo que el gobierno debe hacer de lo que hace bien. Lo que los críticos llaman desperdicio, fraude y abuso son, muchas veces, programas bien administrados, pero regidos por valores distintos a los de la iniciativa privada. Las soluciones construidas según una idea técnica esconden diferencias de políticas competitivas entre intereses dispares. Nadie debería sorprenderse entonces cuando los resultados que se prometieron no son alcanzados o cuando se realizan cambios en las estrategias por la necesidad de recomodar esferas de influencia (DiIulio, Garvey y Kettl, *op. cit.*, p. 9).

Aparte del error que implica apresurar los juicios, estas propuestas nacidas de las escuelas de negocios privados, también se han apresurado a actuar, la mayoría de las veces ingenuamente. La implementación de los programas gubernamentales involucran la coordinación y confrontación de muchos grupos e intereses. Pretender que una idea de sentido común, poderosa y bien intencionada, va a obtener resultados por sí misma es bastante arriesgado.

La mayor parte del trabajo de Osborne y Gaebler (y de Barzelay sólo el de Minesota) está sustentada en casos de aplicación exitosos. Realizados según la filosofía de la "mejor práctica de investigación", estudian las políticas que han presumido como las adecuadas, que se han aplicado y, además, han tenido éxito. Sin embargo, como práctica de investigación, esta idea deja mucho que desear pese a la cantidad de análisis que se están desarrollando en nombre de dicha corriente. Overman y Boyd (1994) y Cabrero y Arellano (1993) apuntan importantes consideraciones al respecto. Primera: no aprende de la experiencia ya que no considera los casos particulares donde el éxito no puede ser evaluado a largo plazo, sino sólo aquéllos definidos por el investigador de acuerdo con sus fines. Innovaciones y logros de hoy se convierten, regularmente, en problemas del mañana. Segunda: la transferencia de las experiencias es una ilusión. Cada caso se desarrolla en condiciones específicas, donde los diversos factores se combinan de formas únicas. El peso de determinados elementos, desde suerte y azar hasta liderazgo, convierte los sucesos en experiencias a considerar pero no en modelos para repetir. Más aún, este tipo de prácticas que obtienen conclusiones de sentido común, no es una teoría que se pueda probar (Overman y Boyd, 1994, p. 79).

El poco tiempo que se dedica al estudio de otras visiones teóricas que han tratado de explicar el fenómeno no lleva a hacer descubrimientos sino a reinventar teorías. Así, se retoma el "uso de los incen-

tivos de mercado para obtener resultados públicos" considerado ya, por ejemplo, en Dimock (1959) y en Schultz (1977), a través del título "gobierno orientado al mercado". Aun en el caso de que las burocracias se guiaran por este criterio, pareciera que las razones de innovación en el sector público requieren, además, de una transformación en la forma en que se entienden las estructuras de las organizaciones públicas (Thompson, 1969). Más allá, habría que comprender ampliamente las relaciones interorganizacionales, intergrupales e interpersonales que a fin de cuentas desarrollan la interpretación sobre los criterios generados (Britan, 1981). No existen criterios sin interpretación y no existe interpretación sin interrelación de actores: "Estas investigaciones obtienen sus principios posburocráticos de partida, saben qué buscan aun antes de llegar ahí, y entonces velozmente descubren la validez de sus ideas" (Overman y Boyd, *op. cit.*, p. 79).

En los estudios de Osborne, Gaebler y Barzelay se violan claramente los principios de validación científica. Respecto a la validación interna, existen obvios problemas de maduración, selección, interacción y efectos de reacción a las medidas prescritas, y se confunde continuamente selección con tratamiento. Ignorando la historia y dedicándose simplemente a la descripción de prácticas exitosas, desarrollan casos donde la demostración de la complejidad queda ausente, donde en vez de ver una realidad intrincada de actores (como función metodológica de los casos) se observan transparentes "películas" sobre el camino hacia el éxito que se convierte en "sagas" y leyendas de innovación.

Desde el ángulo de la teoría de las organizaciones es posible decir además que la propuesta posburocrática no es tal. Weber (1969) planteó que la burocracia es una forma técnica-ideal de dominación donde la obediencia tiene la probabilidad de encontrarse en la medida en que el aparato administrativo entienda que las órdenes provienen de una instancia impersonal y legal. Gracias a esta impersonalidad-legal, la burocracia puede entonces decidir neutralmente, desde la perspectiva imparcial de la racionalidad técnica. Este tipo ideal se desea superar con otro, o tal vez con ninguno, en la literatura actual (Clegg, 1990), en la medida en que se acepte que uniformar la realidad hace imposible cualquier decisión racional unitaria, entonces la comprensión de las múltiples racionalidades e irracionalidades se hará necesaria. La posmodernidad tiene muchas interpretaciones, pero es exactamente la idea de la complejidad de interacciones y relaciones entre agentes lo que la caracteriza.

Esto está lejos de suceder en la propuesta “posburocrática” de Barzelay, donde lo más que se propone es elevar el grado de racionalidad unitaria impersonal. Ir de aquella legalidad planteada por Weber hacia una racionalidad todavía más impersonal: la del mercado y su lógica. Así, en vez de tener una *posburocracia* tenemos en realidad una *ultraburocracia* racional por la lógica impersonal de la competencia y la agregación de preferencias en el mercado libre (Abrahamsson, 1977). Lo más probable es que a esta idea de ultraburocracia le pase lo mismo que a la burocrática: que sea sobrepasada por una realidad de actores conflictivos y racionalidades múltiples encontradas en la lucha por el control de las incertidumbres organizacionales y políticas (Crozier y Friedberg, 1977).

Desregulación y revitalización del sector público: liberar la discreción vs. la necesidad de control

Ante el embate emprendedor de los mecanismos de mercado aplicados al sector público, surge una voz crítica que pretende ver la complejidad del fenómeno y del objeto de la gestión pública.

A la luz de las limitaciones y sobresimplificaciones de la teoría minimalista del Estado sustentada en la idea de la elección pública, y ante el exceso de retórica semiacadémica y oficial (en este caso con el lanzamiento del National Performance Review), un grupo de estudiosos reconocidos en el área de gestión pública se han propuesto diseñar una alternativa de reforma y redefinición del sector público estadounidense.

Aceptando que las formas de observación y actuación tradicional de las burocracias han sido por demás ineficientes y que ya no es posible justificarlas en defensa del sector público, se propone observar la necesaria incorporación de la discrecionalidad de los agentes gubernamentales para generar innovación y flexibilidad en el logro de los proyectos públicos.

La diferencia, sin embargo, está en que como punto de partida se habla de eliminar la sobreconfianza en la retórica y de la necesidad de desarrollar estudios más sistemáticos, más allá de la sesgada y poco defendible, en términos metodológicos, “mejor práctica de investigación”.

En otras palabras, los autores que hoy defienden la idea de desregulación y revitalización del sector público no pretenden desarrollar una agenda prescriptiva de reforma del sector, sino más bien servir de interlocutores para atacar el problema y evitar sobresimplificaciones,

sean éstas formalistas (como en el caso de la elección pública) o sobre el exceso de retórica en las políticas orientadas al cliente y al mercado (como en el caso del paradigma posburocrático y el de reinventar el gobierno). El centro analítico es el mismo: poner procedimiento y método sistemático, empírico y escéptico a la investigación y formulación de propuestas de reforma del gobierno.

Desregulación: discreción vs. control

Desregulación del sector público significa la transformación del personal y de los procedimientos para procurárselo de manera tal que se incremente la capacidad discrecional de los empleados públicos (DiIulio, 1994).

La idea central es que el reinventar el gobierno o el cambiar procedimientos para que sean dirigidos por la lógica de la competencia y el mercado no es sino una frágil solución a un gran problema, y el gran problema del sector público debe ser entendido como el de la complejización de las fronteras con que la acción gubernamental se está enfrentando (Kettl, 1994, p. 177). Según esta propuesta, las prescripciones de la posburocracia y de reinventar el gobierno no parecen comprender, y mucho menos las de la elección pública, que lo que se vive es la complejización de las relaciones privadas y gubernamentales, públicas y sociales. La especialización que la era moderna recomendaba como la solución a problemas complicados se ha convertido en una pesadilla en situaciones en que la cantidad y calidad de los elementos exigen la concurrencia de diversas disciplinas y rangos, tanto horizontal como verticalmente.

Actualmente, una acción gubernamental tiene que aceptar y reconocer que al atacar un problema (por específico que parezca) involucra numerosas agencias y variados niveles de gobierno, así como intrincadas redes de relaciones público-privadas.

Si el paradigma burocrático había enarbolado la idea de un actor especializado en problemas diferenciados, las propuestas de elección pública, reinventar el gobierno y del paradigma posburocrático realizan una acción semicorrecta —liberar a los actores de trabas innecesarias— sobre un diagnóstico parcial.

Es necesario generar una dinámica diferente en el sector público donde sea posible realizar integraciones verticales y horizontales de problemas complejos y singulares. El redescubrimiento de las institu-

ciones (Kettl, *op. cit.*, p. 185) es fundamental en este sentido. El gobierno no es un participante más entre otros en un mercado, es el que tiene la responsabilidad de perseguir el interés público. Y para ello está constituido por organizaciones que interactúan y se interrelacionan de múltiples maneras. La importancia de las organizaciones se ve reducida por propuestas que se enfocan hacia los procesos y que descubrirán en el momento de su implementación que existen actores e intereses, relaciones y vínculos comportamentales que definen los resultados.

Por ello, en el corazón de este planteamiento se encuentra la idea de liberar a los actores de excesivas restricciones, ya que una mayor flexibilidad permitirá que los flujos organizacionales mejoren su calidad y generen alternativas.

La grave preocupación por la responsabilidad y por evitar la corrupción y el gasto excesivo ha llevado a desarrollar controles impresionantes sobre casi cualquier actividad o decisión que un servidor público deba desarrollar. La fragmentación y desconfianza que este proceso ha propiciado tiene un síntoma muy particular: los empleados de gobierno son los grupos más desmotivados, temerosos de tomar iniciativas e incapaces de aproximarse a actividades innovadoras. En pos de la responsabilidad (*accountability*), se ha atado de manos y pies a los empleados de gobierno (Thompson, 1993, pp. 3-7).

Destacar el resultado sobre el control, la confianza sobre la supervisión y la innovación sobre el cumplimiento de metas será tarea de un proceso de redefinición de las relaciones entre gobernantes y gobernados, representantes y funcionarios.

Las propuestas específicas que diversos autores han sugerido abarcar opciones parciales que deben ser mejoradas para alcanzar la meta de un empleado público más discrecional pero confiable:

- 1) El gobierno federal debe mejorar su capacidad de información y análisis, estableciendo sólidos sistemas de información de la administración financiera que posicionen a los empleados federales en una base tecnológicamente sólida para vincular gasto con resultado.
- 2) Mejorar el sistema de administración financiera para conocer en qué se está gastando el dinero, para qué proyectos y con qué resultados.
- 3) Mejorar la tecnología usada en el gobierno.
- 4) Vincular claramente presupuesto con resultados.
- 5) Implementar el servicio a clientes y la administración de calidad total en aquellos espacios donde sea posible y lógico.

6) Tener observadores de los resultados.

7) Recuperar la esencia de la acción pública que dice que los ciudadanos son los que pagan los impuestos. La primera responsabilidad de las agencias de gobierno no es con los clientes (que pueden cambiar sus parámetros y criterios para definir lo que les beneficia) sino con los ciudadanos en general (DiIulio, Garvey y Kettl, 1993, pp. 42-52).

Límites de la desregulación

Como era de esperarse, la idea de la desregulación ha levantado críticas relevantes sobre el formalismo de la elección pública y el exceso de una visión prescriptiva en las ideas de reinventar el gobierno y el paradigma posburocrático. Sin embargo, la carencia de propuestas precisas y claras es evidente. Al contrario de las otras corrientes, que cuentan con métodos y representantes homogéneos, en ésta se han amalgamado académicos y practicantes cuyo único elemento común es que no están de acuerdo con el simplismo de la reforma y con el pobre sustento metodológico de las visiones que la nutren. Es notable que, a partir de esto, las propuestas sean sumamente vagas y las propias críticas que habían desarrollado se conviertan en obstáculos.

Así, por ejemplo, Dubnick (1994) desarrolla el argumento de la capacidad de resistencia de la burocracia para redirigir o incluso derrotar cualquier esfuerzo de reforma. La elección pública ha mostrado formalmente algo que se sabía ya en los espacios de la sociología y la teoría de las organizaciones desde hacía décadas: la burocracia es un cuerpo interesado de actores. Y pese a lo que dicen Osborne, Gaebler y Barzelay, los métodos burocráticos siguen siendo una importante opción para resolver problemas complejos. Las estructuras burocráticas pueden incluso establecer relaciones que actúen como medios a través de los cuales los cambios pueden ser procesados.

Desarrollar una opción viable de reforma ante la evidencia de la fuerza de la burocracia como organización es tarea académica y práctica de gran envergadura. Ante esto, el propio Dubnick apenas propone tímidamente el estudio de las culturas organizacionales para redirigir agencias en casos específicos y concretos (Dubnick, *op. cit.*, p. 274).

En otro ejemplo, Donald Kettl (1994) constata la dificultad de volver a definir racionalmente las cuasiinfinitas relaciones intergubernamentales que se generan en la acción de los gobiernos modernos. Esta complejidad deja sin oportunidad cualquier esfuerzo de reforma,

Cuadro 1. Elementos básicos de las corrientes de la gestión pública

<i>Elemento</i>	<i>Paradigma burocrático</i>	<i>Burocrata maximizador</i>	<i>Mejor práctica de investigación</i>	<i>Desregular el gobierno</i>
<i>Acción del gobierno</i>	Interés público	Provisión de bienes y servicios	Servir al cliente	Resolver problemas
<i>Características</i>	Profesional, técnicos	Maximizador de presupuesto	Empresarios públicos	Adaptativos a las circunstancias
<i>Formas de trabajo</i>	Por procedimiento	Buscador de oportunidades para obtener más presupuesto	Orientado al mercado y la eficiencia	Matricial
<i>Administración</i>	Por supervisión y control	Orientada al otorgador de presupuesto	Calidad total	Control y flexibilidad

por más desarrollado que sea. Kettl concluye redescubriendo la paradoja de la acción gubernamental (expuesta ampliamente, por cierto, desde la década de los cuarenta por Merton [1940], Selznick [1949] y Crozier [1964]):

La estructura administrativa en que el gobierno constantemente descansa para entregar servicios y bienes añade otro nivel de complejidad. Personal, presupuesto y otros sistemas de administración están desarrollados en el supuesto de la entrega directa del servicio. Las redes destruyen tal supuesto. Además, la procuración de procedimientos específicamente desarrollados para manejar la producción, usualmente no sirven bien al gobierno. Frecuentemente existe una preocupación por crear e incrementar la competencia y muy poca atención a los resultados que la competencia produce. Esto conduce a una paradoja. Mientras más difícil es para un gobierno definir y controlar sus objetivos, más descansa en el desarrollo de procedimientos. Mientras más se enfoca a estos procedimientos, menos parece enfocarse en resultados y más distante puede aparecer de los ciudadanos y sus preocupaciones. El resultado es gran incertidumbre acerca de lo que el gobierno realmente logra y una enorme dificultad en discernir sus resultados (Kettl, *op. cit.*, p. 189).

Una importante paradoja ataca las propuestas de desregulación y revitalización: han puesto a discusión la complejidad de la transformación, la fuerza de la burocracia como organización para adaptar y dispersar los ataques que pretenden cambios radicales y la incertidumbre de los resultados de cualquier prescripción. Sin embargo, han expuesto esta complejidad de tal manera que hacen de cualquier propuesta de reforma algo demasiado simple para atacar problemas tan grandes.

La gestión pública estadounidense, y aun los defensores de la desregulación, aún confían ampliamente en la capacidad de transformación racional a partir de un plan premeditado y de estrategias innovadoras. Sin embargo, sus propios análisis les llevan a la conclusión de enfrentarse a un problema demasiado complejo para el cual no tienen una respuesta global.

La visión desreguladora, sin embargo, tiene gran riqueza si se percibe, más que como una propuesta integral, como un espacio de crítica a las simplificaciones formalistas y prescripcionistas de las otras corrientes.

Crisis de la gestión pública estadounidense

Como se ha podido observar en esta revisión crítica de lo que consideramos las corrientes sustantivas de la gestión pública estadounidense, los extremos alternativos se encuentran en el espectro analítico. Por un lado observamos una tendencia a la prescripción de soluciones sustentadas en débiles procesos metodológicos pero con fuertes dosis de sentido común renovado. Por el otro, una propensión a impulsar la gestión pública al análisis sistemático de la complejidad de la acción del gobierno, defendiendo parámetros metodológicos que van de la rigidez del marco económico al de la ambigüedad del conflicto y los comportamientos sociológicos de la burocracia.

Ideas como “reinventar el gobierno” y “paradigma posburocrático” tienen la gran ventaja de ser rápidamente comprensibles, pues eludiendo las cuestiones de complejidad invocan las soluciones “racionales” de sentido común que cualquier persona puede entender. Sus ideas son fáciles de implementar y los conceptos son llamativos. Sin embargo, es claro que metodológicamente dejan mucho que desear, porque construyen listas de los elementos básicos de acción sin considerar lo complicado de las relaciones intergubernamentales y de éstas con las diversas instituciones de la sociedad moderna. Al escoger casos *ad hoc*, y comprobando lo que ya sabían que iban a encontrar, esconden las dinámicas conflictivas y llenas de incertidumbre de la acción burocrática. Tales problemas se multiplicarán en el momento de la implementación, cuando las buenas intenciones se enfrenten a las inercias, luchas de poder y reacomodo de fuerzas que cualquier movimiento en las áreas de influencia generará sobre los espacios de diversos grupos.

En el caso de ideas como “el burócrata maximizador” se incorporan importantes métodos cuantitativos al estudio del comportamiento del sector público. Los modelos de este tipo tienen reglas establecidas para la constatación empírica de los supuestos y los resultados, cuestión que ha sido ampliamente relegada en la historia de la disciplina. Un importante espacio para la investigación positivista, basada en la comprobación objetiva de datos, se abre con esta visión. Sin embargo, los alcances son muy limitados. Manteniendo los reducidos parámetros del modelo, los análisis posibles se reducen a casos muy delimitados, casi abstractos, difíciles de aplicar en realidades complejas. Éstas pueden ser estudiadas si se flexibilizan los supuestos del modelo y se agregan otros no cuantitativos, pero de esta manera la riqueza metodoló-

gica cuantitativa que se pretendía pasa a segundo plano, y la frontera entre discurso y elemento del modelo se hace confusa.

Para el caso de la “desregulación y revitalización del sector público” lo que tenemos, más que una corriente con un método, es una amalgama de propuestas con una actitud. La actitud es crítica y analiza los casos en que la simplicidad de las prescripciones de sentido común han terminado en sonoros fracasos y donde los análisis teóricos (tan relegados por estas visiones) ya han discutido, a veces desde hace décadas, sobre las mismas propuestas ahora reprocesadas. Este espacio crítico pugna por una visión de la gestión pública que contribuya a mejorar la acción de los agentes del gobierno balanceando ciencia y arte, pero con sistemático respeto por la objetividad y la necesidad de comprobar y constatar lo teóricamente observado (Lynn, 1994). La idea central que invocan (otorgar mayor discrecionalidad a los burócratas para generar una acción más flexible y emprendedora) es relativizada por los mismos participantes como algo deseable pero sumamente complejo, por lo que hará falta mayor discusión y análisis.

La crisis de la gestión pública estadounidense está hoy en día en un callejón sin salida aparente. La disciplina se ve tironeada desde diversos puntos, desde los reducidos espacios del sentido común y de la “mejor práctica de investigación” que tienen un público y una capacidad mercadológica importante, hasta los esquemas más serios analítica y metodológicamente hablando, pero que terminan con propuestas limitadas por la propia complejidad que han descubierto como importante, lo que los hace menos atractivos para el público en general.

Pese al aparente *stalemate* en el que se encuentra la discusión hoy día, es muy probable que las dificultades que seguramente encontrará en su implementación la propuesta de reinventar el gobierno (hecha reforma en el National Performance Review) den aliento a estas voces críticas que pugnan por un avance sistemático y metodológicamente definido de la gestión pública. La casi atomización de la disciplina es algo inevitable, como lo está siendo en muchas otras donde el cruce y el desarrollo de nuevos nodos analíticos genera espacios alternativos híbridos (más que interdisciplinarios). El grupo que propone la desregulación tiene ya esta característica: en vez de ser un cuerpo metodológicamente homogéneo de académicos, representa una amalgama de “híbridos” disciplinarios que van desde las relaciones intergubernamentales (Bozeman, 1993) y la teoría del caos aplicada a la gestión pública (Kiel, 1994), hasta la ética gubernamental (Burke, 1994). Esto que ahora puede ser visto como una desventaja, proba-

blemente llegará a ser la fuerza futura para el desarrollo de poderosos híbridos dentro de la gestión pública, abriéndola a otros más elaborados que se surjan tanto fuera como dentro de Estados Unidos.²

Referencias bibliográficas

- Abrahamsson, B. (1977) *Bureaucracy or Participation. The Logic of Organization*, Beverly Hills, Sage.
- Arrow, Kenneth S. (1951), *Social Choice and Individual Values*, Nueva York, John Wiley & Sons.
- Bardach, Eugene (1987), "From Practitioner Wisdom to Scholarly Knowledge and Back Again", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 7, núm. 1.
- Barzelay, Michael (1992), *Breaking through Bureaucracy*, California, University of California Press.
- (1994), *Total Quality Management in Government: A Practical Guide for the Real World*, California, University of California Press.
- Barzelay, M. y B. Armajani (1990), "Managing State Government Operations: Changing Visions of Staff Agencies", *Journal of Policy Analysis and Management*, John Wiley & Sons, vol. 9, núm. 3.
- Bendor, J. y T. Moe (1985), *Parallel Systems, Regulation in Government*, Berkeley, University of California Press.
- Blais, A. y S. Dion (eds.) *The Budget Maximizing Bureaucrat. Appraisals and Evidence*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Bozeman, Barry (ed.) (1993), *Public Management Theory: The State of the Art*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Britan, Gerald (1981), *Bureaucracy and Innovation. An Ethnography of Policy Change*, Beverly Hills, Sage.
- Broek, Julien (ed.) (1988), *Public Choice*, Holanda, Lower Academic Pub.
- Buchanan, James (1972), "Toward Analysis of Closed Behavioral Systems", en J. Buchanan y R. Tollison (eds.), *Theory of Public Choice. Political Applications of Economics*, Michigan, University of Michigan Press.
- Buchanan, J. y R. Tollison (eds.) (1972), *Theory of Public Choice. Political Applications of Economics*, Michigan, University of Michigan Press.
- Burke, John (1994), "The Ethics of Deregulation or the Deregulation of Ethics?", en J. John DiIulio (ed.), *Deregulating the Public Service. Can Government be Improved?*, Washington, The Brookings Institution.
- Cabrero, Enrique (1993), *Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Análisis de tendencias y obstáculos en diversos países*, México, CIDE.
- Cabrero, E. y D. Arellano (1993), "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica", *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. II, núm. 1.
- Clegg, Stewart (1990), *Modern Organizations: Organization Studies in the Postmodern World*, Londres, Sage.
- Colombo, G. et al. (1991), *Rereading America. Cultural Contexts for Critical Thinking and Writing*, Boston, Bedford.
- Crozier, Michel (1964), *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago, University of Chicago Press.
- Crozier, M. y E. Friedberg (1977), *The Actor and the System*, Chicago, University of Chicago Press.
- DiIulio, J. John (ed.) (1994), *Deregulating the Public Service. Can Government be Improved?*, Washington, The Brookings Institution.
- (1994) "What is Deregulating?", en J. John DiIulio (ed.), *Deregulating the Public Service. Can Government be Improved?*, Washington, The Brookings Institution.
- DiIulio, J., G. Garvey y D. Kettl (1993), *Improving Government Performance. An Owner's Manual*, Washington, The Brookings Institution.
- Dimock, M. (1959), *Administrative Vitality, the Conflict with Bureaucracy*, Nueva York, Harper.
- Downs, Anthony (1967), *Inside Bureaucracy*, Boston, Little, Brown & Co.
- Dubnick, J. (1994), *American Public Administration: Politics and the Management of Expectations*, Nueva York, MacMillan.
- Elster, J. y A. Hyland (eds.) (1986), *Foundations of Social Choice Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gore, Al (1993), *From Red Tape to Results. Creating a Government that Works Better and Cost Less*, National Performance Review, Washington.
- Gouldner, A. (1954), *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe, The Free Press.
- Hardin, Russell (1982), *Collective Action*, Washington, Resources for the Future Press.
- Hayek, F.A. (1960), *The Constitution of Liberty*, Chicago, University of Chicago Press.
- (1978), *New Studies of Liberty, Economics and the History of Ideas*, Chicago, University of Chicago Press.
- Holcombe, Randall (1994), *The Economic Foundations of the Government*, Nueva York, New York University Press.
- Huntington, Samuel (1981), *American Politics. The Promise of Disharmony*, Massachusetts, The Belknap Press.
- Kettl, Donald F. (1994), *Reinventing Government? Appraising the National Performance Review*, Washington, The Brookings Institution.

² Los desarrollos de la gestión pública estadounidense ignoran de manera sorprendente los avances alcanzados en otros países, básicamente en Francia, Inglaterra y Alemania, lo que hace posible encontrar "descubrimientos" en su literatura que ya habían sido discutidos en otros países con anterioridad.

- Kiel, Douglas (1994), *Managing Chaos and Complexity in Government*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Lovrich, N. y M. Neiman (1984), *Public Choice Theory in Public Administration. An Annotated Bibliography*, Nueva York, Garland Pub.
- Lynn, Laurence (1991), "The Budget-Maximizing Bureaucrat: Is There a Case?", en A. Blais y S. Dion (eds.), *The Budget Maximizing Bureaucrat. Appraisals and Evidence*, Pittsburg, University of Pittsburgh Press.
- (1994), "Public Management Research: The Triumph of the Art over Science", *Journal of Policy Analysis and Management*, John Wiley & Sons, vol. 13, núm. 2.
- McLean, Iain (1987), *Public Choice. An Introduction*, Oxford, Basil Blackwell.
- Merton, R. (1940), "Bureaucratic Structure and Personality", *Social Forces*, XVIII.
- Mises, L.V. (1944), *Bureaucracy*, New Haeven, Yale University Press.
- Mueller, Dennis (1979), *Public Choice*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Niskanen, William A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton.
- (1973), *Bureaucracy: Servant or Master? Lessons from America*, Londres, Institute of Economic Affairs.
- (1975), "Bureaucrats and Politicians", *Journal of Law and Economics*, núm. 18, pp. 617-643.
- Osborne, David (1988), *Laboratories of Democracy*, Boston, Harvard Business School Press.
- Osborne, D. y T. Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse*, Nueva York, Addison Wesley.
- Ostrom, Vincent (1972), *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Alabama, University of Alabama Press.
- Overman, S.E. y K.J. Boyd (1994), "Best Practice Research and Postbureaucratic Reform", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 4, núm. 1.
- Peters, Guy P. (1991), "The European Bureaucrat: The Applicability of Bureaucracy and Representative Government to Non-American Settings", en A. Blais y S. Dion (eds.), *The Budget Maximizing Bureaucrat. Appraisals and Evidence*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Schmitz, D. (1994), *The Limits of Government*, Boulder, Westview Press.
- Schultz, C.L. (1977), *The Public Use of Private Interest*, Washington, The Brookings Institution.
- Selznick, Philip (1949), *TVA and the Grass Roots: A Study of Politics and Organization*, California, University of California Press.
- Thompson, Frank (ed.) (1993), *Revitalizing State and Local Public Service. Strengthening Performance, Accountability and Citizen Confidence*, San Francisco, Jossey-Bass.

