

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

\*

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

### **Introducción**

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

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

### **La toma de decisiones políticas y administrativas contemporáneas.**

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

**Cuadro 1: Perspectivas que compiten en la Toma de Decisiones**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Velocidad de la reforma**

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

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

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

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

### **Los Costos**

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



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

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

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

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

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

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

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

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

### **El Diseño del Programa**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **La Responsabilidad (*accountability*)**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Hay más que una simple opinión detrás de estas observaciones. Los contratistas a menudo quedan atrapados por las expectativas contradictorias que, por un lado, articulan los tribunales, por el otro, se especifican en los contratos del estado, y por último, que asumen las comunidades; expectativas que son confrontadas regularmente por algunas agencias administrativas<sup>5</sup>.

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

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

### **Conclusiones, implicaciones y sugerencias para la investigación**

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

### **Conclusiones**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

## **Implicaciones**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Recomendaciones para investigaciones futuras**

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

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

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

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

## Notas

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

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

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

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

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

## Referencias bibliográficas

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

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

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

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

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

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

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

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