

Ejecución de la política social en tiempos de crisis de coordinación *

Phillip J. Cooper

Ha pasado poco más de un año desde que culminaron la Cumbre Social en Copenhague y la Conferencia de Beijing y algunos meses desde la conferencia Habitat II en Estambul. La ONU y el Banco Mundial, así como una multitud de ONGs, hacen esfuerzos activos por cumplir sus políticas de desarrollo dirigidas a lograr el desarrollo sustentable centrado en el ser humano. Hace casi cinco años, la comunidad mundial se dio cita en Río de Janeiro para asistir a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo, mejor conocida como la Cumbre del Ambiente. La Agenda 21, que constituyó la pieza central de esa reunión, no sólo comprometía a las naciones allí reunidas con los principios del desarrollo sustentable, sino que además exigía la ejecución de un programa de acción¹. Muy pronto se cumplirá una década desde que la Comisión Mundial sobre el Ambiente y el Desarrollo emitió su llamado en pro de un entendimiento amplio sobre el desarrollo sustentable, reconociendo que si no se prestaba atención al desarrollo social, el futuro no nos depararía ni la calidad ambiental ni la prosperidad económica². Por último, el año que viene se celebrará el vigésimoquinto aniversario de la Conferencia de Estocolmo que fue la fuente de donde emanaron los esfuerzos de desarrollo sustentable surgidos a partir de esa fecha.

No obstante, exceptuando un grupo relativamente limitado de actores institucionales, el concepto de “desarrollo sustentable” no es un término con el cual se sienten familiarizados gran número de académicos y formuladores de política; mucho menos un concepto con el cual se sientan comprometidos. El término desarrollo sustentable centrado en el ser humano es comprendido por un grupo muy reducido de personas. El concepto de desarrollo social es igualmente limitado. Actualmente, no se discuten en público, o se discuten muy poco, los acuerdos de El Cairo, Río, Copenhague, Beijing o Estambul, ya sea en los medios de comunicación o en los foros políticos mundiales. Más aún, queda un largo camino por andar antes de que podamos decir, como comunidad global, que hemos cumplido con las obligaciones adquiridas en diversos programas de acción internacionales³.

Por varias de estas razones, el tiempo presente es idóneo para considerar los problemas asociados con lo que hemos llegado a llamar “la brecha de la ejecución”. Particularmente, el momento es propicio para examinar los problemas comunes en la ejecución de la política de desarrollo social y para enfocar un aspecto específico que puede dificultar los esfuerzos de desarrollo, cualquiera que sea el tipo de diseño de política seleccionado para responder a un problema determinado en la agenda pública: se trata de la crisis de coordinación.

Este trabajo se apoya en datos recabados en dos estudios sobre el desarrollo sustentable⁴ y en la conferencia y los talleres sobre Política de Desarrollo Social patrocinados por la ONU/DDSMS para sacar a la luz pública aspectos importantes que deben ser resueltos a medida que se avanza en la ejecución de los compromisos de Copenhague. El trabajo explora la naturaleza de la crisis de coordinación, el contexto dentro del cual ha surgido, algunos de los factores específicos que la ocasionaron y algunas formas de abordaje que pudieran considerarse.

1. La naturaleza de la crisis de coordinación

Partiremos de la premisa que nuestro ambiente político está lleno de ruido. Hay exigencias de todas partes y de toda clase. En un extremo, se encuentran los llamados ideológicos de amplia base que

(*) Documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Río de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 noviembre de 1996.
Traducido por Sabeth Ramírez. El título original en inglés es: "Human Centered Sustainable Development a Year after Copenhagen: Implementation of Social Policy in an Era of Coordination Crisis"

hoy se escuchan con más fuerza desde la derecha que desde la izquierda y que exigen acción en todo el espectro. En el centro del espectro, están los conflictos sobre la naturaleza y el papel de las instituciones y de los formuladores de política responsables por la acción. En el otro extremo, hay campañas muy específicas para lograr determinadas metas políticas. Estas actividades son causa y efecto de sistemas fragmentados de formulación de políticas y de gestión pública. De hecho, todos los estudios de país, las entrevistas y los talleres efectuados en relación con los estudios arriba mencionados, produjeron una preocupación real por el hecho que la fragmentación y la competencia entre ministerios claves, funcionarios electos, ONGs locales, ONGs internacionales e instituciones internacionales han socavado los esfuerzos de desarrollo. Para progresar con el desarrollo sustentable centrado en el ser humano se requerirá hacer esfuerzos por juntar algunas de estas piezas disímiles. Nuestra incapacidad global para lograr que las numerosas piezas del proceso político funcionen bien juntas, es lo que constituye la **crisis de coordinación en la administración pública**. El término "crisis" se ha sobreutilizado, pero no es demasiado fuerte para describir el problema, tampoco sobreestima las consecuencias de nuestra incapacidad para juntar los elementos requeridos para garantizar el progreso.

Quizás una forma de considerar el problema sería similar al reto de hacer música con sonidos desiguales. La diferencia entre hacer ruido y hacer música no se encuentra tanto en la naturaleza de los sonidos mismos, o en el número de sonidos que coexisten en un determinado momento, sino en la forma en que se juntan armónicamente o la forma en que chocan y crean una cacofonía que hace prácticamente imposible llegar a sostener una discusión y emprender una acción significativa.

Existe la tentación de pensar que lo único que hace falta es un conductor capaz de juntar a quienes producen los sonidos y convertirlos en una orquesta de músicos, pero esto sería sobre simplificar las cosas. La tarea de crear armonía y orden a partir de sonidos disparejos requiere que se preste atención a la partitura, al talento de los músicos, a la capacidad del conductor y a la capacidad de la audiencia para escuchar y comprender. De manera similar, el esfuerzo por comprender los problemas de la ejecución de políticas de desarrollo social, que son el meollo del desarrollo sustentable centrado en el ser humano, requiere que se consideren varios aspectos muy complejos; uno de los cuales es la crisis de la coordinación.

2. El contexto de la crisis de coordinación

El reto que la crisis de coordinación plantea a la gobernancia (*governance*) deriva en gran medida del contexto dentro del cual hace su aparición. Este contexto está formado por tres esferas superpuestas de acción, dentro de las cuales deben funcionar los gerentes públicos. Ellas son; las responsabilidades gerenciales dentro de la propia organización gubernamental, la tarea de gerenciar a través de organizaciones gubernamentales y las tareas de gerenciar fuera del gobierno.

a. Gerenciar dentro de la propia organización

Pese a los numerosos cambios que se han observado en la naturaleza del papel del gerente público, el principal reto sigue siendo la necesidad de administrar su propio ministerio, organismo, departamento o proyecto. El papel y las responsabilidades del funcionario público continúan atados a la naturaleza y a la misión de una organización pública. Sin embargo, también es cierto que la tarea del gerente ha venido cambiando en muchos sentidos importantes en los últimos años⁵

En primer lugar, han habido presiones causadas por la tensión existente entre las técnicas de gestión tradicionales orientadas al control y las propuestas contemporáneas que dan mayor importancia a la descentralización, la eliminación de niveles y la desregulación. En estas propuestas, la transformación de director central a entrenador y facilitador representa no sólo un cambio en el estilo de gestión, sino también un importante giro estructural y operativo en la organización. Algunos de

estos aspectos no han llegado a ser cabalmente comprendidos, por ejemplo las consecuencias de suprimir a la gerencia media en el proceso de eliminación de niveles.