- Thompson, Victor (1969), *Bureaucracy and Innovation*, Alabama, University of Alabama.
- Tullock, Gordon (1965), *The Politics of Bureaucracy*, Washington, Public Affairs Press.
- Weber (1969), *Economía y sociedad*, México, FCE.
- Wildavsky (1985), "The Once and Future School of Public Policy", *Public Interest*, primavera, pp. 25-41.
- Winter, William (ed.) (1993), *Hard Truths. Tough Choices. An Agenda for State and Local Reform*, Nueva York, Rockefeller Institute of Government.

Gestión regional y local

La descentralización: un medio para lograr un fin. El caso del nuevo federalismo en Estados Unidos

Olivia M. Hidalgo-Hardeman

El concepto convencional de la descentralización sostiene que ésta crea un mayor grado de democracia al aumentar el número de individuos realmente involucrados en el proceso de toma de decisiones.¹ También se cree que la descentralización favorece la eficiencia y la efectividad, y que desemboca en la estabilidad política como conse-

Olivia Hidalgo-Hardeman es profesora de la Universidad de Pittsburgh. Traducción del inglés de Sofía Figeman.

Este trabajo se expuso por primera vez en el coloquio internacional Las Políticas Descentralizadoras: Experiencias Internacionales y el Caso Mexicano, el 21 de junio de 1994 en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, D.F. Se escogieron los movimientos de reforma del nuevo federalismo asociados con los gobiernos de los presidentes Nixon y Reagan por los puntos en común entre el debate político observado en México y la experiencia de Estados Unidos. La discusión sobre las facultades públicas es característica del periodo de Nixon; la discusión sobre la privatización se asocia con el gobierno de Reagan. La unión de ambas ideas para el caso de México representa una mezcla única, puesto que los dos enfoques sobre la operación gubernamental eran diametralmente opuestos en la experiencia de Estados Unidos. Véase Parris N. Glendening y Mavis M. Reeves, *Pragmatic Federalism: An Intergovernmental View of the American Government*, Pacific Palisades, Cal., Palisades, 1977; Michael D. Reagan, *The New Federalism*, Nueva York, Oxford University Press, 1972; Leigh E. Grosnick (ed.), *The Administration of the New Federalism: Objectives and Issues*, Washington, American Society for Public Administration, 1973; Carl E. Van Horn, "Evaluating the New Federalism: National Goals and Local Implementors", *Public Administration Review*, 39, enero-febrero de 1979; Irving Louis Horowitz, "From the New Deal to the New Federalism: Presidential Ideology in the U.S. from 1932 to 1982", *American Journal of Economics and Sociology*, 42, abril de 1983, y Thomas Luce y Janet Rothenberg Pack, "State Support Under the New Federalism", *Journal of Policy Analysis and Management*, 3, primavera de 1984.

¹ Véase Daniel J. Elazar, *American Federalism: A View from the States*, 3a. ed., Nueva York, Harper and Row, 1984. Véase también Comisión Consejera para las Relaciones Intergubernamentales (ACIR), *The Federal Influence on State and Local Roles in the Federal System*, Washington, Government Printing Office, 1981. Carl Van Horn, "The Quiet Revolution", en Ann G. Serow (ed.), *The American Polity*, Nueva York, W. W. Norton Press, 1993. Thomas R. Dye, *Politics in States and Communities*, 2a. ed., Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1973.

cuencia de la proximidad entre el liderazgo político y las demandas públicas locales.²

En este ensayo se cuestiona el concepto tradicional de la descentralización como el elemento que facilita el éxito, democráticamente garantizado, de la política pública. Se sostiene que es necesario examinar la descentralización gubernamental no como equivalente de la democratización, sino como consecuencia de la acción de la política pública sin considerar el punto de origen dentro de las instituciones de gobierno. Si el debate sobre la descentralización excluye las expectativas de las políticas públicas y las medidas para el progreso, dará como resultado el fracaso de dichas políticas.³

El siguiente cuadro presenta el escenario del caso en que falla la política pública, y que puede ser consecuencia de una óptica errónea.

² Una visión menos halagüeña del federalismo es la que presenta Edward C. Banfield, "Federalism and the Dilemma of Popular Government", en Robert A. Goldwin y William A. Schambra (eds.), *How Federal is the Constitution?*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1987, pp. 1-15. Este trabajo presenta una revisión de las posturas sobre la estructura gubernamental que ofrecen los legisladores de la Constitución de Estados Unidos. Véase también Comisión Consejera para las Relaciones Intergubernamentales, *The Federal Role in the Federal System: The Dynamics of Growth. A Crisis of Confidence and Competence*, Washington, Government Printing Office, 1980.

³ De acuerdo con Yehezkel Dror, *Public Policymaking Reexamined*, Nueva York, Chandler Publishing Company, 1968, la política óptima es la que logra "lo que requiere el interés público con los mejores medios posibles". Dror sostiene que

el conocimiento de la elaboración de políticas se encuentra un paso más allá de los asuntos particulares de la política. Este conocimiento se relaciona con el sistema de elaboración de políticas, con su *modus operandi* y con la manera en que puede mejorarse. El conocimiento de elaboración de políticas de que se dispone tiene que ver, por ejemplo, con la forma en que operan las estructuras organizativas (teoría de la organización); los recursos para mejorar la calidad de la gente involucrada en la elaboración de políticas (desarrollo de recursos humanos); la recopilación y el uso de la información (estudios de seguridad pública y teoría de la información); la coordinación e integración de las diferentes unidades de elaboración de políticas (ciencia política); el diseño de mejores decisiones (investigación de las operaciones y ciencia de la toma de decisiones); el análisis, mejoramiento y manejo de los sistemas complejos (teoría de los sistemas)... (p. 8).

Para un análisis general de las consecuencias de la elaboración de políticas del nuevo federalismo a nivel estatal, véase Marilyn Gittell (ed.), *State Politics and the New Federalism: Readings and Commentary*, Nueva York, Longman, 1986. Véase también Thomas J. Anton, *American Federalism and Public Policy: How the System Works*, Filadelfia, Temple University Press, 1988.

Espiral de la política pública: implicaciones empíricas⁴

- E-1 Una propuesta de solución para la política pública reflejará mejor su definición original en el momento en que se ponga en marcha el aparato diseñado para enfrentar el problema.
- E-2 Conforme transcurre el tiempo aumenta el número de actores y de jerarquías burocráticas verticales.
- E-3 A medida que transcurre el tiempo y va en aumento el número de actores y, más aún, su diversidad, también cambia la definición administrativa del problema, tanto para los que lo implementan como para los ciudadanos que dependen, hasta cierto grado, de la definición administrativamente impuesta sobre ellos para entender su problema.
- E-4 La diversidad trae consigo conflictos territoriales y de lenguaje, así como de personalidad.
- E-5 El problema se vuelve más complejo con la privatización, pues no existe un punto central o de responsabilidad, sobre todo en lo que respecta a la utilización de las organizaciones no lucrativas. De hecho, el voluntariado presenta dificultades especiales para el análisis por la fluidez del mecanismo de implementación empleado.
- E-6 La política pública avanza al agregarse los actores administrativos al estudio de las políticas, en parte a causa de su testimonio como "expertos".
- E-7 La definición incorrecta de un problema deja su marca en la espiral política, pues representa el punto de origen a partir del cual deben evolucionar todas las demás modificaciones de las políticas. Y, en lo fundamental, las suposiciones continúan actuando aun cuando las operaciones cambien, con lo que se propicia que las organizaciones trabajen con propósitos opuestos.
- E-8 El resultado final es que, a medida que pasa el tiempo, los intereses del ciudadano se reflejan mínimamente en la política pública y en su implementación. Además, ante la presencia de un número creciente de organizaciones competitivas, internamente el punto de vista se centra más en la sobrevivencia

⁴ Olivia M. Hidalgo-Hardeman, "Tools: Analytical Methods for the Next Generation of Public Policy Makers" (por publicarse).

y en la expansión del aparato administrativo. De hecho, dado el torbellino de actividad, no se gana nada con estar atento.

- E-9 Al darse una restricción fiscal, se acelera la variable del tiempo con los ajustes administrativos para capturar y retener cierto terreno. Resultan más visibles los elementos de las políticas, como por ejemplo el criterio de elegibilidad, y el grado de compromiso se vuelve menos obvio.
- E-10 La política pública se transforma administrativamente para reducir el número de personas afectadas directamente por su órgano administrativo y proteger la existencia de los actores sobrevivientes.
- E-11 Conforme se acelera la relación entre política pública e implementación, aparece la posibilidad creciente de vincularse con otras espirales, y es así como se obtiene el efecto de huracán, donde las premisas subyacentes se combinan bajo el velo de una supuesta política “verdadera”.
- E-12 La consecuencia para el ciudadano es que, a menos que la definición original del problema sea acertada, no hay forma administrativa de resolver el problema con el transcurso del tiempo. Sin embargo, es incluso más importante el hecho de que, aunque la definición sea acertada, la efectividad de la política dependerá del órgano administrativo que en ese momento tenga que atender los asuntos relacionados con el problema. La interacción entre la política y la implementación absorbe la atención y se desvía de la misión original.

El nuevo federalismo, esto es, la manera en que Nixon y Reagan abordaron la descentralización en la reforma gubernamental, constituyó una reacción a lo que el partido republicano había percibido como una centralización excesiva del gobierno, y que tiene sus raíces en el legado del *New Deal* y de las iniciativas de la Gran Sociedad. Aun cuando Nixon y Reagan se referían a sus respectivos esfuerzos de reforma como “nuevo federalismo”, cada presidente tenía un enfoque distinto. Nixon hacía énfasis en la reforma administrativa dentro del aparato gubernamental existente, otorgando a la descentralización el significado de una mayor participación en los ámbitos local y estatal. Reagan subrayaba la necesidad de dismantelar la actividad del gobierno mediante la participación del sector privado en la prestación de servicios, esto es, la “privatización”. Sus enfoques eran diferentes, pero existía un tema común en las dos estrategias: la necesidad de

enfrentar la paradoja del tamaño y control del gobierno *versus* los resultados políticos. Thomas Anton sostiene que:

Es [...] importante recordar que el histórico temor estadounidense a la autoridad centralizada se mantiene vivo y fuerte, sustentado por generaciones de políticos y líderes civiles, quienes repetidamente han predicado las virtudes de un gobierno con un número reducido de miembros y controlado por una ciudadanía participativa. También desde este punto de vista, la existencia de varios gobiernos superpuestos es una garantía contra el poder excesivo ejercido por un solo agente, el cual es demasiado grande y distante para ser controlado por los ciudadanos. En resumen, los estadounidenses creen en el valor de la participación, pero no quieren demasiado gobierno. El resultado paradójico es un sistema con mucho gobierno, dividido en tantos fragmentos que ninguno puede lograr otro objetivo que no sea el de ofrecer oportunidades para la participación ciudadana.⁵

El énfasis político en la participación se da de manera intencional en Estados Unidos. La participación institucionalizada refuerza la estabilidad mediante la difusión de la responsabilidad para el ejercicio del poder.

En consecuencia, la eficiencia y la efectividad administrativas son la contraparte de la participación política. La estabilidad política es una consecuencia del proceso de participación que permite absorber con éxito las tensiones. La función administrativa de absorber las demandas se torna crítica cuando fracasa la política pública.⁶ Con la re-

⁵ Thomas J. Anton en *American Federalism and Public Policy: How the System Works*, sostiene que

la máxima participación posible es una meta que vale la pena. Sin embargo, la búsqueda de una meta mediante un gran número de gobiernos crea duplicación, altos costos por unidad de servicio y niveles de empleo excesivos, nada de lo cual contribuye a la eficiencia. Es más, la autoridad compartida entre las jurisdicciones superpuestas oscurece la responsabilidad en lugar de aclararla (p. 8).

⁶ Varios científicos sociales han presentado trabajos sobre la importancia de la institucionalización. Tal vez el más notable es Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968. Arthur Stinchcombe en *Constructing Social Theory*, Chicago, University of Chicago Press, 1986, describe el institucionalismo funcional como un enfoque viable para evaluar el fenómeno político. Otros trabajos importantes son los de Thomas R. Dye, *Politics in States and Communities*, 2a. ed., Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1973; y Robert L. Lineberry e Ira Sharkansky, *Urban Politics and Public Policy*, Nueva York, Harper and Row, 1971. Una versión más reciente sobre el cambio de los resultados de las políticas atribuible a los arreglos institucionales es el que presentan Edward O. Laumann y David Knoke,

tórica de la descentralización se oscurece aún más la discusión sobre las consecuencias de la actividad gubernamental. Observar muy de cerca la transformación administrativa nos desvía del análisis de los objetivos específicos de la política. Así, la atención se puede centrar en la implementación y excluir la preocupación por los resultados políticos.⁷

Aunque aumenta el número de personas que toman decisiones, el proceso de descentralización se puede debilitar sin que resulte fácil darse cuenta de ello, ya que se incrementa en forma drástica el número y diversidad de participantes. Tal torbellino de actividad puede dar la falsa impresión de progreso⁸ y, ante la falta de un criterio claramente definido para determinarlo, existe el peligro de que términos como “modernización”, “pluralismo político” y “nuevo federalismo” se popularicen con el significado de progreso, lo que distrae la atención de las personas respecto de los indicadores del beneficio público. En consecuencia, existe la necesidad de crear un inventario de las trampas políticas que resultan del foco de atención erróneo: analizar cómo se aleja éste de lo que puede ser medido sustancialmente y se dirige hacia lo que implican simbólicamente las ideas de progreso. A continuación se examinarán las trampas potenciales mediante la formulación de varias propuestas que vinculan la descentralización con los resultados de la política, recurriendo primordialmente a la experiencia del “nuevo federalismo” en Estados Unidos. El objetivo es aplicar las propuestas a distintos regímenes políticos. Estableceremos primero las definiciones necesarias.

En este ensayo el “federalismo” se refiere a un sistema que divide el poder entre el gobierno central y los regionales, y que tiene la supremacía legal en su área de jurisdicción.⁹ Los estudiosos creen que la

The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains, Madison, University of Wisconsin Press, 1987.

⁷ Véase Jeffrey L. Pressman y Aaron B. Wildavsky, *Implementation: How Great Expectations in Washington are Decided in Oakland*, Berkeley, University of California Press, 1984. Véase también Daniel A. Mazmanian y Paul Sabatier, *Implementation and Public Policy*, Glenview, Ill., Scott, Foresman, 1983.

⁸ Las iniciativas de reforma son una respuesta a la percepción del gobierno sin control. Se han hecho recomendaciones para mejorar las operaciones gubernamentales actuales. Véase David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Nueva York, Penguin Books, 1993. Véase también, vicepresidente Al Gore, *Creating a Government that Works Better and Costs Less: The Report of the National Performance Review*, Nueva York, Penguin Books, 1993.

⁹ Véase Grover Starling, *Managing the Public Sector*, Chicago, The Dorsey Press, 1982, p. 198.

naturaleza de las relaciones entre los gobiernos federal y estatales se describe mejor con el término de asociación.¹⁰ Los gobiernos federal y estatales se han turnado la responsabilidad de la elaboración de políticas y de su implementación.¹¹ Los dilemas políticos resultan de plantearse la ejecución nacional de las prerrogativas federales cuando tales decisiones afectan adversamente a los estados. Cuando son los estados los que ponen en práctica las directrices políticas generadas a escala nacional, se presentan los retos de participación, dirección y suficiencia de recursos para llevar a cabo la misión.¹² La bibliografía sobre implementación de políticas estudia los factores necesarios para realizarla con éxito.¹³

Junto con los cambios en las relaciones entre los gobiernos estatales y el federal, se ha ampliado el papel del Estado en la prestación de servicios. El “nuevo federalismo”, término que acuñara el presidente Nixon, era visto como “una forma de volver a poner la democracia en las manos del pueblo”, al revertir lo que había sido una era de desconianza por parte de los estados.¹⁴ En la década de los sesenta, se consideraba que los estados no eran aptos o se mostraban renuentes a ejecutar las políticas sin la supervisión federal. En consecuencia, los programas explícitos de ayuda se justificaban como una manera de vigilar lo que hacían los estados con los fondos de los impuestos que les regresaban de las arcas federales.

Cuando el presidente Nixon proclamó el “nuevo federalismo” a

¹⁰ Véase Daniel J. Elazar, *American Federalism: A View from the States*, Nueva York, Harper and Row, 1984. Véase también Timothy Conlan, *New Federalism: Intergovernmental Reform from Nixon to Reagan*, Washington, The Brookings Institution, 1976.

¹¹ Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (eds.), *Classics of Public Administration*, 3a. ed., Pacific Grove, Cal., Brooks-Cole, 1992, presentan un esbozo de los cambios más importantes en las relaciones intergubernamentales.

¹² Tal es el caso de las políticas internacionales que tienen consecuencias nacionales, por ejemplo, la inmigración y la política hacia los refugiados. Los trabajos recientes han señalado que los estados soportan un enorme peso económico para lograr la integración de estas poblaciones a su esquema de distribución de servicios. Véase Robert P. Stoker, *Reluctant Partners: Implementing Federal Policy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1991.

¹³ Mazmanian y Sabatier, *op. cit.*, pp. 25-26. Estos autores sostienen que

cada reforma importante contiene, por lo menos implícitamente, una teoría causal de la manera mediante la cual se pueden lograr sus objetivos [...] Una adecuada teoría causal requiere a) que se comprendan los principales nexos causales entre la intervención del gobierno y el logro de los objetivos del programa, y b) que los funcionarios responsables de la implementación del programa tengan jurisdicción sobre un número suficiente de nexos críticos para lograr realmente sus objetivos.

¹⁴ Starling, *op. cit.*, p. 64.

finales de los años sesenta y principios de los setenta, el término se introdujo con la idea de un ingreso compartido, una transferencia generosa con un uso deliberadamente discrecional y liberal a nivel local.¹⁵ La década de los ochenta constituyó un periodo de reducciones y devolución de los controles federales, periodo que se inició en el último año del mandato de Carter y se aceleró en el gobierno de Reagan.¹⁶

El presidente Reagan resucitó el uso del término "nuevo federalismo". Fue el grito de batalla para la desregulación y la privatización.¹⁷ Se buscaba una política federal de "no intervención", que permitiera al mercado dirigir la prestación de servicios en los sectores público y privado, con una supervisión y regulación disminuidas.¹⁸ El aspecto de la privatización de la actividad gubernamental surgió en respuesta a las importantes reducciones impuestas por el gobierno federal. Los estados y municipios se resolvieron por el uso de los esquemas de privatización como un medio para permanecer a flote financieramente.¹⁹

La mayor confianza en los actores del tercer sector surgió entre los dos periodos de la nueva reforma federalista. Estos actores no son lucrativos ni gubernamentales; son organizaciones que intentan subsanar las deficiencias del gobierno mediante el ofrecimiento de redes caritativas de seguridad a los necesitados, así como a través del apoyo legal. La noción original de participación comunitaria que se ofrecía para apaciguar a las minorías urbanas y para darle al público en general la sensación de que algo se hacía para contrarrestar los males sociales evolucionó hasta llegar a ser una estructura corporativa no lucrativa.²⁰ Las organizaciones compiten por los fondos estatales y fe-

¹⁵ Lineberry y Sharkansky, *op. cit.*, pp. 92-106.

¹⁶ Véase David A. Caputo, "The New Federalism: Actual and Anticipated Impact in Midwestern Cities", en Peter K. Eisinger y William Gormley (eds.), *The Midwest Response to the New Federalism*, Madison, University of Wisconsin Press, 1988.

¹⁷ La reaganomía sostenía que los impuestos altos desalientan la economía, que la intervención del gobierno constituye un problema para la estabilización económica, que la economía de mercado se puede estabilizar por sí misma, que las fluctuaciones cíclicas en el sector privado deben ser ignoradas y que las prioridades nacionales deben ser establecidas por el sector privado.

¹⁸ Véase E. S. Savas, *Privatizing the Public Sector: How to Shrink Government*, Chatham, Chatham House Publishers, 1982.

¹⁹ Véase Richard P. Nathan, Fred C. Doolittle y colaboradores, *The Consequences of Cuts: The Effects of the Reagan Domestic Program on State and Local Governments*, Princeton, Centro de Investigación Urbana y Regional de Princeton, 1983. Véase también George E. Peterson, "Federalism and the States: An Experiment in Decentralization", en John L. Palmer e Isabel V. Sawhill (eds.), *The Reagan Record*, Cambridge, Mass., Ballinger, 1984.

²⁰ Véase John E. Tropman, *Policy Management in the Human Services*, Nueva York, Columbia University Press, 1984.

derales en colaboración con las entidades gubernamentales, o por sí mismas, para tener el derecho de ofrecer servicios.²¹ Se han suscitado polémicas sobre el tercer sector y su influencia nacional e internacional. Dentro del dominio de la política mundial, las organizaciones del tercer sector han alcanzado dimensiones internacionales y en el futuro pueden ser útiles al papel de los grupos de interés internacionalizados como respuesta a las fuerzas globales.²²

Mientras tanto, los factores económicos internos han puesto a los estados en posiciones de reducción financiera continua. Los movimientos de reforma señalan el descontento básico en los servicios de educación, bienestar y salud que se reciben. Puesto que los estados necesitan un presupuesto equilibrado (una restricción no compartida con el gobierno federal), han reducido severamente los financiamientos destinados a apoyar a los pobres con tal de mantenerse dentro del presupuesto.²³

La reinención del gobierno, clamor popular de la reforma en la década de los noventa, se basa en la idea de un enfoque empresarial para la prestación de servicios.²⁴ Esto se traduce en menor énfasis en la introducción de políticas y mayor interés en el efecto de éstas. Los que proponen la filosofía reformista intentan cambiar nuestro enfoque del gobierno, porque *ni los esfuerzos centralizados ni los descentralizados significan necesariamente, por sí mismos, la obtención de los resultados deseados de las políticas públicas. Más bien, hay que hacer un esfuerzo consciente por vincular los arreglos institucionales con los objetivos de las políticas, haciendo énfasis en el efecto deseado. Ésta es la lección más importante que debe aprenderse del caso de Estados Unidos.*

A continuación se explorará la democratización, la eficiencia, la efectividad y la estabilidad política, los cuatro temas más importantes asociados a los esfuerzos de descentralización en Estados Unidos. Después de su presentación, se ofrece un panorama de lo que puede ir mal.

²¹ Véase Virginia A. Hodgkinson, Richard W. Lyman y colaboradores, *The Future of the Nonprofit Sector: Challenges, Changes, and Policy Considerations*, San Francisco, Jossey-Bass, 1989.

²² Véase Kathleen D. McCarthy, Virginia A. Hodgkinson, Russy D. Sumariwalla y colaboradores, *The Nonprofit Sector in the Global Community: Voices from Many Nations*, San Francisco, Jossey-Bass, 1992. Véase también Estelle James (ed.), *The Nonprofit Sector in International Perspective: Studies in Comparative Culture and Policy*, Nueva York, Oxford University Press, 1989.

²³ Véase O. Hidalgo-Hardeman, "Welfare Reform: Handling or Mishandling the Poor", *Public Administration Times*, vol. 15, núm. 5, 1 de mayo de 1992.

²⁴ Osborne y Gaebler, *op. cit.*, p. 2.

Descentralización y resultados de las políticas públicas

Las propuestas examinadas en este ensayo tratan de desenmarañar la compleja madeja de relaciones que unen la descentralización con el resultado de las políticas públicas. Las propuestas enlistadas a continuación se centran en los temas antes mencionados: *i)* democratización; *ii)* eficiencia; *iii)* efectividad, y *iv)* estabilidad política. Todas han sido analizadas y sirven de justificación a la descentralización. A continuación de la lista de propuestas se presenta un análisis más detallado de cada uno de estos temas.

I. La democratización a través de la descentralización

1. En un sistema federalista, la descentralización con fines de democratización propone ampliar la participación política para mejorar la calidad de las decisiones sobre políticas públicas.

2. En Estados Unidos, el proceso de toma de decisiones se describe a menudo como pluralismo político, o como competencia organizada entre los grupos de interés.

3. La política pública puede fracasar, porque el proceso competitivo de definir asuntos políticos y de responder a las iniciativas puede contribuir a las incongruencias de las políticas que surgen de la especificación incorrecta del problema, de la responsabilidad minimizada y de una evaluación errónea.

II. La eficiencia a través de la descentralización

4. La descentralización que tiene fines de eficiencia, esto es, el rendimiento máximo con el gasto mínimo de recursos, hace hincapié en la implementación de procedimientos administrativos y no de política pública.

5. Las nociones de desperdicio y mantenimiento como focos de atención son susceptibles de desviarse de asuntos normativos más amplios y muestran una tendencia a evaluar la acción basándose en costos monetarios inmediatos y no en costos sociales de largo plazo.

III. La efectividad a través de la descentralización

6. Mientras que la eficiencia tiende a acentuar la capacidad administrativa y constituye la justificación obligada de la descentralización, el foco de atención de la efectividad es de carácter acumulativo y puede verse obstaculizado no sólo por una implementación errónea, sino también por una especificación equivocada de la política pública.

7. Las cuestiones de eficiencia y efectividad se complican por los puntos de vista divergentes sobre el grado de severidad de los problemas sociales.

8. Por la necesidad de estabilidad política puede darse una discrepancia entre lo que se percibe como un problema que requiere una acción y aquello sobre lo que efectivamente se ejerce una acción política.

IV. La estabilidad política a través de la descentralización

9. La responsabilidad descentralizada de la actividad de la política pública puede acelerar el proceso de complejidad administrativa arraigada y constituirse en vehículo para disminuir la velocidad del cambio.

10. Las consecuencias son círculos administrativos que se autoinstituyen y una falta de solución de problemas, con lo cual se alimenta la dirección de la política pública futura.

I. La democratización a través de la descentralización

Propuesta 1. En un sistema federalista, la descentralización con fines de democratización propone ampliar la participación política para mejorar la calidad de las decisiones sobre políticas públicas.

El sistema federalista tiene su propia filosofía, que es independiente de la de democracia. El sistema supone la necesidad de una división entre las partes gubernamentales, la nacional y la regional; en cada una existen reglas para regir sus actividades que permiten distintos grados de autonomía. Supone la necesidad de una estructura en la cual la democracia pueda existir formalmente, permitiendo verificar restricciones en el grado de participación. Supone la necesidad de niveles de actividad lo suficientemente divididos para proteger al país de un ataque externo y de la posibilidad igualmente amenazadora que representa la democracia en demasía.

