

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 53
Número 1
Jan-Mar 2002

Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto...

Luiz Carlos Bresser Pereira

Reforma del Estado y modernización de la gestión pública: lecciones y aprendizajes de la experiencia chilena

Álvaro vicente Ramírez Alujas

Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da ENAP — Brasil

Regina Silvia Pacheco

Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social

Karen Marie Mokate

A descentralização da reforma agrária: algumas notas sobre o cenário brasileiro

Fernando Fleury Curado

ENAP

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 53
Número 1
Jan-Mar 2002

Conselho editorial

Regina Silvia Pacheco — presidente
Vera Lúcia Petrucci
Maurício Muniz Barretto de Carvalho
Isabella Pessôa de Azevedo Madeira
Francisco Gaetani

Colaboradores (pareceristas ativos):

Antonio Augusto Junho Anastasia; Caio Márcio Marini Ferreira; Carlos Manuel Pedroso Neves
Cristo; Eli Diniz; Fernando Abrucio; Henrique Flávio Rodrigues Silveira; José Geraldo Piquet
Carneiro; José Carlos Vaz; José Luís Pagnusat; José Mendes; Lívia Barbosa; Marcel Burzstyn;
Marco Antonio de Castilhos Acco; Marco Aurélio Nogueira; Marcus André Melo; Maria das
Graças Rua; Nilson do Rosário Costa; Paulo Henrique Ellery Lustosa da Costa; Paulo Modesto;
Pedro Cesar Lima de Farias; Sérgio Azevedo; Zairo Cheibub.

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenação editorial

Livino Silva Neto

Supervisor de produção gráfica

Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti

Revisão

Cleidiana Cardoso Nazareno Ferreira
Galber José Oliveira Maciel
Marluce Moreira Salgado

Projeto gráfico

Francisco Inácio Homem de Melo

Editoração eletrônica

Maria Marta da Rocha Vasconcelos

ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS — Área 2-A
70610-900 — Brasília — DF
Telefone: (61) 445 7096 / 445 7102 — Fax: (61) 445 7178

© ENAP, 2002

Tiragem: 1.500 exemplares

Assinatura anual: R\$ 40,00 (quatro números) — Exemplar avulso: R\$ 12,00

Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública —
v.1, n.1 (nov. 1937) — Ano 53, n.2 (Abr-Jun/2002). Brasília: ENAP, 1937.

trimestral

ISSN:0034/9240

De 1937 a 1974, periodicidade irregular, editada pelo DASP e publicada no Rio de Janeiro até 1959. Interrompida de 1975 a 1981. Publicada trimestralmente de 1981 a 1988. Periodicidade quadrimestral em 1989. Interrompida de 1989 a 1993.

1. Administração pública — Periódicos.

I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDD: 350.005

Os números da RSP Revista do Serviço Público anteriores a este ano estão disponíveis na íntegra no site da ENAP: www.enap.gov.br

Sumário

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 53
Número 1
Jan-Mar 2002

Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... <i>Luiz Carlos Bresser Pereira</i>	05
Reforma del Estado y modernización de la gestión pública: lecciones y aprendizajes de la experiencia chilena <i>Álvaro Vicente Ramírez Alujas</i>	29
Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da ENAP — Brasil <i>Regina Silvia Pacheco</i>	77
Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencial social <i>Karen Marie Mokate</i>	91
A descentralização da reforma agrária: algumas notas sobre o cenário brasileiro <i>Fernando Fleury Curado</i>	139

Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto ...*

*Luiz Carlos Bresser Pereira***

Neste artigo, avaliarei a reforma do setor público na América Latina, e, particularmente, as duas reformas básicas que o aparelho do Estado experimentou historicamente em alguns países avançados: a reforma do serviço público ou reforma burocrática, no século XIX; e a reforma gerencial ou reforma da nova gestão pública, desde o último quartel do século XX. Na primeira parte, definirei brevemente o que compreendo por desenvolvimento político, ou melhor, *governance*, e o relacionamento com a reforma da gestão pública. Na segunda, mostrarei quão insistentes e frustrantes têm sido as tentativas na América Latina de realizar a reforma do serviço público. Na terceira parte, os processos de descentralização e de participação dos cidadãos serão brevemente discutidos. Na quarta, descreverei resumidamente os avanços na reforma da gestão pública no Chile e no Brasil, neste último caso com minha participação direta e a tentativa de desenvolver uma estrutura teórica geral para uma reforma consistente com a realidade social e política do país. Na conclusão, mencionarei como, por meio da reestruturação do *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)*¹ e da realização de congressos internacionais anuais por esta instituição, a nova gestão pública entrou finalmente na agenda da reforma dos países latino-americanos e do Caribe. Não obstante, os países latino-americanos permanecem distantes de um sistema de gestão pública eficaz, eficiente, e *accountable*.

Desenvolvimento político e reforma gerencial

O desenvolvimento político pode ocorrer em quaisquer “instâncias” políticas que formam o sistema político mais amplo: sociedade civil, regime

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 53
Número 1
Jan-Mar 2002

Luiz Carlos
Bresser Pereira
é professor
titular de
economia da
Fundação
Getúlio Vargas,
São Paulo,
Brasil.

Contato:
bresserpereira@uol.com.br

www.bresserpereira.org.br

*Artigo publicado no *International Journal of Political Studies*, nº 3 de setembro 2001.

político e aparelho do Estado e sua administração. Um ponto de mudança no desenvolvimento político é a Revolução Capitalista, que é tanto um fenômeno econômico quanto político. À exceção de raros momentos das repúblicas gregas e romanas, não se pode falar de desenvolvimento político antes do capitalismo: na área econômica ele tem marco na Revolução Industrial e na apropriação do excedente econômico por uma nova classe burguesa, dentro da qual os empreendedores de negócios se engajam na acumulação de capital e na inovação e realizam lucros no mercado; e na área política, pela separação do patrimônio público do privado. Nos Estados absolutos, a sociedade civil não existe. Quando emerge, a “sociedade civil burguesa” de Hegel é ainda fraca e tem pouca influência. Nas democracias modernas, ela é grande e vigorosa, debatendo no espaço público, e dando forma à opinião pública. Em termos institucionais ou políticos do regime, o desenvolvimento político ou *governance* significa a mudança das regras arbitrárias às regras da lei e do liberalismo, e também do autoritarismo à democracia liberal.

Estes são avanços políticos bem conhecidos que ocorrem na sociedade civil e nos ajustes institucionais. Eles devem, a princípio, ser combinados com respectivos desenvolvimentos na organização do aparelho do Estado, mas o que vemos é que as mudanças organizacionais e administrativas tendem a se mover em um ritmo mais lento do que as mudanças em níveis político e institucional. Realmente, enquanto pude verificar cinco formas de regimes políticos desde que os Estados nacionais modernos emergiram — o absoluto, o liberal, o liberal-democrático, o social-democrático e o emergente Estado social-liberal —, posso somente detectar três formas de administração do Estado: patrimonial, burocrática e a emergente administração gerencial (ou nova gestão pública).

A transição para o Estado liberal e constitucional foi acompanhada, no nível administrativo, pela mudança da administração pública patrimonial para a burocrática. Esta é a reforma do serviço público ou reforma burocrática que Weber analisou admiravelmente tomando a burocracia alemã como seu modelo. As reformas no serviço público ocorreram em países europeus ocidentais na metade do século XIX, isto é, em Estados liberais, mas ainda não-democráticos. Mais tarde, o Estado tornou-se liberal-democrático e, depois disso, social-democrático, mas seu aparelho permaneceu burocrático. Apenas recentemente é que podemos observar a ascensão do Estado social-liberal em alguns países desenvolvidos, particularmente naqueles em que a administração pública burocrática começa a adotar a nova gestão pública. No entanto, a mudança é extremamente lenta, uma vez que a inércia, o capital investido e uma ideologia burocrática entrincheirada representam os obstáculos principais à gestão pública ou à reforma gerencial do aparelho do Estado.

É interessante que a resistência advenha da falsa crença que a reforma gerencial é uma alternativa radical à administração pública burocrática, que isso envolverá a abolição do serviço público, visto que, de fato, essa é apenas uma nova forma de gerenciar o Estado que deve fazer o corpo gerencial da administração pública mais autônomo e mais *accountable* (ou os altos dirigentes públicos mais autônomos e mais *accountable*). Enquanto a administração pública burocrática emergiu no século XIX sob os regimes liberal-autoritários, em que garantir as regras da lei e a separação entre os patrimônios público e privado representou os dois desafios principais, a administração pública gerencial cresce em países democráticos, onde as regras da lei são bem estabelecidas e nas quais o desafio é fazer a administração mais eficiente e mais *accountable* à sociedade. As mudanças principais estão nos mecanismos de *accountability*. Enquanto a administração pública burocrática foi controlada por procedimentos, auditorias e revisão parlamentar estritos nas novas formas da administração pública gerencial — de fazer gerentes mais capazes de tomar decisões e mais *accountable* — ganha força o controle dos impactos, do gerenciamento da competição e do controle social.

Os países que foram mais adiante na reforma da gestão pública são Grã-Bretanha, Nova Zelândia, Austrália, todos os países escandinavos, Estados Unidos, Brasil e Chile. A Itália está profundamente engajada na reforma; na França e Alemanha algum movimento pode ser visto nesta direção, mas a administração permanece essencialmente burocrática. Embora incluíssemos dois países latino-americanos na lista acima, a maioria dos países nesta região nem mesmo empreendeu uma reforma do serviço público.

É comum associar a reforma gerencial às reformas “neoliberais”. Isto só faz sentido se o neoliberal for identificado com o ultraliberal, como a maioria das pessoas na América Latina faz. Ainda, se as reformas neoliberais apenas significam reformas orientadas para o mercado — nas quais a competição e as escolhas individuais têm importância acentuada — eu não faço nenhuma restrição ao termo. A reforma da gestão pública pode ser ultraliberal, como ocorreu na Nova Zelândia enquanto um governo social-democrático estava no poder, e pode ser social-democrática, como foi o caso do Brasil. Pode ser ultraliberal em termos de forçar a redução radical do aparelho do Estado, terceirizando serviços sociais e científicos financiados pelo Estado por meio de empresas privadas, em vez de organizações sem fins lucrativos e eliminando a distinção entre gerentes públicos e privados; ou pode ser social-democrática em termos de ser mais preocupada com o uso mais eficiente dos recursos do que com o *downsizing*, quando terceiriza serviços sociais e científicos por meio de organizações sem fins lucrativos ao invés de empresas privadas, pois usa o controle social como uma ferramenta principal de *accountability* e porque valoriza

um corpo gerencial público pequeno, mas bem pago para executar as atividades exclusivas do Estado, de acordo com o *ethos* público.

É comum também associar-se a reforma da gestão pública às “reformas de segunda geração” que seriam impulsionadas pelo Banco Mundial nos países em desenvolvimento, incluindo a América Latina. Esta é apenas uma informação equivocada. O Banco Mundial, de fato, esteve fortemente comprometido com as reformas orientadas para o mercado desde que o *Baker Plan* 1985 (Plano Baker) definiu estas reformas como pré-condição para a solução da crise do débito. Foi também responsável, no início dos anos 90, por fazer a distinção entre as “reformas de primeira geração” (ajuste fiscal, privatização, liberalização do comércio), e a “segunda geração” que incluiria a reforma do Estado. No entanto, as reformas de segunda geração do Banco Mundial não incluíram a reforma gerencial. Reforma do Estado significou para o Banco Mundial — e ainda significa —, em primeiro lugar *downsizing* (ou redução do aparelho); e em segundo, realizar a reforma do serviço público.²

A reforma da gestão pública não foi incluída, em primeiro plano, na agenda do Banco Mundial, porque sua burocracia não estava suficientemente ciente dela. Participei, em 1996, de uma conferência internacional sobre a reforma do Estado na América Latina. Nessa ocasião somente um dos trabalhos apresentados se referiu ao problema, de uma maneira negativa.³ Mais tarde, em 1998, participei de um grande seminário interno do banco, no qual, pela primeira vez, o banco mostrou um claro interesse no assunto.⁴ Durante os quatro anos que estive profundamente envolvido na reforma gerencial no Brasil, fui visitado por representantes do Banco Mundial, mas ninguém mostrou qualquer interesse no que estava acontecendo.

Em segundo, os representantes do Banco Mundial que, em meados dos anos 90, tinham algum conhecimento da reforma da gestão pública permaneceram reservados a ela. O argumento essencial era o “seqüenciamento”: os países em desenvolvimento deveriam, primeiramente, ter a reforma do serviço público completa, antes de engajar-se na reforma gerencial.⁵ A expressão “seqüenciamento”, que foi empregada originalmente por economistas e por cientistas políticos para discutir se a liberalização econômica deveria preceder a liberalização política ou vice-versa, foi usada extensivamente por executivos internacionais nos anos 90, fosse para justificar a reforma ou para adiá-la. Realmente o assunto é ainda controverso porque, embora haja certamente um ponto nele, o “seqüenciamento” pode servir como uma desculpa conveniente para insistir em empreender uma reforma do serviço público antes de quaisquer reformas na gestão pública.

O argumento do “seqüenciamento” não foi usado apenas por conselheiros internacionais, mas adotado também por burocracias regionais.

Tomemos, por exemplo, o México. No fim dos anos 90, seu serviço público profissional argumentou que, antes de se pensar na reforma da gestão pública, a legislação necessitava ser decretada formalmente, estabelecendo um serviço público profissional. A projetada “reforma do serviço público”, entretanto, implicou não muito mais do que dar posse permanente dos cargos aos servidores públicos. Este movimento ganhou destaque no “apagar das luzes” da derrota eleitoral do Partido Revolucionário Institucional (PRI), quando a burocracia mexicana, incluindo os dirigentes mais competentes, sentiu-se ameaçada e procurou mais estabilidade. Seria duvidoso, entretanto, que um regime jurídico para a burocracia trouxesse qualquer benefício ao país e ao seu serviço público.⁶ Nos países onde as regras da lei são bem estabelecidas e o processo de democratização tem uma base sólida na sociedade, o serviço público demonstra uma estabilidade razoável que não depende das provisões da lei. De fato, confirmando o que tinha acontecido no Brasil, em sua transição à democracia quinze anos antes, estes temores, outra vez, provaram-se infundados. O partido da oposição ganhou, mas as temidas demissões em massa não se materializaram.

Os países europeus ocidentais e os Estados Unidos empreenderam primeiramente a reforma do serviço público e depois uma reforma gerencial. No entanto, isto não significa que os países em desenvolvimento têm de seguir as mesmas etapas. Na maioria das vezes não faz sentido insistir em primeiro “completar” a reforma do serviço público em um mundo complexo e em transformação, em que a administração pública burocrática perdeu muito de sua *raison d'être*. Na verdade, a maior flexibilidade que vem com a nova gestão pública pode ser vista como uma nova oportunidade para o nepotismo — que é o pior inimigo do serviço público — mas, em uma democracia onde o controle político do serviço público é feito pelos partidos de oposição, pela mídia, por cidadãos-clientes, e por Organizações Não-Governamentais (ONGs), a reforma gerencial tende para maneiras mais eficazes de lutar contra o nepotismo e o clientelismo, ao invés de apenas sustentar regras burocráticas.

Com certeza, adaptações são passíveis de serem feitas. Como Francisco Gaetani observa, “a reforma do Estado na América Latina deveria ser distinta daquelas observadas nos países que compõem o G-7(...) Não é possível tomar como equivalentes as crises do *Welfare State* e a crise populista (...)”.⁷ Como veremos, esta orientação foi seguida na reforma brasileira de 1995. A demanda por competições de entrada permaneceu uma exigência constitucional, embora a autonomia e a *accountability* crescentes dos gerentes públicos são incompatíveis com as práticas patrimonialistas.⁸

Um exemplo interessante dos esforços quase fúteis para reformar a administração pública de hoje, quando esta é tentada fora e sem uma

estrutura de reforma gerencial, é dado pela política de descentralização da Colômbia. Restrepo Botero, escrevendo sobre o assunto, compara os 20 anos do velho esforço para descentralizar ao mito de Sisyphos: Sisyphos, rei de Corinto, que foi condenado a rolar repetidamente uma pedra enorme para cima de um monte somente para deixá-la rolar para baixo assim que alcançasse o topo. O autor dá uma outra explicação para a falha contínua da descentralização. A descentralização seria parte de uma estratégia neoliberal. Realmente, essa é apenas uma maneira simples, não sofisticada de fazer a administração burocrática mais refinada e melhor adaptada às demandas dos cidadãos. Ela seria inteiramente consistente com a nova gestão pública, mas incompatível com a administração pública burocrática.

Reformas após reformas na América Latina...

Por falta de reformas, os Estados latino-americanos certamente não perecerão... Os governos têm-se envolvido constantemente com a “reforma administrativa” na região. E, mais recentemente, sob a pressão dos Estados Unidos, particularmente desde o Plano Baker de 1985, que definiu oficialmente o compromisso americano de mandar os países devedores embarcarem nas reformas neoliberais como estratégia para “resolver” seus problemas de débito, este tipo de reforma foi tentado em toda parte no continente latino-americano. No entanto, nem as reformas administrativas clássicas nem as reformas de “segunda geração” foram de muito proveito. A única exceção é a descentralização para os Estados e as municipalidades, mas este processo político de descentralização era mais o resultado da democratização que ocorreu durante os anos 80 na região: nem as reformas burocráticas nem as neoliberais, ambas caracterizadas por uma veia centralizadora, eram simpáticas a este tipo de reforma.

A literatura sobre a “reforma administrativa” na América Latina é tão enorme quanto o número de tentativas de se fazer reformas na região. Peter Spink, que fez um exame da área, observou que as burocracias latino-americanas parecem estar permanentemente engajadas na reforma administrativa: “O tema da reforma administrativa e, mais recentemente, da reforma do Estado, manteve uma presença visível na América Latina na maioria dos últimos 70 anos”.⁹ Mas, em todos os casos estudados, a reforma administrativa significou a reforma burocrática. O objetivo era estabelecer em cada país latino-americano um serviço público como o francês, o alemão ou, pelo menos, o americano... O desafio era superar o patrimonialismo, para transformar a administração pública profissional. No entanto, o patrimonialismo remanesceu com força na região, e as

tentativas para se chegar a um serviço público profissional frequentemente terminaram apenas protegendo interesses corporativistas das burocracias locais preocupadas com a obtenção ou retenção de privilégios especiais em seus respectivos mercados de trabalho. Quando as burocracias profissionais competentes são formadas, como podemos ver nos maiores países latino-americanos, esta burocracia tem pouco a ver com a burocracia clássica weberiana: é muito mais empreendedora, mais técnica, mais flexível, mais ajustada às demandas das agências do Estado e das empresas estatais.

O Brasil foi um dos poucos países latino-americanos que empreendeu uma reforma completa do serviço público: o Dasp, em 1936. No entanto, ela nunca foi terminada.¹⁰ O Brasil nunca foi capaz de ter um serviço público similar ao francês ou mesmo ao americano. Durante os anos 30, a reforma burocrática esteve sob a influência do serviço público americano ao invés do francês, porém, mais tarde, particularmente durante e logo após a decretação da Constituição de 1998, o país tendeu cada vez mais a ter como modelo a administração francesa e a *École Nationale d'Administration* — ENA (Escola Nacional de Administração). Cada novo governo tentou “aprofundar” a reforma administrativa para tornar burocrático o que era até então patrimonialista ou apenas clientelista. Alguns sucessos foram conseguidos, mas, de modo geral, a administração pública brasileira estava ainda distante do modelo burocrático, quando, em 1995, se envolveu com as reformas da gestão pública.

É difícil saber que países, além do Brasil, engajaram-se em algo que se aproxima de uma reforma do serviço público na América Latina. Minha conclusão é que, embora alguns avanços interessantes estejam ocorrendo na Argentina, no Uruguai, no México e na Colômbia, somente o Chile pode ser incluído nesta categoria. Oszlak não se reporta a esta questão diretamente, mas de sua análise dos sistemas de seleção e de recrutamento de pessoal nos países latino-americanos é possível deduzir que, além do Brasil e Chile, também a Argentina está experimentando a reforma gerencial. Ele supõe quatro situações: a) um sistema público generalizado de competição; b) uso de critérios de seleção informais, mas relativamente robustos; c) critério pessoal de confiança como dominante; e d) sistema misto; e conclui que “Argentina, Brasil e Chile são os únicos países que apresentam a adoção generalizada de procedimentos de seleção como definidos em (a). Em outros casos, estes procedimentos são adotados somente como uma exceção, em áreas jurisdicionais específicas, como serviços de diplomacia ou de cuidado à saúde”.¹¹ Exceto no caso do Brasil, onde um processo mais formal existe, o chefe do departamento tem a responsabilidade exclusiva de recrutamento e seleção de pessoal necessário. No entanto, embora a maioria dos países latino-americanos não

tenha empreendido uma reforma eficaz do serviço público, Oszlak relata que “a estabilidade do emprego de servidores públicos tende a ser grande”.¹² Em outras palavras temos o pior dos mundos — um perverso sistema de incentivos: nenhuma seleção imparcial por meio de concurso público, mas extensos direitos de posse permanente de cargos.

Como, então, podemos explicar tanta conversa (e pouca ação) dentro da reforma neoliberal do setor público na América Latina nos 20 anos passados? As reformas do setor público não foram apenas palavras, aconteceram, mas não incluíram a gestão pública. Estas reformas foram conduzidas por economistas: locais e os das agências internacionais como o Banco Mundial e o FMI. A maioria destes economistas são burocratas que têm pouca familiaridade com a gestão pública e que desenvolveram sentimentos confusos sobre o assunto. De um lado, têm uma idéia de que um serviço público profissional é algo bom; de outro, sabem que os tempos da burocracia clássica terminaram. Assim, tendem a deixar de lado a questão e a reduzir a reforma do setor público ao ajuste estrutural, à privatização, ao *downsizing* e ao combate à corrupção.

Tomemos dois casos dramáticos: Argentina e Peru, isto é, dois países completamente diferentes que têm em comum apenas a profundidade de seus respectivos débitos estrangeiros e a crise fiscal. No entanto, não houve reforma administrativa real em nenhum dos dois países, apenas redução drástica de pessoal do Estado, e, no caso da Argentina, alguma descentralização. Como destacado por Ghio e Etchemendy, na Argentina, um dos objetivos principais da administração de Menem após 1989 era empreender a reforma administrativa, mas finalmente o *downsizing* prevaleceu sobre os aspectos mais qualitativos.¹³ O mesmo pode ser dito do Peru.

Descentralização e participação

Ainda há um tipo eficaz de modernizar a reforma administrativa que ocorreu em diversos países latino-americanos: *devolution* ou descentralização política. De acordo com um estudo do Banco Mundial, “desde 1983, todos os maiores países da região, com exceção de um, têm visto a transferência de poder, recursos e responsabilidades às unidades subnacionais de governo”.¹⁴ No Brasil e na Argentina, a descentralização se iniciou nos anos 80 e foi claramente um resultado da transição à democracia que então ocorreu nestes países. No Brasil, a descentralização ocorreu como uma delegação das responsabilidades do governo central aos Estados (regionais) e particularmente às municipalidades. Na Argentina, relacionou-se mais exatamente com as províncias e especialmente com a área de instrução básica.¹⁵ Reagindo à concentração do poder no governo

central durante os regimes militares, a idéia geral subjacente era que o governo central deveria transferir aos Estados/províncias e/ou no nível local todos os serviços sociais, exceto a previdência social, de modo que se tornassem melhor adaptados e mais *accountable* ao povo local.

Como um resultado da Constituição Brasileira de 1988, a parcela das municipalidades nos rendimentos totais de impostos dobrou. Por algum tempo, os prefeitos tiveram dificuldades em usar este dinheiro novo, uma vez que os Estados e o governo federal continuaram a fornecer seus serviços habitualmente insatisfatórios. A Constituição havia redefinido as parcelas dos rendimentos, mas não as responsabilidades dos diferentes níveis de governo. Contudo, gradualmente, as municipalidades empreenderam novas tarefas sociais. A Constituição estipulou originalmente que 25% das despesas das municipalidades deveriam ser destinados à educação. Uma emenda constitucional de 1998, estipulando que 60% deste total sejam gastos na instrução básica e determinando a perda de concessões federais como uma penalidade no caso dessa exigência não ser atendida, impulsionou mais a descentralização. No México, um dos compromissos eleitorais principais assumidos pela administração de Fox foi a descentralização. Na Venezuela, a descentralização começou no fim dos anos 80, mas há indícios de que a tentativa falhou largamente. A administração de Chavez adotou uma política de recentralização, argumentando que a descentralização tinha beneficiado apenas grupos limitados da sociedade venezuelana. Não posso avaliar este argumento, mas não há quase nenhuma dúvida de que, dada a grande receita que vem da indústria de petróleo, as elites políticas na Venezuela têm se engajado na busca de recursos mais do que em qualquer outra coisa. Parece que os esforços de descentralização desde os últimos anos da década de 80 não foram capazes de reverter este comportamento político generalizado (Briceño Reyes, 2000).¹⁶

Um outro tipo de descentralização — nas comunidades indígenas em vez de nas regiões — tem ocorrido na Bolívia. Na Bolívia, a forte resistência à descentralização foi adotada particularmente por alguns velhos grupos de esquerda, que associaram descentralização com privatização e viram ambas as reformas como ameaças à autonomia nacional. Entretanto, a formação de um Estado nacional foi sempre precária na Bolívia, devido a pobreza do país e o fato de que as duas grandes nações indígenas na Bolívia, Quechua e Aymara, nunca estiveram integradas dentro do Estado boliviano, e ainda hoje constituem quase-estados dentro do Estado nacional. Uma emenda constitucional e a Lei de Participação Popular, ambas de 1994, reconheceram este fato e iniciaram um processo de descentralização às comunidades locais: as “organizações territoriais”, significando terras indígenas, foram reconhecidas; o poder político e administrativo foi devolvido aos governos municipais, e novas formas de alocação do orçamento

foram definidas. Adicionalmente, em cada municipalidade, foram estabelecidos os *Comisión de Desarrollo Económico Local — CODEL* (Comitês Locais de Desenvolvimento Econômico), que “não são um organismo institucionalizado, mas um espaço para o debate público e o acordo no nível municipal”. Desses comitês participam toda sorte de organizações dos cidadãos locais, ONGs, organizações religiosas, associações comerciais, associações de trabalhadores, e particularmente associações indígenas.¹⁷ Como o principal responsável pelas reformas na Bolívia observou, “este tipo de descentralização participativa”, que originalmente parecia uma “descentralização impossível”, pode hoje ser vista como uma reforma bem-sucedida na América Latina, porque respondeu às demandas principais.¹⁸

Um maior problema macroeconômico que advém da descentralização pode ser a falta de disciplina fiscal. Nos anos 80, os governos centrais na América Latina perceberam finalmente que não havia outra alternativa que não fosse o equilíbrio de seus orçamentos. No entanto, enquanto a descentralização estava ocorrendo, o problema seguinte era restringir as práticas populistas no Estado e nos níveis locais. No estudo do Banco Mundial anteriormente citado, isto é visto como uma preocupação central. Os serviços públicos podem ser mais eficientes e responsivos no nível local, mas os problemas macroeconômicos envolvidos não devem ser omitidos. Após a Constituição Brasileira de 1988, um dos problemas macroeconômicos principais que se teve de enfrentar foi a imposição da disciplina fiscal nas unidades subnacionais. Primeiramente, os bancos estatais tiveram de ser controlados, e a maioria deles foi privatizada. Em segundo, os débitos dos Estados e das grandes municipalidades foram consolidados. E, a terceira, a Lei de Responsabilidade Fiscal, sancionada em 2000, baixou severas sanções sobre governadores e prefeitos que provaram ser incapazes de controlar as contas públicas.