Existe también tensión sobre los gerentes debido a las expectativas sobre la competitividad de la gerencia, basadas en una visión de corto plazo y en las exigencias de capacidad de respuesta ante las expectativas de corto plazo. La planificación estratégica como enfoque predominante de gestión ha cedido terreno ante los principios de calidad gerencial. No obstante ambos suponen un desarrollo constante de largo plazo hacia una misión que ha sido cuidadosamente elaborada. Sin embargo, al mismo tiempo, la restricción de recursos, las presiones de mercado y las incertidumbres que crea el cambio político han intensificado las presiones competitivas por una acción rápida. Existe poca tolerancia respecto al tipo de desarrollo lento y constante que plantean las doctrinas de cambio estratégico en la organización.

Paralelamente, existen dificultades obvias, causadas por el cambio rápido en un entorno pobre en recursos. La mayoría de los modelos contemporáneos de gestión asumen la inversión a largo plazo, con el fin de obtener resultados de largo plazo y de garantizar una fácil adaptación. No obstante, los enfoques actuales de gestión orientados a efectuar recortes asumen un modelo relativamente simplista de eficiencia en el ingreso/egreso. Como gerentes, se nos dice que no debemos esperar más recursos en el futuro y que podemos más bien esperar reducciones. La frase trillada es que debemos aprender a “lograr más con menos”. Bajo tales condiciones, ocurren por lo menos dos tipos de comportamientos. Primero, se retiran los recursos del desarrollo y de la ejecución de esfuerzos estratégicos de largo plazo para orientarlos a resolver problemas tácticos de corto plazo asociados con la supervivencia. Segundo, se hace creer al personal que los recortes o las mayores expectativas pueden ser resueltos simplemente aumentando la productividad del personal existente. No obstante, hay límites respecto a cuánto se puede sobrecargar el personal existente, quien ya lleva largos períodos sin recibir aumentos de sueldo y quien de hecho puede haber visto reducidos sus beneficios.

Debe indicarse, igualmente, que varias de las tensiones asociadas a las restricciones de recursos, incluyendo la tendencia a sacrificar el bienestar de largo plazo por la supervivencia del corto plazo, se intensifican a medida que cambia la naturaleza de los presupuestos. En muchas organizaciones hemos pasado de situaciones en las cuales el Estado asignaba el presupuesto y le decía a los ministerios que vivieran dentro de él, a presupuestos ensamblados en los cuales a esos mismos ministerios se les pide que encuentren nuevas maneras de autofinanciarse y que no esperen presupuestos del tipo anterior o que por lo menos no esperen que sean adecuados para cubrir sus requerimientos financieros. Más bien la exigencia apunta a que los gerentes públicos sean creativos en el financiamiento de sus operaciones, apelando a diversos pagos por derechos de uso, multas y cobros de permisos. Este giro hacia los presupuestos ensamblados ha sido sumamente importante en muchos países y sin embargo, se ha estudiado muy poco.

Por supuesto que uno de los primeros peligros que presenta este giro es el de agravar las desigualdades existentes, ya que el pago por derechos de uso, aunque sea relativamente bajo, puede marginar a los pobres de los servicios. Estudios presentados en la Conferencia de Estocolmo el otoño pasado indicaban que en China, la imposición de un pago de derechos por servicios médicos fue seguida por una notable disminución en los niveles de uso en las áreas más pobres y un aumento concomitante en la morbilidad y mortalidad infantiles. Quizás resulte más peligroso aún el hecho que este enfoque lleva a los contribuyentes a asumir que la política pública es una situación de cobros de servicios en lugar de una serie de determinaciones acerca de lo que más conviene a la nación en su conjunto. Siendo así, continúa el argumento, ¿porqué deben pagar impuestos para cubrir la educación las personas que ya no tienen niños en el sistema escolar, y porqué las personas que se oponen a la política exterior de la nación deben pagar para operar las fuerzas armadas o las funciones diplomáticas, si se trata de contribuyentes que no están de acuerdo con la política?

Apartándonos de estos debates políticos amplios, veamos los asuntos más inmediatos que enfrenta un gerente. El primero es que el uso de los presupuestos ensamblados pudiera significar una base de recursos relativamente inestable e impredecible para la planificación y la gestión. Los ingresos producidos por los impuestos especiales u otros mecanismos "blandos" de ingresos variarán bajo la influencia de una amplia gama de fuerzas; desde el ciclo empresarial hasta los giros demográficos y el efecto de la meteorología sobre las cifras del turismo. No obstante, funcionen bien o mal estos instrumentos como generadores de ingresos, tienen la tendencia de agravar el problema del corto plazo frente a la perspectiva estratégica.

Las combinaciones entre el cambio hacia el corto plazo y del llamado -relativamente poco sofisticado- a lograr más con menos producen un socavamiento del estado de ánimo, una mayor rotación de personal y un aumento en los niveles de tensión dentro de las organizaciones existentes. En la reunión de Estocolmo el año pasado, se le preguntó a los representantes del nivel ministerial de cincuenta países cuántos de ellos adjudicaban recursos a la renovación organizativa destinada al bienestar y el estado de ánimo de sus empleados. Ninguno dió una respuesta afirmativa.

La idea de que siempre hay redundancia que puede ser recortada mediante una reducción adicional general de diez por ciento, es una de las actitudes más insensatas y destructivas de la gestión moderna. El siguiente tres por ciento de reducción, aparte de tres por ciento menos servicios, pudiera significar la eliminación de un ministerio o de una de sus unidades, dejando a la organización por debajo de los límites mínimos de capital organizativo y llegando al punto en el cual ya no puede cumplir con ninguno de los servicios que tiene bajo su responsabilidad. La tendencia a sencillamente decirle a las personas que busquen formas creativas de resolver las tensiones nos ha llevado en algunos países a lo que pudiéramos llamar el síndrome CEF: o sea, el síndrome del teléfono Celular, el correo Electrónico y el Fax. Debido a que ahora tenemos la capacidad para comunicar rápidamente las instrucciones y las exigencias, asumimos que el funcionario que se encuentra del lado receptor de la comunicación está en capacidad de hacer, con la misma rapidez, el trabajo necesario para cumplir con lo que le pedimos. Esas expectativas, a su vez, han llevado a muchas organizaciones a la situación en que la respuesta más común, cuando se le pregunta a alguien; "¿Cómo está?", es "¡Agobiado!".

b. La gerencia a través de las organizaciones gubernamentales

Todas éstas son tensiones que enfrentan los administradores dentro de sus organizaciones, en el nuevo ambiente de la administración pública. Sin embargo, al mismo tiempo, los gerentes se enfrentan a mayores exigencias de administrar también horizontalmente **a través** de las organizaciones gubernamentales. El nivel de turbulencia y la falta de predecibilidad en el ambiente político y económico hace que los gerentes tengan que trabajar más duro para asegurarse que sus organizaciones puedan cumplir sus responsabilidades con efectividad, a la vez que trabajar en conjunto o competir contra otros para lograr apoyo.