Por otra parte, la democracia supone una desconfianza básica en los arreglos institucionales por las restricciones que éstas invariablemente imponen y una fe fundamental en la capacidad de los ciudadanos para decidir lo mejor, si se les concede el derecho a la educación, a la información y a la atención de los políticos. La democratización llama la atención sobre los procesos de redistribución del poder político, el acceso a la información, el aprendizaje social, la responsabilidad administrativa, la protección de los derechos y la participación ciudadana. De hecho, el objetivo de la democratización es aumentar el número de personas que participan en el proceso de toma de decisiones.

Sin embargo, surgen complicaciones, a menos que se nos recuerde que la democracia se puede ver a la vez como fin o como medio. El énfasis tradicional según el cual la democracia es un fin nos sugiere que el concepto de equidad es una forma de "protección igualitaria ante la ley" y de "igualdad de oportunidades". El punto de vista no tan tradicional sobre la igualdad que se ha empleado en el pasado es el de la igualdad económica. El razonamiento ofrecido para subrayar la "igualdad económica" es que no puede darse la igualdad política sin la económica. La protección igualitaria ante la ley y la igualdad de oportunidades para la educación y el empleo carecen de significado, si uno no gana lo suficiente para pagar las tarifas legales o si la preocupación por procurarse alimento y cobijo impiden participar en la educación. La igualdad es la piedra angular de la democracia. Sin embargo, es de igual importancia el concepto de participación que sugiere el proceso de la democracia, o la democracia como un medio. Los estudios se refieren a estos procesos, incluidos la votación, el acceso a la información y el debate acerca del gobierno ejercido por las mayorías contra los derechos de las minorías.

Hasta cierto grado, la descentralización es vista como un puente entre el federalismo y la democracia. La idea es permitir que las regiones se moldeen para ajustarse a la dirección de la política pública en su nivel. Esto significa que el objetivo es que el punto de partida fundamental de la instrumentación de políticas no sea el análisis nacional sino el estatal y, entonces, dar respuesta a los problemas de la política pública que surjan con las soluciones correspondientes propuestas por el estado, para ponerlas a consideración nacional, ya sea como apoyo a la iniciativa tomada en cada estado individual seleccionado o como una propuesta que hay que implementar en los estados con referencia a la experiencia de los estados seleccionados como si éstos fueran casos de una muestra que debe verse ahora como iniciativa

nacional. De esta manera, la descentralización se presenta como una estrategia que va de "abajo hacia arriba" y no de "arriba hacia abajo". Sin embargo, pueden surgir dificultades para la política pública cuando tienen lugar las siguientes situaciones:

- a) Ataques aislados o graduales a problemas que son de alcance nacional.
- b) Infraestructura inadecuada para ejecutar las políticas o desarrollarlas dentro de una jurisdicción regional.
- c) Conflicto entre percepciones de lo que es el bien regional frente al bien nacional.
- d) Consolidación en el ámbito regional que estanca las acciones nacionales o que influye indebidamente en la dirección de la política pública nacional.

A menos que los mecanismos de la política pública se elaboren con estrategias de descentralización, las consecuencias del proceso de descentralización pueden empeorar la dirección de la política pública en un área, a causa del problema que representa la participación institucionalizada, la cual proporciona una sensación de eficacia pero que, en realidad, está manejada de tal manera que las opciones se restringen a un conjunto de posibilidades que apoyan las políticas del *statu quo*, o que otorgan gran poder político a una minoría de actores. Esta última condición es considerada como el predominio de la clase minoritaria gobernante.

Según William H. Riker, el federalismo es "una organización política con gobiernos constituyente y central".²⁵ El federalismo no promueve la organización política democrática ni el interés en el gobierno estatal. Riker sostiene:

La libertad es el derecho de elaborar reglas como uno prefiera. Las reglas, a su vez, imponen restricciones a todos aquellos a los que no se les consultó para elaborar precisamente esas reglas. Hablamos de la persona que vive restringida por las reglas como de alguien que tiene un costo externo impuesto sobre él, como si el ideal de libertad consistiera entonces en minimizar los costos externos que sufre alguna persona en la sociedad [...] La mejor forma de minimizar los costos para ese

²⁵ William H. Riker, *The Development of American Federalism*, Boston, Kluwer Academic Publishers, 1987, p. 99. Véase también el trabajo de Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little, Brown, 1964.

ciudadano es tener una política pública elaborada por la *unidad de gobierno más grande e importante*. Para todos los asuntos de interés local, la libertad máxima se obtiene cuando la política se elabora localmente.²⁶ [Las cursivas son mías.]

De acuerdo con Riker, “el federalismo interfiere con la elaboración nacional de políticas en los casos de asuntos nacionales”. Este federalismo “es un verdadero obstáculo para distribuir adecuadamente la responsabilidad de elaborar políticas”. Riker sostiene que los derechos de los estados garantizan un gobierno minoritario en asuntos nacionales, si la minoría difiere de la mayoría en forma significativa. Además, el federalismo permite que las minorías impongan costos externos muy altos a las mayorías. Riker aclara su punto de vista al citar los derechos de los estados de 1880 a 1960, cuando existía mayor opresión abierta contra los negros por parte de los gobiernos de los estados sureños.

En la discusión de quiénes son los beneficiarios del federalismo, Riker sostiene que inicialmente eran los nacionalistas los que querían el federalismo. Por nacionalistas Riker se refiere a “aquellos que pusieron la seguridad militar y policial como prioridades en la lista de fines políticos”. Entonces, según Riker: “...Cuando el sentimiento nacional es lo bastante fuerte para garantizar la existencia continua del federalismo, los beneficiarios son quienes pueden utilizar a los gobiernos constituyentes para imponer las políticas minoritarias”.²⁷

Riker concluye afirmando que los principales beneficiarios, que alguna vez fueron blancos sureños, ahora son “intereses de negocios”.²⁸

Pueden surgir algunas consecuencias negativas si no se tiene cuidado de centrarse en el resultado político. Los siguientes son síntomas del fracaso de las políticas públicas.

- Imágenes funcionales: gran número de iniciativas que rinden frutos mínimos y una posibilidad muy limitada de obtener un resultado positivo para los ciudadanos.
- Actividad periférica: mucha actividad distanciada estratégicamente de las áreas problemáticas más importantes o de las fuentes principales de un problema.

²⁶ *Ibid.*, p. 158.

²⁷ *Ibid.*, p. 152.

²⁸ *Ibid.*, p. 159.

- Acumulación o agrupamiento intelectual: los participantes en el proceso de toma de decisiones se autorrespaldan y, constante y sistemáticamente, excluyen a aquellos involucrados cuyos intereses no están representados.
- Debate vacío: un debate que deriva en tan poca actividad que no influye en el proceso de toma de decisiones y no beneficia a los ciudadanos.
- Incapacidad para reconocer la disparidad del efecto del problema social, lo que lleva a una demora en la acción política más allá de cualquier solución posible.
- Distribución errónea de los recursos para resolver un problema social como respuesta automática al problema.
- Especificación errónea del beneficio a causa de la naturaleza de los beneficiarios.
- Solución exitosa del problema equivocado.

Si la descentralización no se va a convertir en fin, se deberían desarrollar indicadores de progreso, y la capacidad de respuesta funcional a las demandas debería tener prioridad. Asimismo, debería incluirse una discusión sobre la escala de gobierno. ¿Qué tan grande es demasiado grande? ¿Qué pasa si se pierde algo al operar con un nivel menor de diseño jurisdiccional en un esfuerzo por incorporar más áreas y más participantes? El fin último es mejorar la calidad de vida mediante la toma de decisiones, utilizando la descentralización como un medio posible sin que ello suponga una mejora sin la suficiente supervisión y evaluación.

Propuesta 2. En Estados Unidos, se describe a menudo el proceso de toma de decisiones como una forma de pluralismo político o de competencia organizada entre grupos de interés.²⁹

Muchos científicos políticos han sostenido que el pluralismo, o la teoría de grupo, es la descripción y explicación más adecuada del proceso político en Estados Unidos. El pluralismo también desempeña una función prescriptiva. Es prescriptiva en el sentido de que los servicios se pueden administrar con base en la pertenencia al grupo. Esta forma de poner en práctica las políticas públicas define implícitamente el problema de las personas a quienes se sirve. El enfoque de grupo

²⁹ Véase Jack L. Walker, “A Critique of the Elitist Theory of Democracy”, *The American Political Science Review*, junio de 1966, p. 285.

hace énfasis en la demografía para los niveles económicos más bajos de la sociedad, y en la profesión y la industria para los estratos más altos. Este proceso se da sin referencia directa a la clase. Según Rothchild:

En esta época del Estado benefactor capitalista o del Estado seudosocialista, los gobiernos se dan cuenta de que los grupos étnicos son unidades más útiles que las clases socioeconómicas en lo que se refiere a la distribución de los beneficios que el Estado proporciona y en lo que concierne al manejo de las tensiones que surgen de esta distribución.³⁰

Al enfoque de grupo se asocian algunas consecuencias de las políticas públicas. Este enfoque se manifiesta en los conflictos macro que surgen sobre la política fiscal y los debates de presupuesto, sobre todo como precursor de otros campos en que se debate la distribución centralizada de los gastos que se repartirán más tarde entre los diferentes estados del país. Las conceptualizaciones que del poder hace la teoría de grupo han establecido tradicionalmente que el papel del gobierno sea de intervención, como árbitro de los intereses,³¹ lo que significa que el gobierno interviene aparentemente en un estilo *ad hoc* y gradual en favor de los grupos con poder económico o político suficiente para obtener ayuda. Los estudiosos creen que, careciendo de planeación central, el sistema evoluciona hasta llegar a ser un compuesto de planes parciales para controlar el ambiente económico de ciertos grupos y sectores. De acuerdo con James Chamberlain en *The American States* (1941), según lo cita Graham, la posición política del “Estado intermediario” consistía en “permitir que todos los grupos de interés organizados tuvieran una porción del poder, ejerciendo él un papel ligero, prudente, de consenso y dirección dentro de los confines de lo que esos grupos aceptaran”. Graham cita también a John Kenneth Galbraith como defensor del enfoque del Estado intermediario cuando dice: “Para Galbraith, se puede llegar a una política pública racional muy satisfactoria mediante la interacción de los intereses organizados. El Estado intermediario es, en esencia, una teoría política con consecuencias económicas”. Según Graham, la economía política posterior al *New Deal* “redujo el

³⁰ Joseph Rothchild, *Ethno-Politics: A Conceptual Framework*, Nueva York, Columbia University Press, 1981.

³¹ Véase Otis Graham, *Toward a Planned Society: From Roosevelt to Nixon*, Nueva York, Oxford University Press, 1986.

nivel de conflicto mediante la descentralización y el opacamiento de los lugares de poder y de toma de decisiones...”

Aún menos positivo ha sido considerado el pluralismo. Edward S. Greenberg ve al Estado como “una institución fragmentada y competitiva internamente, lo cual garantiza que la ‘política pública es democrática’ y que ‘es el producto de la disputa y el regateo perpetuos entre los grupos’”. Esta estructura gubernamental es débil desde este punto de vista porque “conduce a la perspectiva de que los sesgos políticos públicos se nivelaran entre sí”, lo cual, históricamente, no ha sucedido.

Greenberg sostiene que existe un nexo que comunica a la economía con la política, y además sostiene que: “...la política gubernamental jamás es un simple reflejo de los intereses de clase, sino el resultado de una compleja lucha de clases que tiene componentes interclase e intraclase, es un sujeto a merced del movimiento y el cambio”.³²

La relación que Greenberg describe es: *i)* el mercado como “el mecanismo social directivo más importante”; *ii)* el papel del Estado como “el principal creador del marco de operación de la sociedad de mercado”, responsable de “mantener las condiciones necesarias para la operación, continuación y adaptación del mercado”. Los términos operación, continuación y adaptación son clave, pues reflejan los fines de la política gubernamental.

Las críticas comunes de las que están plagados los escritos pluralistas versan sobre el área del gobierno de la comunidad. La inercia es considerada en ellos como la fuerza social más importante que hay que superar. Entre los recursos más útiles para superar la inercia se encuentran los atributos personales como la energía, la habilidad y la determinación. La restricción principal reside en el sistema de elecciones competitivas, las cuales involucran a los funcionarios en un esfuerzo interminable por obtener el apoyo popular y minimizar la oposición.³³

Los corolarios de estas suposiciones son que los políticos en conjunto son neutrales respecto a una clase específica y que las decisiones políticas que éstos toman son fragmentadas y desarticuladas, sin una preferencia de clase congruente. La importancia del primer corolario es que se supone que en las elecciones todos los sectores están repre-

³² Edward S. Greenberg, *Understanding Modern Government: The Rise and Decline of American Political Economics*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1979.

³³ Alan Stone, “Community Power Structure: A Further Look”, *Urban Affairs Quarterly*, junio de 1981, p. 501.

sentados. Para el segundo corolario, el supuesto consiste en que la inercia vuelve inestables al poder y a las coaliciones y, por ende, en el contexto de las elecciones políticas, los políticos orientarán sus pasos hacia puntos que virtualmente se ajustarán a los intereses afectados.

No se presta atención a la distribución desigual de los recursos económicos. Puesto que la investigación que sigue líneas pluralistas se centra primordialmente en los recursos de la acción, esto es, en la habilidad, la energía y la experiencia, no existe nada en este esquema que nos lleve a la conclusión de que quienes están marginados económicamente de esta actividad política ganarán algo con su resultado. Incluso los pluralistas deben reconocer la tendencia hacia el *statu quo*. Robert Eyestone sostiene que:

A pesar de haberse demostrado que es muy simplista la suposición de que los gobiernos responderán de manera natural a cualquier problema social importante, a menudo puede ser útil para un grupo de interés que se va consolidando considerar que su problema organizativo equivale a la falta de conocimiento sancionado por el gobierno sobre los problemas sociales y su solución. Esto es verdad porque el interés principal de algunos políticos es encontrar un problema para el cual ya existe una solución a la mano...³⁴

G. William Domhoff está en desacuerdo con los argumentos pluralistas que subrayan el “cambio de coaliciones de los grupos de interés que centran su interés en asuntos específicos”, porque no exponen el papel que desempeña la clase gobernante al predominar las políticas gubernamentales. Los estudios de Domhoff incluyen el funcionamiento del sistema estadounidense. Su premisa básica es que en Estados Unidos predomina la clase gobernante. De acuerdo con Domhoff, este predominio se vuelve evidente en la habilidad de la clase gobernante para asegurar las políticas que representan mejor sus intereses y en el hecho de que la distribución de la riqueza se mantiene igual constantemente sin considerar la plataforma del partido político, los políticos o las promesas de un cambio económico. Domhoff atribuye este proceso de predominio a otros cuatro procesos, que son:

- El proceso de interés especial, el cual comprende los diversos medios utilizados por individuos ricos, corporaciones y sectores

³⁴ Véase Robert Eyestone, *From Social Issues to Public Policy*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1978.

específicos de la economía para influir en el gobierno y lograr satisfacer sus necesidades específicas a corto plazo.

- El proceso de elaboración de políticas, medio a través del cual se desarrollan e implementan las políticas generales de interés para la clase gobernante en su conjunto.
- El proceso de selección de candidatos, el cual tiene que ver con las maneras en que la clase gobernante asegura su “acceso” a los políticos electos en los cargos.
- El proceso de ideología, el cual incluye la información, difusión e imposición de los supuestos, creencias y actitudes que permiten la existencia continua de las políticas y los políticos favorables a la riqueza, el ingreso, al *status* y los privilegios de los miembros de la clase gobernante.³⁵

De ahí que el grupo de interés tienda hacia el poder económico en Estados Unidos. El uso de estrategias del grupo de interés es un proceso de aprendizaje. Con referencia a los grupos étnicos, Nagel sostiene que:

Los grupos étnicos aprenden que la organización es una condición necesaria para obtener reconocimiento político y extraer recompensas socioeconómicas; los gobiernos, a su vez, se dan cuenta de que la consolidación del grupo étnico hace más sencillo el desempeño de sus responsabilidades de distribución y repartición y, por lo tanto, la refuerzan con sus decisiones y procedimientos políticos y administrativos. Así, tanto los gobiernos como los grupos étnicos desarrollan un interés por utilizar la etnia como un principio de organización y como una categoría social para elevar al grupo étnico a la unidad principal de participación política y convertirlo en la principal banda transmisora de movilización en la moderna política multiétnica.³⁶

Algunos grupos tienen ventajas competitivas. Durante el periodo de los años sesenta y de los setenta, en respuesta a la iniciativa de la Gran Sociedad, se dio una creciente dependencia de los grupos étnicos, raciales y religiosos para la distribución de bienes mediante becas otorgadas por el gobierno federal al estado o directamente al municipio. Merecen ser revisadas las consecuencias para los grupos que constan-

³⁵ Véase William G. Domhoff, *The Powers that Be: Process of Ruling Class Domination in America*, Nueva York, Vintage Books, 1978.

³⁶ Rothschild, *op. cit.*, p. 12.

temente tienen menor poder económico que otros tipos de organizaciones de grupos de interés. Los grupos que comparten el mismo poder económico limitado tendían a competir entre sí más que a competir con otros grupos de diferente estrato económico. Esta competencia representaba un obstáculo para formar un frente común en vista de la renovación económica.³⁷ Al considerar que tienen poco por distribuir, las naciones-Estado recurren a una política de simbolismo.³⁸

A finales de los años setenta y principios de los ochenta, se realizó un movimiento para reducir el énfasis en los grupos meta y trasladarlo a la iniciativa privada. Mancur Olson analizó el efecto adverso que tuvieron en la política pública y en la economía las actividades que se atribuían al grupo de interés. Junto con una mayor preocupación por el crecimiento del gobierno, la propuesta de Reagan de un nuevo federalismo venía acompañada de un llamado a la privatización. Evelyn Brodtkin expresa mejor las implicaciones de la privatización para la democracia:

En cuanto al bienestar social [...] el gobierno ha buscado la delegación del poder mediante dos estrategias importantes. Una de ellas es la de cortar de tajo los programas sociales. Esta estrategia tuvo éxito al principio en la fase inicial de recorte de presupuesto, especialmente en los recortes hechos mediante las Leyes de Reconciliación en los primeros dos años del gobierno de Reagan. Sin embargo, como han señalado varios observadores, esta estrategia dejó intacta gran parte de la estructura de las políticas públicas que se había ofrecido como base para el desarrollo estatal del bienestar social. La privatización es un segundo enfoque estratégico para la devolución del poder, el cual se basó en el razonamiento fundamental de que los programas sociales pueden elaborarse más efectiva y responsablemente, si se descentralizan y se dejan a cargo de los gobiernos estatales y locales, y de las organizaciones privadas (sean o no lucrativas).³⁹

Depender del sector privado demuestra una desbordada fe en la experiencia de la élite del sector privado especializado y reduce la oportu-

³⁷ Kenneth M. Dolbeare, *Democracy at Risk: The Politics of Economic Renewal*, Chatham, Chatham House Publishers, 1984, p. xii.

³⁸ Murray Edelman, en *Politics of Symbolic Action*, Chicago, Markham, 1971, ha defendido la idea de que existe la política simbólica.

³⁹ Evelyn Brodtkin, "Privatization, Politics, and the Delivery of Social Welfare Policy", ensayo de la Midwest Political Science Association presentado el 10 de abril de 1986, p. 1.

nidad de los ciudadanos para tener acceso al poder político. Brodtkin sostiene:

definir los problemas en términos técnicos es un medio de limitar el acceso al debate, para que sólo participen los "expertos" versados en el lenguaje técnico. Así, los argumentos de la eficiencia económica (en apoyo a la privatización), los cuales son legítimos como consideraciones políticas, también limitan el ámbito de participantes legítimos [...] Esto no quiere decir que puedan o deben dispensarse las consideraciones sobre la eficiencia, la ciencia u otros problemas técnicos. Sin embargo, ha de señalarse el problema de la accesibilidad a dichos argumentos, así como la ventaja táctica potencial de definir los problemas políticos contenciosos en términos técnicos.⁴⁰

Propuesta 3. Las políticas públicas pueden no dar los resultados deseados a causa de las definiciones contrapuestas de los problemas. El proceso de definición de esos problemas e iniciativas de las políticas puede contribuir a incongruencias en las políticas a causa de una especificación no adecuada, de una responsabilidad disminuida y de una evaluación errónea.

Puesto que no necesariamente existe una relación entre la calidad de las decisiones que se adoptaron y la democratización del proceso de toma de decisiones, es posible que no se tengan en cuenta las amonestaciones potenciales asociadas con las definiciones contrapuestas del problema. Por ejemplo, aunque rara vez haya un determinante único de un problema, las políticas tienden a enfocar la atención en un solo punto, el cual se aborda a través de múltiples canales. Además, a menudo se olvida que la creación de cualquier política pública tiene efectos interactivos potenciales en la existencia de otras políticas; una y otras tendrán entonces fines opuestos en dominios diferentes y compartidos. Por otra parte, centrarse en un problema y su política pública correspondiente puede distraer la atención política de otros problemas o políticas. O bien, el problema declarado puede ser meramente sintomático de otro o de un conjunto de problemas no reconocidos u opacados mediante recursos políticos.

Asimismo, las definiciones contrapuestas representan retos muy serios para las iniciativas que se centran en un solo foco de atención. Separar en categorías las definiciones contrapuestas puede propiciar

⁴⁰ *Ibid.*, p. 13.

una diversidad en la implementación de políticas, pero también significa dispersión de la responsabilidad. En consecuencia, se puede llegar a una responsabilidad reducida ante la población.

Finalmente, cuando las definiciones alternativas de los problemas requieren estrategias también alternativas que tienen efectos desiguales en las diferentes subpoblaciones, es probable que no se reconozca el fracaso, ya que el propio éxito se evaluará en términos del producto y no como medida del resultado; es decir, se evaluará el número de personas a quienes se atendió y el valor en dólares, y no el efecto total.

Todo lo anterior puede hacer menos efectiva la mayor democratización para promover el cambio real en la calidad de vida de la ciudadanía.

II. La eficiencia a través de la descentralización

Propuesta 4. La eficiencia, el resultado máximo con el gasto mínimo de recursos, pone énfasis en la implementación de procedimientos en las políticas públicas.

En el gobierno de Nixon, el fin consistía en trabajar dentro del aparato del sector público para manejar los recursos en forma más eficiente al involucrar a las entidades locales. Como resultado de la versión de Nixon del nuevo federalismo, el criterio para medir el éxito en las áreas metropolitanas de Estados Unidos se determinó mediante el grado de integración de los problemas de eficiencia económica en la estructura de los arreglos políticos locales. De acuerdo con un informe de la Comisión Consejera de Relaciones Intergubernamentales (CCRI), las jurisdicciones gubernamentales locales debían ser: *a)* lo bastante grandes para poder enfrentar las demandas del público; *b)* capaces de generar un ingreso suficiente; *c)* capaces de elevar equitativamente ese ingreso; *d)* poseer suficiente flexibilidad para ajustar los límites y enfrentar las necesidades compartidas; *e)* capaces de manejar una variedad de funciones; *f)* capaces de aprovechar las economías de escala, y *g)* ser al mismo tiempo accesibles y controlables públicamente. Este criterio integra la política en las restricciones económicas de la descentralización.⁴¹

En contraste, el razonamiento del nuevo federalismo de Reagan

⁴¹ ACIR, *Metropolitan America: Challenge to Federalism. Commission Findings and Proposals*, Washington, Government Printing Office, 1966, M-31. Véase también Claude Barfield,

justificaba la privatización al suponer que lo que sucede en el sector privado es lo óptimo y, en consecuencia, el gobierno no tiene obligación alguna de regular el mercado en ningún sentido. Esto también significaba la aceptación abierta de una tremenda desigualdad en los ingresos. El gobierno de Reagan se centró en el desmantelamiento gubernamental mediante la privatización, haciendo énfasis en los problemas económicos.

Propuesta 5. Al centrarse en los conceptos de desperdicio y mantenimiento se puede desviar la atención de cuestiones de normatividad de mayor alcance; la evaluación de las acciones se basa más en los costos monetarios inmediatos que en los costos sociales de largo plazo.

Los términos como “modernización” persisten como una especie de mitología acerca de la naturaleza de las políticas públicas y de las operaciones gubernamentales. La mitología es importante políticamente para reunir suficiente tiempo y estabilidad, para trasladar la responsabilidad y para llevar a cabo las acciones. Los términos asociados con la modernización adquieren importancia por la oposición entre la dinámica interna y la internacional. Los futuros internacionales compensan las ideas tradicionales de soberanía.⁴²

Durante el gobierno de Nixon se pensaba que: “El nivel de gobierno que manejara un problema no debería depender de cuál sistema, el nacionalizado o el descentralizado [...] sino de cuál nivel de gobierno funcionaba mejor para resolver un problema específico.”⁴³ A este enfo-

Rethinking Federalism: Block Grants and Federal, State, and Local Responsibilities, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981.

⁴² James S. Coleman, *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University, 1990, p. 661. Según Coleman,

los Estados-nación y las corporaciones multinacionales tienen un conflicto fundamental, puesto que se trata de dos formas de organizar el sistema social global. A medida que la división económica del trabajo se vuelve internacional, el conflicto entre estas dos formas se intensifica. Las corporaciones multinacionales intentan mover personas y productos con la menor consideración posible sobre las fronteras. Los países vigilan sus fronteras, restringiendo la entrada y salida de las personas y de los productos. Los países tienen monopolio sobre el poder coercitivo legítimo dentro de sus fronteras, el cual ejercen mediante fuerzas militares y policiales. Las corporaciones multinacionales controlan el poder económico, aunque no tienen una subdivisión comparable de los dominios exclusivos [...]

Las corporaciones mueven productos e inducen a la gente a moverse para obtener una ganancia económica [...] Sin embargo, los Estados-nación mantienen sus barreras ante dichos movimientos, diseñadas aquellas para proteger las desigualdades económicas entre las naciones y para mantener la soberanía territorial...

⁴³ Starling, *op. cit.*, p. 64.

que se le conocía como “descentralización selectiva”.⁴⁴ Para citar a Grover Starling en relación con el criterio de responsabilidad, los “neofederalistas” estarían de acuerdo con lo siguiente:

1) Se debe centralizar y estandarizar el bienestar, pues con ello se contribuye mejor a la causa de la equidad, además de que los federales son los más eficientes cuando se trata de enviar el efectivo.

2) El seguro de desempleo debe permanecer en el nivel medio, o nivel estatal, y proporcionar suficiente diversidad en la administración para reflejar las condiciones regionales.

3) La capacitación de la mano de obra se debe dejar gradualmente en manos de los estados y de las localidades, ya que este tipo de servicio personal es controlado en forma más responsable cuando se está más cerca de la gente.⁴⁵

III. La efectividad a través de la descentralización

Propuesta 6. Mientras que la eficiencia suele hacer énfasis en la flexibilidad y constituye la justificación obligada de la descentralización, el foco de atención de la efectividad es de carácter acumulativo y puede verse obstaculizado no sólo por una implementación errónea sino también por la especificación inadecuada de las políticas.