A descentralização envolve geralmente o aumento da participação política ou o uso do controle social ou de mecanismos sociais de *accountability*. Quando as políticas públicas estão sob a responsabilidade do poder do governo central, a *accountability* social é, por definição, precária. No momento em que ocorre a descentralização, o controle social começa a ser uma possibilidade.

Nuria Cunill Grau, examinando o tema na América Latina, encontrou três modelos distintos pelo seu caráter mais ou menos formal. Enquanto o modelo boliviano que dá o poder às organizações territoriais seria mais fechado, o sistema mexicano, expresso no Programa Nacional de Solidariedade, estaria em uma situação intermediária, e o colombiano *veedurías ciudadanas* seria o menos formalmente institucionalizado e mais aberto à participação de todos os tipos de organizações de cidadãos (ou organizações sociais). Ainda observou que a formalização ou a falta de formalização é

um bom critério para avaliar o controle social. Para começar, é preciso haver cidadãos e um Estado que reconheça a formalização ou sua falta como critério de avaliação do controle social. Assim, “independentemente dos modelos de formalização de controle social, sempre que o Estado decide institucionalizar o controle social, a eficácia da política dependerá da eficácia do Estado em si: por definição, se o Estado for frágil, o controle social também o será”. Conseqüentemente, Cunill Grau conclui que as condições para o controle social eficaz estão apenas começando a existir na América Latina.¹⁹

De fato, a descentralização e o controle social dependem da existência dos direitos do cidadão, a começar pela divulgação correta e irrestrita de informações sobre os órgãos públicos. Em outras palavras, depende da existência das regras da lei, e, mais amplamente, do avanço da democracia. A democracia não é substituta para a descentralização e o controle social, mas a descentralização e o controle social são resultados do processo de democratização e, ao mesmo tempo, são fatores que agem para uma melhor governança democrática. O avanço da democratização, a transição do primeiro estágio da democracia, em que as eleições livres já existem, mas as elites continuam a concentrar quase todo o poder, para formas mais avançadas de democracia, depende essencialmente de um aumento do debate público e das variadas formas de controle social que começam no nível local e são reforçadas pela descentralização. Nos anos 70 e 80, uma das figuras-chave no longo processo de transição para a democracia no Brasil, André Franco Montoro — político e professor de direito —, distinguiu-se não somente pelos princípios democráticos que promoveu, mas também por sempre amarrar democracia à *descentralização* e à participação. No entanto, avaliando o processo de descentralização na América Latina, Iván Finot chegou à conclusão de que “apenas excepcionalmente a participação dos cidadãos na gestão pública, além de nas eleições, foi conseguida”.²⁰

Reforma gerencial

A descentralização e a *accountability* social são partes da reforma gerencial, mas devem ser distintas dela. A reforma gerencial, ou a reforma da gestão pública, envolve mais do que a descentralização política: envolve também a descentralização dentro de cada esfera de governo. De outro lado, o controle social é apenas uma das três novas formas de fazer servidores *accountable* (os outros dois são o controle por contratos de gestão e resultados e a competição controlada). Enquanto a reforma do serviço público está concentrada no controle processual e na revisão parlamentar, a reforma da gestão pública enfatiza estas três ferramentas adicionais de *accountability*.

Dada esta definição, acredito que, na América Latina, somente no Chile e no Brasil podemos ver as iniciativas de reforma da gestão pública.

Chile

As transformações econômicas e políticas que ocorreram no Chile não foram acompanhadas por mudanças similares no gerenciamento do aparelho do Estado. Desde 1982, o Chile não enfrenta uma situação crítica ou ingerenciável que torne necessária a adoção de medidas drásticas. Além disso, não enfrenta alguns dos problemas que ocorrem geralmente nos processos de reforma do Estado, tais como a crise fiscal, corrupção difundida, ineficiências evidentes ou questionamentos sérios sobre o tamanho ou escopo apropriados do Estado. Apesar destas tendências, Marcel (1997) indica que a recente reforma administrativa no Chile está projetada a se dirigir a seus problemas mais sérios. Em particular, a sociedade civil está colocando novas demandas para as instituições públicas, e o Estado está tentando responder com uma agenda de reforma que use seus recursos disponíveis mais eficazmente.

De acordo com Marcel, o processo de modernização do Estado no Chile, cuja implementação começou em 1993, já sob regras democráticas, foi desenvolvido em torno de três eixos. Primeiramente, uma nova cultura organizacional emergiu e foi concentrada em resultados, em contraste com o foco tradicional em procedimentos. Em segundo, a adoção de uma estratégia de mudança gradual e cumulativa procurou produzir mudanças a longo prazo nas instituições públicas. Em terceiro lugar, o esforço da reforma permaneceu dentro do controle direto da sede do Executivo: administração central e agências executivas.

Ainda, a iniciativa que me faz incluir o Chile entre os países que começaram a reforma da gestão pública foi a incorporação de um sistema de indicadores de desempenho e de alvos nas provisões orçamentárias. Esta inovação começou em 1994, e após três anos de aplicação, conseguiu alcançar aproximadamente 70 agências estatais e 300 indicadores.

Um programa piloto, lançado em 1993, foi concebido com a noção de que, a despeito das regras burocráticas, as agências públicas eram flexíveis o bastante para empreender iniciativas de gestão pública e capazes de definir suas próprias funções e objetivos. O núcleo do programa era o desenvolvimento de exercícios de planejamento estratégico. Com a participação de diretores, de membros da equipe de funcionários e dos clientes, estes exercícios tentaram atingir uma clara identificação da missão organizacional, dos objetivos, dos serviços a serem entregues e dos clientes principais. Após esta análise, projetos específicos de gestão e um sistema de informação gerencial deveriam ser desenvolvidos. Estes projetos, por sua vez, estabeleceriam alvos e compromissos de gestão específicos e

permitiriam a revisão interna e externa. Alvos e compromissos poderiam então ser transformados em acordos de desempenho ou contratos de gestão que considerariam incentivos e concessões para a boa gestão. Este programa foi aplicado inicialmente em cinco agências públicas e estendido mais tarde a outras cinco agências dentro do Ministério das Finanças, todos tendo sido completados em 1995.

A experiência do programa piloto inspirou um programa mais detalhado que consolidou uma perspectiva gerencial na reforma do Estado. Neste sentido, a reforma da gestão pública foi vista como um processo gradual: as iniciativas exequíveis e parciais foram implementadas sem grandes mudanças legais. Além disso, os incentivos, as demandas e os *guidelines* dos gerentes institucionais teriam um papel central na reforma administrativa. Em conformidade com esta agenda da reforma, o novo governo do presidente Eduardo Frey estabeleceu um Comitê Inter-Ministerial, composto pelos Ministérios do Interior e das Finanças, e pela Secretaria-Geral da Presidência. Sua principal finalidade seria a promoção, coordenação e planejamento das iniciativas a serem implementadas em órgãos públicos. Em meados de 1994, a primeira iniciativa desenvolvida pelo Comitê foi a assinatura dos “compromissos de modernização” entre 43 órgãos públicos e o governo central, representado pelo presidente Frey. Estes compromissos, propostos pelos próprios órgãos, cobriram uma variedade de áreas e apresentaram vários níveis de complexidade. A avaliação destes compromissos no início de 1995 mostrou que eles alcançaram perto de 80% dos alvos pretendidos.

No entanto, o *Dirección de Presupuestos* do Ministério das Finanças concluiu que o foco gradualista e seqüencial adotado pelo programa piloto era demasiado lento para produzir um efeito significativo em toda a administração pública. Ele decidiu promover uma agenda mais agressiva, concentrando-se na geração de indicadores de desempenho, a fim de integrá-los ao processo orçamentário. Durante a preparação do orçamento, na segunda metade de 1994, algumas agências líderes foram solicitadas a identificar indicadores de desempenho e alvos para 1995. Vinte e seis órgãos públicos responderam a esta demanda e 107 indicadores de desempenho foram selecionados. Esta informação foi incorporada à lei orçamentária de 1995 e foi favoravelmente recebida pelo Congresso Nacional e pela imprensa. Este sistema foi estendido ao ano seguinte: alcançou 67 instituições com 291 indicadores em 1996.

A nova administração de Lagos (2000) manteve o programa que envolve o planejamento estratégico e o controle por resultados por meio do orçamento nacional, mas focou sua atenção em um “completo redesenho institucional da organização do Estado”. Por outro lado, uma reforma do serviço público, criando um serviço público profissional e

definindo carreiras burocráticas, transformou-se em um objetivo principal. Assim tivemos um retorno aos princípios da administração pública burocrática, embora as novas ferramentas gerenciais não fossem rejeitadas.²¹

A reforma gerencial brasileira de 1995

A reforma da gestão pública de 1995 foi a segunda maior reforma administrativa no Brasil. Já tinha havido três reformas administrativas anteriores, mas a segunda e especialmente a terceira foram rapidamente revertidas. A primeira, que começou em 1936, foi a reforma burocrática que estabeleceu um serviço público profissional e os princípios da administração pública burocrática. A segunda, estabelecida pelo regime militar por meio do decreto-lei nº 200 (1967), foi a reforma evolucionária — um tipo pioneiro de reforma da gestão pública —, que foi interrompida em 1988, com o retorno à democracia. A terceira, incorporada na Constituição de 1988, foi a contra-reforma que tentou estabelecer ou restabelecer regras burocráticas rígidas dentro do Estado brasileiro.²²

A reforma gerencial começou em 1995, com o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, e com o Executivo submetendo ao Congresso uma emenda constitucional ao capítulo sobre administração pública da Constituição de 1988. Estive pessoalmente envolvido na reforma entre janeiro de 1995 e dezembro de 1998, como ministro do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), na primeira administração de Fernando Henrique Cardoso. A execução da reforma continua agora, sob a responsabilidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (que emergiu da incorporação do MARE ao Ministério do Planejamento).²³

É importante distinguir a reforma gerencial definida no Plano Diretor da emenda constitucional que veio a ser chamada de “reforma administrativa”. A emenda constitucional teve um importante papel na reforma da gestão pública, porque, além de permitir a reforma, despertou um debate nacional que mudou opiniões tradicionais sobre administração pública.

A administração pública gerencial foi introduzida como a representação de um estágio superior à administração pública burocrática. Historicamente tivemos, primeiro, a administração patrimonial do Estado; posteriormente, a administração pública burocrática; e finalmente, a administração pública gerencial. Tornar gerentes públicos mais autônomos significa fazê-los mais eficientes, dada a complexidade dos problemas modernos que os governos enfrentam em um mundo de rápidas mudanças. Fazê-los mais *accountable* significa desenvolver novas formas de planejamento estratégico e de controle. O objetivo é que o Estado — e mais amplamente a sociedade — use os limitados recursos disponíveis de uma maneira melhor e mais eficiente, e também de uma maneira mais democrática. Assim, além de dar importância às formas clássicas de *accountability*

política (regras processuais, auditorias e revisão parlamentar) a reforma propõe três formas de *accountability* gerencial: controle por resultados contratados, pela competição controlada e pelo controle social.

Anteriormente à reforma, um diagnóstico completo do Estado da administração pública brasileira naquele momento foi empreendido. Na emenda constitucional, a idéia básica era tornar mais flexível a legislação trabalhista existente para os servidores públicos, e eliminar o regime único da lei para contratação de pessoal para o Estado. O objetivo básico não era eliminar redundância de pessoal — embora este fosse também um objetivo legítimo — mas tornar a gestão pública mais eficiente e mais *accountable*. Ou, em outras palavras, valorizar profissionais competentes.²⁴

Muitas das mudanças institucionais, entretanto, não requereram emendas constitucionais formais. Quando as três instituições organizacionais básicas da reforma, “agências reguladoras”, “agências executivas” e “organizações sociais” (instituições híbridas entre o Estado e a sociedade que executam serviços públicos), foram criadas formalmente, não foi necessário mudar a Constituição. Outras mudanças importantes na administração pública não envolveram a reforma constitucional: uma política eficaz de remuneração para servidores públicos; recrutamento e seleção anuais de novos dirigentes para “as carreiras de Estado”;²⁵ e a eliminação de privilégios excessivos que os servidores públicos estatutários tinham adquirido por meio da lei que estabeleceu o “Regime Jurídico Único” (uma exigência da Constituição de 1988 que a emenda gerencial de 1998 extinguiu).

Em um estudo crítico da reforma gerencial de 1995, Celina Souza e Inaiá de Carvalho observaram corretamente que, embora a reforma enfatizasse a descentralização, ela não se fixou nas complexidades regionais envolvidas na implementação.²⁶ Certamente, descentralização era um processo político e administrativo que precedeu a reforma gerencial e teve sua própria autonomia, embora, dado os poderes limitados atribuídos ao MARE, eu achasse mais realístico não negociar o processo mais do que já tinha feito até então. Neste pequeno ministério, minha equipe e eu estávamos mais preocupados com uma reforma do Estado de larga e longa escala, tentando definir seu papel, distinguindo suas atividades exclusivas — que deveriam permanecer dentro do aparelho do Estado — dos serviços sociais e científicos — que deveriam ser terceirizados por organizações sem fins lucrativos (ou públicas não-estatais, como eu prefiro chamar) —, e da produção de bens e serviços de mercado, que deveriam ser privados. Além disso, estava preocupado com a descentralização administrativa dentro do governo federal, tornando gerentes públicos mais autônomos e mais *accountable*, por meio da criação das agências executivas e reguladoras, e da transformação de serviços sociais e científicos em “organizações sociais”. Finalmente, nosso objetivo no MARE era

melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços públicos, orientando ações ao cidadão-cliente em vez de ao próprio Estado, como acontece geralmente na administração pública burocrática.

Como um economista político, desde 1987 tenho diagnosticado a crise brasileira (e latino-americana) não somente como uma crise da dívida externa, mas também como uma crise fiscal do Estado. Assim, a reforma gerencial de 1995, em vez de ser vista como um confinamento exógeno imposto pela globalização, foi vista como uma consequência da crise endógena do Estado. A globalização não deve ser omitida, mas a ênfase estava antes na crise do Estado desenvolvimentista latino-americano. Além disso, a reforma proposta foi relacionada diretamente com minha insistente crítica às duas ideologias opostas que vêm dominando a cena brasileira por muito tempo: de um lado, as velhas idéias desenvolvimentistas e estadistas, e do outro, o credo ultra-liberal conservador, patrocinado por conservadores de todos os tipos, freqüentemente com o apoio das organizações internacionais de Washington.²⁷ Essas são alternativas falsas que não se aplicam à realidade em países desenvolvidos, e que ignoram que um país em nível intermediário de desenvolvimento, como o Brasil, pode também encontrar sua própria maneira entre esses dois extremos.

A reforma gerencial de 1995 adotou uma abordagem gerencial da gestão pública e uma abordagem social-democrática e social-liberal do papel do Estado. A reforma é gerencial porque extrai a inspiração da gestão de empresas privadas, e porque adota a promoção de autonomia e *accountability* das agências públicas como estratégia básica para atingir mais eficiência e qualidade. É democrática, porque pressupõe a governança democrática, faz do controle social pela sociedade civil uma forma principal de *accountability* política, e requer transparência das agências públicas. É social-democrática, porque afirma o papel do Estado de garantir a proteção eficaz dos direitos sociais. É social-liberal, porque acredita no mercado como um excelente, mas imperfeito, agente de alocação de recursos, e vê a terceirização de serviços e a competição controlada como excelentes ferramentas de *accountability*. Embora isso reafirme o dever do Estado de proteger os fracos — os pobres, as crianças, as mães solteiras, os idosos —, ele não procura ser paternalista. Ele não subestima essa ou aquela capacidade de trabalhar para defender esses ou aqueles direitos próprios da cidadania, enquanto o Estado oferecer as oportunidades e os incentivos corretos.²⁸

A reforma não estava na agenda do país, nem no manifesto da coalizão política que ganhou as eleições de 1994. Quando as idéias novas começaram a ser expostas à opinião pública, em janeiro de 1995, a oposição estava, no início, por toda parte. Mas enquanto o debate público prosseguia, o apoio foi passo a passo sendo conseguido. Posteriormente ganhou apoio

amplo na opinião pública e entre dirigentes públicos. Finalmente, contra todos os prospectos iniciais, o Congresso aprovou a emenda constitucional em 1998.²⁹

No começo de 1998, percebendo que a emenda constitucional estava finalmente sendo aprovada pelo Congresso, concluí que a implementação da reforma não poderia e não deveria ser empreendida por um pequeno ministério como o MARE, desprovido de Poder Executivo. Considerando a experiência chilena de usar o poder administrativo que existe no Ministério do Planejamento e na Secretaria de Orçamento, propus que a implementação da reforma fosse responsabilidade de um novo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (que nasceria da fusão do MARE com o Ministério do Planejamento). A proposta coincidiu com outras visões da administração, e foi adotada pelo Presidente Cardoso em seu segundo mandato, que se iniciou em 1999.

Desde essa data, a reforma vem sendo implementada gradualmente, sob a responsabilidade do novo ministério e da Secretaria de Gestão. Em vez de ser chamada “reforma gerencial”, um novo e similar nome foi adotado: “Gestão Empreendedora”. Avanços estão ocorrendo, não somente no nível federal, mas também nos níveis estaduais e municipais, desde que a reforma de 1995 mudou a agenda de todo o país. Transformações normalmente evoluem gradualmente, o que faz acreditar que as reformas foram a pique. De fato, não falharam. As reformas administrativas principais têm um momento crítico de mudança institucional e cultural, e um processo longo e incerto de implementação.³⁰ O que é importante saber é se as novas visões têm sido aceitas e se tornaram dominantes na sociedade e entre os dirigentes públicos — e eu não tenho dúvida disso.

Conclusão

Concluo esta revisão sobre a reforma gerencial na América Latina com uma referência ao *CLAD*. Esta é uma pequena organização multilateral ibero-americana, formada por 25 países-membros, com sede em Caracas. Fui seu presidente de 1995 ao fim de 1997 e, desde então, presidente de seu conselho científico.³¹ Neste período pude mudar a missão da organização, de modo que se transformasse em um fórum principal de debates para a reforma da gestão pública na região. Desde 1996, o *CLAD* vem organizando grandes congressos anuais, com apoio do BID e outros organismos internacionais.³² Durante três dias, centenas de trabalhos foram discutidos em cerca de cem painéis. No congresso de 1998, na Espanha, os ministros da administração pública dos países-membros assinaram a Declaração de Madrid, Uma Nova Gestão Pública para a América Latina. Preparado pelo Conselho Científico do *CLAD*, este documento, que está

disponível no *website* do CLAD, representa uma grande mudança nas perspectivas latino-americanas sobre a reforma administrativa: ela parou de ser vista como uma reforma do serviço público e passou a ser compreendida como a reforma da gestão pública (ou reforma gerencial).

A reforma gerencial está apenas começando na América Latina. Uma sociedade civil ativa, onde o debate público tenha um papel principal de formar a opinião pública, e a reforma institucional, particularmente a reforma gerencial, são dois fatores estratégicos para promover o desenvolvimento econômico na região. Isto acontecerá no momento em que a densidade do espaço público, a qualidade das instituições públicas gerenciais e o profissionalismo dos servidores públicos provarem ser melhores do que essa que o nível de renda *per capita* nos conduziria a predizer. Para o momento, a despeito de alguns avanços, não podemos dizer que muito foi feito. Por certo, a sociedade civil avança, e um serviço público weberiano deixou de ser um ideal. Pelo contrário, contratos de trabalho mais flexíveis e dirigentes públicos profissionais e competentes, porém mais autônomos e *accountable* são requeridos agora. De outro lado, nem o Estado desenvolvimentista nem o Estado mínimo ultraliberal fazem qualquer sentido. O modelo estadista de desenvolvimento esgotou-se, mas a alternativa ultraliberal proposta (ou imposta) pelos países ricos não mostrou os resultados prometidos. A região necessita imensamente de melhor *governance*, melhores instituições políticas e administrativas, que permitirão a seus governos encontrar suas próprias maneiras de promover o desenvolvimento econômico e de reduzir a escandalosa injustiça social: a reforma gerencial adaptada às circunstâncias latino-americanas tem certamente um papel importante neste âmbito.

Notas

** Trabalho apresentado para a conferência organizada por Hellmut Wolman, “Avaliando a nova gestão pública no mundo”, Rio de Janeiro, 13 e 14 de setembro, 2001.

Para escrever este artigo contei com o apoio do Centro de Pesquisas e Publicações da Escola de Negócios da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. Agradeço a Nuria Cunill Grau pelos comentários.

¹ Para detalhes sobre o CLAD e sobre a participação do autor na instituição, veja a conclusão deste artigo e a nota nº 32.

² Veja Nunberg e Nellis (1995).

³ A conferência teve como título Reforma do Estado na América Latina e Caribe, e aconteceu em Madrid, outubro de 1996: 14-17. O trabalho mencionado é de Shepherd e Sofia Valencia (1996), *Modernizing the Public Administration in Latin America: Common*

- Problems, No Easy Solutions, cópia. Publicado em português na Revista do Serviço Público 47(3).
- ⁴ Refiro-me à reunião anual de 1998 do *Poverty Reduction & Economic Management — PREM*. (Redução da pobreza & gestão econômica) do Banco Mundial (Washington, junho, 1998: 3-4). Nessa reunião, a nova gestão pública foi claramente uma coisa nova: Jeremy Cooper explicou o programa das agências executivas da Grã-Bretanha, e eu falei sobre o modelo de reforma gerencial que estava sendo adotado no Brasil desde 1995.
 - ⁵ Shepherd e Valencia (1996) mostraram suas reservas em relação à reforma gerencial para uma questão de seqüenciamento: os países latino-americanos não estariam preparados para tal reforma. Quase dois anos mais tarde, na reunião de 1998 do *PREM*, já mencionada, Allen Schick, um destacado dirigente do Banco Mundial como Shepherd, manteve a mesma posição. Ele definiu a *New Public Management — NPM* (Nova Gestão Pública) como contrária (ou oposta) à *Old Public Management — OPM* (Velha Gestão Pública). O que sustentava a *OPM* era uma certa ética: ética pública, profissionalismo, confiança. Na *NPM*, nós temos três pilares: gerencialismo (ou *managerialism — empowerment* dos gerentes); terceirização (liberdade de contratar) e orientação para o mercado (ou *marketization — que expõe organizações públicas à competição*). Cada versão demanda mais. Os países em desenvolvimento serão apenas capazes de se engajar na versão que demanda menos. O seqüenciamento é essencial.
 - ⁶ Veja Amaparán.
 - ⁷ Veja Gaetani (1998a: 100).
 - ⁸ Veja Retrepo Botero (2000).
 - ⁹ Peter Spink (1998: 5).
 - ¹⁰ DASP é acrônimo para Departamento Administrativo do Serviço Público, a agência brasileira que ficou a cargo da reforma.
 - ¹¹ Oszlak (2001: 17).
 - ¹² Oszlak (2001: 20).
 - ¹³ Ghio e Etchemendy (1998).
 - ¹⁴ Veja Burki, Perry e Dillinger (1999: 1). A exceção é o Peru. O estudo cobre os 14 maiores países latino-americanos, pela população, do Brasil à Nicarágua e Paraguai.
 - ¹⁵ Na descentralização do cuidado à saúde na Argentina veja Carlos A. Vassalo (2000).
 - ¹⁶ Veja Rivas (2000) e Briceño Reyes (2000).
 - ¹⁷ Veja CEPAD (2000).
 - ¹⁸ Veja Carlos Hugo Molina Saucedo (1994).
 - ¹⁹ Veja Cunill Grau (2000: 284-292, 301, 322).
 - ²⁰ Veja Finot (1999: 74).
 - ²¹ Palestra dada por Hector Oyarce, “Proyecto de Reforma y Modernización del Estado en Chile”, representando o governo do Chile na conferencia *Changing Governance and Public Sector Reform in the Americas*. Ottawa: Centro Canadense para o Desenvolvimento da Gestão (CCMD), maio, 2001:1-2.
 - ²² Para um relato da evolução do Estado brasileiro do patrimonialismo à reforma gerencial, veja Bresser Pereira (2001b).
 - ²³ Em minha *homepage* pessoal, www.bresserpereira.org.br, podem ser encontrados o Plano Diretor e outros documentos e trabalhos relacionados com a reforma gerencial de 1995.
 - ²⁴ Sobre valorização do serviço público na reforma brasileira, veja Ferreira (1999) e Marconi (1999).
 - ²⁵ Por “carreiras de Estado” compreendem-se as carreiras do serviço público engajadas em atividades exclusivas do Estado.
 - ²⁶ Veja Souza e Carvalho (1999: 201). Para outras análises e críticas competentes da reforma, veja, entre outros, Azevedo e Andrade (1997), Júnior Lima (1998), Cruz (1998), Gaetani (1998) e Barreto (1999).

- ²⁷ Sobre esta crítica, veja particularmente Bresser Pereira (1990, 199a, 1993b).
- ²⁸ Sobre as históricas formas do Estado — absoluto, liberal, liberal-democrata, social-democrata, e social-liberal — veja Bresser Pereira (2001c).
- ²⁹ Para um relato sobre as estratégias políticas que foram utilizadas veja Bresser Pereira (2001a). Uma apresentação geral da reforma está no livro *Reforma do Estado para a Cidadania* (Bresser Pereira, 1998). Em inglês, veja Bresser Pereira (1996, 1997).
- ³⁰ Sobre os avanços eficazes da reforma gerencial de 1995, veja Bresser Pereira (2000) e Nassuno (2000).
- ³¹ O conselho científico do CLAD é formado por Luiz Carlos Bresser Pereira, Nuria Cunill Grau, Adam Przeworski, Joan Prats y Català, Leonardo Garnier e Oscar Oszlak.
- ³² Em 1995, o presidente do BID, Enrique Iglesias, foi uma das primeiras pessoas a dar apoio irrestrito às idéias de reforma que eu propunha. Desde então, e especialmente para fazer possíveis os primeiros congressos, o patrocínio do BID, por meio do Escritório para Reforma do Estado, foi crucial.