En general, los gerentes públicos se encuentran en la necesidad de enfrentar relaciones intergubernamentales cada vez más complejas, asociadas simultáneamente con la descentralización, la regionalización y la globalización. Mientras más se fragmentan la toma de decisiones y la autoridad de ejecución debido a estos cambios, más esfuerzos y más recursos deberán dedicarse a la coordinación horizontal de políticas en el gobierno. A su vez, ello requerirá prestar mayor atención a los pactos interorganizacionales para satisfacer las necesidades simultáneas de apoyo mutuo y de evitar la competencia destructiva. El cambio así inducido se pudiera denominar la "governancia (*governance*) por medio de Memorándum de Entendimiento" (ME), siendo ésta una situación en la cual los ministerios y los departamentos operan mediante una serie de acuerdos entre partes potencialmente antagónicas, en lugar de operar mediante los canales formales de autoridad. No existiendo tales acuerdos, aumentará el nivel de competencia necesario para asegurar los presupuestos, la jurisdicción sobre clientelas potencialmente productoras de ingresos y el control de programas directos de servicios

que son reconocidos y valorados por los electores (en comparación con programas menos visibles pero de necesidad vital relacionados con la infraestructura). Sin duda, este tipo de gestión basado en la negociación agravará la crisis de coordinación, ya que exige reconciliar la estructura administrativa y las premisas expresadas por los funcionarios electos durante el proceso amplio de formulación de políticas.

Mientras más compleja y potencialmente competitiva se torne la tarea de gestión interorganizacional e intergubernamental, más difícil será mantener lo que Hecló ha denominado los círculos de confianza y las líneas de confianza, que son los elementos que permiten funcionar a un gobierno. Hecló propone que los líderes políticos necesitan funcionarios públicos con redes en todo el gobierno que les permitan mantener un sistema altamente profesionalizado aunque informal de coordinación y comunicación⁶. No obstante, muchas de las reformas gerenciales se han fijado como blanco los administradores profesionales, quienes se supone están "saboteando" las políticas y los planes de los políticos⁷. En un momento dado durante la administración Reagan, los funcionarios recurrieron a un joven académico para que enseñara a los políticos recién nombrados lo que se llamaba el arte de la gestión de rompecabezas⁸. El propósito era impedir que los funcionarios de carrera adquirieran suficiente autoridad o conocimientos para poder captar el cuadro completo de lo que sucedía y por ende, estar en capacidad de detener una iniciativa. Naturalmente, si se socavan los círculos o las líneas de confianza, entonces éstos tampoco servirán para coordinar ni facilitar. En el contexto actual, los funcionarios de carrera son estimulados - sea por la realidad, y si no por la retórica - para que vean a sus contrapartes en otros ministerios como competidores en busca de los mismos recursos escasos y del apoyo político.

La tendencia ha sido intensificar la competencia, en lugar de facilitar la cooperación, sobre todo en momentos en que se requiere mayor acatamiento a los canales de responsabilidad. La documentación sobre los canales de responsabilidad, el "*accountability*", es prácticamente inexistente en los países en desarrollo. Se suele ignorar el asunto, aunque los líderes de las naciones en desarrollo continúan expresando su preocupación sobre el problema de la legitimidad⁹. El debate sobre los canales de responsabilidad en el entorno actual de gestión ha impulsado usualmente el juego de echar culpas a otros y de señalar con el dedo, todo en momentos en que lo que más hace falta es una mayor cooperación y coordinación.

Otro aspecto irónico lo constituye el hecho de que se ha generalizado aún más el señalar culpas, al tiempo que instamos a la toma de riesgos para mejorar la creatividad. Nos encontramos actualmente en una situación en que los administradores públicos deben manejar las tensiones entre propugnar actitudes competitivas duras basadas en los incentivos del mercado y el llamado en pro de la toma de riesgos y principios de gestión de calidad más creativos. En consecuencia, existen tensiones entre las premisas de la Gerencia de Calidad Total (TQM) y el llamado movimiento de Reinención del Gobierno¹⁰. La literatura de TQM exige que se tranquilice a las personas dentro de una organización y se les asegure que no van a perder su empleo, para que así puedan identificar los problemas con toda honestidad y experimentar con soluciones sin temor a quedar en posición vulnerable. Por otra parte, las estrategias de reinención del gobierno muchas veces comienzan con el anuncio de una meta primordial, como lo es la de recortar dramáticamente el tamaño de la fuerza laboral. Cuando varios ministros evalúan estos estilos contrastantes de gestión, se establece una situación en la cual las relaciones intergubernamentales pueden convertirse en una colisión de culturas organizacionales, en lugar de un esfuerzo cooperativo para ejecutar y operar la política pública.

c. La gestión fuera del gobierno

Indudablemente, los altos ejecutivos se ven obligados a gerenciar también fuera del gobierno. Cada vez más, los gobiernos se valen de la privatización y la formación de sociedades mixtas públicas y privadas para lograr estos propósitos. Al mismo tiempo, la exigencia de que los gerentes públicos

actúen más bien como intermediarios y como compañías matrices inversionistas (“holding”) respecto a toda una serie de funciones contratadas no hace que la tarea sea más sencilla ni mejor definida; todo lo contrario, la hace más compleja y por encima de todo, hace mucho más difícil que nunca cumplir con el reto de la coordinación. Este problema tiene varias dimensiones.

Primeramente, la privatización no se utiliza en su sentido puro, o sea que el gobierno dejará de estar involucrado en determinada actividad y permitirá al sector privado asumir el servicio, si es que el servicio se ha de seguir prestando. Por lo contrario, hoy en día recurrir a la privatización, en muchos países significa que la toma de decisiones generales se mantendrá en el gobierno y es la entrega directa de los servicios lo que pasará a una firma privada o a otra clase de organización no gubernamental (ONG). En esa situación, el gobierno debe retener una capacidad adecuada para operar el sistema de contratación, administrar los contratos en ejecución y mantener mecanismos para los canales de responsabilidad. Por esta razón, el hecho de que las funciones se contraten externamente no significa que el gobierno abandonará la actividad o deje de necesitar personal. Más bien, se trata de adquirir nuevas y diferentes responsabilidades. Pero, no son muchas las evidencias de que, pese al aumento drástico de las privatizaciones en los últimos veinte años, los gobiernos estén tomando medidas para crear capacidades adecuadas y efectivas de administración de contratos. De hecho, se ha avanzado muy poco más allá del énfasis en los procesos de licitación o en las alternativas de bajo nivel a los procesos de licitación, como por ejemplo las compras mediante tarjeta de crédito.

El giro desde el poder a la contratación, del desempeño de las funciones públicas mediante el legítimo uso de la autoridad política a un sistema de gobierno basado en la ejecución de acuerdos discretos, es un gran paso. Sin embargo, se requiere un servicio público mucho más complejo para poderlo cumplir. Es más, las personas que poseen el tipo de destrezas de negociación y gestión que se requieren para operar el estado contratante, resultan igualmente atractivas para el sector privado. Tomará el mismo tiempo entrenarlas y en muchos casos resultará más costoso pagarlas y retenerlas que a los funcionarios de hoy.

Otra dimensión que intensifica la crisis de coordinación es el mito que la desregulación conlleva el fin de las restricciones legales. De hecho, quienes llevan cierto tiempo trabajando con contratos de servicios saben que sencillamente no son obligantes y que además, representan un riesgo adicional. En el caso de las regulaciones, es el gobierno quien decide si se inician o no los procedimientos para obligarlas. En un contrato, cualquiera de las partes puede iniciar un proceso conflictivo formal. Aunque no sea sino en ese sentido, la mayor contratación conlleva una pérdida de flexibilidad por parte del gobierno. Adicionalmente, la legislación sobre la contratación gubernamental en muchos países, hasta en los más desarrollados, suele ser rudimentaria. Las leyes fueron promulgadas en épocas en que la principal preocupación consistía en evitar la corrupción en la adquisición de bienes. Ahora que el énfasis está en la entrega de un servicio, en lugar de la adquisición material, y las preocupaciones principales van más allá de las prácticas corruptas para abarcar la gestión efectiva del cumplimiento de los contratos, ha llegado la hora de reexaminar ese conjunto de leyes.