Yendo en retrospectiva de la situación actual de la actividad administrativa en Estados Unidos hasta los periodos del nuevo federalismo, hay que reconocer varias trampas. Estos puntos se basan en la mayor probabilidad de fracaso, el cual se identifica y se empeora durante los periodos de descentralización. Mazmanian y Sabatier ponen a consideración los siguientes factores para la implementación de la macro y de la micropolítica. Macro puede ser considerado como el ámbito federal y micro como el ámbito estatal o local.

Factores para la implementación de la macropolítica

- 1) Grado de claridad y de congruencia en los objetivos políticos.
- 2) Habilidad estatutaria para estructurar la implementación y obtener el máximo cumplimiento.
- 3) Habilidad para asegurar el compromiso oficial con los objetivos.
- 4) Habilidad del programa para obtener apoyo.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 66.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 67.

5) Adecuación de la teoría causal en la que se basa el estatuto y la implementación.

6) Cambio en las condiciones socioeconómicas que tienen un efecto en la teoría causal.

Factores para la implementación de la micropolítica

7) Disponibilidad de recursos políticos.

8) Comunicación intergubernamental y actividades para la ejecución.

9) Características de las agencias encargadas de la implementación.

10) Condiciones locales económicas, sociales y políticas.

11) Disposición de los ejecutores de las políticas.⁴⁶

Se debe considerar todo lo anterior a fin de mejorar las probabilidades de éxito en la implementación de las políticas sin tener en cuenta el grado de centralización.

Propuesta 7. Los problemas de eficiencia y efectividad se complican por los puntos de vista divergentes sobre la gravedad de los problemas.

En el caso de Estados Unidos el gobierno federal determinó cuáles actividades se seleccionarían para ser financiadas con fondos federales. Una supuesta ventaja del esfuerzo de descentralización consiste en que la respuesta se ajusta a la naturaleza singular del área que tiene el problema. Aun con la experiencia del traspaso de la responsabilidad intergubernamental, no existe garantía de que todo lo que exista dentro de un escenario descentralizado tendrá la misma percepción de los problemas. De hecho, el mismo problema puede parecer una simple molestia para unos y de suma gravedad para otros. Por lo tanto, se requiere revisar la naturaleza de los resultados que se obtienen en respuesta a la política pública, con base en las percepciones del problema (políticamente reconocido como tal). Debe existir por lo menos una de las siguientes condiciones, si se va a definir un problema de manera que exija una respuesta de la política pública. Existe un problema cuando hay una percepción compartida de riesgo asociada a la existencia del fenómeno; cuando hay personas interesadas, que son identificables, que se sabe que requieren una solución, y cuando existe un consenso sobre la naturaleza del problema.

⁴⁶ Según Sabatier y Mazmanian (1983), la lista de factores influye en la probabilidad de una exitosa implementación de la política pública.

Propuesta 8. Puede existir discrepancia entre lo que se percibe como un problema que requiere solución y aquello sobre lo que se ejerce una acción política.

En contraste con la situación expuesta en la propuesta 7, la cual describe varios grados de lo que una sociedad considera problemático, existe también una situación en la que parece que se actúa para resolver el problema y sin embargo la actividad realizada para contrarrestarlo no es efectiva. En este caso, se pueden dar las siguientes condiciones según las cuales un problema "no es problema", con lo que se reduce la probabilidad de que los resultados de la política pública sean positivos.

Un problema no es realmente un problema: *a)* si se gastan continuamente los recursos y se observa el mismo resultado de ineffectividad; *b)* si se reconoce el problema y no se lleva a cabo una acción o se ejecuta una acción simbólica (superficial); *c)* si no se reconoce que las personas interesadas sean importantes; *d)* si se permite que exista el problema o se agrave sin que haya un cambio medible en el nivel de efectividad de las acciones que se toman para erradicarlo; *e)* si se define el problema como lo que no es realmente, o *f)* si su resolución de ninguna manera se ajusta o se parece a su definición declarada.⁴⁷

IV. La estabilidad política a través de la descentralización

Propuesta 9. La responsabilidad descentralizada en la actividad de la política pública puede acelerar el proceso de complejidad administrativa arraigada.

Según Thomas Dye,

La descentralización política reduce a menudo la gravedad del conflicto en una sociedad. La descentralización es un método clásico mediante el cual se puede reunir gente de todo tipo en una nación sin generar un conflicto irresoluble. Los conflictos entre grupos definidos geográficamente en Estados Unidos se resuelven cuando se permite que cada quien siga sus propias políticas dentro de los diferentes estados y comunidades. Esto evita la lucha por una sola política pública nacional que deba aplicarse uniformemente en todo el territorio nacional.⁴⁸

⁴⁷ O. Hidalgo-Hardeman, *op cit.*

⁴⁸ Dye, *op. cit.*, p. 33.

La descentralización se instituyó por el gran número de problemas de carácter singular que enfrentaban los municipios estadounidenses en los años setenta. Se hicieron informes especiales para resumir los problemas de descentralización: la rápida expansión metropolitana; las disparidades sociales y económicas entre las áreas metropolitanas y los suburbios; la interdependencia de comunidades que pertenecían a diferentes jurisdicciones locales; la incapacidad para implementar efectivamente las políticas públicas dentro de las pequeñas jurisdicciones; la responsabilidad del papel del Estado y el efecto general del federalismo. En este último punto existía un interés por minimizar el efecto del Estado y su participación en los asuntos de la ciudad. Además, había preocupación porque el Estado delegara aún más responsabilidad en los gobiernos de áreas urbanas. Los gobiernos locales tenían sus propias dificultades al tratar de tomar el poder del Estado. El papel de los estados se basaba en la filosofía del sistema federal, es decir, salvaguardar los valores de representación y de capacidad de respuesta del gobierno. Esta filosofía federal se encontraba en conflicto con la filosofía de la acción intergubernamental en las áreas metropolitanas.

El "nuevo federalismo" de Nixon estableció un medio de integración de las áreas metropolitanas dentro de un esquema de operación más amplio en el cual se requería mayor participación y cooperación para la actividad. A la vez que se iniciaban estas acciones, el gobierno nacional se enfrentaba a un periodo caótico de inquietud civil y de desencanto. La inyección de fondos para actividades y servicios que tenían como meta grupos específicos de interés servía para contener la inquietud.

Las preocupaciones sociales a gran escala que se encuentran más allá de los servicios municipales generales encajan muy bien en lo que se ha convertido en un sinnúmero de espirales de políticas públicas. El resultado es la tendencia disminuida a enfrentar con éxito los problemas sociales a gran escala, aunque exista mucha actividad estatal, federal y local. El resultado es un llamado recurrente a reformas generales.

La herencia del cambio del "nuevo federalismo" de Nixon al de Reagan significó que ya no se dependería de las organizaciones basadas en la comunidad local y representadas en comités de consulta ante el gobierno, sino de las entidades corporativas no lucrativas que ahora tienen como socios a actores gubernamentales y que ejecutan conjuntamente las políticas en todas las esferas del gobierno.⁴⁹

⁴⁹ Stoker, *op. cit.*, p. 10.

Propuesta 10. La consecuencia de la descentralización es la aparición de círculos administrativos que se autoinstituyen y una falta de solución de problemas, con lo cual se alimenta la dirección de la política pública futura.

Una espiral de políticas puede ser el resultado de definiciones contrapuestas y de las condiciones para que no haya problema. Las espirales son consecuencias negativas en el sentido de que los problemas reales rara vez llegan a resolverse. Sin embargo, las espirales contribuyen a dar la apariencia de que se está haciendo algo. La institucionalización propicia la estabilidad política en la medida en que los intereses que están ligados a las organizaciones participen en la espiral. La espiral de implementación de las políticas da por resultado que los problemas se alejen.

Las incongruencias en la política pública existen, porque existe una relación recíproca entre la política pública y su implementación, relación que sirve para expandir y engrosar con el tiempo los aspectos administrativos de los problemas. La expansión y mayor densidad del aspecto administrativo de la política pública tiene una tasa de cambio que se correlaciona directamente con el tiempo que ha transcurrido desde el momento en que se reconoció el problema originalmente. El factor tiempo favorece el distanciamiento entre la estrategia de erradicación del problema y su definición original.

Sin tener en consideración la naturaleza de la configuración administrativa, se deberían examinar las consecuencias de la actividad gubernamental. Lo remoto del problema se puede definir conceptualmente como la distancia causal entre la solución de apoyo político y el problema real. La cuestión es ver si existe un vínculo natural entre la definición del problema, que determina el procedimiento de la política pública y su implementación, y el problema en sí. Lo remoto del problema se puede clasificar según exista un nexo funcional entre los aspectos de los problemas sociales y la solución propuesta de la política pública.

Conclusión

A pesar de que una mayor participación genera una mayor sensación de eficacia, esto no quiere decir que una mayor participación se traduzca en una mejor toma de decisiones. La verdadera efectividad requiere de una funcionalidad de operación tal que uno sea capaz de

evaluar la diferencia que se obtiene gracias a las iniciativas en la calidad de los servicios prestados. Ello significa que no se debería tolerar el agotamiento de recursos sin lograr el objetivo deseado. Los procesos de descentralización son susceptibles al simbolismo, con lo que ofrecen una respuesta política que examina a los individuos y/o a los grupos y no a las funciones que han de realizarse. Para evitar este error, la descentralización no debería convertirse en un fin, sino en un medio para lograr los objetivos específicos de las políticas públicas de la sociedad.

Referencias bibliográficas

- Anton, Thomas J., *American Federalism and Public Policy: How the System Works*, Filadelfia, Temple University Press, 1988.
- Barfield, Claude, *Rethinking Federalism: Block Grants and Federal, State and Local Responsibilities*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981.
- Beer, Samuel H., *The New American Political System*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.
- Benton, J. Edwin, "American Federalism's First Principles and Reagan's New Federalism Policies", *Policy Studies Journal*, 13, marzo de 1985.
- Brodkin, Evelyn Z., "Privatization, Politics, and the Delivery of Social Welfare Policy", Midwest Political Science Association, ponencia presentada el 10 de abril de 1986.
- , *The False Presence of Administrative Reform: Implementing Quality Control in Welfare*, Filadelfia, Temple University Press, 1986.
- Coleman, James S., *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University, 1990.
- Dolbeare, Kenneth M., *Democracy at Risk: The Politics of Economic Renewal*, Chatham, N.J. Chatham House Publishers, 1984.
- Domhoff, G. William, *The Powers that Be: Processes of Ruling Class Domination in America*, Nueva York, Vintage Books, 1979.
- , *The Power Elite and the State: How Policy is Made in America Domination in America*, Nueva York, A. de Gruyter, 1990.
- Dye, Thomas R., *Politics in States and Communities*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1973.
- Edelman, Kenneth M., *Politics of Symbolic Action*, Chicago, Markham, 1971.
- Eisinger, Peter K. y William Gormley (eds.), *The Midwest Response to the New Federalism*, Madison, University of Wisconsin Press, 1988.
- Elazar, Daniel J., *American Federalism: A View from the States*, Nueva York, Harper and Row, 1984.

- Eyestone, Robert, *From Social Issues to Public Policy*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1978.
- Gittell, Marilyn (ed.), *State Politics and the New Federalism: Reading and Commentary*, Nueva York, Longman, 1986.
- Glendening, Parris N. y Mavis M. Reeves, *Pragmatic Federalism: An Intergovernmental View of the American Government*, Pacific Palisades, Cal., Palisades, 1977.
- Goldwin, Robert A. y William A. Schambra (eds.), *How Federal is the Constitution?*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1987.
- Gore, Albert, *Creating a Government that Works Better and Costs Less: The Report of the National Performance Review*, Nueva York, Penguin Books, 1993.
- Graham, Otis, *Toward a Planned Society: From Roosevelt to Nixon*, Nueva York, Oxford University Press, 1986.
- Greenberg, Edward S., *Understanding Modern Government: The Rise and Decline of American Political Economics*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1979.
- Grosnick, Leigh E. (ed.), *The Administration of the New Federalism: Objectives and Issues*, Washington, American Society for Public Administration, 1973.
- Hidalgo-Hardeman, Olivia M., "Welfare Reform: Handling or Mishandling the Poor", *Public Administration Times*, vol. 15, núm. 5, 1 de mayo de 1992.
- , *Tools: Analytical Methods for the Next Generation of Public Policy Makers* (por publicarse).
- Hodgkinson, Virginia A.; Richard W. Lyman y asociados, *The Future of the Nonprofit Sector: Challenges, Changes, and Policy Considerations*, San Francisco, Jossey Bass, 1989.
- Huntington, Samuel P., *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.
- James, Estelle (ed.), *The Nonprofit Sector in International Perspective: Studies in Comparative Culture and Policy*, Nueva York, Oxford University Press, 1989.
- Laumann, Edward O. y David Knoke, *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*, Madison, University of Wisconsin Press, 1987.
- Leach, Richard H., *American Federalism: A View from the States*, 2a. ed., Nueva York, Crowell, 1972.
- Lineberry, Robert L. e Ira Sharkansky, *Urban Politics and Public Policy*, Nueva York, Harper and Row, 1971.
- Luce, Thomas y Janet Rothenberg, Pack, "State Support Under the New Federalism", *Journal of Policy Analysis and Management*, 3, primavera de 1984.
- Mazmanian, Daniel A. y Paul Sabatier, *Implementation and Public Policy*, Glenview, Ill., Scott, Foresman, 1983.

- McCarthy, Kathleen D., Virginia A. Hodgkinson, Russy D. Sumariwalla y asociados, *The Nonprofit Sector in the Global Community: Voices from Many Nations*, San Francisco, Jossey-Bass, 1992.
- Olson, Mancur, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven, Yale University Press, 1982.
- Osborne, David y Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Nueva York, Penguin Books, 1993.
- Patterson, James T., *The New Deal and the States: Federalism in Transition*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1969.
- Reagan, Michael D., *The New Federalism*, Nueva York, Oxford University Press, 1972.
- Reeves, Mavis M., *Pragmatic Federalism: An Intergovernmental View of the American Government*, Pacific Palisades, Cal., Palisades, 1977.
- Riker, William H., *The Development of American Federalism*, Boston, Kluwer Academic Publishers, 1987.
- , *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little, Brown, 1964.
- Rothschild, Joseph, *Ethno-Politics: A Conceptual Framework*, Nueva York, Columbia University Press, 1981.
- Savas, E.S., *Privatizing the Public Sector: How to Shrink Government*, Chatham, N.J., Chatham House Publishers, 1982.
- Shafritz, Jay M. y Albert C. Hyde (eds.), *Classics of Public Administration*, 3a. ed., Pacific Grove, Cal., Brooks-Cole, 1992.
- , *Dictionary of American Government and Politics*, Chicago, Dorsey Press, 1988.
- Starling, Grover, *Managing the Public Sector*, Chicago, Dorsey Press, 1982.
- Stinchcombe, Arthur, *Constructing Social Theory*, Chicago, University of Chicago Press, 1986.
- Stoker, Robert P., *Reluctant Partners: Implementing Federal Policy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1991.
- Stone, Alan, "Community Power Structure: A Further Look", *Urban Affairs Quarterly*, junio de 1981, p. 501.
- Tropman, John E., *Policy Management in the Human Services*, Nueva York, Columbia University Press, 1984.
- Van Horn, Carl, "The Quiet Revolution", en Ann G. Serow (ed.), *The American Polity*, Nueva York, W.W. Norton Press, 1993.
- , "Evaluating the New Federalism: National Goals and Local Implementors", *Public Administration Review*, 39, enero-febrero de 1979.
- Walker, Jack L., "A Critique of the Elitist Theory of Democracy", *The American Political Science Review*, junio de 1966, p. 285.

**Experiencias
relevantes**

Las auditorías administrativas en el sector público: experiencias en la administración regional de Cataluña

Carles Ramió

A pesar de los tópicos difundidos en ocasiones, mejorar la competitividad es *también* una preocupación fundamental de la administración pública y no sólo una espada de Damocles que pende sobre el sector privado.

¿Por qué es una preocupación? Intentaremos explicarlo brevemente. En primer lugar, y ésta sería una aclaración externa, la administración pública es una variable que influye en las cuatro determinantes de las empresas: las condiciones de los factores, las condiciones de la demanda y los sectores conexos y de apoyo (Porter, 1990). La influencia se concreta en las políticas que sigue el gobierno en cada legislatura: educativa, de los mercados de capital, de subvenciones, fiscal, de compras, los reglamentos concernientes a los productos, etc. Desde esta perspectiva, la administración pública ha de promover un tipo de intervención que consiga elevar el nivel de competitividad de la nación que administra o que, al menos, la deje como estaba antes y no la empeore, cosa que también puede suceder. Por tanto, la administración pública ha de conocer los mecanismos de la competitividad, interiorizarlos y adaptar sus intervenciones en consecuencia.

En segundo lugar, y ésta sería la aclaración interna, la propia administración pública está sometida a la presión de las fuerzas competitivas. La lucha entre administraciones de distintos niveles por

Profesor de Ciencia de la Administración en la Universidad Autónoma de Barcelona. Colaborador del Comité director para la organización de la administración del gobierno regional de Cataluña (España).

unos recursos cada vez más escasos y más caros, la introducción de innovaciones tecnológicas y las demandas crecientes y variadas de la administración pública conducen a un replanteamiento de su papel y de su estructura interna. Los estímulos para el cambio y las respuestas que se dan no difieren en demasía de las que pueden dar las organizaciones privadas.

¿Qué hacer ante esta situación de incremento de la competitividad? Dotarse de aquellos instrumentos que permitan mejorarla. Y uno de ellos es la auditoría interna, que en el caso del gobierno regional de Cataluña recibe el nombre específico de auditoría administrativa.

En efecto, la aparición de las unidades de auditoría administrativa en las administraciones públicas es una de las estrategias que forman parte de los ambiciosos programas de modernización que han impulsado estas organizaciones en la década de los ochenta (y que van reforzando selectivamente en la década de los noventa). Tales programas, que nacen de la difícil combinación entre la certeza de un estancamiento en el volumen de los recursos económicos con las exigencias sociales de mayores niveles de bienestar, buscan una mayor adecuación de las unidades administrativas a la naturaleza de las demandas de la ciudadanía. La aplicación de las diversas técnicas de auditoría han de permitir una gestión más económica, eficaz y eficiente. Veremos a continuación cómo ha evolucionado una de estas unidades.

El Comité director para la organización de la administración de la Generalidad de Cataluña

En 1986 se creó el Comité asesor para el estudio de la organización de la administración, dependiente del Departamento de la presidencia, como un instrumento de análisis y asesoramiento sobre la propia organización administrativa.¹ Había el convencimiento de que para responder a los constantes y renovados requerimientos de la ciudadanía era necesario conocer a fondo la propia administración y detectar aquellos puntos que podían ser mejorados.

En el momento de la creación del comité, el entorno correspondía a una etapa de crecimiento económico y el planteamiento político se realizaba desde una perspectiva genérica de mejora de servicio, enten-

¹ Las funciones exactas de esta unidad se pueden encontrar en el *Diario Oficial de la Generalidad* (DOGC), núm. 651, del 19 de febrero de 1986, en el Decreto 23/1986.

dida como tal tanto la simplificación de la burocracia como el aumento de la calidad de las prestaciones, entre otras cosas.

El comité asesor era, como su nombre lo indica, solamente un órgano consejero de la alta dirección. No obstante, era un asesor privilegiado en cuanto se encontraba en un rango jerárquico muy elevado, al nivel de los secretarios generales (los “segundos de abordaje” de los departamentos en que se divide la administración de la Generalidad). De manera puntual se actuaba en cada uno de los departamentos de que se compone esta administración a petición de los responsables respectivos.

Su preeminente posición en el organigrama y la significativa composición de su dirección son algunas de las características de su relativo éxito en las tareas encomendadas. El comité estaba ubicado dentro del Departamento de la presidencia, pero no integrado en la línea jerárquica. El órgano colegiado de la dirección, el pleno del comité asesor, estaba encabezado por el presidente del gobierno de la Generalidad y formado por los secretarios generales de los departamentos, los directores generales de la función pública, de presupuestos y tesoro de los servicios informáticos respectivamente, así como el interventor general y el director de la escuela de administración pública.

Desde un punto de vista técnico no se podía considerar una unidad de auditoría en sentido estricto, ya que auditar presupone que existe una serie de normas y sistemas concretos cuyo funcionamiento hay que verificar. En el caso que nos ocupa, no siempre los había. Se trataba de estudiar primero el funcionamiento habitual, después proponer sistemas alternativos y, con posterioridad, verificar si se habían puesto en marcha. En realidad, el papel del comité asesor era más parecido al de una unidad de estudios y consultoría, con gran similitud a una unidad de organización, aunque sin llegar a la minuciosidad de esta última. La diversidad de servicios y productos ofrecidos dan fe de dicho papel múltiple: manuales de procedimiento, estudios de estructura, racionalización de circuitos administrativos, etc. (Comité asesor, 1988, 1992). La evolución natural de la unidad y del entorno en el que se movía fue marcando las diferencias entre los papeles que jugaba y fue así como se perfiló la función auditora. En efecto, tras un periodo de estudio de la administración y de difusión de las recomendaciones propias de la “cultura de mejora organizativa” había que pasar a una fase posterior, en la cual se verificara el nivel de cumplimiento de lo sugerido y/o el nivel de ciertas variables organizativas que se consideraban clave para la mejora competitiva interna de la administración (Mas, Ramió,

1992). Esta es la etapa en que se encuentra inmerso ahora el comité: la de la aplicación de la auditoría administrativa o de gestión.

El propio nombre y funciones del comité han cambiado con esta evolución. Sin perder el rango jerárquico elevado que poseía, y con algunos cambios en el órgano colegiado que han potenciado su importancia, ha pasado a denominarse Comité director para la organización de la administración y ha adoptado funciones más ejecutivas.² También ha ampliado su campo de influencia al obtener, en cada departamento, una red de colaboradores que aplican metodologías análogas a las de los técnicos del comité director. Finalmente, y no menos importante, la obligación por ley de realizar auditorías administrativas³ supone un paso decisivo para su institucionalización.

Problemas y deficiencias tradicionales de las auditorías administrativas o de gestión en la administración pública

Antes de exponer las estrategias técnicas originales impulsadas por esta unidad de auditoría interna debemos hacer algunas consideraciones sobre los problemas y deficiencias que tradicionalmente ha padecido su implantación en la administración pública. La insatisfacción por los resultados de estas técnicas ha perseguido, precisamente, la elaboración de una nueva estrategia y metodología que se expondrá en el siguiente apartado.

Reflexiones sobre el papel de las auditorías administrativas impulsadas por actores externos

Uno de los puntos polémicos sobre el despliegue de las auditorías administrativas en las administraciones públicas es la elección entre la implantación de una unidad de auditoría interna o la contratación puntual de los servicios de unidades de auditoría externa (normalmente consultoras privadas). Desde nuestro punto de vista, y atendiendo a distintas experiencias en diversas administraciones regionales y locales de España, la participación de las consultoras privadas en los

² Pueden consultarse en el Decreto 172/1993, publicado el 12 de julio en el DOGC.

³ Ley 13/1989 de organización, procedimiento y régimen jurídico de la administración de la Generalidad de Cataluña.

procesos de cambio organizativo de las unidades públicas tiene varios inconvenientes:

1) Las especificidades propias de las organizaciones públicas suelen ser mal comprendidas por las consultoras externas.

2) Los agentes externos pueden generar una mayor resistencia en los empleados públicos a ser investigados y a modificar sus pautas de trabajo.

3) Existe una mayor dificultad técnica para que las consultoras externas puedan abarcar el circuito auditor completo (especialmente para participar en el proceso de implementación del nuevo modelo propuesto).

4) Los servicios de las consultoras externas suelen ser muy caros.

5) El principal problema que se percibe en la intervención de las consultoras privadas en este proceso es la discutible objetividad de sus análisis y conclusiones. La tendencia general es que sus diagnósticos y propuestas sean elaborados "a la medida del cliente", entendiendo como cliente no a la administración pública a la que prestan sus servicios, sino al órgano o persona que les ha contratado. Éste tiene intereses propios y específicos que no necesariamente coinciden con los del complejo administrativo auditado (Ramíó, 1991, p. 468).

Las consultoras, como empresas privadas que son, buscan la satisfacción de su cliente (que siempre es en la práctica una/s persona/s) para que éste les encargue nuevos estudios o, al menos, muestre su satisfacción por los resultados obtenidos al resto de los actores administrativos, los cuales son también clientes potenciales.

La participación de este nuevo agente origina que las instancias que tengan un análisis organizativo elaborado por una consultora privada (y más si ésta posee renombre y prestigio) estén en mejor situación para negociar o imponer sus criterios, sin que esta circunstancia vaya unida necesariamente a mejores garantías técnicas.

El debate auditoría interna *versus* auditoría externa sólo se puede producir en aquellas administraciones públicas con un volumen orgánico que permita tal elección. En muchos casos, las pequeñas dimensiones de algunos aparatos administrativos obligan a contratar los servicios de consultoras externas (este es el caso de la mayoría de las administraciones municipales).

Los problemas de legitimidad de las unidades de auditoría interna

Las unidades de auditoría administrativa insertas en las organizaciones (unidades de auditoría interna) tienen una posición conflictiva y débil, la cual puede proceder no sólo de su ubicación en el organigrama, más o menos alejada del núcleo central del poder, sino de una debilidad *natural* derivada de su propia actividad.

El objeto fundamental de las unidades de auditoría interna especializadas en temas organizativos es mejorar la eficacia y la eficiencia de las diferentes administraciones. Para conseguirlo, sus dos estrategias básicas son el control y el cambio. Ambas actividades tienen una gran repercusión social en el seno de las organizaciones, ya que las actividades de control y de mejora organizativa no sólo tienen una dimensión técnica que se pueda formular de forma incontestable, sino que van acompañadas de una importante dimensión sociopolítica. Y es en las estructuras, en los procedimientos, en los sistemas de información y en la tecnología donde se manifiestan de manera más o menos poderosa las aspiraciones personales o grupales de los empleados públicos, donde conviven complicados tejidos de relaciones de poder entre los diferentes miembros. La actividad de una unidad de auditoría interna ataca consciente o inconscientemente tales aspiraciones y situaciones de poder *de hecho*. En este sentido, la confrontación y el conflicto entre los auditores y las unidades auditadas y los miembros de éstas son casi siempre inevitables.

Esta postura puede generar graves distorsiones en las actividades desarrolladas por una unidad de auditoría interna de naturaleza organizativa. Hay elementos que pueden impedir que consiga su objetivo final (la mejora, la economía, la racionalización o la búsqueda de la eficacia y la eficiencia). Las unidades auditadas y los miembros de las mismas pueden recibir con recelo la presencia de los auditores y pueden entorpecer considerablemente su trabajo. Se pueden resistir a entregar la información necesaria para elaborar la auditoría, o bien pueden alterarla. Sin estos datos, o con ellos pero incorrectos, los analistas organizativos jamás conseguirán sus objetivos. Por otra parte, cualquier actividad de una unidad de auditoría administrativa genera un coste organizativo importante que se traduce en tensión y conflicto social.

Si se toman en consideración estas circunstancias llegamos a una conclusión desoladora: puede que las unidades de auditoría interna no obtengan resultados positivos (ya que no poseen la información nece-

saria) y que generen un considerable conflicto social en el seno de la organización. Con el tiempo, la dirección se puede cansar de los problemas y de los escasos resultados obtenidos. Además, los máximos responsables administrativos pueden verse presionados por determinados órganos y cargos intermedios clave, dentro de un clima organizativo propicio, para que supriman este tipo de unidades.