Referências bibliográficas

- ARELLANO GAULT, David and Juan Pablo Guerrero Amaparán. (2001), “Stalled Administrative Reforms of the Mexican State”, in SCHNEIDER, Ben ROSS and HEREDIA, Blanca (eds.), *Reinventing Leviathan*. Miami: North-South Center Press.
- AZEVEDO, Sérgio de. e ANDRADE, Luiz Aureliano de. (1997), “A Reforma do Estado e a Questão Federalista: Reflexões sobre a Proposta Bresser Pereira”, in DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio de. (orgs.), *Reforma do Estado e Democracia*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- BARRETO, Maria Inês. (1999), “As Organizações Sociais na Reforma do Estado Brasileiro”. In BresserPereira e Cunill Grau, (eds.).
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. (1996), “From Bureaucratic to Managerial Public Administration”, in BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos and SPINK, Peter (eds.) (1999), *Reforming the State*. Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers. Paper presented in Brasilia, May.
- _____. (1997), “Managerial Public Administration: Strategy and Structure for a New State”. *Journal of Post-Keynesian Economics*, 20(1) Fall.
- _____. (1998), *Reforma do Estado para a Cidadania*. São Paulo: Editora 34.
- _____. (2000), “A Reforma Gerencial do Estado de 1995”. *Revista de Administração Pública*, 34(4), July.
- _____. (2001a), “Managerial Administration in Brazil: Reflections of a Reformer”, in SCHNEIDER, Ben ROSS and HEREDIA, Blanca (eds.), *Reinventing Leviathan*. Miami: North-South Center Press.
- _____. (2001b), “Do Estado Patrimonial ao Gerencial”, in PINHEIRO, Paulo Sérgio; SACHS, Ignacy e WILHEIM, Jorge (orgs.), *Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo: Companhia das Letras.
- _____. (2001c), “A New Management for a New State: Liberal, Social, and Republican”. Lecture presented to the 2001 John L. Manion Lecture, sponsored by the Canadian Centre for Management Development, Ottawa, May 3.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e CUNILL GRAU, Nuria (eds.) (1999), *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.

- _____. *et al.* (eds.) (2000), *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Buenos Aires and Caracas: EUDEBA and Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- BRICEÑO REYES, Dimitri R. (2000), “Los Efectos de la Descentralización desde una Perspectiva Regional”. Paper presented to the Vth International Congress of CLAD, Dominican Republic, October.
- BURKI, Shahid J., PERRY, Guillermo and DILLINGER, William. (1999), *Beyond the Center: Decentralizing the State*. Washington, D.C.: The World Bank, World Bank Latin American and Caribbean Studies.
- CEPAD. (2000), “Comisión de Desarrollo Económico Local, CODEL: El Principio del Desarrollo”. Santa Cruz de la Sierra: Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible (CEPAD).
- CLAD, (1998), *A New Public Management for Latin America*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- CRUZ, Sebastião C. Velasco e. (1998), “Alguns Argumentos Sobre Reformas Para o Mercado”. *Lua Nova — Revista de Cultura e Política*, nº 45.
- CUNILL GRAU, Nuria. (2000), “Responsabilización por el Control Social”. In Bresser Pereira, Cunill Grau *et al.* (eds.).
- GAETANI, FRANCISCO. (1998a), “A Reforma do Estado no Contexto Latino-Americano: Comentários sobre Alguns Impasses e Possíveis Desdobramentos”. *Revista do Serviço Público*, 49 (2), abril, 85-104.
- _____. (1998b), *The Reform of the State Apparatus: An Ex-Ante Analysis*. Master dissertation at the Department of Government of the London School of Economics and Political Science, september.
- _____. (2000), “La Intrigante Reforma Administrativa Brasileña”. *Revista del CLAD: Reforma y Democracia*, nº 16, fevereiro, 83-105.
- GHIO, José María, SEBASTIÁN, Echemenendy. (1998), “Fugindo do Perigo: A Política de Reforma Administrativa na Argentina de Menem”. *Revista do Serviço Público*, 49(2), abril, 33-56.
- FERREIRA, Caio Márcio Marini. (1999), “Crise e Reforma do Estado: Uma Questão de Cidadania e Valorização do Servidor”. In Petrucci e Schwartz (eds.).
- FINOT, Ivan. (1999), “Elementos para una Reorientación de las Políticas de Descentralización y Participación en América Latina”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 15, October.
- FONT, Joan; BLANCO, Ismael; GOMA, Ricardo e JARQUE, Marina. (2000), “Mecanismos de Participación Ciudadana en la Toma de Decisiones Locales: Una Vista Panorámica”. Paper presented to the XIVth Competition of Essays and Monographs on the Reform of the State and the Modernization of Public Administration, Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). In Documents and Debates nº 6, April.
- LIMA JR., Olavo Brasil de. (1998), “As Reformas Administrativas no Brasil: Modelos, Sucessos e Fracassos”. *Revista do Serviço Público*, 49(2), abril.
- MARCEL, Mario. (1997), *Modernización del Estado y Indicadores de Desempeño en el Sector Público: La Experiencia Chilena*. Copy, april.
- MARCONI, Nelson. (1999), “El Fortalecimiento de las Carreras de Estado: La Experiencia Brasileña”. *Revista del CLAD: Reforma y Democracia*, nº 15, october.
- MOLINA SAUCEDO, Carlos Hugo. (1994), *La Descentralización Imposible y la Alternativa Municipal*. Santa Cruz de la Sierra: Ediciones de El País (second edition).
- NASSUNO, Marianne. (2000), “A Administração com Foco no Usuário-Cidadão: Realizações no Governo Federal Brasileiro nos Últimos 5 Anos”. Paper presented to the Vth International Congress of CLAD, Dominican Republic, october. Published in *Revista do Serviço Público* 51(4).

- NUNBERG, B., NELLIS, J. (1995), "Civil Service Reform and the World Bank". Washington, DC: World Bank Discussion Paper nº 161, may.
- OSZLAK, Oscar. (2001), "El Servicio Civil en América Latina y el Caribe: Situación y Retos Futuros". Washington, D.C.: Interamerican Development Bank, copy, april 1.
- PETRUCCI, Vera e SCHWARZ, Letícia (eds.) (1999), *Administração Pública Gerencial: A Reforma de 1995*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- RESTREPO BOTERO, Darío. (2000), "El Mito de Sísifo o Veinte Años de Pujanza Descentralizadora en Colombia". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 17, june, 77-126.
- RIVAS, Luis A. Angulo. (2000), "Venezuela, Cambio Político y Rescentralización Unitaria". Paper presented to the Vth International Congress of CLAD, Dominican Republic, october.
- SHEPHERD, Geoffrey, VALENCIA, Sofia. (1996), "Modernizing the Public Administration in Latin America: Common Problems, No Easy Solutions". Paper presented to the World Bank' sponsored conference on reform of the state in Latin America. Madrid, october: 14-17. Copy. Publicado em Português na *Revista do Serviço Público* 47(3).
- SOUZA, Celina, Carvalho, Inaiá M. (1999), "Reforma do Estado, Descentralização e Desigualdade". *Lua Nova-Revista de Cultura Política*, nº 48: 187-212.
- SPINK, Peter. (1998b), *Reforming the Reformers: The Saga of Public Administration Reform in Latin America 1925-1995*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, Ph D dissertation, march.

Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto...

Luiz Carlos Bresser Pereira

A reforma da gestão pública está começando na América Latina, particularmente no Chile e no Brasil, desde 1994. No entanto, os avanços são insatisfatórios, refletindo o baixo nível de *governance* ou de desenvolvimento político da região. A descentralização, o controle dos impactos e diversos mecanismos de *accountability* social estão sendo usados. No Brasil, uma estrutura teórica geral foi desenvolvida. Contrariamente a outras reformas, a reforma da gestão pública na América Latina não contou com o apoio do Banco Mundial, cujos interesses maiores permaneceram no *downsizing* do Estado e na reforma burocrática.

Reforma de la nueva gestión pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo...

Luiz Carlos Bresser Pereira

La reforma de la gestión pública está comenzando en América Latina, particularmente en Chile y en Brasil, desde 1994. Sin embargo, los avances son insatisfactorios, reflejando el bajo nivel de gobernanza o de desarrollo político de la región. están siendo usados la descentralización, el control de los impactos y diversos mecanismos de *accountability* social. En Brasil fue desarrollada una estructura teórica general. Contrariamente a otras reformas, la reforma de la gestión pública en América Latina no contó con el apoyo del Banco Mundial, cuyos mayores intereses permanecieron en el *downsizing* del Estado y en la reforma burocrática.

New public management reform: now in the Latin America agenda, and yet...

Luiz Carlos Bresser Pereira

Public management reforming is beginning in Latin America, particularly in Chile and Brazil, since 1994. Yet, advancements are unsatisfactory, reflecting the low level of governance or political development of the region. Decentralization, control by outcomes, and several mechanisms of social accountability are being used. In Brazil a general theoretical framework was developed. Contrarily to other reforms, public management reform in Latin America did not count with support of World Bank, whose major concerns remained downsizing the state and bureaucratic reform.

Reforma del Estado y modernización de la gestión pública: lecciones y aprendizajes de la experiencia chilena

Álvaro Vicente Ramírez Alujas

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 53
Número 1
Jan-Mar 2002

Introducción

Consideraciones generales¹

“Al principio del siglo XIX decidimos que seríamos lo que eran ya los Estados Unidos: una nación moderna. El ingreso a la modernidad exigía un sacrificio: el de nosotros mismos. Es conocido el resultado de ese sacrificio: todavía no somos modernos pero desde entonces andamos en busca de nosotros mismos”.

Octavio Paz

Al hablar de modernización, surgen múltiples conceptos y dimensiones que requieren ser consideradas para obtener una aproximación coherente de ideas que nos permita profundizar sobre como ella se ha presentado en el devenir de nuestras sociedades, sobretodo en lo relativo al aparato estatal. Con frecuencia se distingue entre la noción de modernización y modernidad. La primera se vincularía al desarrollo de la racionalidad instrumental, contraponiéndola a la segunda en tanto racionalidad normativa (Lechner, 1990). Así, mientras que la modernidad apunta a la autodeterminación política y la autonomía moral, la modernización se refiere a la calculabilidad y el control de los procesos sociales y naturales. Al respecto, Jürgen Habermas (1994) nos señala que: “El vocablo modernización se introduce como término técnico en los años cincuenta; caracteriza un enfoque teórico que hace suyo el problema del funcionalismo sociológico. El concepto de modernización se refiere a una gavilla de procesos acumulativos que se refuerzan mutuamente: a la formación de capital y a la movilización de recursos; al desarrollo de las fuerzas

Alvaro Vicente Ramírez Alujas es secretario ejecutivo del Programa de Modernización de la Gestión Pública (PROMOGES) del Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

Contato:
alamire@di.uchile.cl

productivas y el incremento de la productividad del trabajo; a la implantación de poderes políticos centralizados y al desarrollo de identidades nacionales; a la difusión de los derechos de participación política, de las formas de vida urbana y de la educación formal; a la secularización de los valores y normas etc. La teoría de la modernización práctica en el concepto de modernidad de Max Weber es una abstracción preñada de consecuencias. Desgaja a la modernidad de sus orígenes modernos — europeos para esterilizarla y convertirla en un patrón de procesos de evolución social neutralizados en cuanto a espacio y a tiempo. Rompe además la conexión interna entre modernidad y el contexto histórico del racionalismo occidental, de modo que los procesos de modernización ya no pueden entenderse como racionalización, como objetivación histórica de estructuras racionales”. Es tal vez aquí donde al partir podamos prever la complejidad del proceso que entraremos a discutir en las siguientes líneas, donde la intención es ampliar y relevar nuevos conceptos en el tratamiento de los procesos de modernización del aparato público, tomando como referencia el caso chileno en los 90.

Visto lo anterior, la historia latinoamericana en materia de modernización es bastante heterogénea y difusa. Ahora si consideramos el papel que ha venido jugando el Estado en estos procesos, podemos observar que la encrucijada actual está ligada a constantes transformaciones discontinuas donde el aparato público ha sido el centro neurálgico de las articulaciones entre las esferas económica, social y cultural, en una dialéctica de construcción y refundación histórica que va ligada a las nuevas concepciones y valores que se supone debieran sustentar un nuevo paradigma de gestión pública.

El presente trabajo pretende servir de guía y orientación respecto de uno de los temas más debatidos y polémicos de los últimos años: la modernización de la gestión pública. La historia reciente en el contexto latinoamericano ha dado señales de que la llamada “reforma administrativa” es una historia de fracasos donde los ajustes periféricos en el papel no han generado cambios sustantivos en el funcionamiento de los servicios públicos. Al respecto, se ha señalado que la reforma administrativa (término en actual desuso por sus connotaciones negativas) es una inducción artificial de transformación contra la resistencia, donde lo que queda en evidencia es un “cambio de fachada” del aparato público en el que existe una rara simbiosis entre lo nuevo (moderno) y lo viejo (tradicional), y en el que existiría un formalismo y racionalismo ingenuo al momento de abordar la complejidad de procesos que responden a distintas lógicas de acción dentro de la esfera pública.

De este modo, la llamada modernización de la gestión pública presupone el asumir el problema de la adaptación del aparato estatal a las nuevas realidades políticas, económicas y sociales que, obviamente, puede

ser contemplado desde variadas perspectivas y con diversos objetos de análisis. Es por esto, que ni la reforma del Estado ni la de sus administraciones públicas se justifican en sí mismas, sino porque sean necesarias para garantizar el desarrollo de los pueblos, de allí que se posicione en la actualidad la idea de ver al Estado como matriz institucional integradora de las dimensiones política, económica y social del desarrollo dentro de la noción de gobernabilidad democrática.² Es por ello que el exacerbado dogmatismo antiestado de los años 80 comienza a dar paso a un redefinición de su rol en las sociedades latinoamericanas donde el modelo normativo de racionalidad organizativa instalado en el viejo paradigma burocrático de funcionamiento del aparato público viene, poco a poco, dando paso a una visión más omnicompreensiva donde el cambio de un modelo de desarrollo — y del modelo de Estado correspondiente —, no es un mero mejoramiento de la lógica instrumental con que funciona. Al contrario, es un cambio de actores, de poder, de conocimiento, de habilidades y competencias, y de modelos mentales, valorativos y de significación. Mediante esto, nos vamos transformando nosotros mismos en un (a veces) doloroso proceso de aprendizaje, donde la “falacia tecnocrática” es insuficiente para pretender cambiar el sistema de incentivos de la administración pública.

Al respecto, los sistemas de incentivos que acaban determinando la capacidad de una organización pública para cumplir efectivamente sus funciones no siempre dependen de variables internas situadas bajo la autoridad organizativa correspondiente. Tanto más si lo que pretendemos con el rediseño de incentivos es un verdadero cambio en la naturaleza funcional de los servicios públicos. En tal sentido, el enfoque Neoinstitucional propuesto por Douglass North (1989) nos ilumina en las distinciones que operan en la nueva orientación de las reformas: las instituciones son realidades abstractas y por tanto, las percibimos como reglas y normas que estructuran la acción social. Son el sistema de constricciones y de incentivos del comportamiento de los individuos y de las organizaciones (visto de otro modo, son las reglas del juego social). Así, al articular la interacción entre actores, se expresan relaciones de poder y de interés de una determinada sociedad y se corresponden con el fondo de competencias exigidas para practicar exitosamente el juego que estructuran, así como los modelos mentales y valorativos que lo legitiman en lo que Mark H. Moore³ llama “valor público”. De tal forma, las instituciones nunca serían sólo el producto de un acto de voluntad, sino el resultado de un proceso de aprendizaje social expresado normalmente en leyes. Es por tal motivo, que las instituciones no pueden ser creadas ni cambiadas por decreto; de allí que los fracasos acumulados en materia de reforma administrativa no sean extraños toda vez que muchos esfuerzos desplegados se basaron en los cambios formales que lamentablemente, no resolvieron el arrastre de

problemas incubados en el aparato público sino que por el contrario, hicieron más compleja su resolución y contribuyeron (en algunos casos) a amplificar las falencias del Estado. Por otra parte, están las organizaciones propiamente tales que sí son realidades concretas y suponen un determinado ordenamiento de recursos disponibles para la consecución de ciertos objetivos. Ellas no deben ser confundidas con las instituciones ya que no son reglas del juego sino más bien equipos participantes en él, como tales nacen, se desarrollan y desaparecen dentro de un determinado entorno o marco institucional. De allí también, se deriva la complejidad del cambio institucional en nuestros servicios públicos: por un lado, es menester dismantelar la racionalidad instrumental implícita en el enfoque eficientista — económico si queremos aproximarnos constructivamente a la naturaleza del aprendizaje social, y por otro, reconocer que a nivel institucional, los modelos mentales son las representaciones interiorizadas que los sistemas cognitivos individuales crean para interpretar el entorno. Además, en este esquema cobra vital importancia una esfera hasta hace poco redescubierta: los valores, actitudes y pautas de acción de la sociedad civil, es decir, el capital social y la cultura cívica de los individuos y organizaciones que la integran.

En última instancia el desafío de la presente investigación es superar el racionalismo constructivista que consideraba que las creaciones sociales sólo son racionales en la medida en que responden a un diseño intelectual previo, asimismo racional. La idea de fondo es que para “actualizar” y “dinamizar” el funcionamiento de los servicios públicos, no sólo se requiere de esfuerzos sistematizados por cambiar “el modo de hacer las cosas” (que además, en la mayoría de los casos, son coyunturales, discontinuos y periféricos), sino que el paso crucial debe vincularse más a incorporar procesos de aprendizaje constantes que le permitan “hacerse conscientes de sí mismos” y adecuarse a los nuevos escenarios desde una perspectiva más “biológica” y no tan “mecanicista”, que privilegie la apertura e incorporación de la ciudadanía en un estrecho esfuerzo por fortalecer confianzas y hacer que la gestión pública sea una preocupación social permanente, y que comprometa recíprocamente a todos los actores. No obstante, reconozco que en estas materias existen algunos componentes indispensables en el actual contenido de la nueva gestión pública. Siguiendo al profesor Koldo Echebarría (2000), podemos observar que la tendencia de la nueva gestión pública considera como contenidos:

1) Fortalecer las funciones estratégicas de los gobiernos (coordinación, gestión transversal, control y evaluación de resultados).

2) Descentralizar y orientar a resultados flexibilizando las estructuras y los procedimientos (agencias, sistemas presupuestarios, gestión del rendimiento, delimitación política y gestión).

3) Crear competencia y capacidad de elección (mercados internos, contratación de servicios, cobro por prestaciones, privatización y externalización de servicios).

4) Proporcionar servicios de calidad (mejorar la accesibilidad y participación, establecer estándares de servicio e indicadores de desempeño, reducir las barreras administrativas).

5) Mejorar la gestión de los recursos humanos (descentralización de la gestión, flexibilizar las condiciones de trabajo).

6) Optimizar el uso de las tecnologías de la información (comunicación electrónica interna y externa, gestión de procedimientos y automatización de oficinas, información de gestión).

Reforma del Estado y modernización de la gestión pública

La reforma y la modernización del Estado en Latinoamérica es una tarea que los gobiernos han ido jerarquizando con nitidez. La mayoría de ellos, con diferencias de grado y amplitud, han iniciado procesos de transformación institucional y de funcionamiento que están actualmente en curso (CEPAL, 1998). Es así, como durante mucho tiempo, tanto en Chile como en el resto del mundo, la discusión sobre el Estado estuvo restringida a cuánto debía éste reducirse o desmantelarse, para garantizar y favorecer un mayor y más rápido crecimiento económico.

En tal sentido, organizaciones multilaterales como el BID, Banco Mundial y el FMI hicieron de la prédica promercado — e implícitamente antiestado — la piedra angular de su política para el desarrollo de los países de América Latina. Al cabo de dos décadas y media de este experimento el mundo ha sacado varias conclusiones al respecto. En primer lugar, que el mercado es el principal y mejor asignador de recursos en la economía y que en su libre desarrollo está la base de la prosperidad para los pueblos.

En segundo lugar, para que este desarrollo sea integral y sostenido en el tiempo, se requiere de un Estado de excelencia. Entre otras cosas, esto supone que el Estado sea ejemplo de transparencia y probidad, eficiente en el uso de los recursos, promotor de igualdad de oportunidades en lo social y un adecuado garante de la plena competencia y de la defensa de los derechos de todos los ciudadanos (Marcel, 1998).

Diversos estudios han comprobado que las reformas pro-modernización del Estado son un factor que potencia el crecimiento económico, crea nuevas y mejores formas de participación ciudadana y fortalece la capacidad del sector público como el principal articulador de los esfuerzos por alcanzar igualdad de oportunidades y proveer de satisfacción a las múltiples demandas sociales (OECD, 1994). De ahí la importancia de la modernización de la gestión en los Estados en las puertas del siglo XXI.

Es así que con el advenimiento de la democracia en Chile el año 1990, el concepto de reforma se vio fuertemente ampliado y enriquecido. En efecto, a los aspectos económicos de la reforma se agregaron las dimensiones política y social. En cuanto a la primera, se entendió que un Estado moderno debía ser profundamente democrático, para lo cual se articuló una agenda de reformas tendientes a lograr dicho objetivo, tales como la democratización municipal y la reforma a la Justicia. En el ámbito de la reforma social se han ido generando cambios que apuntan al fortalecimiento y mejoramiento de las políticas sociales clásicas como educación, salud, vivienda y subsidios sociales; y a la creación de nuevas políticas y su correspondiente institucionalidad. Así y todo, no fue sino hasta 1994 que el tema de la gestión pública se incorporó a la agenda de la modernización del Estado.

Es en este marco que con la creación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública en 1994, se dio un impulso decidido al ámbito más olvidado de la modernización del Estado: la gestión. Es así, como Chile empezó lentamente a entender que la gestión pública era el instrumento clave para llevar a cabo en forma satisfactoria las múltiples y nuevas demandas que el país entero empezaba a exigirle al Estado. De acuerdo a lo anterior, para los servicios públicos esto se tradujo en un conjunto de desafíos que consistieron en optimizar el uso de los recursos financieros, elevar tanto la cobertura como la calidad de los servicios entregados, contar con personal calificado y motivado, incentivar el uso masivo y creativo de las nuevas tecnologías de información, entre otros.

Responder a dichos desafíos implicaba desarrollar nuevas y mayores capacidades e instrumentos de gestión. Con ese objetivo, el gobierno puso en marcha un conjunto de iniciativas dirigidas a proveer a los servicios públicos de orientaciones, marcos metodológicos y tareas concretas que sirvieran de base para que éstos mejoraran su accionar y avanzaran hacia un cambio en la cultura burocrática tradicional.

En este contexto resulta fundamental comprender e indagar acerca de las bases en las que se sustentaron las líneas de acción y la pertinencia e impacto que dichas medidas generaron en materia de gestión pública y de satisfacción real a los requerimientos ciudadanos, para así propender a una correcta evaluación de lo realizado, un análisis crítico respecto de los avances sustantivos y a lo que queda por hacer, y esencialmente, a extraer los necesarios aprendizajes que permitan potenciar los cambios en el futuro inmediato para orientar la formulación de políticas que cumplan a cabalidad con el fin último de cualquier aparato público: procurar el bien común de todos los ciudadanos.

El origen y el contexto: la modernización de la gestión pública en Chile durante los años 90

“Dame fuerza y energía para modificar aquello que es posible transformar...

Dame resignación y paciencia para soportar el no poder cambiar...

Dame sabiduría para distinguir lo uno de lo otro...”

San Francisco

Modernización de la gestión pública: el origen en el contexto democrático

El origen del proceso modernizador en el Chile de los 90, lo encontramos fundamentalmente plasmado en dos fuentes: (1) la primera radica en las Bases Programáticas del Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia para el período 1990-1994;⁴ y (2) la segunda la encontramos en el Informe de Misión 1990 del PNUD. En la primera, se señalan dos objetivos simultáneos en lo referente a la política orientada al aparato estatal y a la administración pública. A saber:

1) **La democratización del aparato estatal**, que involucra la elección directa de las autoridades municipales, la participación y decisión de la ciudadanía en las distintas instancias de poder regional y local, lo cual incluía tanto el fortalecimiento de las organizaciones sociales como la plena inserción y participación en las estructuras del Estado, desarrollando líneas de acción adecuadas al nuevo contexto democrático; y

2) **La descentralización de la administración del Estado**, para lo cual se pretendía dotar de mayor autonomía institucional, financiera y técnica a las autoridades regionales y comunales para decidir sobre programas y proyectos de su competencia, y para enfrentar la multiplicidad de problemas económicos, sociales y culturales en sus respectivos espacios geográficos participando en la gestión local del desarrollo nacional.

La segunda, se sustenta en el análisis que se deriva del Informe de Misión del Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo⁵ (*Management Development Program*, 1990), que da cuenta de los principales desafíos que enfrenta el recién asumido gobierno democrático en marzo de 1990. Entre sus planteamientos básicos encontramos ciertos principios que debieran orientar el esfuerzo de transformación del aparato público en dicho contexto, ellos son:

- Mejoramiento de la eficacia y eficiencia del aparato público sin presionar por aumentos sustanciales en el gasto público.

- Más que un gran proyecto de modernización global, se recomienda “un conjunto coherente de líneas de acción en áreas estratégicas que

permitan mejorar la situación actual sacando el mejor partido de la realidad existente”. No obstante, se deja claro que no existe la pretensión de volver al modelo de Estado Benefactor.⁶

- Énfasis a los aspectos de participación activa de los diferentes actores sociales que intervienen en la implementación de las líneas de modernización a desarrollar.

Además, ya en este documento seminal se planteaba una idea que está en el centro del debate del presente estudio: “Los funcionarios en general carecen de costumbres y prácticas que favorezcan la coordinación organizacional horizontal, ni experiencias recientes de interacción desde el sector público con una comunidad que participe”⁷ (Informe de Misión — MDP, 1990:8). Por otra parte, la identificación de problemas (estructurales y funcionales) detectados en la administración pública chilena se circunscribió en las siguientes áreas:

- 1) Disfunciones en la coordinación global de políticas.
- 2) Problemas de funcionamiento interno de los ministerios.
- 3) Deficiencias en el ámbito de los recursos humanos.
- 4) Ausencia de mecanismos de planificación y control de gestión.
- 5) Insuficiencias en el proceso de descentralización y participación ciudadana.

Tomando como base el anterior diagnóstico, la Misión propuso las siguientes líneas de acción para modernizar la gestión pública y así adecuarla al nuevo contexto democrático. A saber:

- 1) Fortalecer la coordinación de las políticas públicas.
- 2) Mejorar la eficiencia en el funcionamiento interno de los ministerios.
- 3) Desarrollar los recursos humanos en la administración pública.
- 4) Perfeccionar el proceso de descentralización.
- 5) Impulsar el proceso de modernización de la gestión pública.