En este asunto de la gestión de conflictos, existen por lo menos dos dimensiones adicionales que revisten importancia para los gerentes públicos en el entorno actual, así como en el futuro probable. Primeramente, tenemos que desarrollar cabalmente los mecanismos para reconciliar las prácticas competitivas orientadas al mercado, incluyendo el uso del poder legal como arma en el arsenal del gerente del sector privado, con las exigencias de la gestión pública contemporánea en el sentido de imponer un uso más generalizado de técnicas alternativas para la solución de conflictos, las cuales serían más cónsonas con los principios de la gerencia de calidad y con la necesidad de restarle importancia a los asuntos legales formales y aumentar la dinámica interpersonal y menos formal en la solución de problemas. Aunque el uso de las herramientas legales como instrumentos de poder en un mundo competitivo varía en alguna medida de una cultura a otra, indudablemente existe en la vida moderna. Aún aquellos países cuyos sistemas legales han sido calificados de débiles e inefectivos

deben estar alertas, ya que la globalización está cambiando el papel de la ley y de las instituciones legales del sector privado y por extensión, tendrá un impacto similar sobre los gobiernos cuando éstos entren en negocios con las empresas privadas.

En segundo lugar, nos encontramos ante un mayor énfasis en los derechos; las personas que antes consideraban que rendir cuentas a la comunidad era el factor más importante ahora están dispuestas a afirmar sus derechos individuales y exigir el rendimiento de cuentas hacia sí mismos. Esta tendencia también varía notablemente de una cultura o de una nación a otra, pero es evidente que los gobiernos que prometen imponer una política del estilo de pago-por-servicios deben estar preparados para cumplir con canales de responsabilidad orientados al consumidor. Mientras más se orienta el rendimiento de cuentas al individuo en lugar de a la comunidad política, más crecerá la fragmentación y más se intensificarán los problemas de coordinación.

Existen también asuntos que tienen que ver con los tipos de organización con los cuales trabaja el Estado privatizado. Uno de los problemas más patentes es el que pudiéramos llamar el problema de Federal Express, también conocido en términos populares como “quedarse con la crema”. Cuando se iniciaron las empresas de valija privada, ellas argumentaban que sólo deseaban participar en una pequeña proporción del negocio postal, que es mucho más amplio. El problema está, naturalmente, en que se trataba de la porción más rentable. Las empresas alegaban que la autoridad postal estaba en libertad de competir con ellas, pero es difícil competir cuando una organización no puede reducir su actividad a sólo la parte más rentable, "la crema", sino que está obligada a mantener una estructura de costos exigidos por el trabajo intensivo en mano de obra que requieren servicios costosos como por ejemplo, la entrega del correo rural. Por consiguiente, al tratar con organizaciones fuera del gobierno, los formuladores de política y los gerentes públicos se encontrarán con el problema de "la crema", y a menos que prefieran abandonar los servicios que no sean rentables en términos competitivos, esto les creará mayores dificultades para la cabal coordinación y racionalización de los servicios.

Queda otra preocupación: la gerencia moderna fuera del gobierno requiere trabajar con un gran número de ONGs, lo cual a su vez implica resolver toda una serie de temas críticos, particularmente en los países más pequeños, los estados insulares o las naciones menos desarrolladas. Esto incluye el peligro de dejarse apabullar por ONGs muy fuertes; las tensiones que surgen entre las ONG locales y las ONG usualmente más grandes que gozan de financiamiento internacional, conllevan el riesgo que el propio país se convierta en campo de batalla entre ONGs en conflicto o en proyecto piloto para un gran experimento de alguna ONG. También debe tomarse en cuenta el aumento en los niveles de ruido cuando las ONG compiten por recursos, atención e influencia política. También en estos casos, por razones obvias, la dinámica de esta tendencia lleva a una intensificación de la crisis de coordinación.

Lo tratado hasta ahora se ha referido a las dificultades que se encuentran en cada una de las tres esferas de actividad. No obstante, es necesario estudiar también las áreas en que hay superposición de las esferas de actividad gerencial. Los vínculos de este tipo son cuatro.

d. Gestión de la infraestructura gubernamental en una era de globalización, descentralización y privatización

Aunque los gobiernos descentralicen, privaticen y utilicen los recursos globales del Internet y otras estructuras de apoyo internacionales, sigue habiendo la necesidad de que los gerentes mantengan su infraestructura. La lección más importante que dejaron los esfuerzos mundiales de reforma administrativa en los años setenta y ochenta fue que no basta con el solo proceso. La gobernancia (*governance*) requiere de instituciones, así como de una infraestructura que las apoye y que les permita interactuar con efectividad. Sin embargo, el esfuerzo por desmontar el aparato de la administración pública como reacción en contra de la burocratización presenta una amenaza a la parte de esa infraestructura que es necesaria. Los gerentes deben conocer bien las necesidades y la tarea que implica mantener esa infraestructura aún cuando enfrenten tendencias destructivas.

A la vez que existe la necesidad de regularidad, predecibilidad, control de corrupción, mayor rendimiento de cuentas, exigencias de igualdad, sucede que los sistemas de regulación y de legislación son atacados. Esto es así pese a los numerosos llamados por mayor regulación en áreas tales como la protección ambiental, asuntos relacionados con la salud y las condiciones laborales. Si bien es cierto que ya tenemos más de una década haciendo uso generalizado de herramientas regulatorias orientadas al mercado¹¹, lo cierto es que incluso esas herramientas requieren de sistemas básicos de reglas y de cumplimiento obligado. No funcionan solas¹². Además, hay políticas de nuevo estilo que operan paralelamente a diseños regulatorios más tradicionales y no hay motivos para esperar que esta situación cambie en el futuro cercano.

De forma similar, han habido en algunos países reclamos legítimos en contra de la dominación tradicional de la educación y de la profesión de administración pública por parte del derecho y los abogados; algunos han llegado al extremo de culpar al derecho y los sistemas legales de la mayor parte de nuestros problemas¹³. No obstante, ese tipo de argumento es peligroso en momentos en que la Asamblea General de la ONU, con el asesoramiento del Grupo de Expertos de la ONU sobre Administración y Finanzas Públicas, pide que se hagan esfuerzos por lograr un mayor respeto al orden público y a los sistemas de justicia. Una gobernanza (*governance*) capaz de proporcionar el tipo de legitimidad, transparencia y canales de responsabilidad que necesitamos no podrá lograrse en el contexto moderno, salvo que exista un fuerte proceso legal independiente y que los gerentes públicos reconozcan su importancia. La capacidad de acometer la crisis de coordinación es ciertamente una de las razones importantes por las cuales no se debe permitir que los reclamos anti-derecho socaven el derecho público.