La debilidad *política* de las unidades de auditoría sólo puede superarse mediante el impulso de una sólida contraestrategia orientada a crear la confianza y el consenso de las distintas unidades y empleados de los complejos organizativos. Por esta razón, tiene mucho que ver con su legitimidad o aceptación social, además de su posición en el organigrama, su forma de entender la actividad o el circuito de auditoría.

La necesidad de ampliar las fases de diagnóstico y de propuesta

Las fases de la auditoría administrativa tradicional se centran en la dicotomía diagnóstico-propuesta. El diagnóstico consiste en analizar la situación presente de las distintas variables organizativas que se decide estudiar, con el objetivo de localizar los elementos disfuncionales que impulsan al sistema organizativo a dar una respuesta inconveniente a sus demandas y necesidades objetivas. Del mismo modo, se intenta localizar los elementos funcionales (los puntos fuertes del modelo de organización presente) a fin de preservarlos y, en la medida de lo posible, maximizarlos para conseguir un mayor rendimiento. El proceso de diagnóstico se encarga de estudiar el cómo, el quién y el porqué de la situación actual para encontrar las pautas que permitan mejorar el sistema organizativo. Es en esta fase inicial donde tienen cabida una serie de etapas inherentes a cualquier proceso de investigación, por ejemplo: definición precisa del objeto de estudio, formulación de un programa de actividades, establecimiento de hipótesis de trabajo, recopilación de datos, análisis de los datos y conclusiones (Rodríguez Valencia, 1988, p. 113). Especial atención merecen las técnicas más importantes para la recolección de los datos: la investigación documental, la observación, el cuestionario y la entrevista.

Una vez superada la etapa del diagnóstico se inicia la de propuesta que, en función del marco definido en la primera fase, diseña estrategias orientadas a superar las deficiencias que fueron detectadas en el diagnóstico y a reforzar los elementos positivos del sistema organizativo analizado.

De esta forma, la dicotomía diagnóstico-propuesta es el sistema de trabajo más corriente utilizado por las unidades de auditoría administrativa. La mayor parte de las consultoras privadas (unidades de auditoría externa) recurren a este esquema básico de trabajo,⁴ mecanismo que también siguen en algunas ocasiones las de auditoría interna.⁵

Pero hay circunstancias que impulsan a pensar que la sencilla y mecánica dicotomía diagnóstico-propuesta no es suficiente para que las aportaciones de las unidades de auditoría administrativa sean significativas. Hay síntomas que corroboran esta afirmación: una buena parte de las organizaciones que han solicitado sus servicios, y que han recibido un diagnóstico y unas propuestas, no ha obtenido mucha utilidad de los *informes organizativos*. De hecho, está muy generalizada la opinión, en las organizaciones públicas, de que los análisis organizativos "sólo sirven para guardar polvo en las estanterías de los despachos de los altos cargos". De esta forma, cada vez es más usual que las unidades administrativas, ante la inminencia de una necesidad de reorganización, se abstengan de solicitar los servicios a las unidades o empresas particulares. ¿Qué es lo que está ocurriendo? En este sentido, parece ser que la literatura especializada ha detectado que la dualidad diagnóstico-propuesta no resuelve la mayoría de los problemas de las organizaciones analizadas (Beckhard, Harris, 1987; Greiner, Shein, 1988; Martínez Chávez, 1989; Blake, Srygley, Adams, 1989; Mas, Ramió, 1992).

Las razones aducidas por estos autores, para justificar la relativa inoperancia de la actividad auditora reducida a la elaboración de un diagnóstico y una propuesta, son las siguientes:

1) La necesidad de incrementar las actividades de los auditores. Es decir, una vez definidas las propuestas, los auditores también deberían participar en la implementación de las mismas. El hecho de que una vez presentada la propuesta el auditor dé por acabada su tarea y deje el proceso posterior al órgano auditado repercute negativamente en dos aspectos (Mas, Ramió, 1992, p. 26):

⁴ Este hecho se ha podido comprobar mediante el análisis directo de las propuestas de servicio y de los informes finales elaborados por diversas consultoras privadas. Esta circunstancia también se ha puesto de manifiesto en numerosas entrevistas a responsables administrativos que habían solicitado servicios a este tipo de unidades de auditoría.

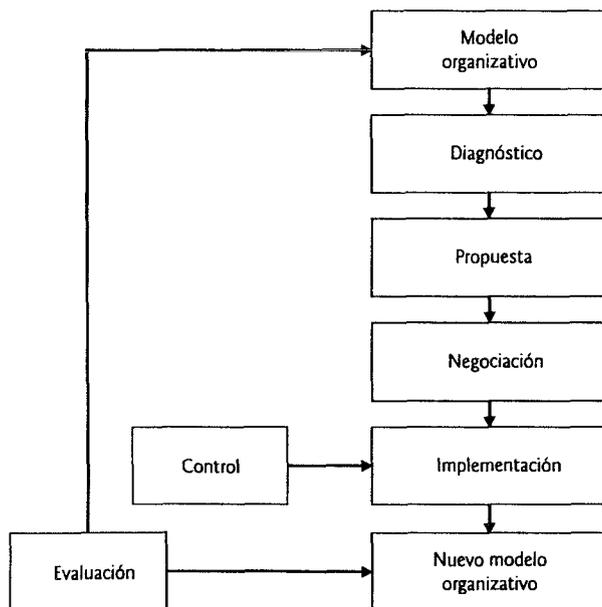
⁵ En este sentido, la sección de organización de la Diputación de Barcelona, en sus estudios sobre los procesos administrativos de esta institución, sigue el esquema diagnóstico-propuesta. El Comité asesor de la Generalidad de Cataluña también ha recurrido a este modelo en algunas ocasiones, sobre todo antes de 1992.

- Las propuestas son interpretadas libremente, o incluso ignoradas, por el órgano auditado.
- Las propuestas elaboradas por los auditores tienen una considerable carga idealista ya que, al no hacerse cargo de la implementación del nuevo sistema, no tienen en cuenta su necesaria *aplicabilidad*. De esta manera surgen proposiciones técnicamente muy correctas y acabadas pero de escasa operatividad en la realidad y en el contexto del órgano auditado.

2) La necesidad de ampliar el campo sobre el que se elaboran el diagnóstico y las propuestas. Con independencia del objetivo central del análisis de la auditoría organizativa (sea la estructura, los procedimientos, los recursos, etc.), éste debe combinarse con el análisis paralelo del resto de las variables, ya que los elementos organizativos están muy interrelacionados y un cambio en cualquiera de ellos produce efectos en el resto. En todo caso, hay un elemento que siempre debe tenerse en cuenta: los recursos humanos. Y a éste hay que contemplarlo también de manera amplia, tanto en su dimensión psicosocial como política (fuentes y equilibrios de poder). En este sentido, tal y como ya se ha destacado con anterioridad, hay que tener en cuenta que la actividad del analista organizativo no sólo tiene una repercusión técnica sino también social, ya que cualquier cambio organizativo modifica los mecanismos psicosociales y los sistemas de poder y sus fórmulas de interacción.

3) La auditoría administrativa no puede ser el resultado del diálogo entre los auditores y los jefes administrativos solamente. La colaboración debe ampliarse al resto de los actores con algún grado de participación en el proceso de cambio. Por otra parte, tampoco puede ser producto de la decisión unilateral de los auditores, sino que en la reflexión deben participar los interesados para generar un diagnóstico y unas propuestas negociadas y compartidas que busquen el más amplio consenso social.

La transparencia, el diálogo, la coparticipación y el consenso parecen ser actividades y técnicas ineludibles si se tiene en cuenta que hay una pluralidad de actores con posibilidades de influir sobre el proceso de cambio organizativo. Estas demostraciones de poder se pueden manifestar en la recopilación de datos y en la elaboración del diagnóstico y de las propuestas (como medio para orientar la actividad de los analistas) pero sobre todo en la fase de implementación del nuevo modelo.

Figura 1. Fases de la auditoría operativa

Fuente: Mas, Ramió (1992), p. 27.

Nuevas estrategias y técnicas de las auditorías administrativas o de gestión

Para superar los tres obstáculos comentados en el apartado anterior se han propuesto para la auditoría administrativa las siguientes fases (véase figura 1):

- Fase de diagnóstico.
- Fase de propuesta.
- Fase de negociación de la propuesta.
- Fase de control de la implementación.
- Fase de evaluación.⁶

⁶ Estas son las fases que el Comité director de la administración de la Generalidad ha

La fase de elaboración del diagnóstico de la organización

La actividad de la auditoría administrativa empieza cuando el núcleo estratégico de un área determinada, al observar disfunciones de organización o resultados insatisfactorios, solicita sus servicios.

El auditor hace un diagnóstico y se plantea dos preguntas básicas: ¿cuáles son los resultados no deseados y cuáles sus causas?

El analista recoge toda la información necesaria para determinar la actividad y el soporte estructural, personal y material de la organización, localiza los principales elementos disfuncionales (variables que no van de acuerdo con los planes establecidos por el área o con los criterios de eficacia y de eficiencia).

La fase de diagnóstico incluye las siguientes subfases o técnicas: 1) elaboración del plan de trabajo de la auditoría administrativa; 2) técnicas de recopilación de la información; 3) elaboración de un diagnóstico integral; 4) elaboración de un diagnóstico con una proyección psicosocial; 5) elaboración de un diagnóstico con una proyección política, y 6) realización de un diagnóstico participativo.

1) Antes de iniciar una auditoría administrativa es necesario hacer una estimación del tiempo y de los recursos necesarios para llevarla a cabo (Mas, Ramió, 1992, pp. 120-123). En la etapa de elaboración del plan de trabajo hay que definir exactamente el tiempo que requiere la investigación, estimar este tiempo por fases, determinar los recursos humanos que participarán, calcular los recursos materiales que han de utilizarse y evaluar previamente los costes generales del estudio. El plan de trabajo agrupa las siguientes etapas, algunas de las cuales se pueden ejecutar simultáneamente: a) decidir el inicio del estudio; b) recoger la información básica; c) hacer la entrevista inicial y presentar el plan de trabajo; d) hacer entrevistas individuales con los responsables seleccionados; e) hacer una recopilación general de la información; f) realizar una encuesta específica a una muestra significativa del personal; g) analizar los datos; h) elaborar propuestas y conclusiones, e i) editar y presentar el estudio.

2) Las técnicas de recopilación de información son idénticas a las de la auditoría administrativa tradicional: la investigación documen-

decido llevar a cabo en la mayoría de las auditorías organizativas realizadas a partir de 1992. En la actualidad se está estudiando un sistema más simplificado para aplicarlo al nuevo modelo de auditorías operativas de gestión rápida.

tal, la observación, el cuestionario y la entrevista (Rodríguez Valencia, 1988, p. 113; Mas, Ramió, 1992, pp. 111-119). De todos modos, hay que destacar otra: las reuniones de grupo.

3) Elaboración de un diagnóstico integral. Martínez Chávez (1989, pp. 39-40) propone la elaboración de un diagnóstico integral bajo la visión de sistemas.

El modelo de diagnóstico integral bajo la visión de sistema se ha diseñado para presentar otra opción en la selección de modelos de diagnóstico para aplicar en la organización. La propuesta de diagnóstico se fundamenta en la visión de sistemas a fin de auxiliar el cumplimiento del desarrollo administrativo. La selección de un modelo de diagnóstico, la combinación de varios de ellos o la construcción de uno diferente, dependerá del problema derivado del juicio del administrador y su conocimiento acerca de las circunstancias de su trabajo, con el objeto de que el modelo por elegir cumpla significativamente sus requerimientos y se integre el diagnóstico administrativo de acuerdo con la visión de sistemas.

El modelo de diagnóstico integral bajo la visión de sistemas permite generar información organizada para entender la situación esencial de una organización con un mínimo de supuestos, sin perder de vista su contexto y su razón administrativa.

Es decir, teniendo en cuenta las múltiples relaciones entre los diferentes subsistemas organizativos, una auditoría administrativa no debe limitarse sólo al estudio de la variable que cree esencial sino que también deberá tener en cuenta al resto. De esta forma, el diagnóstico considerará la historia y el futuro de la unidad que analiza la relación con el medio que la rodea, etc. Por último hay que señalar que "las organizaciones, consideradas como creaciones humanas, están impregnadas de la influencia de valores culturales; por lo tanto, el diagnóstico deberá contemplar la descripción de las pautas sociales que rigen en las situaciones estudiadas" (Martínez Chávez, 1989, p. 41). Este último punto nos acerca a la siguiente dimensión del diagnóstico organizativo: el análisis de los elementos psicosociales.

4) Elaboración de un diagnóstico con una proyección psicosocial. Muchas veces los problemas que se consideran en un principio como *técnicos* tienen carácter y orígenes humanos. En ocasiones, la variable crítica no es la estructura ni los procedimientos ni la tecnología sino los recursos humanos. Deficiencias en aquellos elementos no pueden ser más que un síntoma de un problema en alguna de las variables

psicosociales. El diagnóstico preciso es tan importante en el desarrollo organizativo como lo es en la medicina. Cuanta mayor sea la percepción de los problemas humanos esenciales de la organización, mayor posibilidad habrá de diseñar e implantar estrategias para resolverlos, así como para reforzar las prácticas organizativas (Blake, Srygley, Adams, 1989, p. 90). De esta manera, la auditoría administrativa debe tener siempre muy presente el conjunto de variables psicosociales que configuran el nivel de motivación (contenido del trabajo, recompensas económicas y extraeconómicas, promoción, formación, estilo de dirección, *status*, condiciones ergonómicas, etc.) y de satisfacción de los empleados públicos. Si es bajo, habrá que buscar las razones que impulsen esta manifestación negativa.

La perspectiva psicosocial en cualquier auditoría administrativa es imprescindible, ya que es el mecanismo que permite perfilar un diagnóstico real y amplio de la situación (hay que recordar que una organización no es sólo una combinación de elementos técnicos sino que, sobre todo, es un agregado social). Además, el conocimiento de las variables psicosociales puede ser la base de una estrategia paralela de mejora en las condiciones de los empleados públicos que permita sortear la resistencia o el bloqueo a las propuestas de mejora organizativa.

5) Elaboración de un diagnóstico con una proyección política. Es fundamental que el auditor desarrolle sus habilidades de diagnóstico para identificar al poder, así como sus manifestaciones y comportamiento dentro de las organizaciones; la incapacidad para hacer esto puede convertirlo fácilmente en una víctima de la intriga política, pues una coalición de diversos actores puede arruinar los esfuerzos mejor planificados para efectuar el cambio (Griener, Schein, 1988, p. 85). El auditor administrativo debe realizar durante el periodo de recopilación de información una actividad suplementaria: trazar un mapa de fuentes y de relaciones de poder y de grupos o personas clave enfrentadas, así como las razones de estos conflictos. Se partirá de la base de que hay más actores con capacidad de influencia en un proceso administrativo de los que en principio están legitimados para hacerlo. Se trata de buscar a los que faltan, sin despreciar a ninguno por razón de categoría o actividad. El diagnóstico de poder dentro de las organizaciones no es una ciencia exacta, sino un arte bien modulado que depende de la capacidad de percepción y del juicio del consultor. El poder rara vez es visible abiertamente y a menudo es muy sutil en sus diferentes formas de expresión. Para encontrarlo, el auditor debe ser una persona intelectualmente abierta y su capacidad dependerá de su intuición y

experiencia. De todos modos, existen técnicas para recopilar información en la vertiente del poder. Las fuentes de información básicas son las entrevistas, las observaciones y los datos de rutina disponibles en los archivos. El poder se manifiesta en pequeños detalles. Una fuente de información muy eficaz es recurrir al personal periférico y auxiliar, ya que suele ser muy transparente a la hora de exponer el poder relativo de los jefes, de los cargos intermedios y de los técnicos superiores. La búsqueda de los actores que tienen a su alcance las distintas fuentes de poder y la realización de un mapa de actores en función de sus objetivos y privilegios pueden ser técnicas que permitan elaborar con éxito este diagnóstico.

El diagnóstico de poder y el diagnóstico de las variables psicosociales no son técnicas complementarias que permitan conseguir una auditoría *excelente*, más bien son técnicas necesarias e imprescindibles. Si no se tienen en cuenta estas dos variables, jamás se hará un buen diagnóstico sobre la situación de la unidad auditada.

Pero no sólo hace falta un diagnóstico sobre el poder para llegar a conclusiones organizativas acertadas, también es necesario para desarrollar con éxito las fases posteriores de la auditoría administrativa. Si se desea negociar la propuesta hay que conocer previamente con quién negociar, es decir, hay que localizar a los líderes informales y a los actores clave, y si se pretende un control de la implementación habrá que conocer antes qué actores apoyan el nuevo modelo y cuáles lo rechazan.

6) Realización de un diagnóstico participativo. Se trata aquí de que el auditor administrativo realice su actividad de forma transparente e invite a los miembros de la unidad auditada a participar en el proceso de definición de problemas y de soluciones. Con este método se pretende alcanzar dos objetivos básicos para conseguir un buen tránsito organizativo:

a) Reducir al máximo la resistencia al cambio, lo cual sólo se puede conseguir mediante la transparencia, la información y la implicación de los distintos actores en el proceso de diseño del cambio.

b) Elaborar un diagnóstico más preciso a través del aprovechamiento y la optimización de las distintas capacidades humanas. Éste es un elemento que hay que tener muy en cuenta y que nos acerca a la teoría del *garbage can* (Cohen, March, Olsen, 1972, pp. 1-25; March, Olsen, 1976), según la cual las soluciones y los problemas en las organizaciones públicas conviven en una *papelera* (cesto de basura) y el proceso decisional es el resultado de un encuentro semicasual entre

ambos. De esta manera se puede afirmar que en las mentes de los miembros de la unidad auditada se encuentran todos los problemas y sus soluciones. Es evidente que un analista organizativo, por calificado que sea, no va a conocer mejor las dificultades que los propios miembros de la organización y lo mismo puede decirse de los remedios. Sólo los auditores pedantes o poco expertos defenderían lo contrario. Esto significa que el auditor organizativo no es el que define los problemas y las soluciones de la unidad sino el que *ayuda a clasificar y a conectar unos con otros*. Un buen auditor es el que transforma la *papelera* en un ordenado archivo pero sin alterar sustancialmente su contenido.

Sin lugar a dudas, estos dos argumentos son suficientes para justificar la necesidad de elaborar un diagnóstico participativo. Otro tema en discusión son las herramientas que se pueden emplear para conseguir esta participación. Todas ellas se centran fundamentalmente en una técnica: las reuniones de grupo.⁷

La fase de elaboración de la propuesta de organización

Una vez localizados los principales errores del sistema organizativo de la zona auditada hay que elaborar una estrategia de organización que permita superarlos. Conocida la naturaleza y las causas de las disfunciones, el auditor aporta soluciones a los problemas planteados mediante la modificación de determinados elementos estructurales, procedimentales, personales y materiales. Dada la complejidad social y política de la organización, es mucho más práctico presentar las propuestas de manera flexible, de tal forma que se pueda renunciar a alguna subpropuesta sin invalidar, en términos generales, el resto; o bien plantear alternativas con sus respectivas ventajas y desventajas,

⁷ La teoría del desarrollo organizativo es la que más ha profundizado en este tipo de técnicas. Entre ellas destacan: entrenamiento en sensibilidad o Grupo-T (aplicación de las dinámicas de grupo al aprendizaje individual vía relaciones interpersonales y la retroalimentación respecto al efecto que la conducta de uno provoca en la de los demás) del que surge el método *grid-system*; sistemas sociotécnicos del Tavistock Institute of London (se refiere al cambio de actividades en una organización en función de los requerimientos tecnológicos y de las relaciones sociales entre las personas que participan directamente); investigación con retroalimentación (método que consiste en diagnosticar e intervenir en una organización mediante el uso de los cuestionarios) (Hayden, 1983, pp. 196-198) y el diagnóstico participativo mediante la metodología del *Stream Analysis*. Algunas de estas técnicas no son simples métodos de elaboración de un diagnóstico compartido, sino también técnicas de aprendizaje y de mejora organizativa.

y un posicionamiento por parte del auditor de sus preferencias personales en virtud de sus criterios técnicos. Las propuestas del tipo *menú* facilitan en gran medida los acuerdos sobre las líneas básicas a seguir en el futuro.⁸

La fase de negociación de la propuesta de organización

La necesidad de incluir esta fase en el circuito de procedimiento de la auditoría administrativa se desprende de las cuestiones siguientes:

a) La unidad auditada es la que aplica las propuestas del auditor operativo y, con o sin el control de los auditores, siempre puede modificarlas o bloquearlas.

b) La unidad auditada tiene una visión y unas expectativas propias respecto a cómo debe ser el nuevo modelo de organización y a la manera de aplicarlo.

c) Un sistema organizativo está constituido por una compleja red de actores: subunidades, grupos y personas. Cada actor tiene sus propias expectativas y una capacidad de influencia respecto al nuevo modelo de organización.

El auditor organizativo no debe presentar simplemente una propuesta de organización, sino implicar y vincular a todos los actores y convencerlos de sus ventajas y viabilidad.

El principal interlocutor es el núcleo estratégico del complejo organizativo (gestores de naturaleza política y algunos gestores profesionales). Ahora bien, en el proceso de negociación también se debe tener en cuenta al resto de los empleados públicos. Las técnicas de localización de grupos y de líderes informales simplifica esta tarea: no se debe negociar con todos los empleados sino únicamente con los más representativos.

⁸ En una área administrativa de la Generalidad especialmente compleja, la propuesta del nuevo modelo organizativo siguió un diseño del tipo *menú* en el que se exponían sistemas de organización distintos que mejoraran los sistemas de trabajo de la institución. Para cada sistema de organización se concretaban las ventajas y desventajas del mismo. El equipo auditor especificaba, por su parte, su particular orden de preferencias entre los siete proyectos. La razón de que se presentaran tantos diseños distintos era doble: por una parte el servicio analizado era muy complejo y ofrecía muchas opciones dispares, por otra, la pluralidad de actores que intervenían en la elección del modelo organizativo aconsejaba ofrecer un amplio espectro de posibilidades a negociar para intentar impedir el bloqueo del proceso de cambio.

La negociación es una fase tensa y dinámica en la que los diferentes actores de la unidad auditada se acercan al mundo de las ideas y de los modelos técnicos y en la que los auditores se aproximan a la realidad social de la organización. La fase de negociación tiene como objetivo eliminar los problemas de incomprensión, desviación o bloqueo durante la fase de la implementación de la propuesta.

Siguiendo la bibliografía más conocida sobre la técnica de la negociación o de la mediación (Lebel, 1990; Foyer, 1993) se puede decir que se centra en los puntos principales de desacuerdo: los hechos, las causas, las vías y los medios, las metas, las opiniones, los intereses y el lenguaje.

Los primeros problemas que el auditor ha de superar son los elementos formales o tangenciales del sistema: el lenguaje. Deben cuidarse las opiniones y la exposición de los hechos y de las causas, la presentación será muy precisa y respetuosa y adecuada al modo de pensar de los interlocutores.

Respecto a las metas y a los objetivos, hay un punto importante de coincidencia entre ambas partes: la búsqueda de más eficacia y eficiencia en el sistema organizativo analizado. Esta circunstancia debe ser destacada constantemente. De esta manera se evitan todos los problemas derivados del lenguaje, de las opiniones, de los mecanismos de exposición, de las metas y objetivos. En este momento la discusión se centrará en los objetivos no coincidentes y en los medios para poner en marcha el proceso de cambio.

La técnica de la negociación se basa en actitudes y creencias prácticas sin las cuales es difícil conseguir resultados positivos:

- la negociación no significa imposición
- no hay ganador ni perdedor
- ceder no es perder

La actitud del negociador debe ser flexible, paciente, ha de mostrar interés por todas las opiniones y capacidad para escuchar. Es preciso seguir el procedimiento siguiente:

1) Preparar la negociación.

- a) Fijar los objetivos del auditor.
- b) Delimitar el marco de la negociación: contexto y posibles interferencias.
- c) Identificar las partes participantes y sus posiciones teóricas.
- d) Delimitar la naturaleza del desacuerdo: temas de negociación.

e) Establecer una estrategia para la presentación de las posiciones del auditor: el lenguaje y el orden de las prioridades.

2) Negociar la propuesta.

a) Crear un buen clima.

b) Discriminar y superar los problemas accesorios.

c) Fijar la base del desacuerdo.

d) Determinar la mecánica de la negociación:

- Maximizar las ventajas técnicas de la propuesta de organización, explicarlas detalladamente.
- Incidir en los puntos de contacto con las opiniones de los otros actores (búsqueda de consenso).
- Elegir buenos argumentos, tanto respecto al fondo como a la forma.
- Buscar vías y medios para enmendar o solucionar conflictos eventuales.

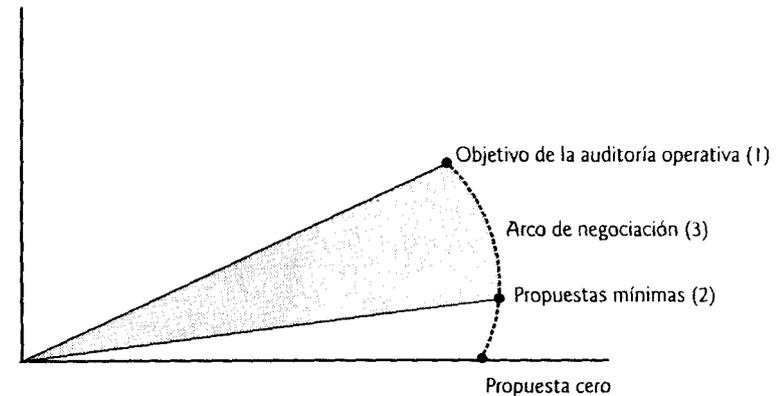
3) Llegar a un compromiso como resultado positivo, fórmula aceptada por todas las partes.

Incluir la fase de negociación entre las actividades de la auditoría administrativa es un elemento innovador (Mas, Ramió, 1992, p. 207). Esta presencia se fundamenta en que, desde una dimensión práctica, es un proceso presente en todas las relaciones sociales. La negociación en la auditoría administrativa no es un proceso diferenciado (como, por ejemplo, los procesos de diseño o de implementación), ya que su presencia es constante y aparece en todas las fases del circuito auditor.

No debe sorprender que se proponga *negociar* soluciones y objetivos que, para la mayoría de los auditores administrativos, son totalmente justos y correctos y que, por lo tanto, no permiten ningún tipo de renuncia o de fragmentación. Esta posición es poco realista y poco pragmática. Se debe tener en cuenta que el fin de una unidad de auditoría administrativa es mejorar la organización de las unidades que audita. Así pues, es mejor conseguir 60 o 70% de las modificaciones propuestas que no conseguir ninguna, que es lo que sucede cuando se parte de posiciones maximalistas o inflexibles.

La principal dificultad a la hora de negociar una propuesta organizativa reside en determinar los límites técnicos, es decir, distinguir posturas técnicamente irrenunciables (ya que, sin éstas, el resto no tienen sentido), o bien la fijación de un mínimo de modificaciones organizativas que configuran el límite para que la reforma sea rentable (véase la figura 2).