Se sugería que si bien se trataba de acciones independientes, la gran mayoría de ellas se complementaban y reforzaban mutuamente. Ya en esta oportunidad se advertían aquellos aspectos que se relacionaban a la puesta en marcha de dichas iniciativas y no sólo al diseño contemplado para articular cada una de ellas. Es así, como se recomendaba prestar atención a “la gestión del proceso de modernización, a la estrategia de comunicación y ‘venta’ del proyecto, a la secuencia en que deberían tomarse las medidas y al desarrollo de las capacidades necesarias para su gestión” (MDP, 1990).

Es así, como efectivamente podemos afirmar que existió una preocupación en la elaboración de estudios y propuestas coherentes acerca de la necesidad de modernizar el aparato público desde comienzos de los Gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia. No obstante, observamos que muchas de dichas líneas de acción recién comenzaron a

tomar cuerpo a fines del año 1993, cuando se implementa el llamado Plan Piloto de Modernización en cinco instituciones públicas que ya habían comenzado (de manera independiente) procesos de transformación en su gestión. Es más, si tomamos las ideas centrales del planteamiento del MDP es posible afirmar que gran parte de las recomendaciones sustantivas, que posiblemente ayudarían a gatillar procesos exitosos de modernización institucional no fueron consideradas de manera concreta ni en las postrimerías del Gobierno de don Patricio Aylwin ni durante gran parte del Gobierno de Eduardo Frei, como veremos más adelante.

El primer impulso, la segunda piedra

Es así como años de reclamos, pérdidas de recursos tanto por parte de los usuarios como del erario público y décadas de transformaciones insuficientes y fuertemente arraigadas a sesgos ideológicos dieron paso a comienzos de los 90, junto con la nueva democracia, a repensar la administración pública chilena.⁸ Tal como lo mencionamos antes, recién en 1993 se lleva a cabo la primera experiencia en materia de “calidad de servicio público”. No obstante, los avatares de la reconciliación nacional y las complejas negociaciones de la transición democrática encandilaron todo avance en este sentido y sumergieron las iniciativas modernizadoras en un velo de sombras que momentáneamente descansaba esperando una mejor oportunidad para germinar y dar frutos, toda vez que procesos de esta envergadura no provocan soluciones a corto plazo ni existen recetas mágicas que garanticen el alcanzar las metas de manera rápida y oportuna.

En este escenario, el desafío por consolidar la democracia si bien centró su foco de atención en los temas político-institucionales, encontró en términos prácticos un obstáculo no menor, cual era un aparato estatal débil y esclerotizado cuyos principales síntomas eran: un estilo burocrático de trabajo, desprofesionalización de la administración, escasa preocupación por la calidad de atención a los usuarios, orientación de la acción centrada en los procesos (y apego estricto al cumplimiento de las normas administrativas) más que en los resultados, control basado en la legalidad formal más que en la finalidad de los actos de la administración, y por cierto muy bajos niveles de planificación y liderazgo en los servicios públicos.

De este modo, nos situamos en 1994, año en que se marca el inicio del segundo gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, año que a su vez será recordado como el comienzo (real) del proceso de modernización de la gestión pública bajo la óptica y estilo empresarial-gerencial que el Presidente don Eduardo Frei Ruíz-Tagle imprimiera durante el sexenio de su mandato a cargo de la nación. En este sentido conviene observar los planteamientos que en este ámbito figuraban en las Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación (Cuadro 1):

Cuadro 1: Octavo compromiso — modernizar la gestión pública

Modernizar la gestión pública: un Estado eficaz

- Mientras el país se aproxima al siglo XXI, remontando muchos de los obstáculos que en el pasado fueron causa de frustración, el Estado parece renuente a incorporarse a la corriente modernizadora. Su estructura actual es anticuada en varios aspectos y no siempre responde a las necesidades del país. En general, es una organización pesada, rígida y excesivamente burocrática. Por consiguiente, modernizar la gestión pública y adecuar la organización del Estado a los desafíos de los nuevos tiempos será una prioridad del próximo gobierno de la Concertación.
- Ningún país puede avanzar en el camino de la democracia, crecer competitivamente en el mundo y superar la pobreza sin una gestión eficaz de sus asuntos públicos. Es evidente que los problemas del país no podrán resolverse exclusivamente por mano del Estado; pero éste juega un papel fundamental en la sociedad moderna.
- Para abordar con éxito los desafíos que tenemos por delante, necesitamos un Estado que represente a todos en función del bien común; que apoye efectivamente a la gente en la solución de sus problemas concretos; que proteja los derechos de los individuos y de las familias; que sea eficiente en sus acciones, evalúe constantemente sus resultados y a su personal, y asuma el compromiso de un servicio público de calidad, oportuno y eficiente. En particular, nos proponemos mejorar la capacidad de regulación y fiscalización del Estado; acrecentar las capacidades de gestión del sector público y aumentar la eficiencia de sus empresas. Asimismo, avanzaremos hacia el fortalecimiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. La conexión entre los servicios públicos y los usuarios representa de hecho la expresión de esas relaciones.
- Pondremos al Estado en condición de mejorar sus competencias ejecutivas e incorporar nuevas tecnologías de información y gestión, reforzando la asignación de responsabilidades individuales así como la flexibilidad en materia administrativa, financiera y de personal.
- Crearemos incentivos de desempeño, ligados al logro y superación de las metas relacionadas con el resultado de la gestión, así como sanciones al desempeño deficiente.

Fuente: “Un Gobierno para los Nuevos Tiempos”. Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia (páginas 11 y 12).

Por otro lado, en el mismo documento citado se establece como Octavo Compromiso el de “Modernizar la Gestión del Estado”, y bajo el eslogan “El Estado como Agente de Progreso” se plasman las principales iniciativas que el Gobierno del Presidente Frei llevaría a efecto, ellas fueron:⁹

- 1) Una gestión pública al servicio de los ciudadanos.
- 2) Un estilo de gestión orientado por los resultados y el servicio a los ciudadanos.
- 3) Mayor eficiencia en la gestión del Estado.
- 4) Tecnologías y principios modernos de gestión y organización.

- 5) Sanción a la ineficiencia y premio al buen desempeño.
- 6) El liderazgo organizacional: aspecto crucial del nuevo estilo de gestión.
- 7) El plan de acción y el compromiso de desempeño de cada repartición como instrumentos de modernización de la gestión.
- 8) Evaluación y control por los ciudadanos.
- 9) La dignificación y capacitación de los funcionarios.
- 10) Carrera funcionaria y remuneraciones.
- 11) Respaldo institucional del esfuerzo modernizador.

Resulta evidente tras mirar los anteriores compromisos, que el desafío que asumía el Gobierno de Frei en materia de modernización de la gestión pública en Chile no era una apuesta sencilla ni humilde, por el contrario, pareciera que la propuesta era poner en el centro y de manera bastante ambiciosa el tema del funcionamiento de las instituciones y el “comportamiento adecuado” de los funcionarios públicos. Tal vez es esta una de las razones que explique el por qué de los resultados alcanzados después de seis años de mandato político.

Trayectoria del proceso de modernización de la gestión pública (1994-2000): una mirada a las acciones, un comentario a los resultados

“Cuando en su caída Alicia llegó al fondo del pozo vio varios caminos. Encontró un gato y le preguntó: ¿Puedes decirme qué camino debo tomar? El gato respondió: Eso depende de adonde debes llegar. Pero Alicia dijo: Es que no sé a donde quiero ir...”

Lewis Carroll, *Alicia en el País de las Maravillas*

En términos programáticos, es a partir del año 1994 que se asume el desafío de modernizar el sector público y para estos efectos, se crea el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.¹⁰ En su decreto de constitución se establece que “tendrá por misión coordinar a los distintos ministerios dotados de competencias en el ámbito del perfeccionamiento, el desarrollo, la racionalización y la modernización de la función pública, con el fin de proponer a S.E. el Presidente de la República las políticas generales sobre la materia, y las acciones, proyectos e instrumentos necesarios para su implementación, seguimiento y evaluación. Para dicho efecto, el Comité promoverá la modernización de la gestión de los órganos del Estado y velará por la coherencia y articulación de sus planes de acción orientados hacia esa finalidad”.¹¹ De este modo, se

comenzaba un camino a través del cual se pretendía alcanzar el desafío de “cambiarle la cara” al aparato público (idea de un recorrido o itinerario de modernización).

Según la evaluación que hace el propio Comité, la estrategia que se privilegió durante los seis años de gobierno fue básicamente gradual, incentivando las redes de colaboración y apostando al cambio cultural en la gestión pública. Inclusive al hacer un balance de lo realizado, se deja entrever una cierta paradoja ya que se afirma que el proceso fue un esfuerzo “macizo, sistemático e integral”, sin embargo, en palabras de los mismos actores existen sentimientos encontrados. Por un lado, la poca voluntad o la falta de urgencia en el plano político, una baja prioridad en el gobierno, falta de consensos y precariedad de diagnósticos adecuados, considerando que los grados de avance en materia de recursos humanos por ejemplo, o en lo relativo a gestión presupuestaria o participación ciudadana tuvo incipientes y dudosos resultados.¹²

A este respecto conviene señalar que al parecer no habría existido un “diseño modernizador”¹³ propiamente tal, por lo menos durante los primeros tres años de funcionamiento del Comité.¹⁴ Recién en el año 1997, se publica un documento que contendría las líneas de acción propuestas para avanzar en estas materias. Veamos entonces, la trayectoria y los principales resultados alcanzados durante los seis años de trabajo del Comité en materia de gestión pública.

Una de las primeras iniciativas impulsadas fue la firma de compromisos de modernización con 43 servicios públicos lo cual involucró promover una sensibilización a nivel directivo del sector público y a sus funcionarios, todo lo cual iría acompañado por un sistema de gestión estratégica basada en seis módulos de aplicación: desarrollo de planificación estratégica, el escrutinio interno, el desarrollo de proyectos de modernización, el diseño e implementación de un sistema de control de gestión y el establecimiento de convenios de desempeño. Entre los años 1997-1998, 81 servicios incorporaron indicadores de gestión y 128 servicios suscribieron 374 compromisos de modernización. Con posterioridad, como prueba del supuesto perfeccionamiento del sistema, dichos compromisos serían incorporados a los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG).¹⁵ Lamentablemente como ocurre con toda buena idea o práctica que se transforma en una obligación normativa, los PMGs se han convertido hoy en un “ritual” más que deben cumplir los servicios, todo lo cual erosiona el potencial del instrumento y genera incentivos perversos en materia de compromisos viables o en la confección de indicadores realistas y adecuados que efectivamente den cuenta de las falencias en materia de gestión y calidad de las prestaciones. Además, como estos compromisos suponen la supervisión y apoyo de la Dirección de Presupuestos en su formulación y evaluación, la tarea se complica aún más ya que la capacidad instalada de esta agencia en estas materias

se ve sobrepasada y en no pocas oportunidades, se relajan criterios o se descarta de plano el plantear objeciones a dichos programas.

En este mismo marco se puso en marcha un programa de evaluación de proyectos gubernamentales, que se inició en 1997 con el análisis de 20 programas sociales, de fomento productivo, desarrollo social e institucional y que ha llegado a cubrir la evaluación de 101 programas en distintos ámbitos del quehacer público. El propósito original era extender esta modalidad a la totalidad de los programas e introducir una cultura de evaluación para fomentar la eficiencia, eficacia y responsabilidad de la función pública, así como la transparencia de la información y la apropiada asignación de los recursos. Sin embargo a juicio de muchos expertos, si bien con este mecanismo se ha venido privilegiando una evaluación exenta de presiones políticas y relativamente objetiva al ser desarrollada por consultores externos al Estado, no es menos cierto que en este ámbito se debiera avanzar a un sistema integral de evaluación que estuviera radicado en una institución autónoma con incorporación de distintos actores y con recursos y capacidades para realizar auditorías de gestión, seguimiento y evaluación de los programas y políticas públicas, y con fuerte independencia de otras agencias como la Dirección de Presupuestos o Contraloría General de la República (la pregunta de fondo es: ¿Por qué el ente que asigna los recursos debe ser el mismo que evalúa la gestión y el cumplimiento de las metas?).

En el mismo período (1996-1998) se presentaron y elaboraron proyectos para cautelar la probidad y la transparencia de la administración y para incentivar el desempeño funcionario, y se han más que triplicado los recursos destinados a la capacitación orientada al desarrollo estratégico de las instituciones. Además, se avanzó en la incorporación de las nuevas tecnologías de información en importantes servicios, para agilizar y simplificar tareas y trámites, ha tenido efectos visibles en la economía de tiempo y en el mejoramiento de la atención a los usuarios.¹⁶

Adicionalmente, se destacan dentro del período otras iniciativas llevadas a cabo por el Comité. Entre ellas encontramos:

1) Realización de seminarios internacionales, nacionales y regionales sobre modernización.

2) Masivas muestras de avances y resultados del proceso por parte de los servicios públicos en Santiago.

3) Estudios sobre clima laboral, opinión pública y satisfacción de los usuarios.

4) Diversas publicaciones entre las que se destacan el Boletín de Modernización (trimestral con ocho números a enero de 2000), textos sobre los encuentros mencionados, guías metodológicas (PMG, Oficinas de Información y Reclamo, entre otros), seminarios y varios documentos de trabajo.

5) Creación del sitio *web* del Comité como medio de información permanente para los usuarios de *Internet*.

6) Creación de la Unidad de Tecnologías de la Información del Sector Público.

Por último y sin lugar a dudas, uno de los aspectos más importantes dentro del proceso lo constituye la elaboración del Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública, publicado en octubre de 1997. Dicho documento responde a la necesidad de sistematizar de manera coherente e integrada, las líneas de acción a seguir en el período comprendido entre 1997 y el 2000. Es así, como en él encontramos las orientaciones y directrices básicas (avaladas por fundamentos teóricos y prácticos) para “promover la dinámica y las transformaciones necesarias para convertir a las instituciones públicas en garantes del bien común”.¹⁷ Además, encontramos en él una fuente básica para evaluar los resultados obtenidos considerando que en él se plasman las líneas de acción que se esperaba condujeran a modernizar el aparato público.¹⁸

Su estructuración fue concebida definiendo los siguientes elementos:

- 1) Principios;
- 2) Objetivos y aspectos innovadores, y
- 3) Líneas de acción.

Principios del plan estratégico

El Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública (como diseño institucional) se articuló sobre la base de seis dimensiones y/o principios fundamentales que son:

- a. **Probidad y responsabilidad.** Las personas que se desempeñan en el servicio público deben observar una conducta laboral correcta basada en los valores de la honestidad, integridad, lealtad en el desempeño de su función y en concordancia con la misión institucional.
- b. **Igualdad y no discriminación.** Indica que no deben existir distinciones entre los usuarios en cuanto al acceso al servicio público y a la calidad de la atención.
- c. **Transparencia.** Todo servicio público debe otorgar el acceso a la información sobre su organización y gestión. La transparencia es una condición de diálogo y de concertación con los usuarios.
- d. **Accesibilidad y simplificación.** Significa que se deben buscar los medios para simplificar trámites, disminuir tiempos de respuesta, agilizar procedimientos, ser creativos en la búsqueda de soluciones y procurar la existencia de normas y procedimientos claros y comprensibles para los usuarios.
- e. **Gestión participativa.** Se deben generar espacios de participación tanto de los funcionarios públicos como de los usuarios para mejorar los servicios y desarrollar la capacidad de responder satisfactoriamente a sus diversas necesidades.
- f. **Eficiencia y eficacia.** La oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad son elementos necesariamente presentes en la entrega de un buen servicio, de forma que cumpla su objetivo de dar solución efectiva a un problema o necesidad concreta.

Fuente: Adaptado del Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública, Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, 1997.

Por otro lado, sus principales objetivos pueden desglosarse en:

1) Mejorar continua y permanentemente la certeza, seguridad, accesibilidad, receptividad y acogida que dan los servicios públicos y el gobierno a la ciudadanía.

2) Perfeccionar la gestión pública priorizando el logro de resultados, estimulando la eficiencia en el uso de los recursos humanos, financieros y tecnológicos, e incorporando en la administración pública una cultura de la evaluación.

3) Garantizar a la ciudadanía la transparencia y probidad en el desempeño de las funciones públicas.¹⁹

A la luz de los principios y objetivos descritos se trazaron las siguientes líneas de acción para el período 1997-2000, definiéndose los proyectos respectivos para su implementación. Veamos a continuación las líneas de acción y los resultados obtenidos.

Breve reseña de los principales resultados del proceso

Recursos humanos

Incentivos vinculados a la calidad de la gestión: en esta línea se implementó, a través de la Ley nº 19.553, un sistema de incentivos salariales vinculado a los resultados institucionales (PMG) e individuales en el año inmediatamente anterior. Para estos efectos se readecuaron los reglamentos de calificaciones del sector público. Con esto, por primera vez en la historia del país los funcionarios públicos han recibido incrementos salariales vinculados con su desempeño individual y con el desempeño de las instituciones a que pertenecen en función de metas previamente comprometidas, como se acordó con la ANEF en 1997.²⁰

Creación de un sistema de gerencia pública:²¹ esta es una de las iniciativas más significativas en materia de modernización de la gestión pública. Pretende que los servicios públicos sean dirigidos por líderes capacitados y motivantes, que reúnan un adecuado equilibrio entre los componentes políticos y técnicos que se requieren para servir los cargos de alta dirección en el Estado. Lo anterior supone un procedimiento de selección concursable, la celebración de convenios de desempeño con indicadores de gestión y la evaluación de los compromisos y remuneraciones en forma rigurosa y periódica. La propuesta elaborada por esta División está siendo analizada al interior del gobierno, dado que su implementación requiere de una iniciativa legislativa.

No obstante lo anterior, se hace necesario el replantear de manera radical el tema del manejo de los recursos humanos en la administración pública chilena, ya que la inserción de un sistema de gerencia pública, si bien es un primer paso de relevancia, supone avanzar paralelamente en

una nueva concepción respecto a los criterios sobre los que se sustenta el servicio civil en general en términos de carrera funcionaria, evaluación del desempeño, ascensos en base a méritos y no sólo sobre la base de antigüedad, remuneraciones, entre otros (para tener una idea sobre el número de funcionarios públicos en el nivel central de gobierno ver Cuadro 2 en la siguiente página).

Más oportunidades de capacitación: en 1990 más de 10 mil funcionarios públicos recibieron capacitación. En 1998 fueron cerca de 6 mil.²²

Magíster de Gerencia Pública:²³ 25 directivos públicos se graduaron durante 1999 en este programa, impulsado por el Comité, iniciativa indispensable para el desarrollo de nuevas habilidades en los más altos directivos, y que busca favorecer una gestión cada vez más eficiente en las instituciones del aparato público.

Cuadro 2: Personal de la Administración del Gobierno Central

Personal de la Administración del Gobierno Central del Estado chileno según vínculo jurídico (años 1995 a 1998)				
Gobierno Central ¹⁻²				
Dotación de personal	Años			
	1995	1996	1997	1998
Planta	81.676	79.363	77.994	74.971
Contrata	27.278	32.736	34.938	40.099
Ley n° 15.076 ³	9.891	9.572	9.794	9.981
Otro personal ⁴	5.192	2.921	2.751	2.479
Total dotación	124.037	124.592	125.477	127.530

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información obtenida en la Dirección de Presupuestos.

Notas:

1. Comprende el personal de los ministerios y servicios públicos. No incluye al personal de las FF.AA., Carabineros e Investigaciones, Poder Judicial, Congreso Nacional ni Contraloría General de la República.
2. Este cuadro no incluye los contratos con personas naturales sobre la base de honorarios a suma alzada, los que jurídicamente no constituyen dotación. Al respecto no existe información oficial, y recabarla es especialmente complejo. En efecto, no bastaría saber cuántos contratos con personas naturales existen para hacerse una idea de su incidencia. Sería necesario, además, determinar cuáles de esos contratos representan una jornada completa, pues muchos se refieren a labores muy acotadas (como un informe en derecho, por ejemplo). Además, cuando se trata de honorarios mensuales inferiores a 40 UTM (Unidades Tributarias Mensuales) los decretos respectivos son firmados por el ministro respectivo y no van a toma de razón en la Contraloría, sino sólo a registro, que es una modalidad de control *a posteriori* de esta entidad (a diferencia de la toma de razón que es un control *ex ante*).
3. La Ley n° 15.076 (texto refundido fijado por D.S. n° 252/76) regula las relaciones de trabajo entre los médico-cirujanos, farmacéuticos o químico-farmacéuticos, bioquímicos y cirujano-dentistas y los servicios públicos que los emplean.
4. Considera formas excepcionales de contratación, como personal a jornal, algunos honorarios asimilados a grado y contrataciones según el código del trabajo.

Calidad de servicio y participación ciudadana

Simplificación de trámites:²⁴ 91 servicios se comprometieron en 1999 a eliminar y simplificar 303 trámites en sus procedimientos, produciendo ahorros considerables en el tiempo de espera de empresas y ciudadanos. Se estima un ahorro de más de 13 mil horas hábiles al año por reducción de tiempos de respuesta al usuario.

Cartas de Derechos Ciudadanos: 12 servicios han establecido Cartas de Derechos Ciudadanos, que constituyen compromisos públicos explícitos sobre las características que tendrán las prestaciones que el servicio entrega en cuanto a tipo de atención, forma de trato, tiempos de espera, de respuestas etc. También se establecen las compensaciones que tendrán las personas en caso de no cumplimiento.

Premio Nacional a la Calidad de los Servicios Públicos: reconoce y estimula el esfuerzo y desarrollo de los servicios por cumplir eficaz y eficientemente sus roles sociales en el marco de una gestión de calidad moderna, y ha sido un verdadero hito en la historia de los servicios públicos en Chile. El año 1998 más de 107 instituciones concursaron y los ganadores en las diversas categorías fueron Fondo Nacional de Salud (FONASA), el Registro Civil de la XII Región, el Servicio de Impuestos Internos, el Hospital San Martín de Quillota y Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC). El año 1999 resultaron ganadores la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), la Dirección de Finanzas del Ministerio de Obras Públicas, los INPs de la IX y XI Regiones y el Hospital de Quirihue, de un universo que contempló 51 servicios postulantes.²⁵

Premio Nacional a la Innovación en la Gestión Pública:²⁶ premia iniciativas innovadoras en la administración pública con el ánimo de replicarlas a lo largo del país. El año 1999 se realizó su primera versión con diez ganadores. Entre ellos podemos mencionar la transformación de la Central Nacional de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud (CENABAST), el proyecto “Un libro para sanarme” llevado a cabo por la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM) y “Tiempo máximo de espera: 30 minutos” del Servicio de Impuestos Internos (SII).

Transparencia y probidad

Sistema Electrónico de Información de Compras Públicas: ya está en vigencia y disponible en la *web* (www.compraschile.cl) con 11 servicios en línea. Cuando esté en plena operación, tras el ingreso gradual de todos los servicios públicos en el plazo de un año, informará un mercado de más de 7 millones de dólares, con más de un millón 400 mil transacciones potenciales y ahorros por más de 200 millones de dólares para el Estado. El sistema permitirá un desarrollo más profundo del mercado, gracias a una mejor información entre los actores involucrados,

favoreciendo la competencia, el acceso a la información y la adjudicación transparente y eficiente de bienes y servicios como nunca antes ha podido experimentarse, gracias a la incorporación de tecnologías de la información a la gestión estatal. Cualquier ciudadano a través de *Internet* conocerá los datos de todas las licitaciones y compras realizadas o por efectuarse, indicándose las características y condiciones del contrato, información sobre el organismo contratante y la empresa adjudicada; el objeto, precio, plazos del contrato y tipo de bienes o servicios que se licitan; y el procedimiento de contratación empleado, entre otros aspectos. Tras una marcha blanca los servicios involucrados experimentaron ahorros que fluctúan entre el 7% y el 20%.

Proyecto de Ley de Probidad Administrativa: con la reciente aprobación de esta normativa, Chile se ha convertido en uno de los pocos países del continente dotado de una legislación moderna en la materia. El proyecto recoge normas sobre la responsabilidad del Estado; legisla sobre el acceso a la información administrativa, consagrando el carácter público de los actos administrativos de los órganos de la Administración del Estado; incorpora a la Ley de Bases de la Administración del Estado, un título nuevo relativo a la probidad administrativa, que busca garantizar una conducta funcionaria y un desempeño honesto y leal de la función o cargo; incorpora a la legislación un conjunto de inhabilidades e incompatibilidades administrativas para el ingreso como funcionario de la administración del Estado; y obliga a las más altas autoridades y funcionarios del Estado a presentar una declaración pública de intereses al asumir el respectivo cargo, entre otras materias.

Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno: órgano asesor del Presidente de la República. Está encargado, entre otras funciones, de coordinar una política de auditoría y control para fortalecer el diseño organizacional del Control Interno del Ejecutivo, al incorporar en su modelamiento una institucionalización intermedia, de carácter reglamentario, orientada a la consolidación de una capacidad rectora del autocontrol en el ámbito público. El Consejo coordina una red de auditores ministeriales encargados del control interno de la administración desde una óptica preventiva y de apoyo a la gestión. Anualmente ha seleccionado un tema para realizar una auditoría general, encontrándose los informes disponibles en *Internet*.

Implementación de Oficinas de Información y Reclamos: más de un 65% de las oficinas públicas ya las tienen,²⁷ de manera de dar una solución expedita a los requerimientos de los ciudadanos, recepcionar reclamos y sugerencias para mejorar la gestión de cada institución e incorporar elementos de transparencia en la información y relación con la ciudadanía. Estas oficinas deben estar en la totalidad de la Administración Pública el año 2000.

Portal del Estado: desde este sitio *web* la ciudadanía accede a servicios del Estado en línea y a información casi 400 instituciones públicas, siendo una señal contundente en orden a acercar el Estado a la gente, favoreciendo la transparencia y el libre acceso a la información pública. A la fecha, registra más de 360 mil visitas, con un promedio de 1.700 visitas diarias.

A partir de 1998, los servicios públicos realizan **Balances Integrales de Gestión**, en orden a abrir el camino a una gestión cada vez más transparente y eficiente. Hoy, estos balances están disponibles en *Internet* e incluyen aspectos sustantivos cuantificables y demostrables de la gestión de cada servicio público, basándose en los Planes de Mejoramiento de la Gestión (PMGs) diseñados anualmente.

Gestión estratégica

Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG): a partir de 1997, todos los servicios públicos se han comprometido con el desarrollo de PMG, cuyos resultados permiten realizar un diseño estratégico de metas y trabajo por resultados. Consecuentemente, ello permite otorgar incentivos a los funcionarios según el grado de cumplimiento de los mismos, en acuerdo con la asignación de modernización convenida con la Asociación de Empleados Fiscales (ANEF) en 1997.

Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales: por primera vez de forma pública y sistemática, se ha implementado un Sistema Integral de Evaluación de Programas destinado a lograr una gestión moderna que responda a los principios de transparencia, eficiencia y efectividad. A la fecha, se han evaluado 101 programas y el 80% de ellos ha cumplido en forma adecuada los objetivos comprometidos.²⁸

Planes pilotos:²⁹ buscó transformar el sistema de gestión presupuestaria actual, que atiende fundamentalmente a la pura ejecución del gasto, en un sistema que exprese el cumplimiento de los programas y planes de desarrollo, debidamente compatibilizados con las políticas públicas y con las metas ministeriales y políticas que son generadas por los ministerios respectivos, bajo la coordinación y responsabilidad del ministerio, Secretaría General de la Presidencia y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Por último, un claro ejemplo del grado de avance en estas materias radica en la elaboración de indicadores de desempeño por parte de los servicios públicos, todo lo cual va ligado (como ya se dijo antes) a la confección de balances integrales de gestión, a los convenios y esquemas de bonificación por desempeño institucional. En términos del enfoque microeconómico, los convenios e indicadores de desempeño³⁰ suponen acuerdos entre el directivo a cargo de un servicio público (agente) y el

ministro del ramo (principal), en el que queda explicitada la misión y objetivos estratégicos de la institución, como también los compromisos (en forma de un conjunto de metas) asumidos por cada una de las partes involucradas para lograrlos.

Cuadro 3: Indicadores de desempeño en el sector público chileno

	1995	1996	1997	1998	2001
Instituciones públicas	26	49	67	66	149
Indicadores	107	197	291	285	275
Promedio anual ¹	4,11	4,02	4,34	4,31	1,84
Según tipo o dimensión evaluada					
Economía	4	16	33	n.d.	n.d.
Eficacia	76	80	96	n.d.	n.d.
Eficiencia	16	37	78	n.d.	n.d.
Calidad de servicio	11	64	75	n.d.	n.d.

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Nota:

1. Promedio de indicadores por institución.

Tal como se aprecia en el Cuadro 3, ya en 1995 se habían acogido de manera voluntaria a esta iniciativa 26 instituciones, para las cuales se habían seleccionado 107 indicadores de desempeño. Por otro lado, en 1997 se amplió a 67 instituciones con 291 indicadores. En cualquier caso, el crecimiento potencial en el tiempo se ha ido reduciendo (ver la proyección al 2001), ya que en la actualidad la mayoría de los servicios que están afectos a la aplicación de esta metodología ya se han integrado al uso del sistema.³¹

Descentralización e institucionalidad

Compromisos de desconcentración: el Comité, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), formuló una serie de medidas y normas a fin de desconcentrar los servicios públicos en conjunto con los mismos servicios, las que fueron formalmente suscritas por todos los ministros de Estado a inicios de 1998. Por otro lado, desde 1993 existen en Chile Gobiernos Regionales y a la fecha ya un 37% de la inversión pública es decidida por las propias regiones y no por el nivel central.³²

Institucionalidad reguladora: se elaboró un informe propositivo sobre la modernización de la institucionalidad reguladora que incluye una

serie de reformas legales y de carácter administrativo para reordenar la actual composición de los entes reguladores y fiscalizadores en materias de utilidad pública, competencia, recursos naturales y medioambiente.³³

Eficiencia y aplicación de nuevas tecnologías de información en la administración pública

Comisión Nacional para las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación: su misión principal fue elaborar una visión prospectiva sobre las tendencias e impactos del desarrollo de las tecnologías de información y comunicaciones en nuestro país y elaborar una propuesta con lineamientos estratégicos y acciones concretas para potenciar la difusión de las nuevas tecnologías y redes a lo largo del país. El informe contiene un conjunto de recomendaciones e iniciativas (61 medidas), una serie de las cuales ya fueron implementadas por el Comité y otras reparticiones.

Decreto Supremo que valida el documento electrónico y firma digital en el Estado: mediante él se valida, dentro de la administración pública el documento electrónico y la firma digital. Esta iniciativa permitirá que el Estado de Chile ingrese plenamente a la era digital, incorporándose gradualmente las reparticiones públicas a partir de un plan piloto, actualmente en implementación.³⁴

Creación de una *Intranet* gubernamental y la implementación de un sistema nacional de comunicación de videoconferencias: esta *Intranet* pública³⁵ hará posible un ahorro para el fisco de más de 100 millones de dólares en cinco años, junto con permitir una conexión sustancialmente mejor para todos los servicios públicos a lo largo de Chile, abriéndose tremendas posibilidades para mejorar la gestión pública. De igual forma, permitiría implementar sistemas de videoconferencia en todas las regiones del país.

Las tareas pendientes frente a los resultados obtenidos: una mirada crítica...

Parece natural el observar los anteriores resultados e identificar cuáles son los aspectos que aún quedan por resolver en materia de modernización de la gestión pública, tomando como base las orientaciones y desafíos preliminares definidos tanto por el Comité Interministerial como por las líneas de acción establecidas en el plan estratégico diseñado y ejecutado durante el período mencionado.

Un primer elemento que se destaca, es que en los seis ámbitos de acción definidos se avanzó de manera heterogénea, esto es que en algunas áreas existió efectivamente un grado de desarrollo que puede tildarse de

exitoso mientras que en otras queda la sensación de que, si bien se pudo hacer mucho más, no habrían existido las condiciones ni la voluntad (o el contexto) para completar de mejor manera los objetivos propuestos.

Al respecto, en la perspectiva de contribuir de manera objetiva a la presente discusión, se procedió a entrevistar a un número de actores que — a juicio del autor de estas líneas — se destacaron por la tenacidad, ahínco y capacidad de llevar a efecto la estrategia modernizadora.³⁶ Ellos son la principal fuente de información para observar de manera crítica y rigurosa la experiencia desarrollada toda vez que como “protagonistas activos” del proceso pueden mirar retrospectivamente lo realizado y contribuir con reflexiones desde lo vivido, desde la experiencia personal desarrollada, desde sus propias aprehensiones y miradas.³⁷

En primer lugar, la mayoría de nuestros entrevistados al ser consultados acerca de las razones que llevaron a modernizar la gestión pública, tienen opiniones bastante coincidentes. La mayoría menciona que el origen de los esfuerzos lo encontramos en:

- Cambios sustantivos en el rol y en las maneras de actuar del Estado frente a la sociedad civil y frente al mercado en los 90 (existiría un agotamiento del modelo “fordista” de organización estatal que habría superado los límites de las economías de escala y dio muestras de ineficiencias generalizadas). En este escenario, existirían sectores desarticulados, con un conjunto de acciones y programas dependientes de diversos niveles de gobierno y ministerios, con superposiciones y duplicaciones funcionales que inhiben o paralizan las acciones públicas.

- Cambios acelerados en los ámbitos tecnológicos y en los paradigmas y herramientas de gestión moderna, lo que adicionalmente se ve acrecentado e impulsado por los procesos de globalización en lo económico, político, social y cultural.

- Fuertes presiones desde el sector privado y productivo hacia el mejoramiento de la institucionalidad pública en un escenario de cambios estructurales en la economía, apertura de mercados internacionales, complejos y elevados niveles de competitividad sistémica (Porter, 1990 en Ramírez, 2000), entre otros.

- Fuerte aumento de demandas por prestaciones sociales de calidad, oportunas y adecuadas a la realidad de los beneficiarios.

- Crecientes expectativas de fortalecimiento de la sociedad civil.

En segundo lugar, al consultarles acerca de las limitantes u obstáculos que enfrentó el proceso de modernización en Chile, el abanico de respuestas es mucho más amplio y heterogéneo. En tal sentido, las principales trabas identificadas son:

- Resistencia al cambio y problemas en la cultura organizacional de los servicios, donde campos completos de la actividad pública quedan sometidos a la discrecionalidad de conducciones circunstanciales, a las

inercias burocráticas y a las presiones de los actores involucrados tales como los funcionarios, políticos y autoridades públicas.

- Ritualismo administrativo expresado en una persistente cultura del trámite aún no superada en el fondo de la gestión de los servicios. De este modo, los aspectos administrativos compiten con los sustantivos, fomentando la permanencia de un sistema de relaciones procedimental y de cuestionable eficiencia y eficacia lo cual, en definitiva, duplica esfuerzos, neutraliza los canales de innovación y atrofia (distorsiona), en última instancia, el sentido de la función pública.

- Insuficiencias tácitas en las formas de gestionar los recursos humanos en la administración pública, todo lo cual obedece en parte a la existencia de un marco normativo anacrónico, inflexible y poco adaptable a los nuevos requerimientos del aparato público (Estatuto Administrativo — Ley nº 18.834).

- Ausencia de personal calificado en las competencias requeridas para la función pública.

- Fuertes restricciones legales en materia de organización, funciones y flexibilidad estructural (la crítica normalmente apuntó a la rigidez presente en la Ley de Bases Generales de Administración del Estado — Ley nº 19.575 — y a las respectivas Leyes Orgánicas Constitucionales de Servicios existentes).

- La transformación de la gestión se ve inhibida por las restricciones presupuestarias y la carencia de incentivos bien diseñados para mejorar los servicios públicos. Lo anterior dice relación tanto con el modelo de asignación presupuestaria que se basa más en insumos que en resultados obtenidos y por otro, al casi incuestionable y omnipresente rol que juega la Dirección de Presupuestos en la supervisión de la ejecución presupuestaria de cada institución pública.

- Centralismo extremo en las propuestas llevadas a cabo, lo cual se asocia a patrones de decisión jerárquica — formal que no permitirían romper el círculo de dependencia y el fomento de acciones más autónomas y responsables por parte de los servicios públicos.³⁸

- Por último, se observa que casi todos los entrevistados manifiestan que no habría existido en la práctica una “alta prioridad en la agenda de gobierno” de los temas relativos a modernizar el aparato público (en tal sentido, parece al menos paradójico que desde la publicación del Plan de Modernización donde el Presidente de la República reafirmaba “el compromiso por mejorar la gestión pública”, la percepción práctica de los involucrados a la ejecución del mismo sea tan divergente y alejada del “discurso”). La falta de voluntad política y del correspondiente apoyo de recursos al desafío son las opiniones más frecuentes de los actores.

Un tercer nivel de opiniones radica en la evaluación global que los entrevistados asignan a la experiencia modernizadora en los últimos años.

Al respecto, la mayoría considera que puede calificarse como “regular”, aunque se perciben avances positivos en varias esferas, algunos plantearon que inclusive “es hoy cuando el proceso recién comienza”. Reconocen de manera coincidente, que durante el período se avanzó en posicionar el discurso y la preocupación por modernizar la gestión pública, pero que gran parte de los resultados se habrían derivado de los liderazgos ejercidos de manera independiente por cada uno de los servicios en sus respectivos ámbitos de acción. En este mismo sentido, la evaluación que hacen del trabajo realizado por el Comité de Modernización durante su vida útil³⁹ oscila entre un 5,2 y 5,7 (en una escala de 1,0: mala a 7,0: excelente). Además, queda claro en los comentarios de los entrevistados que existen sentimientos encontrados: por un lado, se alaba la capacidad comunicacional del Comité que habría permitido posicionar un tema que no estaba inserto en la opinión pública ni en la agenda política (la figura de su Ex-Secretario Ejecutivo Sr. Claudio Orrego, goza de credibilidad en el sentido de convocar y predicar respecto a la necesidad de modernizar la gestión pública). Por otro, se reconoce la “falta de voluntad política” manifestada en mayores recursos al desafío y a la falta de un espacio crítico de articulación orgánica respecto a propuestas que emergieron en la particular experiencia de los servicios que fueron involucrándose al proceso (se argumentó que “faltó consistencia entre los hechos y el discurso” con una nula capacidad de levantar acuerdos de fondo, viables y creíbles en el espacio público).⁴⁰ Lo anterior dice relación con la premisa de que siempre “quedan cosas por hacer” y el desafío es encararlas en el corto y mediano plazo, toda vez que cambios sustantivos en el aparato público no se dan “del día a la mañana” sino que son producto de un largo recorrido y aprendizaje que genera frutos en el tiempo (sobre todo en lo relativo a la cultura presente en los servicios públicos).⁴¹

Por último, las principales recomendaciones que hacen los entrevistados cuando se les consulta sobre el instrumental sugerido para dirigir de manera adecuada procesos de transformación y fomentar una gestión óptima en los servicios públicos, son a grandes rasgos.

En el ámbito de las herramientas de gestión global:

- Categorizar y definir claramente productos, servicios, objetivos, usuarios y estándares de calidad mínimos para establecer sistemas de control de gestión y evaluación adecuados.
- Mejorar los canales de información y comunicación para imprimir una gestión transparente y de “cara a los ciudadanos” (y no a espaldas de ellos). Lo anterior es recomendado tanto al interior (con, para y a través de los funcionarios) como el exterior (ciudadanía, gobierno, opinión pública etc.).
- Verdaderos instrumentos de incentivo como elemento dinamizador y gatillador de mejoras en el trabajo. Lo anterior involucraría flexibilizar aún más la ejecución de recursos presupuestarios que le es asignada a

los servicios públicos y cuyo mediador fundamental (y en no pocas oportunidades, arbitrario) es la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.⁴²

En la esfera de las herramientas de gestión con las personas:

- Poner en el centro el liderazgo y las prácticas de trabajo en equipo.
- Potenciar la flexibilidad y rotación del personal (vertical, horizontal, transversal, funcional) dentro de los servicios y entre ellos.
- Descentralizar y delegar (en la medida de lo posible), otorgando y dotando de capacidades a las personas lo cual va de la mano con permitir adecuados niveles de autonomía frente al manejo de recursos y procesos.
- Ampliar la participación activa de los ciudadanos y funcionarios en la configuración moderna del servicio.

Reflexiones finales (a modo preliminar)

Así, luego de haber observado la opinión de los entrevistados queda la sensación que se está en presencia de variados y no pocos desafíos por delante. Se reconoce casi de manera explícita, que existe una “baja capacidad de innovación institucional” cuyo origen estructural lo encontramos en las serias rigideces en la esfera presupuestaria y normativa que rodean y definen el campo de acción “posible” de los servicios públicos. Al mismo tiempo, las herramientas de gestión definidas institucionalmente (como son los PMGs, los convenios de desempeño, la definición de planes estratégicos e indicadores de gestión) si bien son trasfondos interpretativos comunes, no responden a la heterogeneidad y polifuncionalidad de los servicios públicos dados sus diversos y a veces múltiples espacios de acción. De este modo las reglas o normas como basamentos a la acción administrativa no generan ni agregan valor alguno a las actividades desarrolladas (en el caso de los usuarios el impacto es, por decirlo de algún modo, menos que marginal) y se transforman a la larga en “informes que si no se hacen ni se cumplen los plazos establecidos se sanciona”, todo lo cual restringe aún más las posibilidades de aprendizaje de las organizaciones públicas. Visto de este modo, si bien el proceso descrito tiene la ventaja de la llamada “transición semántica” esto es que los servicios han ido incorporando crecientemente conceptos como “calidad, eficacia y eficiencia, y productividad”, entre otros, no ha podido romper con las ataduras necesarias para que el mejoramiento no sea un estado en el tiempo, sino que sea un proceso permanente de construcción y reconstrucción de legitimidad en las acciones desarrolladas, con un fiel apego a cumplir con las expectativas de todos los actores involucrados a fin de garantizar (en la práctica) el concepto de bienestar colectivo.

Finalmente, cuando los esfuerzos son tan dispersos y poco “conversados o consensuados” con quienes son los verdaderos protagonistas

(usuarios y funcionarios), se corre el peligro de no llegar a ninguna parte o, en el mejor de los casos, avanzar tres pasos y retroceder dos.⁴³ Visto de esta manera, es necesario redefinir el concepto de estrategia⁴⁴ como la capacidad de hacer gestión en un entorno inestable, impredecible y perturbador, donde las personas buscan a alguien que se haga cargo de la volatilidad e incertidumbre, donde la confianza sea una alternativa para refundar las tradicionales relaciones entre el Estado y la ciudadanía, donde nos sintamos llamados a construir comunidad y hacer reales esos grandes sueños⁴⁵ que poco a poco se han ido esfumando en nuevos formularios y barreras que casi indisolublemente han decidido quedarse entre nuestras instituciones.

Conclusiones, recomendaciones y desafíos

Conclusiones

A partir de los antecedentes presentados, es posible afirmar que el contexto en el que se desarrolló la llamada estrategia de modernización de la gestión pública en Chile podría subdividirse en dos grandes períodos. A saber:

1990 — 1994: donde se privilegió la nivelación de condiciones en el funcionamiento de la administración pública chilena (se incluye la mejora de remuneraciones del personal público; establecimiento de las metas ministeriales; fomento y estímulo a los servicios públicos en la introducción de mejoras al desempeño institucional; entre otros).

1994 — 2000: modernización de la gestión pública como eje incluido dentro de las prioridades de la agenda gubernamental. A su vez, de acuerdo al análisis desarrollado, es posible desagregarlo en dos etapas fundamentales:

- 1994 — 1996: primeras iniciativas piloto en materia de mejoramiento de servicios públicos: aprendizaje metodológico y generación de un lenguaje común.

- 1997 — 2000: definición y consolidación de la estrategia de modernización: Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública.⁴⁶

En este sentido, el programa de Gobierno del Presidente Frei definió a la modernización de la gestión pública como una de sus principales prioridades y fue consolidando una perspectiva “gerencialista”, que “rechazaba la idea de la gran reforma administrativa y concebía el cambio como un proceso gradual, compuesto de iniciativas parciales factibles de ser implementadas sin grandes modificaciones legales y donde los incentivos, las demandas y las orientaciones sobre los gestores institucionales jugaran un rol central” (Marcel, 1998).

Ahora bien, si en los hechos no existió una demanda explícita por parte de la ciudadanía ni presiones por mejorar el funcionamiento en la provisión de servicios públicos, es reconocible el hecho de que el gobierno de turno recogió las inquietudes en esta esfera y logró posicionar un tema que hasta entonces se mantenía sólo en el plano del discurso político. De tal modo, las iniciativas llevadas a cabo durante el período contemplado, fueron respondiendo de manera heterogénea y dispersa a los objetivos de un desafío como éste: centrar la gestión pública en las necesidades de los usuarios, avanzar en el tema de la transparencia y rendición de cuentas e incorporar criterios de racionalidad económica y técnica al uso de los recursos fiscales que manejan las instituciones gubernamentales.

Es así, como el proceso de modernización de la gestión pública en Chile obedeció a la categoría de los llamados cambios discontinuos donde no se cuestiona la lógica de acción dominante o la identidad propia de los servicios públicos en sus formas y actuaciones. Al observar los distintos componentes desarrollados en los nodos precedentes, queda la sensación de que en el caso chileno, los cambios obedecieron a la noción de “adaptación espontánea” (y muchas veces forzada desde la cúpula de gobierno), lo cual se refleja en los fuertes contrastes entre los esfuerzos realizados y la opinión de los múltiples actores involucrados (en especial los usuarios y los directivos públicos entrevistados). Al parecer, estaríamos frente a un proceso cuyo resultado fue el conservar de manera dinámica las patologías acumuladas en la burocracia pública bajo el maquillaje de cambios espontáneos e incrementales de carácter periférico y no sustantivo.⁴⁷

Seguimos entonces frente a servicios públicos que no renuevan en el fondo sus prácticas y vínculos dentro y fuera de las paredes que los cobijan. El usuario continúa sintiéndose como un forastero en una tierra extraña, donde la mera adaptación marginal de los servicios públicos es vista como insuficiente y poco comprometida. Sin embargo, estos factores son la oportunidad que se presenta para atacar los temas de fondo, recreando el tejido de confianza y apertura que permita acercar a los ciudadanos a la gestión de los servicios y a la articulación de sus prestaciones. No es de extrañar que los casos exitosos no sólo involucraron nuevas herramientas de gestión y tecnología, sino que colocaron en el centro de los esfuerzos el contacto permanente y fluido con quienes son depositarios esenciales de la función pública: los ciudadanos. Por tanto, la crítica se focaliza en la notable “ausencia” de procesos constantes y activos de participación de actores que permitan legitimar y facilitar las transformaciones necesarias para incorporar en la gestión pública una lógica de aprendizaje permanente para, con y a través de las personas, ya sean estas funcionarios, usuarios, autoridades políticas, empresarios, universidades, entre tantos otros.

Para alcanzar una fase de desarrollo más integral se requiere superar el enfoque hegemónico de considerar a las organizaciones públicas como la parte meramente instrumental del Poder Ejecutivo. Dicha observación se basa en que los servicios públicos son aún vistos como una prótesis del gobierno perfectamente articulada a través del engranaje mecánico de la legalidad, de tal modo que la burocracia estatal se concibe como la emanación organizativa de la racionalidad jurídica, dentro de un marco garantista que se complementa con una orientación eficientista, donde la racionalidad económica supera cualquier intento por incorporar infraestructuras administrativas que fomenten la adhesión e incorporación de funcionarios y ciudadanos a la toma de decisiones y a la gestión propia de la institución, generando una suerte de “babelismo” donde las lógicas de acción se contraponen unas a otras, y esto provoca una parálisis casi insuperable en la práctica cotidiana del quehacer público.⁴⁸

Un elemento que no debe escapar a lo desarrollado dice relación con que la modernización no es el resultado de la aplicación puramente técnica de principios generales de organización, ni de la incorporación de nuevas plataformas tecnológicas. En su sentido amplio, debiera reconocerse como parte de un posicionamiento institucional en permanente examen y aprendizaje, con una vinculación estrecha con el papel del Estado y la legitimidad democrática, aspectos que presuponen que la política y la administración no son compartimentos estancos. De este modo, supone reconocerla como algo más que un asunto técnico, relevando su dimensión política toda vez que la eficacia de un procedimiento o estructura no es inmutable y universal, y varía en función de las condicionantes en las que se aplica; en tal situación la “renovación estética” surte efectos de demostración en el corto plazo pero es inconsistente con proyecciones de mayor continuidad y suficiencia en el mediano y largo plazo. La paradoja entonces es tal vez reconocer que en algunos casos se hizo “eficientemente lo incorrecto”, esto es, que al poner en el centro de las preocupaciones las variables cuantitativas, financieras y de medición y control del gasto público en las instituciones se perdió de vista el norte final de las acciones que los servicios desempeñan en su compromiso con el bien común. Recordemos que las técnicas de gestión en la esfera pública no operan en un vacío valorativo, si a esto le agregamos que la mayoría de los problemas de origen siguen estando presentes, nos encontramos con la sorpresa de que “después de tanto andar, estamos en el mismo lugar”.

Es necesario asimilar que la racionalidad jurídica o financiera en el actual desarrollo del aparato público chileno está en consonancia con una administración que cumple el papel de un agente que se esfuerza en conservar el *statu quo* en una sociedad que se supone estable, mientras que la racionalidad de gestión se corresponde con una administración que

asume el rol de agente de cambio en una sociedad en constante flujo de transformación.⁴⁹

La ciudadanía (salvo algunas excepciones) continua siendo un conjunto de inválidos frente a la “buena voluntad” de los funcionarios y servicios públicos. Si bien, la lógica de moda de definir al usuario como “cliente” y, por tanto, como titular del derecho a una prestación material específica e individualizada — cuyo incumplimiento debería ser compensado —, ha sido un elemento de interesantes efectos en materia de Cartas de Derechos Ciudadanos o Compromisos con los beneficiarios, aún no logra incorporar integralmente al ciudadano común como agente partícipe de la acción pública.

Los desafíos y las propuestas: por un modelo de gestión pública dinámico y comprometido a escala humana (capital social como eje del nuevo desafío)

Quisiera finalizar presentando un cúmulo de ideas o propuestas que surgen de la natural “integración de componentes” de la red de información que configura y sostiene este estudio. En primer lugar (y como es obvio), parece necesario a la luz de los resultados y la experiencia desarrollada en Chile, posicionar el debate sobre la necesidad de contar con un nuevo marco normativo más acorde con las tareas propias de un gobierno moderno. Esto está vinculado a la modificación sustantiva de dos cuerpos legales que más que facilitar el proceso descrito, lo han entorpecido: la Ley nº 18.575 de Bases Generales de Administración del Estado, y la Ley nº 18.834 sobre Estatuto Administrativo. Ambas normativas, por su rigidez y obsolescencia, han ido transformándose en fuertes barreras al mejoramiento del aparato público en pro de mayores niveles de flexibilidad y adecuación a las cambiantes circunstancias sociales, políticas y económicas que ha experimentado el país en los últimos años.

Por otro lado, aún en el plano de las modificaciones estructurales y normativas, se hace necesario avanzar en los siguientes aspectos:

a) La necesidad de contar con un Estado fuerte, ágil, flexible, oportuno y “sin grasa”; con prestigio y legitimidad en la ciudadanía, de modo que ésta se vea realmente convocada a participar en la gestión de los servicios públicos. Esto requiere de componentes gubernamentales que potencien un sistema de funcionamiento “socialmente integrador”, que proporcione equilibrio y coherencia a las estrategias de provisión de servicios y bienes, y que limite o erradique las tendencias a la segregación social o exclusión de cualquier tipo. Lo anterior supone un gran esfuerzo de apertura de los servicios públicos hacia la sociedad, ya no como meros articuladores de la demanda social, sino como dimensiones complementarias

que sustentan la esencia (en última instancia) del quehacer público: los servicios públicos y la ciudadanía son las dos caras de una misma moneda, que deben ser integrados como una red o tejido de apoyo recíproco y mutuamente incluyente.

b) Se requiere avanzar en la reducción del número de ministerios actualmente existentes ya que esto puede ser una gran contribución a darle mayor racionalidad y coherencia al accionar estatal (reduciendo al mismo tiempo el fenómeno de multiprincipalidad de agentes y la reducción de los costos de transacción e información para con los usuarios del sistema). Lo anterior se fundamenta en que, menos ministros con miradas más omnicomprendivas debieran redundar en mayor coordinación de las políticas públicas, y más eficaz focalización de su intervención.⁵⁰

c) Uno de los desafíos más importantes en estas materias consiste en “descentralizar” las acciones de modernización de la gestión pública en el futuro, ya que justamente donde más problemas existen (y donde más se ha notado la carencia de esfuerzos sistemáticos) es a nivel local, en las diversas municipalidades existentes en Chile. Esto presupone que también exista una política de modernización y fortalecimiento institucional a nivel de los gobiernos regionales (Intendencias) y provinciales (Gobernaciones). Recordemos que al observar la experiencia, uno de los terrenos más olvidados (y con más pobres resultados) por la estrategia modernizadora es el ámbito de los gobiernos subnacionales.

d) Profundas modificaciones en el marco de manejo de recursos humanos, para lo cual se requiere modificar los incentivos perversos que están vigentes en el marco legal existente. La idea de fondo, es avanzar a un sistema “meritocrático” que permita dignificar la función pública y la vocación de servicio público, aumentando las remuneraciones en estricto apego al desempeño y flexibilizando las normas relativas a la estabilidad laboral (pasar de la noción de “inamovilidad” a “empleabilidad”).

e) Además, se hace necesario contar con instrumentos legales que faciliten el cumplimiento de los compromisos que son definidos para con los usuarios por los servicios públicos. Esto dice relación con la generación de mecanismos que garanticen la adecuada y oportuna respuesta al ciudadano, la satisfacción de sus requerimientos, la celeridad de sus trámites y la posibilidad de recompensarlo en caso de no cumplimiento. Lo anterior está ligado a fomentar el “control ciudadano” de las instituciones, materias en las que aún no se han establecido iniciativas latamente discutidas como son: los tribunales y procedimientos sobre lo contencioso administrativo y el llamado *ombudsman* o defensor del pueblo.