Otra preocupación relacionada es la demanda a los países para que construyan servicios públicos basados en el mérito, compatibles con la evaluación del desempeño, el rendimiento de cuentas y el reclutamiento y retención de personal de alta calidad. Sin embargo, esta exigencia se le hace a los gerentes públicos en momentos en que los sistemas del servicio público se encuentran bajo ataque. Es evidente que necesitamos sistemas de servicio público más flexibles y ágiles, sistemas capaces de reclutar y retener a los funcionarios altamente calificados que requeriremos para administrar el Estado contratante. En el caso de muchos países en desarrollo, el reto se torna aún más complejo debido a que en estos momentos, esos mismos sistemas se necesitan para luchar contra la corrupción. Un problema relacionado es que a los gerentes públicos se les solicita apoyar al gobierno central para mejorar la capacidad del personal, cuando los fondos de entrenamiento y desarrollo están pasando a satisfacer otras exigencias, sobre la base de la teoría que ya no hará falta el personal público¹⁴.

Al mismo tiempo que los altos funcionarios se preocupan por coordinar esfuerzos para desarrollar y mantener la infraestructura, se ofrecen menores incentivos para el desarrollo profesional de los altos ejecutivos. Hay menos tiempo y dinero disponible, precisamente cuando se le exige a los más altos niveles gerenciales que jueguen un papel más complejo. En la mayoría de los nuevos sistemas gerenciales, la eliminación de niveles ha terminado con la mayor parte de lo que se llamaba gerencia media. En lugar de poder contar con estos grupos, se le pide a la alta gerencia que interactúe más directamente con el personal de línea en la solución de problemas y en la gestión operativa. Eso crea tensiones entre las crecientes demandas internas que se ejercen sobre los gerentes de alto nivel paralelas a una mayor presión para que trabajen con formas más complejas, frecuentemente con fuerzas externas. Resulta particularmente peligroso ignorar las necesidades de estos altos funcionarios, sobre todo si consideramos que hemos venido jubilandos o despidiendo a los gerentes medios que hubieran sido sus sucesores.

e. Gerenciando políticas en comunidades bajo tensión por la gobernanza global: Fuerzas centrífugas y centrípetas

Sin duda es cierto que las tareas externas de los gerentes públicos, y sobre todo aquéllos asociados con la coordinación, hoy en día presentan más retos y revisten más importancia que nunca. El esfuerzo por efectuar la gestión interna y el esfuerzo por operar externamente se llevan a cabo en un mundo en el cual se encuentran cada vez más fragmentados los países y las regiones. Se presta más atención a lo que distingue uno de otro, que a lo que tienen en común.

En primer lugar, está la tarea de efectuar la gestión en medio del ir y venir de la gobernanza (*governance*) global. Los Estados trabajan sobre la reforma de su estructura de gobernanza al mismo tiempo que la comunidad internacional reexamina el papel y los estilos operativos de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, los Bancos de Desarrollo Regional y el Fondo Monetario Internacional. Los altibajos de la gobernanza global por medio de conferencias están también relacionados con esa dinámica. No habiendo un acuerdo claro sobre la forma de utilizar las instituciones internacionales para la toma de decisiones, la última década presencié el surgimiento de la acción global en foros *ad hoc*, conferencias mundiales o cumbres reunidas para tratar problemas tales como los derechos del niño, el ambiente, la situación y los derechos de la mujer, el desarrollo social y los problemas de las ciudades. De Nueva York, El Cairo, Rio de Janeiro, Copenhague, Beijing y Estambul, obtuvimos por lo menos tres resultados positivos significativos. La buena nueva es que las conferencias produjeron ráfagas de energía y atención que se enfocaron sobre problemas importantes. En muchos países, se logró mucho durante las fase previas a las conferencias, por ejemplo, la Conferencia sobre el Desarrollo y Beijing. Algunas de las organizaciones que fueron establecidas durante ese proceso continúan activas, así como algunas de las coaliciones de ONGs formadas en la fase de preparación de los debates de las conferencias.

Otra importante contribución la constituyeron las declaraciones y los planes de acción de las conferencias, ya que se han nutrido unos de otros de manera que hoy disponemos de varios acuerdos globales suscritos por más de cien países, en algunos casos casi doscientos, todos con principios y compromisos comunes. Acuerdos que sirven de marco de referencia para ayudar tanto a los Estados individuales como a la comunidad internacional a resolver la crisis de coordinación; tema sobre el que volveremos enseguida.

El aspecto negativo de la gobernanza global por medio de conferencias es que habitualmente faltan el seguimiento y la síntesis. Una vez terminadas las conferencias, suelen desvanecerse de la pantalla del radar de los principales formuladores de política. Recientemente, se ha hablado bien poco acerca del quinto aniversario de la Cumbre de la Tierra en Rio, aniversario que habría de convertirse en un año de evaluación y rendimiento de cuentas. Tampoco se ha mencionado el hecho que se cumplirán diez años del informe de la Comisión Brundtland. Es más, en aquellos casos en que se ha seguido atentamente un tema, suele haber sido por parte de alguna ONG interesada en su área específica, por ejemplo los problemas de género, y no como producto del trabajo de síntesis amplia de los compromisos comunes adquiridos en diversos programas de acción emanados de conferencias.

Esa tendencia, a su vez, trae a luz otro aspecto de la crisis de coordinación: el reto de forjar y administrar sociedades en un contexto de comunidades políticas, subsistemas y coaliciones. La ejecución de teorías de elección pública y otras herramientas basadas en el mercado y orientadas al consumidor generalmente estimula la iniciativa política para la organización de comunidades de política especializada, lo cual a su vez aumenta la fragmentación y agrava la crisis de coordinación. Al Estado le resulta cada vez más difícil cumplir con la necesidad de tomar decisiones globales acerca de la política, con miras a servir el interés público amplio, después de haber quedado sin las herramientas y los mecanismos necesarios para cumplir la tarea. Cada comunidad de políticas se concentra en un conjunto específico de asuntos, bien sea la salud, la educación, el comercio, el ambiente u otro asunto similar, y tiende a preocuparse muy poco por el impacto de sus exigencias sobre los demás aspectos de la gobernanza o del Estado.

f. Gerencia de sociedades: Un cometido prometedor pero volátil

Es en el contexto descrito que se le exige a los Estados seguir adelante, forjando o facilitando diversos tipos de sociedades, particularmente asociaciones con el sector privado y organizaciones sin fines de lucro. Es irónico que se haya prestado relativamente poca atención a lo que precisamente se necesita para aceptar el reto de gobernar a través de sociedades, quizás porque la discusión ha estado dominada por personas que la promueven con muy poco interés en considerar las posibles dificultades que pueden surgir. Con esto no estamos sugiriendo que no convenga forjar más sociedades, y más fuertes; lo importante es que el gerente público no puede darse el lujo de caer en la retórica unilateral de los promotores de la idea.

Si tomamos en serio el concepto de sociedad, observamos que en el sector privado las sociedades existen pero no siempre son la forma más atractiva de empresa. Si funcionan bien, sugieren la combinación de recursos en pro de una empresa conjunta basada en un compromiso y un riesgo mutuo. No obstante, no todas las relaciones de negocios son verdaderas sociedades y un número relativamente bajo de lo que se denomina sociedades públicas/privadas implican niveles equivalentes de compromiso o de riesgo. El Estado no es el mismo tipo de socio que el empresario común. Es más, ninguna sociedad es más fuerte que su miembro más débil. Existe el peligro que el Estado se encuentre asociado con socios débiles o relativamente irresponsables. Esta posibilidad es una de las razones por las cuales los empresarios prefieren entrar en otros tipos de relación de negocio, en lugar de sociedades.