Figura 2. Gráfico de negociación de las propuestas de organización



(1) Son las propuestas que hace el AO al inicio de la negociación (modelo ideal).

(2) Propuestas mínimas que justifican una reforma de organización.

(3) Es el campo, el intervalo en que se puede desarrollar la negociación.

Fuente: Mas, Ramió (1992), p. 207.

La fase de control de la implementación

El control de la implementación es el proceso en que la unidad de auditoría administrativa está capacitada para iniciar y regular la conducta de las actividades para que sus resultados se ajusten a las expectativas y a los objetivos diseñados. La fase de control trata de asegurar que se consiga un nivel y un tipo de desarrollo previsible.

La otra cara del mecanismo de implementación es el proceso de resistencia, es decir, el contracontrol ejercido por determinados actores que persiguen objetivos diferentes a los establecidos.

Una vez aceptada la propuesta de organización, la maquinaria administrativa se pone en movimiento para ponerla en práctica. En la administración pública se hace de la siguiente manera:

1) Normativización: si la propuesta de organización varía o crea una situación regulada normativamente, se debe elaborar o modificar un decreto reestructurador y la orden que lo desarrolle.

2) Implementación: significa poner en práctica el programa, la norma de organización; transformar materialmente la organización de acuerdo con el programa de acción.

El auditor debe controlar el proceso de implementación para:

- Evitar desviaciones intencionadas que varíen los objetivos del programa reestructurador.
- Solucionar los problemas que se presenten durante el proceso de implementación.

El control es el medio para la coordinación de actividades diversas dirigido a la consecución de los objetivos. Esta función regula la producción del sistema comparando el desarrollo real con el desarrollo esperado. Es preciso seguir el procedimiento siguiente:

1) Determinar los elementos previos:

- a) Fijación de objetivos.
- b) Fijación del tiempo.
- c) Determinación del plan de implementación (objetivos por fases).

2) Buscar los indicadores que permitan ejercer el control:

a) Previsiones para medir, apreciar y comparar ya sea cuantitativamente (volumen de producción, volumen presupuestario, número de personal) o cualitativamente (índice de satisfacción-motivación, cambios de estilo de dirección).

b) Delimitación de los mecanismos de retroalimentación: mecanismos para obtener en cualquier momento la información necesaria.

3) Ejercer un control:

- a) Observación continuada del proceso de implementación.
- b) Comunicación constante con los actores participantes.

El objetivo es detectar las desviaciones en cuanto al plan establecido y los problemas concretos con la finalidad de encontrar la manera de rectificar las actuaciones y de solucionar las contingencias. Cualquier anomalía debe descubrirse al momento (retroalimentación inmediata), ya que es más fácil ajustar desviaciones menores a medida que van apareciendo que corregirlas posteriormente cuando son más amplias y profundas.⁹

⁹ La auditoría a un servicio deportivo público es uno de los casos que más se acerca al marco conceptual y metodológico de cómo debe realizarse tal y como se propone en estas líneas. En primer lugar, fue transparente, ya que se informó a todos los miembros del servicio que se haría un análisis organizativo por motivos concretos y con el que se intentaba conseguir determinados objetivos. En segundo lugar, se elaboró un diagnóstico participativo, para lo cual se realizaron entrevistas personalizadas a todos los miembros de la organización con el fin de definir problemas y soluciones con cada uno de ellos.

La fase de evaluación del proceso de cambio de organización

Esta fase parte de una posición retrospectiva: analiza el pasado para facilitar vías de acción para el futuro. La evaluación es, en este caso, la investigación sistemática del proceso de confección de una propuesta de organización y de su aplicación. Se estudian los efectos reales producidos por la reorganización, y estos conocimientos se utilizan para realizar, con más solidez y experiencia técnica, nuevas auditorías y propuestas organizativas. De esta manera se configuran unidades de auditoría administrativa y auditores cada vez más capaces técnicamente, que estén al corriente de las novedades y modificaciones que se producen en las organizaciones públicas.

Todo el proceso es evaluado y no sólo una parte de éste. Es decir, la fijación de objetivos, el diseño del plan de trabajo, la recopilación de datos, la presentación del diagnóstico y la propuesta de organización, la negociación de la propuesta y el proceso de implementación y control.

Es preciso proceder como sigue:

1) Buscar los indicadores que muestren el grado de eficacia (en relación con el proceso auditor), de eficiencia (relación costes-beneficios del programa), de satisfacción de los actores y del efecto sobre otros subsistemas.

El grado de eficacia se puede determinar si se compara el modelo

Una vez recogida esta información, el auditor la ordenó y redactó un documento con una lista de disfunciones acompañada de su/s respectiva/s posible/s solución/es. Se convocó a una reunión con el equipo de dirección para informarle sobre el contenido y para especificar la dinámica y los objetivos de la inmediata junta con todos los miembros del servicio. La reunión general tenía varios propósitos: llegar a un acuerdo sobre las disfunciones y las soluciones, especificar exhaustivamente el contenido y el alcance de los remedios, hacer un calendario para la puesta en práctica de las propuestas y asignar un responsable para cada una de las líneas de acción. A esta reunión asistieron 14 miembros del servicio, duró 8 horas y se consiguieron todos los objetivos planteados por el auditor. Con base en esto se realizó el texto definitivo en el que, además del diagnóstico y la propuesta, se incluía un calendario de implementación en el que se especificaban las opciones y el responsable. Durante los seis meses posteriores, el auditor y los tres máximos responsables del servicio se reunieron cada dos meses para hacer un repaso de las distintas materias críticas a implementar. A los seis meses se habían cumplido más de 90% de las metas y el objetivo general de la auditoría administrativa: aplicar un nuevo modelo de organización e incrementar los niveles de motivación de su personal.

El proceso de control de la implementación vigiló con especial celo una de las dimensiones más difíciles del servicio: reforzar el nivel de motivación de sus miembros. Una vez realizada la reunión general donde se había llegado a un acuerdo sobre las distintas propuestas, la motivación de los empleados del servicio aumentó de forma espectacular y existía, por tanto, el peligro de que con el tiempo este nivel bajara considerablemente. Como es lógico, bajó un poco, pero se consiguió estabilizarlo en niveles satisfactorios.

diseñado con el resultante. La eficiencia de la actividad de la auditoría administrativa se evalúa cuando se consideran las ventajas del programa de mejora de la organización (si éstas son cuantificables) y el coste global del programa. El grado de satisfacción de los actores se comprueba mediante entrevistas.

2) Identificar los puntos débiles (aquellos que no han resultado como se esperaba) y los fuertes (los que han funcionado tal y como se esperaba o incluso mejor) del proceso de auditoría administrativa.

3) Una vez especificados los puntos fuertes y débiles, sus causas y consecuencias, se deben incorporar estos conocimientos a la dinámica de concepción teórica y práctica de la actividad de la unidad de auditoría administrativa. Se debe maximizar la utilización de aquellas técnicas o medidas que han resultado positivas y se debe modificar o minimizar la utilización de las que no se han obtenido los resultados esperados.

Se debe tener en cuenta que todas las investigaciones de auditoría administrativa no son idénticas, como tampoco las unidades que se analizan. Así, las técnicas poco funcionales en algunas auditorías pueden ser muy útiles en otros trabajos. Ahora bien, en condiciones parecidas (estructura de las unidades y problemas similares) el conocimiento de los puntos fuertes y débiles mejora sucesivamente la calidad de la actividad de los auditores.

Mecanismos de participación del sector privado en el financiamiento de proyectos gubernamentales: la experiencia reciente en México

Alejandro Villagómez

En los años recientes se observa una creciente participación de la inversión privada en ámbitos de operación tradicionales del sector público y se ha extendido prácticamente a todos los sectores de la economía. Este movimiento hacia la privatización es global, y en México se acentuó a últimas fechas como parte de un programa de reforma estructural que buscaba incrementar la eficiencia y el dinamismo de la economía, basado en señales de mercado, en tanto se abría al capital internacional y a la competencia. Los objetivos más importantes en estos programas de privatización son el de mejorar la eficiencia económica y el de reducir el déficit en el presupuesto público. Este último objetivo se obtiene inmediatamente al sustituir la inversión pública con la privada, mientras que la eficiencia requiere de más tiempo, por ejemplo en la medida en que se incorporan nuevas técnicas administrativas.

Este proceso de privatización conduce a una reasignación de los derechos de propiedad de un conjunto de activos, lo cual repercute en los objetivos de sus "propietarios". Cambios en esta asignación conducen a estructuras de incentivos diferentes que afectan el comportamiento de la dirección y de la empresa en su conjunto, e influyen en la eficiencia interna y de asignación de la empresa. Sin embargo, debe hacerse hincapié en que las ganancias en eficiencia no sólo resultan

Alejandro Villagómez es investigador de la División de Economía del CIDE.

Roberto Torres ayudó en la recopilación de información sobre los casos que se señalan en la última sección de este documento. Agradezco los comentarios y sugerencias de un dictaminador anónimo. Como siempre, los errores son responsabilidad exclusiva del autor.

del mero traspaso de los derechos de propiedad de un sector a otro, y que dependen fundamentalmente de una estructura que genere los incentivos adecuados para una organización y administración eficaces. Es decir, dependerá de la efectividad en las actividades de supervisión, el grado de competencia en el mercado y las políticas de regulación.

Los arreglos institucionales que permiten la participación del sector privado en actividades operadas por el sector público son diversos. Es usual referirse a una transferencia total o parcial de los activos públicos hacia el sector privado. Sin embargo, este mecanismo de desincorporación de empresas no siempre es adecuado ni factible, ya que pueden existir impedimentos de orden técnico, económico, financiero, legal o político. Por ejemplo, la existencia de sistemas financieros poco desarrollados, deficiencias administrativas, severas distorsiones en precios y productos, problemas laborales significativos, impedimentos constitucionales, etc. En este caso, los posibles beneficios de la participación privada pueden obtenerse mediante su incorporación "parcial" en la construcción, operación o administración de una actividad, manteniéndose la propiedad última de los activos en manos del Estado. Hay una gran variedad de mecanismos que permiten la participación "conjunta" del sector privado y el público y que no implican una transferencia de los derechos de propiedad. Estos mecanismos son de particular importancia en esferas como la de la extracción petrolera, la refinación, la generación de electricidad, las telecomunicaciones, infraestructura y la provisión de servicios municipales.

Este documento tiene como objetivo presentar tales arreglos institucionales en el marco de la experiencia reciente en México, y constituirse un texto de referencia para los agentes, tanto públicos como privados, involucrados en este proceso. Gran parte del material presentado se basa en la literatura generada recientemente por organismos internacionales y otras entidades involucradas en este proceso. Además, en la primera sección se hace un sumario de los principales esquemas contractuales que permiten la participación del sector privado en proyectos gubernamentales. Enseguida se presenta una discusión comparativa sobre estos contratos, criterios para su selección y tratamiento de los riesgos; después se muestra una selección de casos que operan con estos mecanismos específicos y que constituyen la experiencia reciente en México. Al final se hacen algunos comentarios sobre el tema.

Esquemas contractuales alternativos

Las alternativas consideradas en esta sección representan distintos grados de involucramiento del sector privado en el proceso de planeación, diseño de políticas, operación, administración y financiamiento de la inversión de un proyecto. Estas opciones son: 1) contrato de servicios; 2) contrato de administración; 3) contrato de arrendamiento; 4) contrato de concesión, y 5) contrato COT (Construcción-Operación-Transferencia). Debemos subrayar que éstos no son los únicos mecanismos sino que son los más representativos por ser utilizados con mayor frecuencia (véase cuadro 1). También debemos señalar que estas opciones no son excluyentes, puede utilizarse una combinación de ellas, o utilizarse secuencialmente, ya que implican distintos niveles de participación privada y de complejidad contractual. A continuación se presenta una breve descripción de cada mecanismo.

1) Contrato de servicios

El contrato de servicios es el más simple mecanismo de los presentados en este documento y consiste en convenir servicios en actividades específicas de operación y mantenimiento con el sector privado. El contrato tiene, por lo general, una duración menor a 5 años, suficientes para permitir la capitalización de la adquisición de equipo especializado. Como señala Kessides (1993), en este esquema el sector público fija los criterios básicos para el desempeño de la actividad, evalúa a los postulantes, supervisa al contratista, paga una cuota fija acordada por los servicios y mantiene los riesgos comerciales.

2) Contrato de administración

Este contrato otorga mayor responsabilidad al sector privado que en el caso anterior, al incluir operaciones más amplias de mantenimiento y operación. Por medio del contrato de administración el sector público puede adquirir un paquete integrado por instrumentos administrativos, técnicos y de otra índole por parte del sector privado. La propiedad es retenida por el sector público y el control administrativo se deposita en un administrador privado. Por lo general estos contratos se establecen por periodos de 3 a 5 años y el contratista privado obtiene al

Cuadro 1. Principales características de los arreglos institucionales para la participación del sector privado

Función	Contrato				COT
	Servicios	Administración	Arrendamiento	Concesión	
Propiedad activos	Pública	Pública	Pública (mayoría)	Pública (mayoría)	Pública (mayoría)
Control en el diseño y formulación de política	Público	Público	Público negociado con el operador privado	Público negociado con el operador privado	Público negociado con el operador privado
Financiamiento de capital	Público	Público	Público	Privado	Privado
Financiamiento capital de trabajo	Público con los ingresos generados	Público con los ingresos generados	Contratista privado	Contratista privado	Contratista privado
Ejecución de la inversión	Contratista privado para servicios específicos	Público privado	Público privado	Privado	Privado
Operación y mantenimiento	Contratista privado para servicios específicos	Privado	Privado	Privado	Privado
Autoridad administrativa	Empresa pública	Operador privado	Operador privado	Operador privado	Operador privado
Riesgo comercial	Empresa pública	Principalmente público	Contratista privado	Contratista privado	Contratista privado
Base para la compensación al contratista	Pago fijo basado en los servicios	Pago basado en servicios y resultados	Basado en resultados, neto del pago al contratista por el uso de los activos fijos	Basado en resultados, neto del pago al contratista por el uso de los activos fijos	Basado en resultados, neto del pago al contratista por el uso de los activos fijos
Duración	Menos de 5 años	3-5 años	5-10 años	10-30 años	15-30 años o más

Fuente: Kessides (1993).

menos una parte de su compensación en función del desempeño de la compañía, por lo que interviene con parte del riesgo comercial. De acuerdo con Hegstad y Newport (1987), este tipo de contratos se utiliza para resolver problemas discretos asociados con la estrategia, organización, sistemas y procedimientos; problemas específicos de naturaleza básica causados por ineficiencias técnicas o administrativas, o problemas más complejos resultado de la mezcla de ambas. Dichos autores señalan que para que estos contratos sean exitosos deben darse al menos los siguientes factores: el negocio debe ser viable; el Estado debe estar convencido de que este contrato es la vía adecuada para alcanzar los objetivos y, por último, el Estado debe depositar en el administrador autoridad suficiente para alcanzar los objetivos fijados, lo cual es fundamental para lograr mayor eficiencia.

3) Contrato de arrendamiento

En este mecanismo el propietario de los activos (arrendador) transfiere su uso al arrendatario (contratista), quien tiene la obligación contractual de pagar una renta al arrendador. Generalmente el pago es fijo, aunque puede prorratearse con base en las necesidades del arrendatario. El rasgo fundamental del arrendamiento es la separación entre uso y propiedad. De hecho, con excepción de los casos en que se señala la opción de compra, el arrendador mantiene el título de propiedad de los activos durante y después del periodo del arrendamiento. Algunos de los elementos que favorecen esta opción son el bajo requerimiento de gasto inicial y la posible flexibilidad en los términos del contrato en relación con los pagos por parte del arrendatario. Kessides (1993) pone énfasis en algunas de las características de este mecanismo: el arrendador es el responsable de la inversión fija y del pago de la deuda. Por su parte, el arrendatario asume todos los riesgos comerciales, tiene que financiar el capital de trabajo y los gastos de reposición de corto plazo de los activos, pero no adquiere el compromiso de una inversión mayor. Usualmente la duración del contrato es de 5 a 10 años, correspondientes al periodo de amortización. Las ganancias del contratista son la diferencia entre los ingresos brutos de la actividad y la suma de los costos operativos y las rentas. El contrato debe especificar el mantenimiento requerido para proteger las condiciones de las instalaciones durante el periodo de arrendamiento; los indicadores de desempeño aplicados para juzgar la calidad del servicio; los procedi-

mientos para hacer cumplir los acuerdos, sanciones y la resolución a otras disputas.

Existe una amplia diversidad de transacciones enmarcadas en el arrendamiento, que van desde los casos en que sólo se busca obtener los derechos de uso de un bien por un periodo corto, hasta los casos en que este procedimiento es un medio para que el arrendatario pueda financiar la adquisición de los activos arrendados.¹ Enseguida nos referiremos a dos formas generales de arrendamiento.²

Arrendamiento financiero

Consiste en una transacción financiera cuyo objetivo es proveer recursos para el uso de un activo con el mayor rendimiento posible. El equipo arrendado se amortiza totalmente durante el periodo del contrato de tal suerte que el arrendador recupera su inversión, el pago de los intereses de su deuda y las ganancias del servicio. En él puede considerarse la opción de compra para el arrendatario al expirar el contrato. En este esquema, el arrendatario es el responsable del seguro y del mantenimiento y adquiere cualquier responsabilidad de pérdida física o económica y de obsolescencia técnica.

Arrendamiento operativo

Es una transacción de corto plazo mediante la cual el arrendatario adquiere el uso de un equipo por una parte de su vida útil. El equipo

¹ Una discusión completa sobre las diversas modalidades de contratos de arrendamiento y sus implicaciones puede encontrarse en un documento publicado por el Centro sobre Corporaciones Transnacionales de las Naciones Unidas y publicado en 1984 (véanse las Referencias bibliográficas).

² En la literatura fiscal se hace referencia a arrendamientos "puros" y arrendamientos "financieros". El primero se define como "aquel contrato por el que se obliga una persona física o moral a otorgar el uso y goce respecto de un bien a otra persona física o moral quien a su vez en contraprestación debe efectuar un pago convenido por cierto periodo..." El arrendamiento financiero es "aquel contrato por medio del cual se obliga a una de las partes a financiar la adquisición de un bien mueble o inmueble durante un plazo previamente pactado e irrevocable para ambas partes, que forma parte del activo fijo de otra persona física o moral..." Dentro de la taxonomía presentada en el texto y que proviene de documentos elaborados por diversos organismos como el Banco Mundial y las Naciones Unidas, el arrendamiento puro definido en esta nota se asemeja al arrendamiento operativo del texto. La clasificación que se presenta en nuestro trabajo sigue a la presentada en "Financial Innovations for Industrial Development" (véanse las Referencias bibliográficas).

no se amortiza totalmente y las ganancias del arrendador dependen de la renta de varios contratos a futuro o de la venta del equipo. En este caso, es el arrendador quien debe cubrir el seguro, el mantenimiento y el riesgo de obsolescencia. Desde el punto de vista del arrendador, los arrendamientos operativos son viables sólo cuando existe claramente un valor de mercado secundario.

4) Contrato de concesión

El contrato de concesión puede pensarse como una extensión del arrendamiento. Este esquema funciona del modo que sigue: una compañía privada contrata con el gobierno la construcción o ampliación y operación de un proyecto por un periodo acordado, revirtiéndose los activos al sector público después de concluida la concesión. El contratista asume por entero el riesgo comercial, paga derechos al gobierno y se hace cargo de todas las inversiones y tareas de mantenimiento mientras tiene la concesión, en tanto que los planes de inversión y su implementación son sujetos de revisión por la autoridad que emite el contrato. En general, estos contratos duran de 15 a 30 años, tiempo suficiente para que los concesionarios recuperen su inversión, y pueden ser renovados. El éxito de estos convenios depende en gran medida de su claridad para especificar aspectos cruciales como la compensación del contratista, la cual debe ser suficiente para cubrir los gastos de operación, así como el pago de deuda y la depreciación de la inversión. Como destaca Kessides (1993), es importante que estos contratos tengan en cuenta incentivos destinados a los contratistas para así evitar que éstos consuman los activos hacia el fin de la concesión.

5) Contrato COT (Construcción-Operación-Transferencia)

El contrato COT se basa en un arreglo de tipo concesionario, en el cual los proyectos son ejecutados mediante financiamiento y administración del sector privado, pero la propiedad de los activos fijos y el derecho a obtener los ingresos de dichos activos son transferidos al gobierno al vencimiento del contrato. Una característica importante del COT es la de ser un mecanismo de financiamiento de capital con responsabilidad limitada. Es decir, el pago de los costos de capital del proyecto es proporcional a los flujos de ingreso generados por el proyecto mismo. En

este esquema, uno o más inversionistas privados son autorizados para formar una compañía cuyo fin exclusivo será el de "construir" y "operar" las instalaciones durante la concesión. Esta compañía se encarga de obtener el financiamiento para el proyecto dentro de un esquema en el cual la responsabilidad de repago recae sobre sus activos y no sobre los patrocinadores del proyecto o el gobierno. El contrato se otorga por un lapso de 20 a 30 años (generalmente renovable), tiempo durante el cual la compañía espera obtener suficientes ingresos para cubrir los gastos de operación, el servicio regular de deuda y generar un retorno razonable a los accionistas.

La complejidad de los contratos COT depende de los agentes involucrados (por ejemplo, la inclusión de participantes extranjeros) y de la magnitud del proyecto. Debe mencionarse que aun cuando este tipo de contrato COT es el más utilizado, existen variantes como los contratos CPO (Construcción-Propiedad-Operación), los cuales no vuelven a transferirse al gobierno, o los contratos CAOT (Construcción-Arrendamiento-Operación-Transferencia). Augenblick y Scott (1990) exponen ampliamente su estructura y funcionamiento. Aquí sólo destacaremos los siguientes componentes típicos en un arreglo COT:

a) Se crea la compañía del proyecto, cuyos integrantes son los inversionistas privados interesados en el proyecto (la constructora y los proveedores de equipos y materiales). En algunos casos puede considerarse la participación minoritaria del gobierno, pero esto debe ser analizado cuidadosamente.

b) Se determina la estructura contractual. El contrato debe definir claramente los términos bajo los cuales se elaborará y operará el proyecto, determinar la estructura básica de financiamiento y ofrecer la normatividad de la participación, tanto en cuanto a los riesgos como a las ganancias. Estos acuerdos permiten separar legalmente la propiedad de los activos de los derechos de apropiación de los ingresos.

c) La estructura de financiamiento incluye, generalmente, una combinación de capital de riesgo (acciones) y deuda de bancos comerciales, internacionales u organismos multilaterales. En algunos casos puede utilizarse deuda subordinada para proteger a la deuda *senior* en lugar de capital de riesgo.

d) La fuente de ingresos es un elemento fundamental pues define la viabilidad del proyecto. Deben ser suficientes para pagar el principal, los intereses, y ofrecer un retorno a los accionistas que sea adecuado a los riesgos de la inversión. Estas fuentes son normalmente un

contrato de largo plazo con el gobierno (ingresos contractuales) o la venta directa de los servicios al cliente. Este último impone mayor riesgo a la compañía.

e) El contrato debe estipular con claridad la transferencia de la propiedad al gobierno una vez concluida la concesión. Esta transferencia puede requerir de un pago final a los inversionistas, basado en criterios financieros. Este pago se condiciona a la inspección de las instalaciones y a la certificación de que fueron mantenidas adecuadamente y se encuentran aún en condiciones de operación. Si el retorno del proyecto fue estipulado en un monto suficiente para el pago de los inversionistas, la transferencia final sólo involucra un pago simbólico. En este caso, la responsabilidad de la compañía de mantener adecuadamente las instalaciones debe hacerse cumplir de otra forma.

El proceso de selección del contrato adecuado

La característica común más importante de estos arreglos institucionales es que el gobierno mantiene, en última instancia, los derechos de propiedad de los activos de que se trata. El grado de participación privada y la complejidad de su estructura contractual difieren. Los contratos de servicio y administración son los más simples y comúnmente implican contratar una compañía para realizar servicios específicos en una empresa por una cantidad fija, pero el riesgo financiero lo mantiene el gobierno. Estos arreglos institucionales atacan generalmente problemas discretos asociados con estrategias organizativas, de sistemas y de procedimientos, aunque también se destinan a la solución de problemas técnicos y administrativos más fundamentales.

El arrendamiento implica una mayor participación privada en el financiamiento de una actividad. Comparado con la compra de un activo mediante un crédito bancario, el arrendamiento presenta diversas ventajas ya que normalmente no requiere de depósitos o pagos adelantados, además de que es más flexible que los contratos de deuda. En algunos casos se consideran diversas ventajas fiscales, como serían bonificaciones de capital para el arrendatario e incentivos fiscales para el arrendador. Sin embargo, el arrendamiento suele ser más costoso, en particular cuando se obtiene de empresas especializadas porque trabajan con márgenes más altos. Estos márgenes compensan su mayor habilidad, su especialización en técnicas de arrendamiento, una respuesta más rápida a las solicitudes y mayor flexibilidad, además

del premio de riesgo resultante del riesgo más alto de los proyectos considerados.

Las concesiones ofrecen un mayor grado de participación privada y de complejidad contractual que los mecanismos anteriores. A diferencia de los arrendamientos, las concesiones implican un gasto de inversión, así como un papel significativo en la administración de los activos o instalaciones. Aunque las concesiones son el antecedente más directo de los contratos COT, siendo similares desde el punto de vista contractual, difieren en cuanto a oportunidades en el mercado. Como señala Israel (1993), en los contratos COT el énfasis recae en la etapa de construcción, razón por la cual los consorcios generalmente están encabezados por un contratista especializado, mientras que las concesiones se concentran más en la administración de un sistema, como sería una empresa de servicios públicos. Es muy frecuente que las concesiones se otorguen para ampliar y operar servicios existentes, y han sido distintivas del sector de agua y alcantarillado, aunque se han extendido a otros servicios en infraestructura. Por su parte, los proyectos COT se destinan a proyectos totalmente nuevos.

Los contratos COT presentan mayor complejidad contractual y participación del sector privado. Estos contratos ayudan a solucionar el problema del financiamiento de inversión pública a través del presupuesto gubernamental y permiten separar los elementos financieros de los riesgos asociados, ya que el financiamiento realizado con la movilización de recursos del sector privado se basa en los flujos de ingreso anticipados del proyecto y son de responsabilidad limitada. Esto permite definir el papel gubernamental en términos de financiamiento, riesgo y gastos operativos de una manera más clara, ya que generalmente el sector privado acepta los riesgos comerciales. Una desventaja de este esquema es que puede ser más costoso que en el caso de haber un financiamiento por medio de crédito gubernamental, a causa del mayor riesgo de los prestamistas. Además, la negociación y diseño de estos contratos puede consumir mucho tiempo, dependiendo de la magnitud del proyecto. Los contratos COT han proliferado en el sector de energía y de transporte masivo y carretero, aunque también están presentes en telecomunicaciones y otros. Con frecuencia se aplican en proyectos de costos muy altos, ya que los arreglos financieros y de ingeniería son complejos y deben adecuarse a la estructura de provisiones de seguridad que satisfagan a los prestamistas.