Por otra parte, se hace necesario para pasar a una fase de consolidación de los dispersos esfuerzos modernizadores, el superar la ambigüedad en materia de política pública vinculada a los temas de gestión y desarrollo

de la administración pública. Al respecto conviene señalar la opinión de Ex-Secretario Ejecutivo del Comité de Modernización en relación a la falta de un marco institucional y apoyo político en estas materias: “A pesar de que el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública fue creado por el Presidente y está compuesto por los ministerios más importantes del gobierno (Hacienda, Presidencia, Interior, Trabajo, Economía), lo cierto es que éste no tiene la radicación institucional que le permita llevar a cabo en forma óptima su tarea, al menos por las siguientes razones: a) en la práctica está lejos del Presidente; b) su coordinador (Secretario Ejecutivo) tiene rango de jefe de división, no es un ministro; c) demasiados responsables al final también significa ninguno; d) precariedad de medios, tanto financieros, humanos y jurídicos”⁵¹

De ahí que parezca necesario el revitalizar la idea de contar con una institucionalidad que permita enfrentar los retos que impone un constante mejoramiento del aparato público, a través de la creación de un organismo que concentre las tareas vinculadas al desarrollo permanente de la administración pública chilena. Al respecto, conviene señalar la exitosa experiencia de la Escuela de Administración Pública de Francia (ENA) o el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en España, que funciona en coordinación directa con el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), o el caso de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) de Brasil. Visto de este punto de vista se proponen dos alternativas:

- La creación de un **Instituto de Servicio Civil** de carácter autónomo, que se responsabilice por capacitar y articular las iniciativas de formación de funcionarios públicos en todos los niveles de la administración pública, con criterios de selectividad, pertinencia, actualización y de manera descentralizada (a fin de fomentar avances en los gobiernos subnacionales). Asimismo, debiera desarrollar estudios y metodologías de mejoramiento de la gestión pública en coordinación con las universidades y otras organizaciones afines, con una perspectiva de largo plazo, continuidad y adaptación a los nuevos enfoques y teorías en materia de administración pública.⁵²

- La creación de una institución de carácter ministerial (o por lo menos, como subsecretaría) que se encargue de diseñar, coordinar e implementar una política permanente de mejoramiento del aparato gubernamental y del manejo de un sistema integral de recursos humanos, posibilitando reducir la uniformidad de estructuras y procesos de acuerdo a la realidad de cada servicio público en particular (evitando homogeneizar la diversidad y fomentando innovaciones acordes con las necesidades propias de cada repartición). Dicha institución será responsable por generar y desarrollar la política de *management* público, lo cual debiera incluir el manejo del sistema de gerencia pública, la regulación de los planes de

carrera funcionaria en base a mérito, evaluar periódicamente y orientar a los servicios en materia de personal y técnicas de mejoramiento con el basamento en la lógica de aprendizaje, y que sirva de antesala para la participación activa de los distintos actores (organizaciones sociales, empresariales, gremiales, universitarias) en los procesos de cambio del sector público. Entre sus principales desafíos podemos mencionar:

- Rediseño y adecuación de los órganos centrales de administración desde un enfoque de renovación permanente de las estructuras, perfiles y diseño de puestos de trabajo.

- Transformar los procesos de asignación de recursos y de gestión presupuestaria en colaboración con la Dirección de Presupuestos.

- Desarrollar efectivos instrumentos de evaluación imparcial, transparente y abierta a la ciudadanía.

- Velar por la idoneidad de los directivos y funcionarios públicos a través de mecanismos de acceso flexibles, procesos de selección fuertemente tecnificados y transparentes, y sistemas adecuados de recompensa, desarrollo y remoción en un marco de responsabilidad por resultados y mérito.

- Flexibilizar la gestión de recursos humanos.

- Configurar una tipología plural de reparticiones (recordemos que la realidad administrativa es heterogénea y diversa. En ella encontramos actividad reguladora, prestadora y promotora, por tanto, es necesario diseñar organizaciones que puedan innovar en entornos de extrema fluidez y conservar la esencia de la función pública).

- Configurar el cambio como un proceso, pero clarificando previamente el modelo consensuado en el diseño y la ejecución con los principales protagonistas de la acción pública, fortaleciendo una red de compromisos estables y cooperativos.

Es así, como la evidencia presentada nos hace pensar que el avanzar en las llamadas “destrezas relacionales” permitirían hacernos conscientes de que la tarea por mejorar la gestión pública de manera permanente no es sólo la responsabilidad de un comité o de un grupo de personas técnicamente idóneas, sino que supone un espacio de reflexión permanente donde se privilegie la gestión participativa, se facilite el aprendizaje de las personas que conforman las instituciones públicas (tanto en la esfera de los funcionarios como los usuarios) y por ende, se reconozca que en última instancia toda organización está constituida por seres humanos que no sólo trabajan sino que operan en base a emociones (como dinámicas corporales que especifican los dominios de acción en que nos movemos). Si queremos convivir en un contexto de servicios públicos adaptables y sensibles a las múltiples necesidades sociales, que respondan de manera adecuada a éstas y que expandan su campo de acción al deseo de incorporar

al ciudadano, es necesario cambiar el “lenguajear” del espacio relacional en el que opera la gestión pública.

“En efecto, el lenguaje, como fenómeno que nos involucra como seres vivos y, por tanto, como un fenómeno biológico que se origina en nuestra historia evolutiva, consiste en un operar recurrente, en coordinaciones de coordinaciones conductuales consensuales. De esto resulta que las palabras son nodos en redes de coordinación de acciones, no representantes abstractos de una realidad independiente de nuestro quehacer. Es por esto que las palabras no son inocuas y no da lo mismo que usemos una u otra en una situación determinada. Las palabras que usamos no sólo revelan nuestro pensar sino que proyectan el curso de nuestro quehacer. Ocurre, sin embargo, que el dominio en que se dan las acciones que las palabras coordinan no es siempre aparente en un discurso, y hay que esperar el devenir del vivir para saberlo. Pero no es esto último lo que quiero destacar, sino que el contenido del conversar en una comunidad no es inocuo para esa comunidad porque arrastra su quehacer” (Maturana, 1989).

“En este sentido, la ciudadanía implica una ampliación del espacio público frente a la fuerza centrífuga que hoy tiene el espacio privado, de manera de crear más sociedad, una conciencia más difundida sobre las responsabilidades de los individuos y los grupos respecto del conjunto de la organización social, espacios de deliberación y formación de acuerdos entre ciudadanos, y participación directa de ellos en la creación y disfrute de “bienes y servicios públicos” y “bienes de valor social”(…) El fortalecimiento de la ciudadanía como participación efectiva de los actores sociales en los asuntos públicos es esencial para enfrentar el deterioro de la cohesión social. En efecto, todas las sociedades de la región vienen experimentando, con mayor o menor intensidad, una pérdida de sentido de pertenencia de las personas a la sociedad, de identidad con propósitos colectivos y de desarrollo de lazos de solidaridad. Este hecho destaca la importancia de fomentar lazos de solidaridad, desde el Estado o desde la propia sociedad civil. Significa que “lo público” debe ser visualizado como el espacio de los intereses colectivos más que como “lo estatal” (...) que permita fortalecer una cultura de la convivencia y desarrollo colectivo, basada en la tolerancia frente a la diferencia y en la solución negociada de los conflictos”(CEPAL, 2000).

Es así, como la modernización de la gestión pública debiera ser entendida como un proceso permanente de rearticulación y rediseño de las relaciones entre los actores involucrados a la esfera estatal, a partir de una lógica que fortalezca a las instituciones desde la óptica del aprendizaje

organizacional y el incremento del capital social en el sentido de fortalecer la generación de espacios de confianza y apertura entre los servicios públicos y los ciudadanos. Lo anterior supone la generación de estrechos vínculos entre la sociedad civil, el sector público y la esfera privada, todo lo cual pasa por reconocer abiertamente que “la calidad de la gestión pública se juega en la ventanilla de atención” y que para ello es menester incorporar a los funcionarios públicos y a los usuarios en la creación de valor público sobre la base de principios y valores compartidos, en un contexto de participación democrática que posibilite la superación de la conocida paradoja del “yo participo, tú participas, él participa, nosotros participamos, vosotros participáis... ellos deciden”.

Ese es el desafío... Esa es la gran oportunidad que se nos abre a la entrada de un nuevo milenio, para mejorar la gestión pública y posicionarla como eje articulador del desarrollo. En última instancia, para saber que queremos cambiar en el aparato público, debemos preguntarnos por lo que queremos conservar de él y en ese contexto, al conservar lo fundamental (que suponemos es el “bienestar de la sociedad como totalidad”) abrimos espacio para que todo cambie en torno a lo que se conserva y de este modo, se facilitan los procesos que fomentan la innovación y la adaptación permanente de los servicios públicos en su relación sistémica con las esferas del quehacer político, social, cultural y económico de la comunidad en la que se insertan y evolucionan.

Apuntes

¹ El presente trabajo corresponde a la versión resumida del Estudio de Caso “Modernización de la Gestión Pública. El Caso Chileno (1994-2000)” y fue preparado especialmente para ser presentado en el Curso “Reforma Gerencial en Países Iberoamericanos” organizado por la Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas (IBERGOP) — Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), Brasilia — Brasil, entre el 18 de febrero al 1 de marzo de 2002. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión de ningún tipo, son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a las instituciones en las que se ha desempeñado. Prohibida su reproducción total o parcial sin citar la fuente.

El autor agradece los comentarios, sugerencias e ideas de Carlos Vignolo, Sergio Spoerer y Koldo Echebarría.

² Se plantea que “han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas. Sin un Estado eficaz el desarrollo es imposible” (Banco Mundial, 1997: 26).

³ MOORE, Mark H. (1998), *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Editorial Paidós.

- ⁴ Programa de Gobierno (Patricio Aylwin), Concertación de Partidos por la Democracia. Santiago de Chile.
- ⁵ Véase el documento “Bases para un Diagnóstico de la Administración Pública Chilena en la Transición Democrática y Líneas de Acción para la Modernización de Su Gestión”, Programa de Desarrollo de la Capacidad de Gestión Pública (MDP), Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD). Informe de Misión, Julio, 4 de 1990. En este se despliega la opinión y evaluación sobre la situación de la administración pública chilena al comienzo del gobierno de don Patricio Aylwin Azócar, definiendo las principales problemáticas detectadas y algunas medidas para superarlas. Dicha misión estuvo compuesta por los consultores internacionales Sres. Charles Downs (Jefe de Misión), Mauro Brusa y Carlos Losada, y por los consultores nacionales Sres. José Alvarez, Roberto Mayorga, Mario Valdivia y Carlos Vignolo.
- ⁶ Se apela además a que a partir del año 1974 bajo la dictadura militar, la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA) llevó a cabo la llamada “Reforma Estructural” en donde encontramos algunos aspectos relevantes como fueron: el sobredimensionamiento del aparato público, la duplicidad e interferencia de funciones, la materialización del principio de subsidiariedad, la reforma funcional (en cuanto a métodos, procedimientos, sistemas de información y apoyo), la regionalización del Estado y la municipalización de los principales servicios sociales (salud y educación). Cabe destacar que según cifras estimadas por la misma Misión, la reducción de personal público fue de 241.000 empleados en 1976 a 131.000 en 1984 (adicionalmente, el gasto corriente se redujo de un 30,1% en 1984, a un 22,9% en 1988).
- ⁷ Este elemento pareciera responder principalmente a una cultura autoritaria bastante asentada en la esfera de los servicios públicos y llevada al extremo (en la lógica del sometimiento) durante los años 80.
- Paralelamente, se explicitan una serie de factores de amarre y rigidez heredados en el cambio desde la dictadura militar al régimen democrático, entre ellos figuran: la fijación del presupuesto para el primer año del nuevo gobierno; congelación de las plantas de personal; limitación de los nombramientos políticos o de exclusiva confianza; y sanciones a través de un conjunto de normas legales y administrativas que restan flexibilidad a la gestión pública.
- ⁸ En este sentido tal vez convenga citar un fragmento del mensaje presidencial de don Patricio Aylwin en el inicio de la legislatura ordinaria del Congreso Nacional en Valparaíso el 21 de mayo de 1993: “Tengo la convicción de que la Administración Pública chilena es honesta y proba. Podrá tildársela de lenta, engorrosa, tramitadora a veces y aún, en muchos casos, ineficiente; pero no de falta de honradez... (...) Es indudable que el aparato administrativo del Estado chileno requiere una modernización, para ponerlo más a tono con las necesidades y urgencias del mundo contemporáneo y hacerlo más ágil, capaz, responsable y eficiente. No es ésta tarea fácil, ni se cumpliría anunciando “reformas” más o menos espectaculares. Desburocratizar no es sólo disminuir funcionarios, que en muchos casos son menos de los que se requieren. Es necesario, sobre todo, agilizar la función pública, dignificar, estimular el mérito y la iniciativa, agilizar los procedimientos y establecer parámetros estrictos de responsabilidad. Mi gobierno está trabajando en los estudios pertinentes y espera lograr conclusiones realistas y positivas que pueda legar al futuro gobierno un aporte útil en esta importante y delicada materia...” (Nótese que se deja de manifiesto que en materia de modernización de la gestión pública, las prioridades no eran las más altas y ya se pensaba en heredar el desafío a la administración siguiente).
- ⁹ Junto a las líneas de acción propuestas se argumentaba de la siguiente manera la necesidad de modernizar el aparato público: “No se conoce el caso de ningún país que haya logrado avanzar sustancialmente en la profundización de la democracia, la superación del subdesarrollo y de la pobreza, sin una adecuación y un protagonismo claro de su gestión

estatal. No somos nostálgicos del Estado intervencionista del pasado, pero rechazamos rotundamente la visión neoliberal ideologizada que ve en él un mal necesario, cuyo rol debe ser reducido al mínimo (...) El Estado cumple hoy nuevas funciones. Adecuar la gestión pública a ese nuevo rol no equivale a desmantelar el Estado, sino a transitar gradual y sostenidamente, a partir de las bases consolidadas durante el gobierno del Presidente Aylwin, hacia un estilo de gestión estatal y gubernamental efectivamente moderno”. Bases programáticas, página 133.

- ¹⁰ Dicho Comité estaba constituido originalmente, por los Ministros del Interior, de Hacienda y Secretario General de la Presidencia (éste último en calidad de presidente). Su estructura contaba con una Secretaría Ejecutiva y una Secretaría Técnica integrada por especialistas en materias de gestión y desarrollo organizacional. Al mismo tiempo dentro del propio Ministerio Secretaría General de la Presidencia (MINSEGPRES) existe una división de modernización que al mismo tiempo era dirigida por el mismo Secretario Ejecutivo del Comité.
- ¹¹ Instructivo Presidencial del 6 de diciembre de 1994 que Crea el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. MINSEGPRES (D. EJEC) n° 012.
- ¹² En entrevista realizada a Claudio Orrego, Ex-Secretario Ejecutivo del Comité en julio del presente año, declaraba que estos aspectos eran los que le provocaban cierta “sensación de que quedaron muchos asuntos pendientes” y que lamentablemente, no contó “con todo el apoyo que hubiese querido para avanzar de mejor manera”. Sobre el particular, véase el Balance 1994-2000 del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (páginas 11-14).
- ¹³ Fernando Flores señala que el término diseño se usa para “denominar todas las prácticas cuyo propósito es anticipar (o resolver) quiebres”, o dicho de otro modo, “supone la práctica interpretativa de producir un discurso para administrar los tipos recurrentes de quiebres que impregnan las prácticas humanas”. De allí, que el diseño no sea un tema trivial sino que fundamental en cualquier tarea que involucre mejorar de manera sustantiva las prácticas y efectividad de las organizaciones. Véase FLORES, Fernando. (1989) “Inventando la empresa del siglo XXI”, *Colección Hachette Comunicaciones*, (54-69).
- ¹⁴ Ya en 1995, se expresaba que “los avances habidos durante los últimos años en este campo sólo han tenido un carácter parcial y fragmentario, surgiendo de iniciativas de determinados jefes de servicios con clara vocación y experiencia en una gestión moderna orientada por resultados”. Para mayor información consultar el documento “Modernización de la Gestión Pública. Reunión de Trabajo” del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, 16 de diciembre de 1994.
- ¹⁵ Los PMGs (Ley n° 19.553) buscan incentivar el mejoramiento de la gestión en las instituciones públicas y lograr mayor eficiencia y eficacia de sus resultados, mediante la suscripción de compromisos de desempeño que premian con un incentivo económico institucional el cumplimiento de objetivos de gestión anual. Este programa se traduce en un compromiso de desempeño, el cual se formaliza mediante un Decreto Supremo en que se establece una serie de objetivos de gestión, ponderados según su importancia relativa y cuyo grado de cumplimiento se mide mediante uno o más indicadores de gestión asociados a cada objetivo. El grado de cumplimiento global otorga el derecho a un incremento por desempeño institucional para todo el personal del servicio en sus remuneraciones durante el año siguiente, pagadero acumulativamente cada tres meses, de un:
- 3% de la remuneración mensual, si el grado de cumplimiento del servicio es mayor o igual a un 90%;
 - 1,5% de la remuneración mensual, si el grado de cumplimiento es mayor o igual a un 75% e inferior al 90%; y
 - 0%, si el grado de cumplimiento es menor al 75%.
- ¹⁶ Para mayor información sobre estos y otros resultados o avances consultar el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública (1997-2000). El Estado al Servicio de la Gente; y el Balance 1994-2000.

- ¹⁷ Nótese que el solo hecho de definir un marco orientador a la estrategia de modernización involucra en sí el establecimiento de un determinado “diseño” o plan de acción con fuertes dosis de pragmatismo, cuyo basamento lo encontramos en las experiencias piloto que desde 1993 comenzaron a desarrollarse en algunos servicios públicos. Además, como dice Flores (1989), “la eficacia de un trabajo de diseño, y de una teoría como base para un diseño, ha de valorarse dentro del contexto de las consecuencias de la intervención” (en la perspectiva que considera a las organizaciones como estructuras para la coordinación social de la acción), por tanto, “implica siempre una intervención en las prácticas, quiebres y posibilidades ya existentes”. De este modo, el diseño de la estrategia modernizadora será la prueba de validación de la interpretación que se tenga y haga sobre la situación en que se encontraría el aparato público.
- ¹⁸ En este plan se establece claramente que el principal norte del desafío modernizador es optimizar la calidad de atención al usuario para lo cual implicaría ocuparse de las modalidades y contenido de las prestaciones, la planificación de sus actividades y los resultados de las mismas. Además, se deja consignado que “la aspiración gubernamental es conferir un carácter participativo a la modernización” lo cual supone impulsarla en acuerdo a la “formación de instancias de coordinación e interlocución” entre las “reparticiones públicas, funcionarios, representantes del ámbito privado, el mundo académico y político, y el conjunto de la sociedad civil” (Plan Estratégico, 1997: 13-14).
- ¹⁹ A estos objetivos se suman ciertos aspectos innovadores que permitirían asumir este “complejo proceso, gradual y de largo plazo”. El énfasis en tal sentido apuntaba a: incorporar una visión estratégica; dignificar la función pública; orientar la acción a la obtención de resultados y hacia el usuario final de los servicios; descentralizar la gestión; flexibilizar el manejo de los recursos involucrados y fomentar sistemas de estímulo e incentivos a la innovación y creatividad en las reparticiones.
- ²⁰ El Acuerdo Gobierno — Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) fue firmado el 5 de octubre de 1997 y en este se plantean una política salarial ligada a desempeño, a la responsabilidad y a la calidad del trabajo realizado; políticas de capacitación y entrenamiento laboral acordes con los desafíos que representan el desarrollo del país y las políticas de modernización; y el mejoramiento del clima laboral y las condiciones de trabajo (se destaca el compromiso por mejorar los mecanismos de ascenso y movilidad vertical y horizontal a través de concursos basados en el mérito; un plan de retiro anticipado y otros beneficios sociales adicionales). El acuerdo tuvo una vigencia de dos años a partir del 1^o de enero de 1998.
- ²¹ Al respecto, el Comité elaboró un proyecto que proponía un sistema integral de Gerencia Pública que no alcanzó a concebirse durante el gobierno de Frei. Sin embargo, en el Balance de modernización mencionado se afirmaba que “el proyecto servirá de base para las políticas que se adopten al respecto en el tercer gobierno de la Concertación”. Conviene señalar que en la actualidad el tema ha vuelto al debate público producto del escándalo de los pagos por concepto de indemnización a altos directivos de empresas públicas. Se pueden consultar los artículos de Mario Waissbluth en el diario La Tercera del 5 de octubre de 2000, y otros en el Diario Financiero del 20 de octubre de 2000, páginas 34 y 35. Por otra parte, dada la importancia de este tema se deja de manifiesto que, si bien en materia de gestión pública cada vez se hace más necesario implementar un sistema de estas características en un país como Chile, que al parecer ha alcanzado una “fase de meseta” en materia de modernización, queda fuera de las ambiciones del presente estudio profundizar en él dado que en sí constituye un ámbito muy amplio de discusión, y al respecto existe un variado abanico de investigaciones y propuestas.
- ²² Entre 1994 y 1999 se incrementaron los recursos institucionales destinados a este ítem de un 0,4% a un 1%.
- ²³ La duración de este programa fue de un año calendario, e incluyó asistencia a clases teóricas y prácticas. La malla curricular se preparó pensando en un público objetivo de

directores de servicios o gerentes de empresas públicas, por lo que se procuró especialmente desarrollar habilidades gerenciales, sin descuidar la actualización de los conocimientos técnicos en materia de gestión organizacional. El Comité Interministerial mencionado actuó como contraparte de las instituciones académicas involucradas (Universidad de Barcelona y el Instituto IEDE de España), velando porque el diseño de los contenidos concordara con los requerimientos de capacitación definidos y coordinando el proceso de selección de los alumnos. Es así, como dichos contenidos se dividieron en tres módulos: a) visión estratégica y gestión del cambio; b) áreas funcionales de la gestión; y c) liderazgo y habilidades directivas.

- ²⁴ Este proyecto tuvo como propósito racionalizar, simplificar o eventualmente, eliminar trámites de demanda masiva. Además, la iniciativa fue respaldada por el instructivo presidencial nº 041 sobre Simplificación de Trámites y Establecimiento de Cartas de Derechos Ciudadanos, de 1999.
- ²⁵ Una de las premisas del presente estudio es explorar y discutir nuevas ideas sobre el llamado “proceso de aprendizaje organizacional”. En tal sentido, en 1998 se efectuó una encuesta a 53 servicios que participaron en el concurso y a 54 que se marginaron de él, para medir sus percepciones al respecto. El 96% consideró que el premio es una experiencia útil; el 34% señaló que “era una herramienta de aprendizaje” y el 25% que contribuye a mejorar la calidad de la gestión (Balance, 2000).
- ²⁶ Esta distinción fue creada con el propósito de “promover el reconocimiento, difusión y replicabilidad de soluciones creativas y novedosas, ejecutadas por las instituciones del Estado o servicios, departamentos, unidades o secciones dependientes”. La evaluación era realizada por un panel de expertos y los criterios aplicados fueron: grado de novedad en el ámbito nacional; el impacto al interior de la institución o (preferentemente) en la ciudadanía; la sustentabilidad en el tiempo y la posibilidad de replicabilidad. Nótese que a diferencia del premio a la calidad, se premian fundamentalmente las iniciativas y no las instituciones donde estas son desarrolladas.
- ²⁷ A principios de 2000, 72 de los 115 servicios incluidos en la Ley de Presupuestos cuentan con esta unidad.
- ²⁸ Esta iniciativa entró en operación en 1997 y a la fecha ha permitido evaluar programas por un monto cercano a los US\$ 1.545 millones. Los productos del mismo son los documentos que contienen los resultados de la evaluación hecha al programa sometido a evaluación, que han sido entregados a las Comisiones de Hacienda de la Cámara de Diputados y del Senado, como un antecedente para la discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos de la Nación. Con este programa se ha dado cumplimiento al protocolo de acuerdo suscrito entre la Comisión Mixta de Presupuestos y el Ministerio de Hacienda en 1996, 1997 y 1998.
- ²⁹ Los servicios comprometidos a esta iniciativa fueron: Dirección del Trabajo, Fondo Nacional de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Fondo Nacional de Salud (FONASA), Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), Servicio de Impuestos Internos (SII), y el Servicio de Salud Valparaíso.
- ³⁰ Las dimensiones clásicas abordadas para medir el desempeño institucional en términos de evaluación e indicadores son: economía (que permite medir la capacidad de un servicio para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros necesarios para el adecuado cumplimiento de su misión institucional); eficacia (que corresponde al grado de cumplimiento de los objetivos planteados con independencia de los recursos asignados para tal efecto); eficiencia (que mide la relación entre los insumos utilizados para generar un bien y/o servicio y la producción física o nivel alcanzado de éste); y calidad (que permite observar la capacidad del servicio para responder en forma rápida, directa y oportuna a las necesidades de los usuarios en términos de accesibilidad, precisión en la entrega, comodidad y cortesía en la atención otorgada).