La operación de docenas o centenares de sociedades limitadas en medio de fracasos del mercado, por ejemplo, la presencia de conglomerados, mercados de capital móviles y la combinación incorrecta de recursos, representan un reto muy difícil de abordar, aunque sólo se le considere desde el punto de vista de la crisis de coordinación. Además, el hecho que estas sociedades suelen ser *ad hoc* hace más abrumadora aún la tarea de coordinación. La retórica política no es sustituto para una gestión sólida en la gobernancia a través de sociedades, pero hasta el presente eso no ha sucedido.

Existen aún dos preocupaciones que merecen consideración con respecto a las sociedades. Primero, la complejidad que implica asumir que las sociedades constituyan un conjunto de premisas en un mundo multicultural. Las relaciones de trabajo tanto personales como institucionales están sujetas de manera especial a las variaciones culturales. En segundo lugar, las sociedades pueden resultar una tierra de nadie, un espacio entre el poder político y los mercados económicos en el cual no cabe ninguno de los conjuntos de reglas ni precisa ni consistentemente.

g. La gestión del desarrollo centrado en el ser humano a través de la coordinación de mezclas desiguales de política y técnicas de gestión

El tratamiento de las sociedades es apenas un aspecto de un tema más amplio. La tendencia en la reforma del Estado hasta el presente ha sido concentrarse bien sea en el diseño político o en la gestión pública, pero no en ambos. Sin embargo, cualquiera de los dos fracasará si no existe una coordinación mutua. La gerencia no funciona si su tarea consiste en ejecutar diseños políticos mal coordinados, mal diseñados o insuficientemente armonizados. De hecho, si se reconoce que hoy en día la mayoría de los temas críticos no son tratados por una sola política sino por mezclas de políticas, que implican herramientas variadas, entonces es importante asegurarse no solamente que las políticas individuales estén bien formuladas, sino que los diversos tipos de política que se combina puedan funcionar bien juntos. En consecuencia, las políticas de desarrollo centrado en el ser humano, que mezclan iniciativas, programas de capacitación profesional, servicios directos de socorros sociales y servicios de colocación de contratos deben estar diseñadas considerando la necesidad de coordinación. En la medida que las políticas se diseñan para “orientarse al cliente” y los ministerios son evaluados en base a resultados medidos en el punto de servicio (propugnado frecuentemente como la mejor práctica contemporánea), entonces la coordinación puede resultar particularmente difícil. Por tanto, los programas de evaluación

de resultados deben diseñarse para que funcionen tanto para el beneficiario del servicio, como también para que puedan ser coordinados e integrados por los gerentes públicos.

En último análisis, cuando la campaña en pro de los modelos de mercado llegue a ser cuasi-religiosa, tanto la democracia como la gestión pública serán imposibles - la acción coordinada puede ser eficiente o no, pero lo importante es mantener la legitimidad política, buscar el interés público y garantizar la defensa eficaz de los derechos humanos. Las definiciones del Estado y el papel que éste juega en adelantar el desarrollo sustentable centrado en el ser humano son temas políticos que deben ser resueltos internamente de conformidad con la soberanía nacional y el derecho a la autodeterminación, y además, conjuntamente con otros participantes de la comunidad global. Estos asuntos son de un alcance mucho más amplio que las discusiones sobre el mercado.

3. Causas de la crisis de coordinación

Esta discusión sobre el contexto de la gestión pública y la reforma del Estado no sólo describe el entorno dentro del cual los formuladores de política y los administradores buscan resolver la crisis de coordinación, sino que también sugiere alguna de sus causas y posibles respuestas, incluyendo la poca atención que se ha prestado al marco internacional del Desarrollo Social, la falacia política, la complejidad de los presupuestos ensamblados, el mito del Comité Coordinador Interministerial y la poca atención a la administración de contratos como elemento de la privatización.

La discusión que precede sugiere que uno de los problemas que enfrenta la gestión pública es que se está asumiendo que el proceso, particularmente el proceso de mercado, orientará las obligaciones y las prácticas futuras de la gobernanza (*governance*). Pero es evidente que esto no será así. Lo que sí es cierto es que existe un cuerpo útil de entendimientos comunes, totalmente estudiados durante casi una década de discusión internacional, lo cual serviría de punto de partida para la síntesis de los tipos de tarea y de métodos de gobernanza que se requieren. Proviene del conjunto de declaraciones y programas de acción de El Cairo, Rio, Copenhague, Beijing y Estambul. Estos conjuntos de compromisos nos hacen saber que la tarea de la gobernanza no se limita a cumplir con las condiciones previas para el crecimiento económico global, sino también de establecer las condiciones y las políticas necesarias para avanzar hacia el desarrollo sustentable centrado en el ser humano. Estos dos conjuntos de tareas de gobernanza no son mutuamente excluyentes, no obstante requieren de la reconciliación y coordinación. Eso aún está por suceder.

En segundo lugar, se ha observado una tendencia hacia la falacia política en las últimas dos décadas. La falacia política tiene varias premisas, aunque quienes las comparten rara vez admiten en público que ellos las apoyan. La primera premisa es que el problema primordial de la gobernanza es diseñar una política. La segunda es que si la política falla, probablemente se debe a los “juegos de la ejecución”, trucos que emplean los administradores públicos para evitar la ejecución y el posible éxito de la política¹⁵. La tercera, por lo tanto, es que la política ideal será aquella que puede ser diseñada para que opere sin necesidad de que la burocracia juegue un papel clave en la ejecución o en la operación. Por consiguiente, las políticas basadas en el mercado que se valen de las fuerzas del mercado para influenciar el comportamiento son la mejor selección, ya que no dependen del juicio de los administradores sino de incentivos y desincentivos del mercado para lograr sus resultados.

Esta visión de la gobernanza presenta varios problemas significativos. Por supuesto que es más sencillo, y en términos de gratificación inmediata produce también más satisfacción pasar horas y hasta fines de semana sentado en algún lugar agradable diseñando la forma en que otros deben vivir, que dedicarse a la difícil y a veces ingrata tarea de ejecutar una política. El hecho obvio es que tenemos más diseños políticos que los que pudiéramos jamás ejecutar. Han emanado de todos lados, desde las ONG hasta los organismos internacionales, ninguno de los cuales es responsable por la ejecución y la operación a largo plazo de ninguna de las propuestas políticas.

La verdadera tarea consiste en ejecutar y operar la política. Es sumamente importante estudiar la documentación de la ejecución de políticas para aprender porqué algunas no produjeron el desempeño esperado, pero con esto no basta. Desafortunadamente, está bien justificada la caracterización de gran parte de la literatura de ejecución política como el producto de forenses políticos que pueden decirnos de qué murió la política, pero no cómo ayudarla para que viva una vida sana.

Es particularmente importante el hecho que las herramientas basadas en el mercado no se operan solas. Requieren de ejecución y de operación al igual que otros tipos de política, aunque las formas de administración puedan ser algo diferentes de otros diseños. Es así como deben establecerse sistemas de autorizaciones, monitorearlos y cuando sea necesario, obligar a su cumplimiento. Deben fijarse y recabarse los impuestos de uso especial. Los requerimientos de "rotulación" deben aclararse en cuanto a forma y contenido y también hacerles seguimiento respecto a su exactitud para que sea efectiva la dimensión de selección del mercado en las políticas de "rotulación". La decisión de contratar las operaciones de cuidado diario, actividades de justicia de menores o entrega directa de servicios sociales a las ONG representa un paso, pero queda toda una serie de tareas administrativas que deben ser otorgadas y administradas bajo esos contratos y respecto a las cuales se debe rendir cuentas. El tamaño global de la fuerza laboral del gobierno puede declinar en comparación con la entrega directa de servicios, pero las tareas administrativas siguen siendo numerosas y complejas.