Es importante señalar que la selección de un tipo de arreglo institucional es particular a cada proyecto y requiere considerar, evaluar

y ponderar factores técnicos, económicos, financieros, legales y políticos, lo que impide generar reglas únicas. Sin embargo, es posible establecer los siguientes criterios generales, discutidos en la literatura existente, y basados en factores que podrían considerarse decisivos:

a) *Naturaleza de la actividad.* Si bien es cierto que con la participación del sector privado se busca mejorar la producción y prestación de un bien o servicio introduciendo incentivos de mercado y competitividad, no todas las actividades cumplen los requisitos para ser suministrados enteramente mediante mercados competitivos, en cuyo caso es necesario determinar el tipo de participación privada que resulta adecuada a la actividad de que se trate. Debe considerarse la naturaleza del bien, la posibilidad de que existan economías a escala y de alcance, la existencia de costos hundidos³ importantes, la existencia de sustitutos cercanos, etcétera.⁴

b) *Objetivos planteados por el sector público y beneficios que se buscan con la participación del sector privado.* Existen varios objetivos que justificarían la participación del sector privado en actividades gubernamentales. Entre los más importantes estarían: *i)* desahogo presupuestal del cargo financiero que implica la propiedad y administración de una actividad pública; *ii)* incrementar la eficiencia en la producción, administración y provisión de una actividad; *iii)* fomentar la competitividad; *iv)* desconcentrar la propiedad; y *v)* obtener ingresos por la venta de activos. Por otra parte, los beneficios que se buscan con la participación privada son diversos. Entre éstos destacan: *i)* mejorar la eficiencia en la producción; *ii)* mejorar la administración y operación de la actividad; y *iii)* movilizar recursos financieros privados para financiar estas actividades.

c) *Efectividad del mecanismo.* La efectividad depende en parte de sus ventajas comparativas frente a otro mecanismo. Por ejemplo, si la cuestión que se busca enfrentar proviene de problemas administrativos, la solución sería un contrato de administración, en tanto que si el problema es además de orden tecnológico e institucional, entonces una venta parcial podría ser recomendable. Sin embargo, si existe una falta de inversionistas privados de alta calidad, una alternativa más adecuada puede ser el arrendamiento de los activos. Las concesiones y, en

especial, los contratos COT permiten solucionar problemas presupuestales, además de ofrecer una asignación más eficiente de responsabilidades y riesgos.

d) *Disponibilidad del mecanismo.* Una solución puede ser efectiva pero no estar disponible. Por ejemplo, los arrendamientos podrían descartarse a causa de una posición financiera deficiente de la empresa o al precario estado físico de las instalaciones. Además, un sistema financiero poco desarrollado haría difícil, o prácticamente imposible, el uso de concesiones o contratos COT.

e) *Aceptabilidad del mecanismo.* El aspecto de la aceptabilidad política es fundamental. Por ejemplo, la venta total puede solucionar los problemas de una empresa pública, pero el arrendamiento de las instalaciones y la retención de la propiedad puede ser percibido por el gobierno como una alternativa más aceptable. En este sentido, lo concerniente a la aceptabilidad puede modificar radicalmente la preferencia por un mecanismo en particular. Por ejemplo, si una empresa pública enfrenta serios problemas institucionales, técnicos y administrativos, la solución deseable sería, en orden de prioridad, su venta total o parcial, un arrendamiento, o un contrato de administración. En términos de aceptabilidad política, el orden puede invertirse si se trata de favorecer la propiedad estatal. En este caso un contrato de administración permite mantener la propiedad y el control político, mientras que el arrendamiento permite conservar la propiedad de los activos, pero no el control administrativo y de la política. Por último, una venta total o parcial implica pérdida de propiedad y control.

f) *Costo.* Sin duda este punto es fundamental en la selección del arreglo y debe analizarse proyecto por proyecto. Enseguida señalo algunas ideas generales. El costo de la deuda (*senior*) para una compañía privada es mayor que para el gobierno porque las tasas de interés para la deuda soberana son menores. El costo del capital de riesgo también es más caro que el de la deuda soberana de largo plazo, ya que los accionistas pedirán un premio mayor por el riesgo. Sin embargo, dada la diversidad de objetivos y posibles beneficios de cada mecanismo, una decisión exhaustiva debe considerar un concepto de costo del proyecto más amplio que una comparación simple entre tasas de retorno sobre deuda y capital de riesgo. Este costo debe considerar beneficios, como son la posibilidad de menores costos e introducción de innovaciones tecnológicas durante las fases de diseño y construcción; una administración más dinámica y consciente de los costos y de las necesidades del mercado; una reducción en costos resultado de una mayor

³ Se considera un costo de capital como "hundido" en la medida que no pueda ser recuperado para otros usos, como sería el caso de equipos especializados y algunas instalaciones fijas.

⁴ Este punto se discute ampliamente en Kessides (1993).

eficiencia en la participación de capital de riesgo y su promesa de largo plazo. También existe el beneficio de la adicionalidad por el aumento de recursos de inversión disponibles para inversión, así como una solución a problemas de congestión presupuestal. Además, existen beneficios provenientes de la asignación de riesgos entre el sector público y el privado.

Un punto importante a considerar en el proceso de incorporación del sector privado es el referido a la separación de riesgos y responsabilidades entre éste y el sector público. La obtención de posibles beneficios en la implementación de estos mecanismos, así como su éxito, procederá de un apropiado tratamiento de los distintos riesgos, entre los que destacan:

a) Riesgos de construcción, que incluyen a los resultantes de la posibilidad de que los costos de construcción aumenten por encima de los costos presupuestados originalmente, y el riesgo de que existan retrasos en los tiempos de terminación de obra.

b) Riesgos de operación, que consideran la posibilidad de que una vez concluida la obra, ésta no opere como se esperaba. Estos riesgos incluyen cuestiones como la disponibilidad de las instalaciones, cambios en los precios presupuestados de los insumos básicos, daños y fallas en los equipos, problemas laborales o experiencia operativa del contratista.

c) Riesgo producto de problemas con el flujo de ingresos generados por el proyecto, el cual puede ser menor al esperado. Esto es importante ya que el pago de los contratos o de las deudas se sustenta en estos ingresos.

d) Otros riesgos comerciales que sí son asegurables, tales como accidentes, daños a terceros, compensaciones laborales, etcétera.

e) Riesgos de fuerza mayor, que no son asegurables.

f) Riesgo inflacionario, que afecta la fijación de tarifas o rentas.

g) Cuando el financiamiento se realiza con capital foráneo, se agrega el riesgo cambiario.

h) También deben considerarse riesgos políticos, entre los que pueden incluirse riesgos de expropiación, o riesgos resultantes del cambio en políticas fiscales y de regulación.

La convención generalizada en estos procesos contractuales es que cada riesgo debe ser asignado a la parte que esté en mejor posición

de controlarlo. Por ejemplo, el riesgo de construcción debe ser asumido básicamente por el constructor, para lo cual se pueden aplicar instrumentos como los contratos "llave en mano" que incluyen penalizaciones y cláusulas de liquidación de daños a los contratistas a cuenta de retrasos o por no cumplir con las especificaciones señaladas. Los riesgos operativos pueden enfrentarse mediante el uso de garantías de desempeño por parte del consorcio de construcción y los proveedores de equipos. Otro tipo de riesgos son más difíciles de ser asumidos por el contratista, por lo que es recomendable implementar otros mecanismos como garantías gubernamentales o crear fondos de contingencia para hacer frente a cambios de políticas que afecten los ingresos y la capacidad de pago de la deuda, riesgos de fuerza mayor o riesgos políticos. El tratamiento adecuado de estos riesgos conduce a una estructura de riesgo que reduce el costo de financiamiento del proyecto.

La experiencia reciente en México

Como ya señalé, en los años recientes se intensificó en México la participación del sector privado en la provisión de servicios que eran del ámbito exclusivo del Estado, participación que ha tomado diversas formas y cuyos resultados han variado. En este apartado se ilustra esta experiencia presentando casos en los cuales se han aplicado algunos de los mecanismos antes señalados. Debe tenerse presente que varios de estos casos corresponden a experiencias muy recientes, por lo que es difícil realizar un análisis comparativo de resultados, siendo la presentación más informativa.

Caso 1. Servicio de limpia en el Metro de la ciudad de México⁵

El servicio de limpia, por ser un servicio externo, se inscribe en el esquema de contrato de servicio. Existen compañías especializadas con experiencia en la actividad que ofrecen un servicio más económico y eficiente. Además, esto permite eliminar problemas como la contratación y supervisión de un gran número de trabajadores. El Metro de la ciudad de México ha contratado el servicio de limpia desde 1968. El

⁵ La información se obtuvo de entrevistas con las autoridades del Sistema de Transporte Colectivo, Metro.

esquema considera la realización de trabajos de limpieza por parte del contratista a un precio previamente acordado. Las autoridades determinan las reglas que el contratista debe seguir para realizar el aseo y monitorea quincenalmente su desempeño para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones. El contrato es rescindido cuando la eficiencia del servicio es calificada como "mala" dos quincenas consecutivas en el transcurso del contrato. También se aplican sanciones pecuniarias de acuerdo con la calificación del desempeño del contratista. El Metro se compromete a designar un local al contratista para el lavado de su equipo, alojamiento de la basura del día y resguardo de sus materiales y equipo, en tanto que la empresa aporta la mano de obra y proporciona a sus empleados los equipos y materiales necesarios para realizar su trabajo. El pago del contratista es mensual con base en un precio previamente fijado. El Metro puede cancelar el contrato con un mes de anticipación. De acuerdo con entrevistas personales, actualmente no se reportan serios problemas en el funcionamiento del programa, aunque se observa una alta rotación de empresas.

Caso 2. Alumbrado público en el municipio de Chihuahua⁶

Otro ámbito en el cual ha participado el sector privado mediante el uso de contratos de servicios es el de alumbrado público. En la ciudad de Chihuahua, así como en otros municipios, las necesidades de alumbrado público han aumentado significativamente y, en consecuencia, la capacidad financiera del municipio ha resultado insuficiente para satisfacerlas, afectando la calidad en la prestación del servicio. Para solucionar esta situación, se decidió otorgar a particulares el derecho de proveer este servicio y se contrató a varias empresas locales. El territorio municipal fue dividido en tres zonas, que se otorgaron a cada una de estas empresas. El contratista se responsabiliza de la reparación y construcción de la infraestructura dentro de su zona y aporta únicamente la mano de obra, y el equipo y las partes (postes, focos, etc.) son provistos por el municipio, quien los adquiere a precios menores. El contrato es por dos años y medio (septiembre de 1993 a diciembre de 1995) y el contratista cobra al municipio semanalmente por el trabajo realizado. La supervisión la realiza el municipio por medio de parte del personal

⁶ Información obtenida a través de una entrevista personal con el Director de Servicios Públicos de la ciudad de Chihuahua.

que previamente prestaba el servicio. Hasta el momento existen indicaciones de que la experiencia ha sido positiva.⁷

Caso 3. Ampliación del Aeropuerto Internacional de la ciudad de México⁸

Uno de los principales problemas que enfrenta el Aeropuerto Internacional de la ciudad de México (AICM), es la demanda creciente de servicios. El número de usuarios se ha incrementado desde 1988 a una tasa promedio anual entre 10 y 7% en sus operaciones, ocurriendo severos congestionamientos, atrasos en vuelos y una reducción en la calidad del servicio. A pesar de que el AICM fue construido con capacidad para 10 millones de personas al año, en 1992 tuvo cerca de 15 millones y para el año 2000 se proyectaban 24 millones de pasajeros. A causa de una fuerte carga financiera que implicaba su ampliación, en 1989 las autoridades decidieron ofrecer al sector privado la oportunidad de participar en un proyecto de ampliación y remodelación, en un esquema de arrendamiento financiero.

Mediante este esquema, el contratista se comprometió a ampliar la terminal terrestre y un estacionamiento, interconectando un nuevo edificio, obras que se terminaron en 1994. Para administrar estas instalaciones se crearon dos nuevas compañías, una a cargo de los espacios comerciales y otra a cargo de las áreas vinculadas con la aviación. El arrendatario está obligado a pagar una renta al arrendador (Aeropuertos y Servicios Auxiliares, ASA) previamente negociada, en tanto que los ingresos del arrendatario provienen del usufructo de los servicios de estacionamientos y del subarrendamiento de locales comerciales. En el contrato, ASA autorizó al contratista el subarrendamiento durante 12 años, que posteriormente se amplió a 18 años por la agregación de otros proyectos, de todo tipo de espacios de carácter comercial y la prestación de servicios. El contratista prevé recuperar su inversión en el décimo año del contrato.

⁷ En entrevista con el Director de Servicios Públicos de Chihuahua, señala que este proceso ha permitido el ahorro de recursos, una mayor rapidez en la reparación de focos fundidos y una cobertura más amplia.

⁸ Información obtenida de "Financiamiento del Desarrollo Aeroportuario Mexicano", ponencia de Guillermo Ruiz de Teresa, ex director general de ASA, presentada en el Foro México-Aspen, Acapulco, febrero de 1994. "México-Aspen Forum: Desarrollo de la Infraestructura en México", febrero de 1994, y conversaciones con algunos funcionarios del Grupo Hakim.

Se estima que se requirió una inversión superior a los 300 millones de nuevos pesos, cuyo financiamiento fue obtenido a través de crédito bancario directo y de la emisión en 1994 de pagarés de mediano plazo con garantía fiduciaria por un monto de 180 millones de nuevos pesos. Actualmente está en trámite un préstamo por 25 millones de dólares para realizar obras adicionales de ampliación al proyecto original. Estas inversiones podrán ser amortizadas durante el plazo del contrato. En caso de que esto no sea posible, el arrendador podrá comprar las instalaciones del arrendatario.

Caso 4. Mantenimiento de locomotoras en Torreón, Coahuila y Chihuahua⁹

El sistema ferroviario mexicano ha enfrentado un atraso sustancial en las últimas décadas. El tráfico se concentró en sólo tres rutas, de tal suerte que de las 40 mil toneladas-kilómetros transportadas en 1992, 50% se transportaron sobre 10% de las rutas existentes y el restante 90% de las rutas se encontraba en malas condiciones, además de existir poca intermodalidad con terminales portuarias y de carga interior. Aunado a esto, altas tarifas y baja calidad del servicio provocaron una disminución de la participación del sector en el transporte nacional en los últimos años. Ante la adopción del gobierno federal de una nueva estrategia de desarrollo que exponía a las industrias domésticas a la competencia externa y propiciaba el crecimiento de la capacidad exportadora, se requería del desenvolvimiento y la modernización del sistema ferroviario, lo que significaba sustanciales inversiones y mayores presiones presupuestales para Ferrocarriles Nacionales de México (FNM).

Frente a esta situación se diseñó un programa de arrendamiento de talleres de mantenimiento de locomotoras al sector privado, facilitando el financiamiento de las inversiones requeridas. La licitación de los contratos concluyó en abril de 1994. El programa dividió al país en cinco zonas, cada una representaba un "paquete" de varios talleres a ser operados por la empresa ganadora. En el contrato, la empresa se

⁹ Información obtenida en "México-Aspen Forum: Desarrollo de la Infraestructura en México", SCT, febrero de 1994. "Infrastructure, Privatization, and Creative Financing: The Mexican and American Experience", Universidad de Colorado en Denver, 1993. Entrevistas personales con el Lic. Emilio Sacristán Roy, asesor del director general de Ferrocarriles Nacionales de México.

compromete a una fuerte inversión inicial, la revisión de las locomotoras, el mantenimiento normal, la amortización de la renta y el cargo financiero. Al principio del contrato la empresa paga al gobierno una renta por el uso del taller por el plazo del convenio (10 años). Por su parte, el arrendatario recibe del gobierno una cuota fija por cada locomotora a la que dio mantenimiento y que ya está habilitada. El monto de la cuota recibida en cada taller varía según el desempeño del taller.

Al parecer, el principal problema que han enfrentado las empresas es la dificultad para obtener financiamiento a costos razonables. También se informaron algunos problemas durante el proceso de transición, que afectaron la operación cuando iniciaba la temporada alta para el ferrocarril.

Caso 5. Agua potable en el municipio de Aguascalientes¹⁰

La rehabilitación, ampliación y modernización de redes de agua potable para mejorar su calidad e incrementar su cobertura es una necesidad urgente en el país. Entre las iniciativas para responder al problema está la Ley de Agua, que crea "Derechos de Agua" intercambiables en el mercado y busca facilitar la participación del sector privado. Con esta ley, cada municipio, estado o región establece sus derechos específicos, situación que decidieron aprovechar las autoridades de Aguascalientes en 1993. Entre los problemas que enfrentaba tenían adeudos con Banobras que le impedía obtener nuevos créditos; además la capacidad técnica del gobierno local tenía serias limitaciones para realizar las obras que requería. Desde 1989, la operación, mantenimiento y cobranza del sistema de agua lo realizaba una empresa privada mediante un contrato de servicios. A partir de la experiencia obtenida con dicho contrato, el municipio decidió otorgar una concesión a esa empresa por un plazo de 20 años (renovable).

De acuerdo con el contrato, la empresa realiza trabajos de rehabilitación, ampliación y operación de la tubería de agua potable, drenaje y sistemas de bombeo, y se encarga de la cobranza y administración del servicio. La empresa cobra todo trabajo vinculado directa o indirectamente con el servicio, como cuotas de reconexión, nuevas contrataciones e instalación de medidores. Estos flujos representan los

¹⁰ Información obtenida de *México Infrastructure*, publicación promocional de Infrastructure Finance, 1994. Comunicación personal con Director de Capama, Aguascalientes.

ingresos de la empresa para recuperar su inversión. La empresa se obliga a pagar al municipio 10% de sus utilidades bimestralmente por derecho a explotar el servicio. También se obliga a pagar multas sancionadas por el municipio por no reparar fugas en menos de 48 horas. Adicionalmente se acordó la obligación de la concesionaria a cubrir el pago de los pasivos actuales de la dependencia municipal. El contratista prevé recuperar su inversión en el sexto año de operación.

Por su parte, la autoridad pública garantiza las aportaciones adicionales que se requerirían para mejorar el sistema en caso de que las tarifas no sean suficientes para cubrir gastos. Es decir, garantías de “recursos brutos” (aguas negras, carbón) y garantías de demanda del servicio (agua tratada, compra de energía). Con base en los ingresos provenientes de sanciones y 10% de utilidades de la empresa, el municipio ha creado un “fondo de contingencia”, que respalda en caso de siniestros o si se tuviera que realizar alguna obra no prevista al inicio del proyecto.

El contratista —una asociación entre una constructora, un banco doméstico y una empresa europea especializada en ingeniería— se ha encargado de conseguir todo el capital necesario para la ejecución del proyecto y asume riesgos comerciales. A mediados de 1994 se emitieron títulos de deuda. Además, el gobierno federal otorga garantías a través de Nafin y Banobras. La experiencia es aún breve para evaluarla. Se han detectado problemas con los fondos iniciales, lo que ha significado un atraso en el plan original para instalar medidores.

*Caso 6. Recolección y tratamiento de desechos en el municipio de Naucalpan*¹¹

El municipio de Naucalpan enfrentaba una difícil situación sanitaria cuando decidió concesionar el servicio a particulares. De 113 vehículos recolectores, 29 se encontraban en buenas condiciones, 62 presentaban problemas mecánicos y 22 estaban fuera de servicio. La cobertura llegaba a sólo cerca de 63%, además de que la recolección se realizaba de manera desigual, concentrándose en la zona residencial. Las proyecciones sobre la generación de desechos sólidos indicaban un crecimen-

to significativo, lo que obligaba al municipio a adquirir camiones especiales e instalar contenedores para recogerlos. Ante esta situación, las autoridades decidieron concesionar el servicio a una empresa privada. El contrato, con una duración de 15 años, estableció la responsabilidad de la empresa en cuanto a la recolección, transporte y disposición de basura y desechos sólidos; la obligación de diseñar, construir y operar rellenos sanitarios para dichos desechos; la explotación de gas metano que se obtiene como subproducto mediante la construcción de una planta de electricidad de 210 megawatts, para lo cual se había acordado un contrato de compraventa con la Compañía de Luz y Fuerza del Centro; y un programa de reciclaje. Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones en el contrato, la concesionaria le otorgó al municipio una fianza de N\$1 000 000.

Por su parte, el ayuntamiento tendrá derecho a supervisar, cuando lo estime necesario, el debido cumplimiento del contrato así como del programa de operaciones, y se obliga a transferir al contratista su parque vehicular y equipo que esté en buenas condiciones para el servicio. En caso de que no se construya la planta, el ayuntamiento podrá autorizar alguna otra forma de obtener ingresos adicionales para cubrir la diferencia entre el presupuesto actual y el costo por la prestación del servicio.

Este contrato involucra actividades que requieren alta tecnología y enormes recursos financieros. Se estima una inversión total de 200 millones de dólares. Para llevar a cabo la prestación del servicio se asociaron cuatro empresas, incluyendo extranjeras. También se asoció el municipio, que contribuye con 10% de la inversión. El capital estadounidense y mexicano representa 45% respectivamente. Los ingresos provienen de las tarifas cobradas por otorgar el servicio y varían según el tamaño del contenedor y la frecuencia de recolección. Otra fuente de ingresos es el cobro por el servicio de energía eléctrica que suministra la planta. Sin embargo, mientras no esté construida y en operación, el ayuntamiento se obliga a pagar N\$1 480 000 mensuales, cantidad presupuestada para sufragar el costo de la recolección habitacional y pública de desechos sólidos del municipio. Este pago se mantendrá durante 1995. En caso de que a finales de 1995 no se haya completado la planta, se renegociará el costo por el servicio.

¹¹ La información sobre este caso se basa en Jenny Reyes Espinoza, “La concesión de servicios públicos: una opción de financiamiento municipal” (tesina de maestría), México, CIDE, julio de 1994, pp. 45-58.

Caso 7. El Programa Nacional de Autopistas¹²

Un ejemplo importante en el proceso de participación de la inversión privada en proyectos gubernamentales ha sido la expansión y modernización de la infraestructura carretera. Estudios oficiales señalaban que en 1989 la red de carreteras enfrentaba serios problemas. Cerca de 60% de los tramos existentes se construyeron hace más de cuarenta años; por ellos circulan mayores volúmenes de tránsito que los previstos y los vehículos transportan cargas más pesadas que las consideradas en el diseño original. En los últimos 20 años el volumen de transporte creció de 180 a 390 millones de toneladas, de tal suerte que la tasa de crecimiento de la demanda para transportación superó la tasa de crecimiento de la actividad económica general, de 3% anual. Las proyecciones indicaban mayores necesidades en el futuro cercano que implicaban fuertes inversiones.

En 1989 se puso en marcha el Programa Nacional de Autopistas, iniciándose 15 proyectos de autopistas, cuyas inversiones representan casi 12 billones de dólares. Hasta marzo de 1994 se construyeron cerca de 3 169 kilómetros de autopistas con inversión privada.

El esquema contractual que se ha tendido a utilizar en estos proyectos corresponde al COT (Construcción-Operación-Transferencia). Al principio el gobierno era el encargado del diseño preliminar y estimaba los costos de construcción y de aforo vehicular. También establecía la cuota inicial y una fórmula para ajustarla a lo largo del contrato, el cual era otorgado mediante licitación pública, dándose preferencia a empresas que ofrecieran las tarifas más económicas. El contrato duraba de 20 a 30 años, y a su término se transfería la propiedad al Estado. Generalmente se incluía la asociación de una constructora y la creación de un fideicomiso para obtener el financiamiento y su pago posterior.

¹² Información tomada del "Programa Nacional de Autopistas, 1989-1994: Movimiento al Progreso", México, SCT, 1994. "Infrastructure, Privatization, and Creative Financing: The Mexican and American Experience", Universidad de Colorado en Denver, 1993. Conferencia de prensa, abril de 1994, del doctor Rogelio Gasca Neri, y pláticas con diversas autoridades involucradas en este proceso.

La autopista Cuernavaca-Acapulco

Un caso muy conocido es el de la autopista Cuernavaca-México, inaugurada en 1993. El proyecto fue dividido en tres secciones para su realización, cuyos contratos se otorgaron a tres constructoras distintas. Cada contratista se obligó a completar la sección que le correspondía y ponerla en operación dentro del plazo del contrato. Es decir, consiguió el financiamiento, compró los materiales y utilizó su fuerza de trabajo para diseñar y construir la obra. La fuente de ingresos, que garantiza el repago de la deuda, se encuentra en el cobro de peaje durante la fase de operación. Los tres contratos se realizaron por un tiempo de 14 a 20 años, excluyendo específicamente los servicios conexos adyacentes al derecho de la autopista así como la infraestructura dedicada al cobro de cuota. El gobierno asume el papel de regulador. Puede llevar a cabo, en cualquier momento, inspecciones a la autopista y a las instalaciones utilizadas para su explotación, con el fin de verificar el cumplimiento de las condiciones estipuladas en los contratos. Esto se refiere, por ejemplo, a su desempeño en mantenimiento y el cobro de cuotas. Finalmente, el contrato incluye razones para su revocación como serían negligencia reiterada en la explotación de la carretera, cobro de cuotas superiores a las autorizadas por la SCT, e interrupción del aprovechamiento de la carretera sin causa justificada.

El valor del proyecto estimado fue de 875 millones de dólares, financiado con créditos nacionales. Posteriormente, durante la fase de operación se tramitaron préstamos de plazos más largos y se emitieron bonos internacionales, basados en el flujo de ingresos provenientes de las cuotas. Estos instrumentos se utilizaron no sólo para el financiamiento de la autopista sino para su mantenimiento después de concluida su construcción.

Por ejemplo, en el caso del primer tramo se creó el Fideicomiso México-Cuernavaca. Nacional Financiera (Nafin), como fiduciaria en dicho fideicomiso, asumió el control de la concesión en la fase de operación, pagando al gobierno federal una suma como contraprestación por el otorgamiento de la concesión. El fiduciario es la empresa. El organismo descentralizado Caminos y Puentes Federales (Capufe) es el recaudador de tarifas y entrega estos fondos al Fideicomiso, compuesto en parte por Nafinsa, quien se encarga de este patrimonio, invirtiéndolo y gastándolo para la conservación del activo.

No me corresponde realizar una evaluación exhaustiva, y me limito a presentar algunos comentarios generales. La experiencia con

este tipo de proyectos ha sido mixta. Algunos problemas que se presentaron se refieren a errores en la estimación de costos, del aforo y de las cuotas. También se realizaron ajustes posteriores al esquema de concesión utilizado. En particular, se eliminó el criterio del tiempo de recuperación de costos y en el cual el gobierno recuperaba la carretera para otorgar la concesión, destacando el valor de las cuotas. Actualmente, el criterio básico para las concesiones considera cinco elementos centrales en los proyectos: 1) deberán integrar corredores de transportes completos; 2) deberán lograr una mejor conectividad con la redes urbanas y con los puertos aéreos, marítimos y fronterizos; 3) deberán establecer conexiones intermodales en la red, incluyendo terminales de transferencia y accesos al ferrocarril; 4) deberán incorporar sistemas de tecnologías adecuadas para la operación de autopistas de cuota, y 5) deberán desarrollar áreas de servicios a lo largo de la red.

