

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

Roberto Martínez Nogueira

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

La difusión de modelos organizacionales

Las generaciones de organizaciones y el problema de las capacidades

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

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

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

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

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

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

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

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

Las perspectivas teóricas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La gestión por proyectos como modelo organizacional

Su vigencia y sentido

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

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

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

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

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

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

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

Su evolución y complejización

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El diseño de las Unidades Ejecutoras

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Negociaciones, tensiones y ausencias en la gestión por proyectos

Capacidades previas y enclaves institucionales

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

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

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

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

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

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

Del isomorfismo organizacional a la adecuación institucional

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

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

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

La ilusión constante de la separación entre política y gestión

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La certeza del diseño y la incertidumbre de la ejecución

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

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

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

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

La construcción de capacidades como intento y como resultado

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

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

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

La situación institucional: del optimismo al análisis

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

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

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

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

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

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

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

El fortalecimiento institucional: de los insumos a los procesos

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

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

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

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

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

Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

Notas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

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

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

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