La falacia política presenta el peligro adicional que cada proceso de diseño de política se trata como separado, o sea que ella debe funcionar sola al ponerse en marcha y no se considera cómo reconciliar las políticas existentes unas con otras, y menos aún cómo evaluar de antemano sus efectos sinérgicos.

Desafortunadamente, la falacia política es una enfermedad generalizada en el mundo actual. Es una de las principales fuerzas que causa e intensifica la crisis de coordinación. Debemos abordar la noción de falacia política que considera que es posible, de alguna manera, resolver los problemas diseñando políticas sin tomar en cuenta las tareas de gestión pública asociadas con su ejecución y operación.

Una tercera lección que surge de lo tratado arriba es el hecho que el auge de los presupuestos ensamblados ha agravado la crisis de coordinación y ha introducido toda una serie de dificultades en la empresa pública. No estamos sugiriendo que deban abandonarse los esfuerzos creativos para obtener financiamiento, pero es importante comprender algunas de las consecuencias y la dinámica creadas al pasar a los mecanismos múltiples y discretos de financiamiento en una amplia gama de ministerios y políticas.

En la medida en que los presupuestos ensamblados se basen en impuestos al consumo específicos y en derechos de uso, habrá una gran variedad de cuestiones por resolver en términos de la adecuación de los enfoques a los compromisos adquiridos respecto al desarrollo sustentable centrado en el ser humano. No se trata solamente del hecho que los ministerios tienen mecanismos financieros más fragmentados y menos predecibles, sino que la selección de ese tipo de herramienta financiera tendrá consecuencias para la equidad y la rendición de cuentas, así como para la eficiencia y la efectividad.

En algunos sentidos se relacionan con los problemas de los presupuestos ensamblados, las dificultades que surgen de la falta de atención a la gestión pública y las consecuencias de la administración de contratos como elemento de la privatización. Como se indicó anteriormente, las operaciones contratadas suelen fragmentar la toma de decisiones y significan que la gobernancia debe hacerse manteniendo cierta distancia y valiéndose de medios que en algunos casos son más complicados en lugar de menos complicados, que cuando el gobierno prestaba directamente los servicios.

Igualmente, es evidente que surgen también cuestiones de coordinación y rendición de cuentas porque ahora son el contratista y sus empleados, y no el gobierno y los empleados públicos, quienes entran en contacto directo con los ciudadanos. En la mayoría de los países, falta mucho por definir

exactamente cuáles son las responsabilidades del gobierno que pasan al contratista con el contrato. Cuál es el punto en el cual los requerimientos de debido proceso, de obligaciones de respetar los derechos civiles y otras responsabilidades del gobierno pasan al contratista y cuáles son los mecanismos que garantizan la fidelidad hacia las normas gubernamentales de responder a la ciudadanía. Estas interrogantes con frecuencia permanecen sin respuesta, ya que los promotores se concentran en lo normativo de la contratación en lugar de estudiar los asuntos más complejos de cómo manejar el proceso. Es absolutamente esencial que se aborden estos asuntos.

Por último, falta por mencionar una dimensión que claramente constituye una práctica que coadyuva a la crisis de coordinación. Se trata del mito del Comité Coordinador Interministerial (CCI). Durante entrevistas que se llevaron a cabo recientemente en relación con un estudio de desarrollo sustentable efectuado en seis naciones, se preguntó a los entrevistados cómo se coordinaban todas sus políticas complejas. Invariablemente, la respuesta de los entrevistados indicaba que existían comités coordinadores interministeriales dedicados a tales problemas. No obstante, en las preguntas de seguimiento se reconocía que dichos comités creados como una manera de evitar la crisis de coordinación, pueden incluso contribuir a ella en lugar de resolver las dificultades.

Por una parte, tales comités se integran por representantes de varios ministerios, siendo uno solo de ellos el representante del ministerio que tiene la responsabilidad primordial de ejecutar la política o el conjunto de políticas. Por consiguiente, el comité puede ser un vehículo para dispersar la autoridad coordinadora, evitando que el ministerio principal tome acción expresa sin el consentimiento de los demás ministerios que de hecho pueden estar compitiendo por los recursos, el poder o la situación de privilegio. Existe por lo tanto un incentivo para que el ministerio rector evite convocar al comité coordinador a menos que sea necesario, o que no existan temas embarazosos para la organización que se reunirá, ni que la hagan vulnerable al ataque o a la manipulación.

Es evidente que el CCI no será tomado en serio excepto cuando sea presidido por el primer ministro u otra persona de alta jerarquía, con poder para obligar la cooperación y la acción. Por esta razón, el primer ministro o su designado podrán ser nombrados para presidir un CCI, pero el cargo lo aceptarán nominalmente. El aspecto clave es que los comités coordinadores no funcionan sino cuando su liderazgo tiene poder o si las organizaciones miembros tienen incentivos para hacer que la cooperación sea verdadera. Así, por ejemplo, si se evaluaran los organismos de cooperación en parte sobre la base de los resultados de políticas respecto a las cuales ellos fueron unidad coordinadora, igual que se les evalúa por sus tareas primordiales, entonces los incentivos o desincentivos pueden tornarse tan reales que consideren seriamente la crisis de coordinación. En el último análisis, los comités de coordinación interministeriales nunca serán más que una parte de un gran conjunto de estrategias para resolver la crisis de coordinación.

4. Propuestas para la solución de problemas

Este trabajo habrá cumplido su cometido primario si logra indicar la naturaleza, el contexto y las causas de la crisis de la coordinación que afecta a prácticamente todos los aspectos de la reforma del Estado y de la administración pública. Sin embargo, también se señalan algunos aspectos de las soluciones. Adicionalmente a las sugerencias que se indican en la última sección, esto incluiría las mezclas de políticas diseñadas para mejorar la coordinación, mejorar la rendición de cuentas, reforzar las capacidades para la mejor coordinación, incentivar los sistemas presupuestarios y utilizar los círculos continuos de retroalimentación.

El uso de comisiones *ad hoc* y de otros diseños no asociados con los ministerios existentes ofrece la ventaja de la independencia, pero presenta el riesgo de prestar escasa atención a la coordinación. Quienes se encuentran afligidos con la falacia política y consideran que su tarea primordial consiste en forjar políticas para evitar las organizaciones gubernamentales existentes son particularmente susceptibles a cometer este error. Si el liderazgo político determina que las políticas deben ser

diseñadas por un tercero externo, entonces es de suma importancia considerar a cada paso cómo conectar la política con el ministerio que será responsable de ejecutarla. Además, es igualmente importante que las políticas individuales sean comprendidas en términos de la mezcla de políticas de la cual forman parte. En último análisis, casi siempre es preferible que la política sea generada en el ente que será responsable de su gestión, entre otras razones debido a que los ministerios responsables necesariamente estarán muy conscientes de la relación que existe entre las nuevas políticas y la actual mezcla de políticas.