*Caso 8. Planta Termoeléctrica de Topolobampo*¹³

Históricamente la CFE ha sido la entidad que exclusivamente se dedica a la construcción de plantas de generación, transmisión y distribución de electricidad. En los años recientes se ha evaluado la participación del sector privado, en el marco de las modificaciones a la Ley del Servicio Público de Energía Pública. Con estos cambios se han puesto en marcha varios proyectos que se realizan en el esquema CAT (Construcción-Arrendamiento-Transferencia), variante del esquema COT. En este caso un particular construye la planta y arrienda la instalación a la CFE. A fines de 1994 se firmaron varios contratos CAT, entre los que se encuentra el Proyecto Topolobampo, el cual se espera será una importante fuente de energía eléctrica en el noreste del país. Tendrá dos unidades con capacidad de 160 megawatts para un total en la planta de 361 megawatts, incluyendo la capacidad existente de 41 megawatts. En este esquema la empresa privada participa únicamente en la fase de construcción. La fase de operación la realiza la CFE a través de un convenio de arrendamiento con la empresa privada. Los ingresos del contratista (la renta) empiezan en la fase de operación y son previamente acordados en los términos del arrendamiento. La CFE

¹³ Información obtenida de "México-Aspen Forum: Desarrollo de la Infraestructura en México", SCT, febrero de 1994 y entrevistas con funcionarios de la empresa contratista.

se obliga a absorber todo tipo de gasto relacionado con el uso, operación, mantenimiento, seguro y reparación de la instalación.

Un problema potencial que se presenta con el financiamiento en esta clase de proyectos en México se debe al riesgo que existe para el inversionista por haber un solo comprador del producto. Por esa razón se han utilizado dos clases de garantías. La CFE garantiza a los bancos que a partir de cierta fecha comenzará a pagarles a los inversionistas de acuerdo con el contrato de arrendamiento. Asimismo, para protegerse, la CFE consigue garantías de los constructores de que terminarán la obra antes de esa fecha. Como sucede en los contratos COT, el financiamiento del proyecto de Topolobampo se realiza a través de un fideicomiso, en este caso el Fideicomiso Petacalco-Topolobampo, cuyas principales funciones son la de 1) emitir bonos; 2) comprar derechos de la CFE en el equipo, y 3) arrendar equipo a la CFE bajo el contrato de arrendamiento. El fideicomiso emitió bonos por 250 millones de dólares. Bancomext es el administrador del fideicomiso.

Comentarios finales

México, al igual que muchos otros países desarrollados y en vías de desarrollo, está inmerso en un importante proceso de reestructuración económica, del cual forma parte un amplio programa de privatizaciones. Este proceso aún no ha terminado y se espera continúe en los próximos años de acuerdo con los programas actuales del gobierno. Los objetivos principales de este plan seguirán siendo, en lo inmediato, reducir presiones presupuestales, mantener la infraestructura actual del país y expandirla en los próximos años, y allegarse los recursos para financiar dichos proyectos. En el mediano plazo se busca aumentar la eficiencia en la producción y el suministro de estos bienes y servicios. Sin embargo, debe quedar claro para los diseñadores de estas políticas al menos dos consideraciones cruciales respecto al último objetivo. En primer lugar, dicha meta no se alcanzará por el simple hecho de transferir los derechos de propiedad del sector público al sector privado. En segundo lugar, la privatización no es una solución generalizable y su uso debe realizarse sólo después de un amplio estudio que considere, por ejemplo, las características de la actividad de que se trate. Es importante ponderar y evaluar diversos factores técnicos, económicos, financieros, legales y políticos. Pero sobre todo, los mayores resultados microeconómicos dependerán fundamentalmente de

una estructura que genere los incentivos adecuados para una organización y administración eficientes. Es decir, dependerán de la efectividad de la supervisión, del grado de competencia de los mercados y de las políticas de regulación que se apliquen.

En este documento se ha hecho una presentación de un conjunto de arreglos institucionales que permiten la participación de agentes privados en actividades tradicionalmente en manos del Estado. Estos mecanismos ofrecen diversos grados de participación del sector privado en dichas actividades, pero su característica fundamental es que la propiedad de los activos se mantiene, en última instancia, en manos del Estado. *A priori* no puede sugerirse la clara superioridad de uno sobre otro, y su selección deberá ser particular a cada proyecto. También se entiende que no son las únicas opciones y en lo futuro se requerirá de un esfuerzo de imaginación y creatividad para encontrar alternativas superiores y adecuadas a las condiciones del país. El paso siguiente es el de realizar un análisis crítico y amplio de la actual experiencia mexicana en dicho proceso, con la finalidad de corregir errores y fallas que a la larga resultan onerosas en términos económicos y de beneficios sociales.

Referencias bibliográficas

- Augenblick, M. y Scott Custer B. (1990), *The Build, Operate and Transfer ("BOT") Approach to Infrastructure Projects in Developing Countries*, Documento de Trabajo, WPS 498, Banco Mundial.
- "Financial Innovations for Industrial Development", *Industry and Development, Global Report 1991/92*, United Nations Industrial Development Organization
- Hegstad y I. Newport (1987), *Management Contracts: Main Features and Design Issues*, World Bank Technical Paper, núm. 65, Industry and Finance Series.
- Israel, A. (1993), *Gestión de la infraestructura en el decenio de 1990*, World Bank Discussion Papers 171S.
- Kessides, Ch. (1993), *Institutional Options for the Provision of Infrastructure*, World Bank Discussion Papers 212.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (1994), *Mexico-Aspen Forum: Desarrollo de la Infraestructura en México*, México.
- United Nations Centre on Transnational Corporations (1984), *Analysis of Equipment Leasing Contracts*, A Technical Paper, ST/CTC/36.

Reseñas

L. Douglas Kiel, *Managing Chaos and Complexity in Government. A New Paradigm for Managing Change, Innovation and Organizational Renewal*, San Francisco, Jossey-Bass, 1994

David Arellano Gault

Durante los años recientes hemos asistido a la aceptación generalizada de la complejidad irreversible en las esferas de las ciencias naturales y sociales. Los esfuerzos cada vez más sistemáticos, auxiliados por elaboradas técnicas informáticas, no pudieron cumplir la promesa de un mundo previsible, progresivamente controlable y donde la planeación se convertía en la técnica de acción social más importante. Por el contrario, las técnicas informáticas fueron descubriendo que la realidad era intrínsecamente compleja e impredecible, incontrolable.

Este proceso de redescubrimiento de la complejidad ha sido formalizado por las ciencias naturales, sobre todo en los estudios acerca de la termodinámica y de las matemáticas no lineales. Y a partir de esta revisión de supuestos y axiomas científicos ha aparecido una pléyade de revisiones paradigmáticas y metodológicas diversas.

Dentro de esta gama de revisio-

nes, encontramos las ideas de auto-organización, los análisis de catástrofes, el debate sobre la posmodernidad, las "ciencias" de la complejidad y la teoría del caos, entre otras.

La teoría del caos surge a la par que los descubrimientos de Lorentz sobre la impredecibilidad natural de las corrientes climatológicas y de las investigaciones del premio Nobel Ilya Prigogine acerca del orden surgido del caos de la termodinámica.

A partir de la utilización de ecuaciones no lineales, la teoría del caos señala que en sistemas complejos se dan tres condiciones:

1) Tendencia al caos, entendiéndolo como el resultado de la interacción de sistemas sustentados en dinámicas impredecibles, aparentemente aleatorias. Ante la cantidad considerable de flujos que lo afectan, los sistemas complejos pasan por periodos en que la impredecibilidad del comportamiento es su principal característica.

2) Tendencia del comportamiento del sistema a caer en atractores. Este caos en el comportamiento puede, a cierto nivel, verse atraído por un orden complejo de mayor nivel. El caos puede conducir al orden.

3) Supersensibilidad a las condiciones iniciales. Los sistemas complejos son afectados por determinadas variaciones que aun siendo despreciables, ante la complejidad del sistema, impulsan hacia procesos de caos. Esto es conocido como el "efecto mariposa".

Estos descubrimientos han permitido la observación de los fenómenos desde un ángulo particularmente distinto. El caos, en vez de ser una amenaza, es una condición de renovación y rediseño de los sistemas. Pese a ser indestructible (todo sistema complejo necesaria e inevitablemente se verá afectado por el caos y sus condiciones) es posible comprender el caos y aprovecharlo en circunstancias determinadas.

Entre los ámbitos científicos que mayormente han aplicado este paradigma se encuentran el estudio de los climas y de los comportamientos de la materia ante el calor. Sin embargo, en las ciencias sociales esto también está siendo objeto de experimentación.

Para el caso de la gestión pública, comienzan a surgir los instrumentos pertinentes de las aplicaciones posibles de la teoría del caos.

El libro de Douglas Kiel, catedrático de la Universidad de Texas en Dallas, desarrolla los argumentos básicos de la teoría del caos y su posible aplicación en la gestión pública. Se

concentra en combatir las ideas tradicionales de la administración pública respecto al orden burocrático.

La visión tradicional de la gestión pública se ha basado en una perspectiva del mundo cuya dinámica se sustenta en el cambio incremental y estable. El cambio, el desorden, la variación y la inestabilidad son vistos como disfuncionales y son atacados en consecuencia.

Sin embargo, es fácil constatar que con frecuencia los objetivos planteados en las acciones gubernamentales rara vez llegan a cumplirse. Las evaluaciones realizadas ponen en evidencia continuamente los resultados no deseados de la acción, los errores cometidos y la interacción de diversos actores que al final encausaron el proceso hacia un lugar distinto. Entonces la visión del orden sistemático se orientaba a acusar los errores, contabilizar lo no observado y proponer una planeación más adecuada. Y el círculo volvía a repetirse.

Según Kiel, la teoría del caos aplicada a la gestión pública diagnóstica y propone muy diferentes cosas. Para empezar, la inestabilidad y las consecuencias no deseadas se consideran como naturales, como lógicas ante una realidad dinámica muy compleja. De acuerdo con esto, los procesos caóticos pueden estar expresando algo diferente que el simple fracaso; tal vez la transición hacia un orden de nivel mayor, no controlable por los sistemas humanos. El cambio no se realiza paulatinamente sino a través de procesos caóticos y de inestabilidad.

Estudiar el cambio en procesos de gestión pública, siguiendo a Kiel,

requiere de la comprensión de que los sistemas sociales, como lo es el burocrático, combinan de manera dinámica dos lógicas: los campos de acción (característica y forma de los espacios donde la acción se lleva a cabo) y de las reglas para guiar la acción (políticas, procesos de trabajo, comportamientos y actitudes). La interacción de estos dos procesos a la luz de las afectaciones sufridas por el ambiente externo, permiten guiar los cambios de dirección en las acciones de los actores organizacionales.

La teoría del caos propone una forma alternativa de estudiar los procesos, destacando la forma intrincada y los efectos no previstos de las interacciones.

En el libro se analiza el caso de los tiempos y costos de las actividades de una agencia gubernamental, y estudia los atractores y los procesos de caos y dinámica no lineal que se pueden encontrar en estos datos. Éste es un ejemplo de la aplicación de la teoría del caos en la gestión pública. La conclusión que obtiene Kiel en este caso, es que cada organización genera un orden particular, por tanto, las experiencias y las consecuencias no son generalizables. El caso estudiado, según Kiel, permite entender que los elementos caóticos de las acciones de los empleados gubernamentales no son controlables, pero sí se pueden comprender con objeto de encontrar los procesos críticos de la acción de las organizaciones, y generar ideas para realizar cambios e implementar nuevos procesos que puedan manejar de manera más eficiente la complejidad.

Por consiguiente, los adminis-

tradores públicos deben considerar la variación en los sistemas no como una amenaza sino como un estímulo potencial para el cambio positivo. La inestabilidad en las organizaciones, dice Kiel, no necesita ser considerada ya como un peligro a evitar sino más bien la base del estudio del cambio dinámico en respuesta a los tiempos cambiantes.

Los estudios de dinámica no lineal (o teoría del caos) sugieren que los sistemas de administración y gestión son *per se* difíciles de manejar. Por tanto, cuanto mayor y más compleja es la organización, mayor será la dificultad para administrarla y controlarla. Pero el caos no se controla de manera tradicional (buscando siempre mayor certidumbre), sino que debe ser visto como un proceso de aprendizaje en que los sistemas y los individuos son impelidos a realizar un complejo examen sobre los cambios en los parámetros, en los servicios y su calidad. El caos se controla cuando se reconoce que el comportamiento cambiante de los sistemas ocurre dentro de parámetros complejos pero precisos en la dinámica de interacción múltiple. La inestabilidad de los sistemas está "limitada" por reglas muy complejas aunque comprensibles.

El caos puede llegar a ser una herramienta poderosa para generar suficiente inestabilidad y asegurar que los procesos organizacionales respondan ágilmente a las circunstancias cambiantes, a las tecnologías novedosas y a las nuevas demandas. Los sistemas que son inestables tienen una mejor capacidad que un sistema estable para responder a los cambios.

Cuadro 1. Atributos organizacionales de la autoorganización

Atributos	Organización equilibrada	Autoorganización
Cultura	Equilibrio unificado	Diversificación
Estrategia	Ajuste	Emergencia continuada
Planeación	Objetivos estables	Bifurcación continuada
Estructura	Aplanada	Proceso estructural
Distancia al cliente	Remota	Involucra participación
Fluctuaciones contextuales	Preocupación	Respuesta creativa
Demografía de la fuerza de trabajo	Diversidad por obligación	Diversidad por convicción
Grupos de trabajo	Estable	Inestable
Mecanismos de control	Tareas definidas	Inestabilidad limitada
Proceso de trabajo	Secuencial	Reingeniería
Análisis de proceso	Ninguno	Costeo por actividad
Variación en sistemas	Fuente de error	Fuente de aprendizaje
Proceso de cambio	Reestabilización incremental	Innovación perpetua
Caos	Como excusa	Como oportunidad

Fuente: Kiel (1994), pp. 186-187.

Con base en los principios generales señalados en el cuadro 1, Kiel propone a los estudiosos de la gestión pública olvidar la idea de que nacerá una gran teoría de la gestión pública en el futuro. La generalización a que se puede llegar en sistemas complejos es mínima. Las experiencias y el aprendizaje vendrán, caso por caso, descubriendo los rasgos particulares de cada situación. La gestión pública se aproximará cada vez más a aceptar la inestabilidad y las situaciones diversas a las que se va a enfrentar con flexibilidad. Los pronósticos y las técnicas de control absoluto irán desapa-

reciendo del panorama, al surgir la necesidad de suplir la idea de la cultura organizacional monolítica, por la de las múltiples culturas cambiantes; del liderazgo basado en una característica a la del liderazgo que varía en tiempo y circunstancia; del estudio de los fracasos al estudio de las condiciones de complejidad.

La irreversibilidad de los procesos gubernamentales implicará actuar bajo una ética que tenga capacidad de responder a tan difícil prerrequisito: la acción gubernamental, como la de cualquier organización moderna, no tiene asegurado el éxito

por más planeación y pronósticos que se realicen, siendo las consecuencias de la acción imposibles de prever.

Paradójicamente, como podemos ver a la luz del libro de Kiel, la introducción de la idea del caos en las ciencias sociales, sobre todo en el marco de la acción gubernamental, tendrá un efecto contradictorio, como ha mostrado el debate sobre la posmodernidad. La introducción del precepto de complejidad y caos redescubre la incapacidad para controlar la realidad y sus procesos. Sin embargo, la teoría del caos sigue siendo parte de la filosofía y la esperanza de la modernidad: no importa qué tan complejo descubramos que es el mundo, siempre se podrá encontrar una racionalidad simplificadora para seguir manteniendo la capacidad de contro-

larla. La esperanza de la teoría del caos es encontrar el nuevo orden, de mayor nivel y complejidad, que impera en la realidad. Y entonces diseñar los marcos metodológicos que puedan tratar con ella. Sin embargo, al abrir la Caja de Pandora de la complejidad y del caos, si se es coherente, se debe aceptar que ese orden mayor que se busca bien podría no existir. Y entonces, la confusión y la crisis continuarán con mayor fuerza.

Este documento de Douglas Kiel representa la primera introducción sistemática a la teoría del caos en el ámbito de la gestión pública. La novedad de sus argumentos y de su bibliografía son sin lugar a dudas de gran valía para los interesados en el estudio de nuevos paradigmas para la gestión pública.

Dan Bertozzi y Lee Burgunder, *Business, Government and Public Policy*, Estados Unidos, Prentice Hall, 1990, 228 p.

Carlos Salazar-León

¿Pueden las empresas del sector privado sobrevivir y florecer sólo en contacto superficial con las políticas públicas y sus efectos? El libro de Bertozzi y Burgunder limita el estudio y la respuesta al caso estadounidense. En un entorno de valores que privilegia a la libre empresa, la complejidad en los ámbitos legal, político y social producto de la década de los años ochenta indica un cambio en las relaciones de los negocios con el gobierno. La orientación del cambio es determinada por la importancia creciente de las políticas públicas como elemento decisivo en el desenvolvimiento de los negocios.

Este trabajo se inscribe dentro de la corriente liberal de finales de los años ochenta. Tiene como peculiaridad considerar que lejos de una frontera establecida entre el gobierno y los negocios, el proceso de definición de las políticas públicas y sus efectos evidencian su compleja interacción. En palabras de R. Rose, de su libro *Understanding Big Government*: se

manifiesta la verdadera transformación de las relaciones entre el gobierno y los negocios, lo que significa un cambio en los términos de su interacción y no un simple repliegue en el papel del gobierno.

De esta manera, la definición de reglas claras respecto a las prácticas públicas involucradas es un elemento básico para la elevación de los índices de productividad y de competitividad internacional en los negocios. Una formulación ágil, flexible y precisa de las políticas públicas se convierte en una necesidad. Es en este último punto donde radica la originalidad del libro de Bertozzi y Burgunder. Por un lado, a causa de la compleja interacción entre los negocios y el gobierno, el sector de los negocios debe conocer y tomar parte en el proceso y en la implementación de políticas públicas. Por otro lado, esta obra no subraya, como tantas otras, aspectos meramente económicos y técnicos —que sin duda alguna son vitales—, sino los rasgos poco explorados del entor-

no que determinan esta relación compleja.

A lo largo de siete capítulos, divididos en tres secciones, las políticas públicas relacionadas con los negocios y el gobierno se analizan más de cerca: ¿cómo y quién las formula?, ¿qué instituciones participan?, ¿mediante qué procesos?, ¿qué medidas correctivas y de regulación existen en los casos de formación de monopolios? La estructura general del texto corresponde a un libro cuyo fin principal es la difusión.

La primera sección describe los elementos básicos del proceso y formulación de las políticas públicas. Por una parte, qué organizaciones existen en el caso estadounidense y cuál ha sido su *modus operandi*. Por otra parte, cuáles son los organismos gubernamentales responsables de la formulación de las políticas y su implementación. Un punto destacado en el primer capítulo es la explicación de las razones y elementos que llevan a un problema a lograr el *status* de problema público, susceptible de acción pública (p. 13). Se desarrolla entonces un modelo explicativo basado en diferentes formas de acción pública, como la definición de normas y estándares, el incrementalismo, el poder, la negociación y el compromiso, o bien, el manejo condicionado por el entorno político y económico (p. 15). El primer capítulo finaliza con su aplicación a tres estudios de caso.

El capítulo 2 se concentra en el estudio de las instituciones estadounidenses tradicionales: el poder judicial, el Congreso y el poder ejecutivo. Su objetivo se cumple al describir su

naturaleza y los mecanismos que utilizan para implementar, modificar o bien cambiar políticas públicas.

El capítulo 3 es la consecuencia lógica de los anteriores y pone fin a la primera sección: aborda en lo general la interacción de todos los grupos e instancias administrativas y, en lo particular, los procesos e instituciones responsables de implementar políticas públicas (resultado de las actividades del Congreso y del poder ejecutivo) (p. 71). Hace además una clasificación sucinta de los tipos de regulación, para luego tratar las bases de constitución, tipo y control de los organismos. También analiza las diferentes razones de ser —históricas, económicas, políticas— de cada tipo de regulación, citando ejemplos de la historia estadounidense. Este capítulo incluye un modelo para explicar las funciones básicas de las agencias públicas y su control por otras instancias. Finaliza con una referencia a los cambios y reformas en materia de desregulación y regulación.

El conjunto de políticas públicas más cercano a los negocios es el de la política antimonopolios. Ésta es la parte sustantiva de la segunda sección —capítulos 4, 5, 6—, aunque está descrita muy superficialmente desde el punto de vista económico y de forma esquemática desde la perspectiva del estudio de las políticas públicas. Estos capítulos abarcan desde la descripción de las principales disposiciones para evitar las conductas monopólicas —Sherman y Clayton Acts—, la enumeración de organismos a cargo de la administración de estas disposiciones —por ejemplo, The Federal Trade

Commission—, hasta las medidas vigentes para castigar conductas de restricción del comercio y prácticas monopólicas resultado de fusiones empresariales. En los tres capítulos se presentan ejemplos abundantes que ilustran esta situación.

La tercera sección —con la que cierra la obra— contiene un solo capítulo —el 7— llamado “El futuro de las relaciones entre el gobierno y los negocios”. En él se hace una recapitulación final y, como conclusión, se dan un conjunto de recomendaciones. Se subraya el papel de las empresas corporativas, su responsabilidad social y la internacionalización económica general. Estas recomendaciones dan sustancia al libro: las políticas públicas deben incluir estrategias en que los negocios, el gobierno y la sociedad diseñen e implementen el concepto de *ventaja comparativa dinámica*

(p. 109). El gobierno debe adecuarse para desempeñar un papel diferente, el de un aliado dinámico, flexible, preciso (lo que no significa un gobierno patrimonialista ni sobrerregulador) y no tan sólo el de un policía pasivo.

Business, Government, and Public Policy de Bertuzzi y Burgunder es un texto introductorio al complejo mundo de la relación entre los negocios y el gobierno en los últimos años del siglo XX, basado sólo en la experiencia estadounidense. Por esta razón es un libro útil para el creciente número de ejecutivos y funcionarios públicos mexicanos que mantienen conexiones con el mundo de los negocios y agencias públicas de Estados Unidos. Es útil también como referencia para los decisores públicos y privados dedicados a mejorar el desempeño del sector de los negocios.

Abstracts

Policy Instruments, Public Deliberation and Evaluation Process

Joan Subirats

Evaluation can not only serve as a means of measuring or appraising the performance of policy instruments but can also foster consensus building among the different actors involved. This is done through a social learning process that involves discussing the criteria used to evaluate how effective the measures adopted are in terms of the problem or problems a specific policy instrument, particularly in the case of policies that require a change in human behaviour or where there is little consensus about which variables should be used to measure the effectiveness of the policy adopted.

In this paper the author does not attempt to discuss the characteristic features of evaluation studies so much as the evaluation process itself, the way the various actors contribute to the evaluation, how this process relates to social learning systems and how the outcome of the evaluation can subsequently be used to reformulate policies and the way they are implemented. This paper will mainly discuss environmental policies as this is a field in which these ideas are particularly applicable.

A New Strategy for Public Policy

Henry Mintzberg and Jan Jørgensen

For a long time, the concept of “policy” has for the public sector meant the same as “strategy” for the private sector. In both sectors, the prevailing model has been highly rational, that is, policy or strategy are formulated consciously and above all analytically, before becoming explicit and being applied formally. A great deal of research and tests have set forth a whole range of questions as to the validity of this traditional model. In the public sector in particular, however, the alternative has been to return to descriptions that emphasize incremental and political processes, as if policy or strategy did not exist.

Defining strategy as an “action plan” opens a completely new perspective on public sector policy formulation. Some conclusions are drawn in this article from a research project designed to study the

strategies of several organizations —mainly Canadian, from both the public and private sectors— to understand how strategies are arrived at and how they change with time.

The Evaluation of Public Policies: Theoretical Approaches and Realities in Nine Developed Countries

Juan Pablo Guerrero Amparán

The article deals with the problem of evaluating public policies from two perspectives. The first part looks at the theoretical perspective and engages in a long discussion of the different methodological strategies to evaluate government action. The second part analyzes the experiences gained from the evaluations in nine developed countries, paying special attention to the institutional frameworks and the political determinants that have encouraged the development of organisms that effectively and regularly fulfill an evaluation role. Certain types of evaluation and some specific political institutions have set evaluation up as a factor in the control of the responsibility of public servants and as a relative counterweight to the actions of the organs that carry out public policy. The author tries to explain which evaluations, which public institutions and why.

Public Management in the United States: Crisis and State of the Art

David Arellano Gault

This document includes a review of the main currents that attempt to stimulate new dynamics in thought and action in U.S. public administration. Known in America as “public management”, various theoretical and practical methodological approaches have been used to defend different strategies for reform implementation in U.S. government. The arguments and criticism developed recently in the literature for each current are analyzed and observation is proposed of the apparent sterility of such arguments (either methodologically, or practically, or both) as a diagnosis of the state of the art of public management in the United States.

Decentralization as a Means to an End: The Case of New Federalism in the United States

Olivia M. Hidalgo-Hardeman

The conventional view of decentralization is that it fosters a greater degree of democracy by increasing the numbers actually involved in the decision-making process. It is also believed that decentralization promotes efficiency, effectiveness, and ultimately political stability because of the proximity of political leadership to localized public demand.

This paper challenges the conventional view of decentralization as facilitator of democratically guaranteed public policy success. This author maintains that there is a need to focus not upon governmental decentralization as the equivalent to democratization, but rather upon the consequence of public policy action regardless of point of initiation within government institutions. The debate about decentralization that leaves out public policy expectations and measures of progress misplaces focus and will result in public policy failure. Proponents of reform philosophy attempt to change our approach to government because neither centralized nor decentralized efforts alone necessarily mean achievement of desired public policy results. Rather, a conscious effort must be made to link institutional arrangement to policy objectives with an emphasis on desired impact. This is the major lesson to be learned from the U.S. case.

Administrative Audits in the Public Sector: Experiences in the Catalan Regional Government

Carles Ramió

Today, all organizations, private or public, are affected by the challenge of competitiveness. Internal audits, understood as a senior management tool to discover the state of an organization and to improve it are, undoubtedly, a key factor in improving competitiveness.

This article describes how the Catalan regional government administration (Generalitat) in Spain has assumed this challenge and how it is responding to it through various mechanisms, including administrative or managerial audits, a particular version of internal auditing adapted to the specific public sector environment.

How these administrative audits are carried out (preparation of a complex and participative diagnosis, flexibility in proposals and the possibility of negotiation with the actors involved and control over the implementation of organizational improvements) is one of the most original contributions of this experience that is in tune with recent contributions by students of public and private organizations.

Forms of Private Sector Participation in Financing Government Projects: Recent Experience in Mexico

Alejandro Villagómez

The central goal of this document is to present institutional arrangements in the framework of recent experience in Mexico, and provide a reference document for public and private agents involved in the process. A large part of the material presented is based on the literature recently produced by international organizations and other bodies involved in the process. The remainder of the document includes the following sections. The second section summarizes the contractual bases for private sector participation in government projects. The third one presents a comparative discussion of these contracts, selection criteria and how risk is treated, while the fourth section offers a selection of concrete cases in the use of the facilities that constitute Mexico's recent experience.