Otro paso importante es que debe tratarse más directamente el tema de los mecanismos de rendición de cuentas. Hasta el presente, se ha prestado poca atención a este tema en el contexto de los esfuerzos de reforma del Estado. De hecho, algunos argumentan que la rendición de cuentas debe entenderse en términos de eficiencia, es decir que las concepciones tradicionales de rendición de cuentas basadas en el derecho y en la supervisión política son problemas que deben ser eliminados como hechos esenciales de la vida pública¹⁶.

No existe necesariamente ninguna inconsistencia entre las herramientas de rendición de cuentas basadas en el desempeño, como por ejemplo la retroalimentación del cliente o la evaluación de resultados, y las técnicas legales y políticas más tradicionales. Por lo menos en teoría, se puede sostener que en la medida en que éstas últimas sean utilizadas para reducir la corrupción y asegurar el tratamiento equitativo de los clientes, debería mejorar el desempeño. Incluso, deberían reforzarse mutuamente. No obstante, se ha estudiado poco el hecho que pueden existir tensiones entre cierta rendición de cuentas orientada al mercado y otras formas, por lo menos tal como se les conceptualiza en la actualidad. Específicamente, es de importancia vital hacer una evaluación más directa y en mayor detalle que hasta la fecha, de la forma que debería tomar la rendición de cuentas en los países en desarrollo que han estado bajo régimen militar o gobiernos autoritarios, o controlados tradicionalmente por un solo partido, o aquéllos que poseen sólo las herramientas de rendición de cuentas heredadas de un pasado colonial y que ahora ya no son apropiadas para su contexto cultural.

Una interrogante importante que merece ser respondida es cómo forjar mecanismos de rendición de cuentas que sean efectivos y no estén atados a herramientas legales tradicionales. Ciertamente que una respuesta podría encontrarse en los sistemas presupuestarios que realmente recompensan a los ministerios y a los departamentos por su efectividad, su capacidad de respuesta y su eficiencia. La idea es permitirle suficiente flexibilidad a los ministros y sus altos gerentes para que puedan innovar, pero asegurándose mediante el uso de incentivos que las innovaciones no agraven los problemas de coordinación. Una de las técnicas que actualmente se estudian con este fin lo constituyen los presupuestos por metas.

Indudablemente, la facultad de utilizar cualquiera de estos enfoques asume que existe la capacidad de gestión pública o que puede ser creada. Sin embargo, pese a que prácticamente todos los programas de acción emanados de conferencias internacionales en los noventa han señalado a la creación de capacidad como un compromiso clave, falta mucho por hacer. No resultó ninguna sorpresa que los funcionarios a nivel ministerial de cincuenta naciones, reunidos en la Conferencia de Estocolmo el otoño pasado identificaran a la creación de capacidad como uno de los principales problemas que enfrentan para la ejecución de los principios de Copenhague.

Aparte del esfuerzo por cumplir con las obligaciones adquiridas anteriormente respecto a la creación de capacidad, es de importancia crítica enfrentarse a las nuevas necesidades en cuanto a destrezas que requerirá el Estado contratante. No podemos concentrarnos sólo en crear capacidad administrativa tradicional cuando se están necesitando con tanta urgencia nuevos tipos de destrezas y conocimientos tales como la administración contractual. No hay razón por la cual a quienes deseen entrar en negocios con el gobierno no se les pueda solicitar que contribuyan a este esfuerzo de crear capacidad, por ejemplo, mediante el pago de derechos o impuestos moderados pagaderos por todos los ofertantes de cierta envergadura en licitaciones públicas. Igualmente, es evidente que los gerentes

públicos deben estudiar cuidadosamente cómo retener a los administradores contractuales entrenados, por ejemplo mediante compromisos regionales o multiorganizacionales, garantizando sueldos o beneficios adecuados.

El esfuerzo por resolver la crisis de coordinación requerirá el uso de círculos continuos de retroalimentación. No basta sólo con diseñar políticas al inicio y esperar que puedan ser efectivamente coordinadas. En una era en la que expresamente utilizamos una variedad de técnicas de gobernancia que conducen a un agravamiento de la crisis de coordinación, es esencial que la coordinación se convierta en una de las principales funciones de los gerentes públicos. Estos deben estar dotados de las herramientas y los recursos necesarios para lograrlo, y ello no será posible al menos que sea considerado un proceso continuo.

5. En busca de una música poderosa

Para concluir, vuelvo a la metáfora de la música. Seamos claros. Lo importante no es que podamos o debamos esperar que la política o la dinámica gerencial del mundo contemporáneo suene a Mozart. Eso sugeriría un modelo europeo de política y una orientación gentil, de clase media, que representaría una melodía u orquestación nada agradable para la mayor parte del mundo. Es posible que tengamos que tocar y adaptar a la orquesta un conjunto de ritmos latinos, melodías melancólicas de la India, golpes africanos y alegre instrumentación asiática. Pudiera resultar que los clásicos sí tienen algo que ofrecemos que ayudaría a enfrentar nuestro estado de ánimo actual y nuestros estilos de vida, pero igualmente pudiéramos seleccionar un programa que al final consistirá en toda una gama de composiciones y arreglos. Aún así, lo que deseamos es una música capaz de enriquecer y apoyar al desarrollo sustentable centrado en el ser humano, objetivo que ya ha sido establecido por la comunidad mundial.

Notas

¹ United Nations, Agenda 21 The United Nations Programme of Action from Rio (New York: United Nations 1992).

² World Commission on Environment and Development, Our Common Future (New York: Oxford, 1987).

³ Véase e.g., World Summit for Social Development, The Copenhagen Declaration and Programme of Action (New York: United Nations, 1995)

⁴ El primero fue un estudio de doce países publicado el año pasado por Phillip J. Cooper y Claudia María Vargas, Implementing Sustainable Development (New York: United Nations, 1995) y el otro es un estudio en curso de seis naciones de Asia y la franja del Pacífico.

⁵ Para las investigaciones sobre estas tendencias ver B. Guy Peters and Donald Savoie, eds., Governance in a Changing Environment. (Montreal: McGill/Queens University Press, 1995); James Perry, ed., The Handbook of Public Administration, Second Edition (San Francisco: Jossey-Bass, 1996).

⁶ Hugh Hecló, A Government of Strangers (Wash., D.C.: Brookings Institution, 1982).

⁷ Eugene Bardach, The Implementation Game (Cambridge, MIT Press, 1974).

⁸ Véase el ensayo de Michael Sinera en la Fundación Heritage, Foundation for Leadership II (Wash., D.C. Heritage Foundation, 1985).

⁹ He abordado este punto en "Accountability and Administrative Reform: Toward Convergence and Beyond" en B. Guy Peters and Donald Savoie, op. cit.

¹⁰ Véase Patricia Ingraham, "Quality Management in Public Organizations: Prospects and dilemmas", en Peters and Savoie, op.cit.

¹¹ Véase OECD Economic Instruments for Environmental Protection (Paris: OECD, 1989)

¹² He abordado este problema con mayor amplitud en "Toward the Hybrid State: The Case of Environmental Management in a Deregulated and Reengineered State". International Review of Administrative Sciences (Summer 1995).

¹³ Véase Osborne, David y Ted Gaebler, Reinventing Government (New York: Penguin, 1992)

¹⁴ Para las discusiones sobre este fenómeno véase Patricia W. Ingraham, Barbara Romzek, y Asociados, New Paradigms for Government (San Francisco: Jossey-Bass, 1994), y Jamens Perry, op. cit.

¹⁵ Véase Eugene Bardach, op. cit.

¹⁶ Véase Osborne y Gaebler, op. cit.