- ³¹ Desafortunadamente, la aplicación de esta herramienta de gestión ha venido generando “incentivos perversos” ya que existiría un fenómeno de tratar de confeccionar e imponer indicadores a un gran número de actividades o hechos en los que se pierde el foco central y la utilidad misma del instrumento. Esto es, que los servicios han comenzado a diseñar indicadores poco relevantes en materia de gestión, orientándose casi exclusivamente a variables cuantitativas con un sesgo de exageración que “ritualiza” y provoca “fugaz” de esfuerzos en tal sentido. Al respecto Mario Weissbluth (1998) ha planteado que hay que tener cuidado “con caer en la trampa de ponerle números a lo fácil en vez de a lo necesario” y además, que “no se puede exigir ponerle números a aquello que es intrínsecamente cualitativo”; por otra parte señala que los indicadores “debieran hacerse públicos en vez de convertirse sólo en formularios que hay que llenar para ser enviados al Ministerio de Hacienda”. En la práctica, esta última advertencia (lamentablemente) se ha transformado en una realidad palpable en la actualidad, sobretudo en lo que sucede con la confección y presentación de los PMGs en un número no menor de reparticiones públicas.
- ³² Según el Balance 1994-2000, se habrían registrado “importantes avances jurídicos en materia de gestión municipal, atribuciones del Consejo Municipal y participación local”. Además, se plantea que se diseñaron y ejecutaron 383 compromisos de desconcentración y se generaron nuevos instrumentos de inversión regional (Inversiones Regionales de Asignación Local — IRAL, Convenios de Programación y el Primer Concurso de Concesiones Regionales). No obstante, si bien entre 1990 y 1999 se registran cambios en las atribuciones acerca de las decisiones de inversión pública en regiones de un 14% a un 45%, entre otros avances de relevancia en materia de descentralización y desconcentración, nos parece que esta es una de las esferas donde más se observan tareas pendientes ya que todas y cada una de las iniciativas ejecutadas o en actual desarrollo parecen insuficientes para avanzar de manera concreta, toda vez que el proceso de modernización tuvo un notorio carácter centralista y muchas veces, autorreferente.
- ³³ Entre las leyes reguladoras promovidas durante el período encontramos principalmente: La Ley nº 19.603 que “Modifica la Ley Orgánica de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles y la Ley General de Servicios Eléctricos”; la Ley nº 19.610 que “Fortalece las atribuciones de la Fiscalía Nacional Económica”; la Ley nº 19.549 que “Modifica el régimen jurídico aplicable al sector de servicios sanitarios”; la Ley nº 19.542 que “Moderniza el sector portuario estatal”; la Ley nº 19.496 que “Establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores”; y la Ley nº 19.479 que “Introduce modificaciones a la Ordenanza y a la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Aduanas”.
- ³⁴ Ver Decreto Supremo publicado en el Diario Oficial el 26 de junio de 1999. Al respecto, cabe destacar que el 7 de enero de 2000, la Contraloría General de la República marcó un hito al materializar el acto de toma de razón en forma electrónica, al efectuar dicho trámite con una resolución dictada por el Director del SII.
- ³⁵ Se espera la consolidación de ésta iniciativa durante el año 2000, tras la publicación del Decreto Supremo nº 5.996 del Ministerio del Interior, el 12 de noviembre de 1999. Según estimaciones permitiría ahorrar alrededor de US\$ 60 millones en cinco años.
- ³⁶ Las entrevistas fueron realizadas entre abril y octubre de 2000. Se privilegió el uso de “entrevistas tipo de carácter semiestructurado”, lo cual en la práctica permitió que en algunos tópicos los entrevistados se pudiesen expresar libremente (cuando fuese necesario). Por otro lado, la idea también fue contrastar la opinión de personas vinculadas al Comité de Modernización (específicamente, el señor Héctor Oyarce, quien es asesor permanente de este organismo y el señor Claudio Orrego, Ex-Secretario Ejecutivo del mencionado Comité y actual Biministro de Vivienda y Bienes Nacionales. Además, se contó con la colaboración de Ramón Figueroa, Ex-Subdirector de la Oficina de Racionalización y Función Pública de la Dirección de Presupuesto y actual asesor del Ministerio de Hacienda) con la opinión de actuales o ex-directores de servicios públicos:

Benjamín Schütz y Juan Francisco Sánchez, Subdirectores de Fiscalización y Estudios respectivamente, del Servicio de Impuestos Internos; y Rony Lenz, Ex-Director del Fondo Nacional de Salud.

- ³⁷ Se deja claro que la mezcla final entre la opinión de los entrevistados y la propia, plasmada en las siguientes líneas, se vincula más a la de un “observador activo” que interpreta los planteamientos de los entrevistados desde una noción de “objetividad entre paréntesis” (Maturana, 1989). Por lo tanto, distinguir entre las ideas y explicaciones dadas por los entrevistados y la interpretación propia puede dar lugar a ciertas confusiones (como plantea Maturana: “Si alguien dice algo, yo escucho algo pero lo que escucho está determinado en mí. El que escucha determina lo que escucha, no el que habla.”). Al respecto, y para evitar eventuales “distorsiones” de contenido, le propongo al lector que al enfrentar el texto piense en la “conversación” en la que dichas ideas pueden haber surgido.
- ³⁸ Un tema recurrente es el del rol que le compete a la Contraloría General de la República en el ejercicio de sus potestades, que en no pocas oportunidades retrasa y dilapida las iniciativas de gestión llevadas a cabo por los directivos públicos. Lo anterior se refleja en que esta institución (que según el artículo n.º 87 de la Constitución Política) ejerce “el control de la legalidad de los actos de la Administración” (de manera ex-ante) y al mismo tiempo, fiscaliza “el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco” y examina “las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades” de acuerdo a lo establecido en el marco de la contabilidad general de la nación. Además, la crítica se orienta a que en la práctica no se Sestarían evaluando de manera sustantiva las intervenciones públicas desde una perspectiva ligada a la auditoría del desempeño (como en la esfera privada), sino que el enfoque iría ligado básicamente al estricto cumplimiento de normas legales o prácticas administrativas, que no siempre dicen relación con la búsqueda de eficiencia en materia de gestión. La orientación moderna entonces, está involucrada a avanzar en el *accountability* o rendición de cuentas abierto a la ciudadanía (existe una enorme literatura al respecto) y a la redefinición de las tareas de esta institución o en última instancia, a la creación de una entidad autónoma con mayores atribuciones en estas materias, desligada de presiones políticas y fuertemente tecnicada que articule sus tareas a emitir informes de evaluación imparciales y por desempeño para el Congreso Nacional y que audite de manera *ex-post*, como son los casos de la *General Accounting Office* en el caso Norteamericano o el *Dutch Court of Audit* de Holanda.
- ³⁹ En la actualidad el Comité ya no existe y en su lugar se ha creado el “Proyecto de Reforma y Modernización del Estado”, bajo la iniciativa del Presidente Ricardo Lagos y la tutela de la División de Modernización del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Al parecer, se optó por la configuración de “proyecto” por las posibilidades de flexibilidad y orientación que una actividad como ésta tiene, considerando que “la mirada de proyecto está puesta en un servicio de óptima calidad a todas las ciudadanas y ciudadanos, por lo cual el conjunto de sus acciones apuntan a lograr una gestión de calidad, participativa y transparente” (Egaña, 2000). En particular se plantean los siguientes objetivos: a) rediseño y reorganización del aparato del Estado, lo que implicaría una revisión de la institucionalidad existente, su marco de atribuciones y funciones; y b) modernizar la gestión pública, donde se contemplan iniciar procesos de cambio en materia de recursos humanos, calidad de servicio, gestión de servicios, participación ciudadana en la gestión, auditoría, transparencia y probidad, y tecnologías de información y comunicación (en este objetivo se deja claro que se estaría “continuando” con el trabajo realizado por el Comité de Modernización bajo una nueva óptica de desarrollo). Ver al respecto el documento “Un Estado de Servicio para la Gente”. El Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 12 de abril de 2000.

- ⁴⁰ Se plantea que la experiencia en Chile tal vez “fue legal pero no legítima”, es decir, se propuso avanzar sobretudo desde un punto de vista ligado a la creación de instrumentos legales pero sin una validación ni compromiso sentido por los actores involucrados (ministros, directores de servicio, funcionarios y usuarios).
- ⁴¹ En general, si bien las opiniones vertidas son muestra y fiel reflejo de las percepciones de los entrevistados y sus correspondientes experiencias, se observa que la crítica común se orienta a que durante el gobierno de Frei no se dieron lineamientos claros en esta materia, todo lo cual se manifestó (parcialmente) en los resultados de las pasadas elecciones de gobierno donde habría quedado en evidencia el descontento y la insatisfacción de la ciudadanía respecto al cumplimiento de sus expectativas, y donde el “sentimiento de frustración” se hizo ver. Una opinión algo distinta tuvo Ramón Figueroa quien apela a que la lógica de los llamados proyectos pilotos (o en sus propias palabras: “abrir ventanas” y fomentar el “efecto demostración”) no puso en riesgo ni comprometió a la totalidad del sistema. Esto, a diferencia de procesos de reforma administrativa del pasado, habría permitido diversificar y expandir las experiencias exitosas en una lógica de “ensayo-error” que si bien es atomizada, ha provocado cambios importantes que tienen que seguir alimentándose y recreándose en la cotidianidad del accionar de los servicios.
- ⁴² Es bastante conocido el problema de las asignaciones presupuestarias y la “restringida y poco útil” lógica con la que opera el sistema financiero en la Administración Pública chilena. En la práctica, se reconoce que no existen reales incentivos al ahorro público o a la generación de ingresos ya que se sabe que si esto ocurre, en el primer caso el presupuesto del año siguiente se reduce y en el segundo caso, se comienza normalmente una “cacería de brujas” ya que implícitamente es mal mirado (y legalmente casi imposible) que los servicios generen excedentes en términos de recursos obtenidos a través del cobro de algunas de sus prestaciones. Este hecho, según algunos, sería ir en contra del principio de bien común sobretudo en lo que se refiere a los grupos más vulnerables. Sin embargo, existe evidencia que demuestra que en determinadas situaciones, los usuarios estarían dispuestos a cofinanciar un servicio o pagar más, siempre y cuando esto signifique mejor calidad en las prestaciones (desde un punto de vista microeconómico, inclusive es posible el conciliar la equidad con la eficiencia si los incentivos del sistema son bien diseñados y si la implementación de estos responde a los objetivos planteados, tanto de los proveedores del servicio como de los beneficiarios o “clientes” de éste, considerando por ejemplo, subsidios focalizados para quienes no tengan “capacidad de pago” lo cual supone contar con sistemas de focalización e información adecuados y efectivos).
- ⁴³ En alguna ocasión escuché una frase tradicional que refleja fielmente esto: “La mejor manera de no llegar a ninguna parte es partir a distintos destinos”.
- ⁴⁴ Ya en 1992, Henry Mintzberg nos decía que “en la organización innovadora es el entorno el que domina”(MINTZBERG, H., QUINN, J.B. (1992), *El Proceso Estratégico*. Prentice-Hall).
- ⁴⁵ Al respecto un aporte interesante es el que se despliega en el Informe de Desarrollo Humano en Chile 2000. “Más Sociedad para Gobernar el Futuro”. PNUD — Naciones Unidas, marzo de 2000.
- ⁴⁶ Véase al respecto: Proyecto de Reforma y Modernización del Estado — MINSEGPRES (2000). *Modernización de la Gestión Pública en Chile 1994-2000. Lecciones y Aprendizajes*, en “La Administración del Estado de Chile. Decenio 1990-2000”, Facultad de Derecho, U. De Chile. Editorial CONOSUR (72-95).
- ⁴⁷ No obstante, se deja claramente establecido, que en términos del ámbito de acción de la estrategia modernizadora (abordadas por el Comité) no se consideraban los procesos de rediseño estructural del aparato público ni tampoco el avance en las materia de reforma sectorial (como educación, salud etc.)

- ⁴⁸ Conviene señalar que en este aspecto, el proceso analizado vuelve al punto de partida que da origen a su propia fundamentación ya que se rutinizan nuevas prácticas concebidas como innovadoras: es el caso de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMGs, Ley nº 19.553). Lo anterior, deja en evidencia que el paso de una orientación basada en las normas y procedimientos a una cultura de resultados constituye una declaración inocua y en la práctica una falacia difícil de superar si no se opera en un nivel distinto (el llamado “ritualismo administrativo” sigue estando presente en la gestión de la mayoría de los servicios públicos).
- ⁴⁹ Inclusive el incumplimiento de normas que generan más normas lo que ha venido consiguiendo es incrementar los vacíos legales (aunque parezca contradictorio), la discrecionalidad (dada la posibilidad de interpretar de manera distinta una misma normativa) y más incumplimientos. Lo anterior puede verse claramente reflejado en los “vicios implícitos” en la ejecución presupuestaria o bien, en las acciones de fiscalización de actos públicos que realiza la Contraloría General de la República.
- ⁵⁰ Al respecto, ya en 1996, Marcelo Schilling (en ese entonces, Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo) planteaba la necesidad de reducir de 21 a 12 los ministerios existentes. Además, se manifestaba que “el sistema electoral que rige Chile ha creado un sistema ministerial estrechamente ligado a los requerimientos electorales de los partidos. Ello explica en parte el paulatino aumento de carteras sin justificación técnica y la consolidación de una suerte de remate ideológico de los ministerios frente a cualquier crisis coyuntural o cambio de gobierno” (Véase, Diario El Mercurio del 14 de enero de 1996).
- ⁵¹ ORREGO, Claudio. (1998), “Seminario Internacional sobre la Reforma Gerencial del Estado”, Brasilia 17-18 de noviembre.
- ⁵² Cabe destacar que hace 20 años atrás, existía en Chile la Escuela Nacional de Adiestramiento de Funcionarios Públicos (ENA), cuyo objetivo fundamental era el promover la profesionalización de los empleados del sector público, impartiendo los conocimientos necesarios, a fin de que asumieran con plenitud sus actuales y futuras responsabilidades, dentro de la carrera funcionaria y en apoyo a la efectividad de las reformas administrativas (apoyando la implementación de planes y programas nacionales). Además, en Chile existen actualmente dos experiencias similares en otras esferas del quehacer público: la Academia Judicial (Poder Judicial) y la Academia Diplomática Andrés Bello (Ministerio de RR. EE.).

- AYLWIN, Patricio A. (1994), "Crecimiento con Equidad". Discursos Escogidos (1992 – 1994). Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile.
- _____. (1992), "La Transición Chilena". Discursos Escogidos (Marzo 1990 – 1992). Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile.
- BANCO MUNDIAL (1997), "World Development Report: The State in a Changing World". *Editorial del Banco Mundial*, Washington DC., Estados Unidos.
- CEPAL. (2000), "Equidad, Desarrollo y Ciudadanía". CEPAL — Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- _____. (1998), "El Pacto Fiscal. Fortalezas, Debilidades", *Desafíos. Libros de la CEPAL* nº 47, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- COMITÉ INTERMINISTERIAL DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA. (2000), "El Estado al Servicio de la Gente". Balance 1994 – 2000 (enero). Santiago de Chile.
- _____. (1994), "Modernización de la Gestión Pública". Reunión de Trabajo (diciembre), Santiago de Chile.
- CONCERTACIÓN DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA. (1993), "Un Gobierno para los Nuevos Tiempos: Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación". Santiago de Chile.
- _____. (1989), "Programa del Gobierno de don Patricio Aylwin Azócar". Concertación de Partidos por la Democracia, Chile.
- DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS. (1999), "Guía Metodológica para la Formulación de Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG Ley nº 19.553)", Santiago de Chile.
- DIVISIÓN DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA. (1997), Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública: El Estado al Servicio de la Gente. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Ministerio Secretaría General de Gobierno, Santiago de Chile, (octubre).
- ECHEBARRÍA, Koldo A. (2000), Reivindicación de la Reforma Administrativa: Significado y Modelos Conceptuales. División Estado y Sociedad Civil, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington DC., Estados Unidos.
- FACULTAD DE DERECHO — UNIVERSIDAD DE CHILE (varios autores). (2000), "La Administración del Estado de Chile (1990-2000)". Editorial Jurídica CONOSUR, Santiago de Chile.
- FLORES, Fernando. (1989), "Inventando la Empresa del Siglo XXI". *Editorial DOLMEN*, Santiago de Chile.
- KLIKSBERG, Bernardo (compilador). (1984), *La Reforma de la Administración Pública en América Latina*. Alcalá de Henares, España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- LAHERA, Eugenio (editor). (1993), "Cómo Mejorar la Gestión Pública". CIEPLAN, FLACSO, FORO 90, Santiago de Chile.
- LECHNER, Norbert. (1990), "¿Son compatibles Modernidad y Modernización? El desafío de la democracia latinoamericana". *Documento de Trabajo* – Programa FLACSO Chile, nº 440. Santiago de Chile.
- LONGO, Francisco M. (1994), "Diseño Postburocrático de Organizaciones Públicas: La Perspectiva Divisional". *Paper ESADE*, nº 130, noviembre, Barcelona – España.
- MANAGEMENT DEVELOPMENT PROGRAM — MDP. (1990), Bases para un Diagnóstico de la Administración Pública Chilena en la Transición Democrática y Líneas de Acción para la Modernización de su Gestión. Programa de Desarrollo de la Capacidad de Gestión Pública, PNUD.

- MARCEL, Mario; TOHÁ, Carolina. (1998), Reforma del Estado y de la Gestión Pública, in René Cortazar, Joaquín Vial, (Editores), "Construyendo Opciones: Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo". Editorial DOLMEN, Santiago de Chile. 575 – 633.
- MATURANA, Humberto R. (1990), "Emociones y Lenguaje en Educación y Política". *Editorial HACHETTE – CED*, Santiago de Chile.
- MINTZBERG, Henry. (1996), Managing Government or Governing Management, en Harvard Business Review (MBR – Harvard University, Boston), may – june, USA.
- MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian. (1992), El Proceso Estratégico. Prentice-Hall Editores, México.
- MOORE, Mark H. (1998), Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público. Editorial PAIDOS, Barcelona, España.
- NORTH, Douglas C. (1989), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD. (1994), "Performance Management in Government: Performance Management and Result-Oriented Management". *Public Management Occasional Paper* nº 3.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO — PNUD. (2000), "Desarrollo Humano en Chile 2000: Más Sociedad para Gobernar el Futuro". PNUD – Gobierno de Chile, Santiago de Chile.
- _____. (1998), "Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 1998: Las Paradojas de la Modernización". PNUD, Santiago de Chile.
- RAMÍREZ, Álvaro A. (2000), "Gerencia y Modernización de la Gestión Pública" (Documento de Trabajo Docente). Departamento de Ciencias Políticas y Administrativas, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago de Chile.
- RAMÍREZ, Álvaro A.; RIVERA, Matías B.; FELIÚ, Ximena S. (1998), "Gobernabilidad Democrática, Desarrollo Político y Gestión Estratégica". Ensayo aparecido in *Visiones Estratégicas para Chile*, editado por el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile con ILPES — Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- VIGNOLO, Carlos. (1996), "Zen en el Arte de Innovar: Hacia un Nuevo Paradigma de la Innovación Empresarial". *Documento de Trabajo*, DII – U. de Chile.
- VIGNOLO, Carlos; VERGARA, Carlos. (1994), "Diseño y Evaluación de Sistemas Públicos: Una Proposición". Trabajo aparecido in *¿Qué espera la Sociedad del Gobierno?* (Tomassini, Luciano – Editor), Centro de Análisis de Políticas Públicas (CAPP), Universidad de Chile. Santiago de Chile, pp. 155 – 184.
- VIGNOLO, Carlos. (1993), "Gestión Pública en la Era de la Gestión". *Revista de Ciencia Política*, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. XV, números 1-2, Santiago de Chile. pp. 169 – 186.
- WAISSBLUTH, Mario. (1998), "Indicadores de Desempeño en la Gestión", in *Dirección y Gerencia Pública: Gestión para el Cambio*. Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. DOLMEN Ediciones, Santiago de Chile.

Reforma do Estado e modernização da gestão pública: lições e aprendizagem da experiência chilena

Álvaro Vicente Ramírez Alujas

Reformar o Estado é um aspecto indispensável para garantir o desenvolvimento econômico e social de um país, uma adequada inserção internacional e o bem-estar de todas as pessoas que constituem uma sociedade. Neste sentido, a urgência por modernizar a gestão pública no Chile foi um dos eixos centrais dos governos da *Concertación*, o que se reflete nos vários esforços implementados durante os últimos anos. Ademais, o conceito de governabilidade democrática (que corresponde às modalidades, regras e instituições que configuram o marco em que se desenvolve a sociedade para alcançar seus objetivos enquanto bem-estar material, cultural e espiritual) implica fazer um grande esforço para adequar as estruturas do aparato público, e muito em particular os serviços públicos, às exigências de um contexto em constante transformação e dinamismo. A nova relação entre democracia, Estado, mercado e sociedade civil significa ajustar o pensamento, as estratégias e os estilos de trabalho aos novos desafios que se impõem no novo milênio.

Neste contexto, o objetivo do texto é revisar, a partir de uma perspectiva crítica e reflexiva, a experiência chilena em matéria de modernização da gestão pública e incremento do capital social, tomando como base de análise o período compreendido entre os anos 1994-2000. Ademais, identificam e discutem-se as principais linhas de ação, as lógicas subjacentes e as lições e aprendizagem que permitam se pensar em novas formas de enfrentar o melhoramento permanente das instituições públicas chilenas em estreita relação com as novas distinções sobre o fomento da participação cidadã e o fortalecimento da sociedade civil, no marco da geração e incremento do capital social.

A exposição deixará em evidência que, se bem as linhas de ação desenvolvidas tiveram frutos relevantes, faltou maior apoio político e um envolvimento mais estreito dos serviços públicos com os cidadãos-usuários, o que adicionalmente se vê agravado pela persistência de certa rigidez que inibe a geração de uma nova maneira de conceber a gestão pública e suas relações sistêmicas com as distintas esferas do trabalho social, econômico e político.

Finalmente, propõe-se a consolidação de uma nova institucionalidade em matéria de políticas relativas à gestão pública, por meio da criação de instâncias que se preocupam de maneira permanente com o redesenho dos serviços públicos, o melhoramento contínuo das práticas de gestão e a formação rigorosa de pessoal altamente qualificado, para fomentar a aprendizagem organizacional e incorporar progressivamente a cidadania nas ações que empreendem o setor público em suas distintas esferas de competência, considerando os recentes delineamentos sobre criação de valor público, importância das redes intra e interorganizacionais e caráter integrador que o emergente modelo de Estado apresenta no atual contexto de mudanças globais,

Reforma del Estado y modernización de la gestión pública: lecciones y aprendizajes de la experiencia chilena

Álvaro Vicente Ramírez Alujas

Reformar el Estado es un aspecto indispensable para garantizar el desarrollo económico y social de un país, una adecuada inserción internacional y el bienestar de todas las personas que constituyen una sociedad. En este sentido, la urgencia por modernizar la gestión pública en Chile ha sido uno de los ejes centrales de los gobiernos de la *Concertación*, lo que

Álvaro Vicente
Ramírez Alujas es
secretario
ejecutivo del
Programa de
Modernización
de la Gestión
Pública
(PROMOGES)
del
Departamento
de Ingeniería
Industrial,
Universidad
de Chile.

Contato:
[alamire@
dii.uchile.cl](mailto:alamire@dii.uchile.cl)

se refleja en los múltiples esfuerzos implementados durante los últimos años. Además, el concepto de gobernabilidad democrática (que corresponde a las modalidades, reglas e instituciones que configuran el marco en que se desenvuelve la sociedad para lograr sus objetivos en cuanto a bienestar material, cultural y espiritual) implica hacer un gran esfuerzo por adecuar las estructuras del aparato público, y muy en particular los servicios públicos, a las exigencias de un contexto en constante transformación y dinamismo. La nueva relación entre democracia, Estado, mercado y sociedad civil significa ajustar el pensamiento, las estrategias y los estilos de trabajo a los nuevos desafíos que impone el nuevo milenio.

En este contexto, el objetivo de la ponencia es revisar desde una perspectiva crítica y reflexiva la experiencia chilena en materia de modernización de la gestión pública e incremento del capital social, tomando como base de análisis el período comprendido entre los años 1994-2000. Además, se identifican y discuten las principales líneas de acción, las lógicas subyacentes y las lecciones y aprendizajes que permitan pensar nuevas formas de enfrentar el mejoramiento permanente de las instituciones públicas chilenas en estrecha relación a las nuevas distinciones sobre fomento de la participación ciudadana y el fortalecimiento de la sociedad civil, en el marco de la generación e incremento del capital social.

La exposición dejará en evidencia que si bien las líneas de acción desarrolladas tuvieron frutos relevantes, faltó mayor apoyo político y un involucramiento más estrecho de los servicios públicos con los ciudadanos — usuarios, lo que adicionalmente se ve agravado por la persistencia de ciertas rigideces que inhiben la generación de una nueva manera de concebir la gestión pública y sus relaciones sistémicas con las distintas esferas del quehacer social, económico y político.

Finalmente, se propone la consolidación de una nueva institucionalidad en materia de políticas relativas a la gestión pública, a través de la creación de instancias que se preocupen de manera permanente del rediseño de los servicios públicos, el mejoramiento continuo de las prácticas de gestión y la formación rigurosa de personal altamente calificado, para fomentar el aprendizaje organizacional e incorporar progresivamente a la ciudadanía en las acciones que emprende el sector público en sus distintas esferas de competencia, considerando los recientes planteamientos sobre creación de valor público, la importancia de las redes intra e interorganizacionales y el carácter integrador que el emergente modelo de Estado presenta en el actual contexto de cambios globales.

Reform of the State and the modernization of the public management: lessons and learnings of the Chilean experience

Alvaro Vicente Ramirez Alujas

Reforming the State is an indispensable aspect to guarantee the economic and social development of a country, a suitable international insertion and the well-being of all the people who constitute a society.

In this sense, the urgency to modernize the public management in Chile has been one of the central axes of the governments of the *Concertación*, which is reflected in the multiple efforts implemented during the last years.

In addition, the concept of democratic governance (that corresponds to the modalities, rules and institutions that form the frame in which the society develops to obtain its objectives as far as material well-being, cultural and spiritual) it implies to deliver a great attack to adapt the structures of the public apparatus, and very in individual the services public, to the exigencies of a context in constant transformation and dynamism.

The new relation between democracy, State, market and civil society means to fit the thought, the strategies and the styles of work to the new challenges that the new millenium imposes.

In this context, the objective of the communication is to review from a critical and reflective perspective the Chilean experience in the matter of modernization of the public management and increase of the share capital, taking as analysis base the period between years 1994 - 2000.

In addition, the main attachment lines, the underlying logics and the lessons and learnings are identified and discussed that allow to think new forms to face the permanent improvement of the Chilean public institutions in narrow relation the new distinctions on promotion of the citizen participation and the fortification of the civil society, within the framework of the generation and increase of the share capital.

The exhibition greater political support will leave in evidence that although the developed attachment lines had excellent fruits, needed and a closer involvement of the services public with the citizens-client, which additionally is agravated by the persistence of certain rigidities that inhibit the generation of a new way to conceive the public management and its systemic relations with the different spheres from the social task, economic and political.

Finally, the consolidation of a new institucionalization in the matter of policies relative to the public management sets out, through the creation of instances that worry about permanent way of the redesign of the services public, the continuous improvement of the management practices and the rigorous formation of personnel highly described, to foment the organizational learning and to incorporate progressively to the citizenship in the actions who undertakes the public sector in its different spheres from competition, considering the recent expositions on creation of public value, the importance of the networks intra and interorganizational and the integrating character that the emergent model of State presents/ displays in the present context of global changes.

Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da ENAP — Brasil*

Regina Silvia Pacheco

O papel das escolas de governo tem evoluído no contexto das reformas gerenciais do setor público. Se sua origem foi em geral marcada pelo propósito de formar a futura elite burocrática, tendo como referência os modelos francês e alemão, seu desafio hoje é capacitar os quadros existentes, sobretudo gerenciais e dirigentes, e formar novos profissionais para o setor público que se engajem na superação da cultura burocrática e no exercício dos valores republicanos.

Este novo desafio implica discutir o significado dessas escolas de governo como centros de excelência em gestão pública.¹ Por um lado, para exercer seu novo papel, a escola de governo deve se posicionar como **a escola corporativa de gestão do governo** — o que se traduz por estreito alinhamento às políticas e diretrizes de governo para a melhoria da gestão pública. Por outro lado, no entanto, é fundamental exercer um **papel de antecipação** — em busca de novas tendências e melhores práticas, e ainda um **papel de relevância e influência** na própria formulação daquelas políticas voltadas para melhoria da gestão.

Estando as ferramentas de gestão desenvolvidas para empresas privadas, cabe ainda às escolas de governo exercer um **papel de filtro e adaptação** destas ferramentas ao contexto do setor público, cujo processo de tomada de decisão é muito mais complexo, além de possuir valores e indicadores de *performance* próprios.

A conjugação destes papéis pode gerar tensões ou visões divergentes entre os *stakeholders* internos e externos dessas instituições. Pode, também, implicar novas competências requeridas para seus profissionais, algumas das quais só atingíveis com substituição de pessoas — já que a ampliação de quadros está limitada em contexto de ajuste fiscal. Outras

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 53
Número 1
Jan-Mar 2002

Regina Silvia Pacheco é presidente da ENAP Escola Nacional de Administração Pública. Professora doutora da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo (licenciada).

Contato:
regina.pacheco@enap.gov.br

implicações se colocam sobre a linha de produtos e serviços existentes, com pressão crescente por mais recursos para viabilizar a prospecção. Os requisitos da excelência implicam ainda a necessidade de um **sensor** que permita a avaliação permanente do impacto de suas ações.

O presente texto discute essas e outras implicações decorrentes do desafio atual das escolas de governo, em busca de se tornarem centros de excelência em gestão pública, a partir da perspectiva da ENAP — Brasil e de sua inserção no contexto da reforma gerencial do Estado, em curso no Brasil desde 1995.

Ter clareza do alvo: uma nova gestão pública

No contexto das reformas por que vem passando o Estado nas últimas décadas, o primeiro requisito para a busca da excelência, para as escolas de governo, é ter clareza sobre seu foco de atuação. Em vários países, sob governos de distintas colorações políticas, o setor público vem sendo impulsionado a transformar-se, passando de uma administração burocrática, voltada para si própria, a uma administração gerencial, ágil e voltada para o cidadão ou para finalidades e missões estrategicamente definidas para suas instituições.

Esta nova gestão pública afirma o compromisso das organizações públicas com resultados previamente definidos; pratica a avaliação permanente e a competição administrada entre organizações similares; abre as organizações em busca de parcerias efetivas; estimula dirigentes, gerentes e funcionários a obter mais resultados com os mesmos ou menos recursos. Para alcançar este novo patamar de efetividade das ações das organizações públicas, as funções de direção e de gerência em todos os níveis têm que ser desenvolvidas com base em um conjunto de novas ferramentas de gestão e em um conjunto de valores que renovam a ética no setor público.

Este é o foco para a atuação das escolas de governo no contexto atual: ajudar a produzir as mudanças desejadas no setor público, preparando dirigentes e servidores para a nova gestão. Um novo *timing* se impõe às escolas de governo: não se trata mais de apenas formar futuros quadros, mas de apoiar os atuais quadros dirigentes e técnicos para os novos desafios do setor público. O desenvolvimento gerencial deve ocupar parte central nas atividades dessas escolas, e deve merecer a atenção daquelas instituições especializadas em políticas setoriais — saúde, política exterior, finanças etc., pois a ética de resultados, aliada à ética da virtude e da moral, vem revolucionando todas as atividades no setor público, tanto as gerenciais como as atividades técnicas.

Escolas de governo, autonomia e capacidade de influência sobre políticas de gestão

“Escola de governo” é um termo vago e impreciso. Em artigo anterior, assumimos como “escolas de governo”, para fins de análise:

“aquelas instituições destinadas ao desenvolvimento de funcionários públicos incluídas no aparato estatal ou fortemente financiadas por recursos orçamentários do Tesouro. Isto porque sua inserção no aparelho estatal tem fortes implicações para o debate em torno de sua missão, finalidades e desafios.” (Pacheco, 2000).

Daí decorre a primeira implicação para o debate destas escolas como centros de excelência: que grau de autonomia tais escolas devem buscar, com relação às políticas de governo para a gestão pública? Como se expressa, na prática, tal grau de autonomia? Quais as condições que facilitam o exercício desta autonomia?

Algumas instituições, decididas a afirmar sua autonomia, consideram como condição, necessária e suficiente para tal, arranjos formais e regras de funcionamento para a direção: por exemplo, ter um Conselho Diretor eleito pela comunidade a que servem, ter um mandato para seus dirigentes com garantia de permanência no cargo por um certo período.

Na prática, a tais regras formais não tem correspondido maior ou menor grau de autonomia. Processos eleitorais para a direção são conduzidos por gabinetes, às vezes com chapa única. Em alguns casos, a existência de mandato fixo dos dirigentes chega a prejudicar a atuação da escola de governo: um governo deixa de recorrer à sua contribuição quando não vê importância em suas ações, ou quando a vê como um “reduo de oposição”. Consideramos que as mais efetivas condições para o exercício de determinado grau de autonomia das escolas de governo residem na competência de seus quadros técnicos e dirigentes e na relevância de suas ações para a melhoria da gestão pública. Trata-se, portanto, de condições substantivas, que não podem ser substituídas por condições meramente formais.

A expressão concreta do grau de autonomia, seja ele maior ou menor, terá também que ser substantiva, e não-formal. Não é possível assegurar autonomia à escola de governo apenas por meio de um estatuto, por exemplo. Ainda aqui, o que importa é a qualidade da contribuição da escola de governo, por meio de seus produtos e serviços, o que depende de sua perspicácia para identificar pontos críticos da gestão pública, da pertinência e agilidade de suas propostas, da clareza de sua missão e do foco de suas ações — não confundir com uma instituição acadêmica nem tampouco político-partidária.

Resta ainda a questão do grau de autonomia. Não é possível ignorar que essas instituições fazem parte do aparato do Estado, o que afasta qualquer pretensão de autonomia total em relação ao governo. Também não é desejável que essas instituições funcionem como engrenagens do jogo político-partidário, o que desvirtua a essência de sua finalidade, que não é política e sim de prestação de serviços e de prospecção. Uma das alternativas mais promissoras para conciliar a tensão entre “instituição de governo” e “centro de conhecimentos aplicados em gestão pública” pode ser equacionada, considerando-se o alinhamento da escola de governo às políticas públicas voltadas para melhoria da gestão, combinado com capacidade analítica e propositiva sobre tais políticas. Isto requer distinguir claramente a esfera das políticas públicas da esfera maior do exercício político. Requer, ainda, uma vez mais, solidez e consistência de suas ações e competência de seus técnicos e dirigentes.

Escola corporativa de gestão para o governo

Na semelhança das “universidades corporativas”, desenvolvidas por grandes empresas privadas para assegurar o alinhamento da capacitação aos valores e desafios estratégicos que tais empresas enfrentam, o governo necessita de sua “escola corporativa de gestão”.

O desenvolvimento permanente das pessoas é hoje um imperativo, seja no setor privado ou no setor público. Tradicionalmente entendida como uma função das áreas de Recursos Humanos (RH), a capacitação no setor público foi por muito tempo praticada como um meio de satisfazer determinados anseios dos funcionários. Uma das expressões desse entendimento era o processo de “levantamento de necessidades de treinamento”, em que a área de RH fazia circular, entre os funcionários, uma enquete sobre suas demandas individuais por cursos, depois consolidadas em listas de “demandas por treinamento da organização”, em que as maiores prioridades correspondiam aos temas de maior incidência das demandas individuais.

Esta forma de processar a capacitação não ajuda a alavancar o desenvolvimento de funcionários para atingir resultados desejados. A literatura aponta a necessidade de vincular a capacitação aos objetivos estratégicos da organização, indicando a gestão de competências como o melhor procedimento metodológico a ser seguido: a partir do planejamento estratégico da instituição, desdobram-se as competências requeridas para seus quadros; depois, mapeiam-se as competências existentes, comparando-as com as necessárias, identificando-se as lacunas de competências, analisando-se, em seguida, quais dessas competências podem ser

desenvolvidas por um programa de capacitação. Este é o caminho pelo qual se pode buscar eficácia das ações de capacitação.

Por outro lado, considerando-se a oferta de capacitação, cabe ao governo definir, em nível estratégico, sua agenda de prioridades para a melhoria da gestão pública. Cabe, em seguida, às escolas de governo, desdobrar competências comuns a serem desenvolvidas por todas as instituições públicas, aí incluindo um conjunto de valores a serem praticados pelos agentes públicos. Isto significa que, na área da capacitação de agentes públicos, não é adequado estruturar a oferta de programas apenas a partir das “necessidades da demanda das instituições-clientes”, pois, por um lado, esta demanda ainda está processando uma nova maneira de abordar estrategicamente a capacitação, e por outro lado o governo, tomado como um todo, é também “instituição-cliente” e tem desafios estratégicos a alcançar no que concerne à melhoria da gestão.

A oferta de capacitação para a melhoria da gestão pública é hoje um mercado onde concorrem escolas de governo, universidades, empresas privadas de consultoria e outros (Borins, 2000). Esta competição pode ser útil ao setor público, substituindo-se ao monopólio das escolas de governo desejado por elas próprias nos anos 1980 e início da década de 90. As escolas de governo podem e devem tirar partido de sua posição estratégica no interior do aparato de Estado, se souberem identificar com clareza a agenda de mudanças para a gestão pública, e a partir daí formularem programas de capacitação, fazendo disto sua vantagem comparativa em relação aos demais ofertadores no mercado de capacitação.

Daí decorre que as escolas de governo serão mais eficazes ao se constituírem como “escola corporativa de gestão do governo”, desenvolvendo produtos e serviços alinhados à agenda de governo para a gestão pública. A gestão e o gerenciamento em todos os níveis, do estratégico ao operacional, não é apenas um conjunto de ferramentas: é também um conjunto de valores a serem praticados por todos os gerentes e dirigentes; daí o interesse e a utilidade de que o governo possa contar com sua “escola corporativa”, para a transmissão daquelas ferramentas e desses valores.

Alguns governos já perceberam o alcance dessa visão para suas escolas de governo: poderíamos citar o Canadá, com o *Canadian Centre for Management Development (CCMD)*, ou o Reino Unido com o *Centre for Management and Policy Studies (CMPS)*, ao qual está ligado o *Civil Service College*. Outros ainda não têm uma visão clara sobre o direcionamento estratégico das escolas de governo; nestes casos, a iniciativa pode vir das próprias escolas de governo, ao afirmarem seu interesse de se converterem em escolas corporativas do governo para a melhoria da gestão pública, concretizando tal posicionamento em seu planejamento estratégico e em sua gama de produtos e serviços.

Excelência, antecipação de tendências e inovação: o radar

Uma escola corporativa de gestão do setor público em busca da excelência não é apenas uma transmissora de prioridades de governo para a melhoria da gestão. Para converter-se em centro de excelência, tem que exercitar uma importante função de radar das melhores práticas de gestão, buscando identificar tendências e boas práticas em seu país e no exterior. Como afirma o *Civil Service College*:

“We regularly update the public sector database with information about good practice from particular areas of government business. Our aim is for the database to become a repository of good practice which we can then disseminate across the public sector through our training and consultancy programmes” (Civil Service College, Directory, 1999-2000: 17).

A gestão do conhecimento em gestão pública torna-se, portanto, uma função estratégica a ser desenvolvida pelas escolas de governo. O conhecimento e as boas práticas de gestão estão sendo exercitados no cotidiano dos gerentes e dirigentes públicos; é necessário captar esse conhecimento, sistematizá-lo, validá-lo como coerente com os valores éticos e gerenciais que se quer praticar, e difundi-lo junto à comunidade de práticas constituída pelos gerentes e dirigentes públicos.

Por outro lado, é necessário transformar esse conhecimento em novos produtos e serviços. Este é o caráter aplicado da inovação a ser praticado pelas escolas de governo: transformar o conhecimento sobre boas práticas de gestão em novos produtos e serviços à disposição do conjunto das organizações públicas.

Excelência e pertinência: o filtro e o raio-x

Nem sempre as boas práticas de gestão, identificadas por meio de *benchmarking* internacional, ou aquelas desenvolvidas no setor privado, são aplicáveis à realidade do setor público em um país determinado: é necessário permanentemente analisar a pertinência de tais práticas às necessidades do país e de sua administração pública.

Assim, cabe às escolas de governo, em busca de se tornarem centros de excelência em gestão pública, exercerem um papel de filtro das tendências e melhores práticas identificadas, aplicando-o sobre a realidade do setor público em seu contexto. Para tanto, cabe também às escolas

de governo buscarem conhecer em profundidade o real funcionamento da administração pública em seu país, direcionando seus estudos para um raio-x sobre as práticas de gestão pública.

Assim entendidas, as atividades de estudos e pesquisas, nas escolas de governo, ganham utilidade e delimitação — o que resolve um antigo dilema destas atividades, que tendiam a “autonomizar-se” no interior das escolas de governo e a confundirem-se a si próprias como pesquisa acadêmica. O exercício permanente do filtro — o conhecimento do funcionamento da administração pública, e do radar — e a identificação de boas práticas de gestão ajudam a delimitar e dar sentido à pesquisa e estudos a serem praticados pelas escolas de governo: não a pesquisa teórica ou acadêmica, mas a pesquisa relevante para analisar o processo de *good management* e *good governance*, capaz de entender o fenômeno e suas causalidades. Esta é, aliás, a orientação para as atividades de pesquisa em centros de excelência em desenvolvimento de executivos privados, como o Insead, na França.

Excelência e efetividade: o sensor

Borins (2000) identifica, entre as tendências recentes ligadas à capacitação de agentes públicos, a crescente preocupação das instituições-demandantes com a avaliação de resultados dos investimentos realizados em treinamento, para saber se a capacitação está realmente agregando valor.

Esta preocupação deve também ser internalizada pelas escolas de governo como ofertantes de capacitação: para atingir níveis de excelência, as escolas de governo devem gerar produtos e serviços que agreguem valor imediato ao desempenho da administração pública.

Isto implica que uma das marcas a ser perseguida por essas escolas de governo, como centros de excelência, deve ser a busca da efetividade: passar da idéia de produtos para a idéia de resultados a serem alcançados com a capacitação.

Cabe, portanto, às escolas de governo buscar avaliar o impacto de suas ações junto às organizações-clientes, buscando sempre que possível fazer funcionar um sensor sobre as mudanças e os resultados desejados.

Esta função não é simples de ser exercida. Por um lado, implica custos nem sempre passíveis de realização, dadas as limitações orçamentárias. Por outro lado, há dificuldade metodológica em avaliar o impacto de determinada capacitação sobre as mudanças desejadas por uma organização pública, já que as variáveis que condicionam o sucesso dessa mudança são inúmeras, dificultando isolar a contribuição da variável “capacitação”. Como alternativas possíveis, as escolas de governo devem

buscar ligar seu sensor em programas ou clientes estratégicos, e em parceria com tais instituições, buscar avaliar o impacto de seus programas.

De toda forma, a simples internalização desta preocupação com a agregação de valor, e não apenas com a produção (*delivery*) de cursos, pode levar as escolas de governo a aperfeiçoarem seus processos de planejamento estratégico, passando da preocupação exclusiva com produtos, para a preocupação com resultados. Como um dos desdobramentos, será necessário rever os indicadores com os quais essas escolas têm trabalhado. Em geral, os indicadores são expressos em medidas de *outputs*: quantidades de pessoas-dia capacitadas. Estes indicadores são importantes, pois permitem comparações de eficiência e de abrangência da atuação da escola de governo.² Mas devem ser complementados por alguns indicadores de *outcomes*: valor agregado por alguns dos programas a desafios de governo ou instituições estratégicas.

Assim, além de medir a satisfação dos treinandos ao final dos cursos, as escolas de governo devem buscar avaliar o impacto de suas ações e ainda a satisfação das organizações-clientes.

Centros de excelência e de aprendizagem permanente

Como sugere o estudo pioneiro concebido pelo *CCMD*, as escolas de governo voltadas ao desenvolvimento gerencial devem almejar ser *learning leaders*: instituições que ajudam as demais organizações públicas a se tornarem *learning organisations*.

Como pressuposto, as escolas de governo, em sua busca de excelência, devem elas próprias buscar desenvolver-se como centros de aprendizagem permanente: aplicar internamente o que ensinam em seus programas, buscando coerência entre discurso e prática; submeter-se à avaliação permanente e à comparação com organizações similares; aprender com os erros e buscar superar obstáculos; realizar a gestão do conhecimento internamente, registrando e validando suas experiências; atrair, investir em e reter profissionais altamente qualificados, que demonstrem *expertise* nos temas em que a escola atua; buscar fornecedores e colaboradores de reconhecido padrão de excelência.

Isto implica definir e praticar internamente uma série de diretrizes gerenciais, com ênfase para a questão do gerenciamento de seus quadros. Algumas destas escolas, como a ENAP — Brasil, enfrentam sérias limitações em ampliar seus quadros de funcionários, dadas as restrições de governo visando ao equilíbrio fiscal. Assim, estratégias alternativas têm que ser desenvolvidas, entre elas a busca de colaboradores eventuais, profissionais ou instituições de excelência e desenvolvimento de estratégias de trabalho em rede com tais colaboradores.

À medida que estas escolas de governo forem adquirindo importância e relevância para o governo, pode-se supor outras alternativas — como a vinculação temporária de funcionários experientes a seus quadros, por exemplo, durante a “quarentena” após deixarem postos estratégicos. No caso do *CCMD* — Canadá, já é prática receber temporariamente altos funcionários por períodos de um ou dois anos, que passam a integrar sua equipe de trabalho.

Mas o maior desafio, para as escolas de governo, é fazer uma gestão severa de competências de seus quadros, sobretudo nos níveis gerenciais, enfrentando situações difíceis de substituição de pessoas, seja ela de novos ou antigos funcionários. Não é possível atingir níveis de excelência com uma gestão complacente de pessoas. Isto implica, além de coragem de seus dirigentes, uma política de comunicação efetiva e sincera, explicitando as decisões e suas motivações, especialmente junto aos *stakeholders* internos — seus funcionários, que tendem a resistir à cultura de avaliação de desempenho. Ações coerentes e continuadas da direção — a quem cabe liderar este processo pelo exemplo — são fundamentais para vencer tais resistências.

Quanto à atração de novos colaboradores, em boa parte dos casos as escolas de governo não têm discricionariedade para atraí-los por meio de elevação de remuneração. O que podem oferecer, como atratividade para novos quadros qualificados, é principalmente a oportunidade e o desafio da aprendizagem permanente e a satisfação de pertencerem a uma instituição que está impulsionando mudanças desejadas na gestão pública.

***e-learning*: mitos e riscos**

A capacitação, tanto de agentes públicos como do setor privado, vem demandando requisitos tecnológicos crescentes. Viabilizar treinamentos a distância, síncronos ou assíncronos, ou sistematizar experiências de comunidades de práticas são campos em que a tecnologia da informação tem trazido importantes recursos. No setor público, esta tendência coincide com o enorme esforço de “governo eletrônico”, presente hoje em muitos países.³

Escolas de governo estão confrontadas ao desafio tecnológico em seus programas de capacitação. Devem, portanto, estar atentas para alguns dos mitos e riscos que esse tema traz. O mais forte mito ligado ao uso da tecnologia da informação para a capacitação insiste em que a interatividade tem que ser total — entre treinando e instrutor, entre treinandos entre si. Isto tem levado a uma enorme sofisticação dos requisitos tecnológicos “necessários”, aumentando custos de investimento e, às vezes, tornando a decisão tecnológica mais importante do que os conteúdos a ministrar.

Há o risco de privilegiar a decisão sobre a tecnologia de suporte, em detrimento da decisão sobre o conteúdo ou o público-alvo da capacitação. Há também o risco de aceitar o “pacote-solução” oferecido pelos diversos fornecedores, deixando de colocar em primeiro plano os objetivos estratégicos da capacitação e os segmentos que se quer atingir. Outros riscos decorrem da rápida obsolescência de equipamentos e *softwares*, fazendo que a decisão de investimentos tenha de ser ainda mais cautelosa.

Difícilmente as escolas de governo escaparão de ter que tomar decisões estratégicas sobre investimentos em tecnologia da informação. Para enfrentá-las, deverão ampliar suas equipes técnicas especializadas em Tecnologia da Informação (TI), e além de tudo não perder o fio lógico da decisão — a tecnologia como um suporte — que não pode substituir a visão estratégica de quem capacitar e em quê.

Eficiência e nível de recursos

Um dos requisitos para que as escolas de governo se afirmem como centros de excelência para a gestão pública implica o uso eficiente dos recursos públicos: a consciência de custos, o não desperdício, a otimização dos recursos disponíveis. Este desafio está colocado para todo o setor público; as escolas de governo podem destacar-se na liderança dessa gestão responsável.

Ao mesmo tempo, algumas escolas de governo terão que lutar por mais recursos, sejam eles provenientes do Tesouro ou de receitas próprias, para fazer frente aos requisitos da busca da excelência: serão necessários recursos que permitam exercer as funções de prospecção, inovação, trabalho em rede com centros de excelência e cooperação internacional, além de recursos para promover a atualização tecnológica permanente.

Excelência e reconhecimento dos *stakeholders*

Para concluir, resta a questão de quem deve reconhecer uma escola de governo como centro de excelência. Sugerimos que tal reconhecimento deva ser conquistado junto a seus *stakeholders*:

- dirigentes máximos do governo, que devam ver a escola de governo como um recurso para implementar as políticas de gestão pública, mas também como uma fonte de informação para sustentar decisões sobre novas políticas;
- dirigentes e gerentes estratégicos das organizações públicas, que devam vê-la como um farol de novos conhecimentos aplicados à solução

de problemas de gestão específicos do setor público, e como um lugar onde suas demandas têm respostas qualificadas e ágeis;

- seus próprios funcionários, que devam compreender os desafios estratégicos dessas instituições, entendendo o alinhamento às políticas de governo como uma oportunidade a ser tanto mais aproveitada quanto competentes forem seus quadros para desempenhar também funções prospectivas e propositivas;

- seus colaboradores eventuais, parceiros e fornecedores, cuja motivação deva decorrer da oportunidade de participar ativamente das mudanças em curso no setor público, e de se vincular a uma instituição de excelência — e muito menos como fonte de ganhos ou lucros;

- seus treinandos e seus egressos, que devam avaliar positivamente seus produtos e serviços enquanto são fornecidos — pela presteza dos profissionais e atualidade dos conteúdos, e depois — pela aplicabilidade à solução de problemas concretos; e

- ainda junto a instituições similares, voltadas ao desenvolvimento de profissionais para o setor público, que devam reconhecer a escola de governo como referência em sua área de atuação.

Os interesses e pontos de vista desses *stakeholders* nem sempre são coincidentes. Caberá à escola de governo, para se consolidar como centro de excelência em gestão pública, gerenciar seus *stakeholders* e possíveis conflitos de interesse, em um trabalho permanente de construção institucional, por meio de uma comunicação permanente e atenta.

Notas

* *Paper* apresentado no VI Congresso do CLAD, Caracas, Venezuela.

¹ Os conceitos desenvolvidos neste texto, quanto ao significado da escola de governo como centro de excelência em gestão pública, foram criados coletivamente pelo Colegiado Gerencial da ENAP — Brasil, durante a revisão de seu planejamento estratégico, realizada em janeiro de 2001. O Colegiado Gerencial é um fórum que reúne a direção da ENAP (presidente e três diretores) e os 14 gerentes estratégicos da instituição.

² Um esforço pioneiro de *benchmarking* entre escolas de governo voltadas ao desenvolvimento gerencial está sendo realizado pelo *Canadian Centre for Management Development (CCMD)*, que contratou o estudo “*Learning Leaders: International trends in Public Service Management Development*”, com o objetivo de comparar a atuação das seguintes instituições: CCMD — Canadá, ENAP — Brasil, IFA — Bélgica, HAUS — Finlândia, BaköV — Alemanha, INTAN — Malásia, IPAM — Singapura e CMPS — Reino Unido. Apenas a versão preliminar do relatório do estudo já foi produzida, não podendo ainda ser divulgada.

- ³ O III Global Fórum, realizado em Nápoles em março de 2001, comprovou a extensão do fenômeno do *e-govern*: mais de 130 delegações de países presentes, com experiências já implantadas ou em implantação de “governo eletrônico”. Consideramos que o governo eletrônico é hoje o traço de maior convergência nas tendências de mudança do setor público.

Referências bibliográficas

- BORINS, Sandford. (2000), “Trends in training public managers: a report on a Commonwealth Seminar”. *International Public Management Journal*, v. 2 n.2A, p. 299-314.
- PACHECO, Regina Silvia. (2000), “Escolas de governo: tendências e desafios — a ENAP em perspectiva comparada”. *Revista do Serviço Público*, v. 51, nº 2, p. 35-53.

Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da ENAP — Brasil

Regina Silvia Pacheco

O papel das escolas de governo tem evoluído no contexto das reformas gerenciais do setor público. Se sua origem foi em geral marcada pelo propósito de formar a futura elite burocrática, tendo como referência os modelos francês e alemão, seu desafio hoje é capacitar os quadros existentes, sobretudo gerenciais e dirigentes, e formar novos profissionais para o setor público que se engajem na superação da cultura burocrática e no exercício dos valores republicanos.

Este novo desafio implica discutir o significado dessas escolas de governo como centros de excelência em gestão pública. Por um lado, para exercer seu novo papel, a escola de governo deve se posicionar como **a escola corporativa de gestão do governo** — o que se traduz por estreito alinhamento às políticas e diretrizes de governo para a melhoria da gestão pública. Por outro lado, no entanto, é fundamental exercer um **papel de antecipação** — em busca de novas tendências e melhores práticas, e ainda um **papel de relevância e influência** na própria formulação daquelas políticas voltadas para melhoria da gestão.

Estando as ferramentas de gestão desenvolvidas para empresas privadas, cabe ainda às escolas de governo exercer um **papel de filtro e adaptação** destas ferramentas ao contexto do setor público, cujo processo de tomada de decisão é muito mais complexo, além de possuir valores e indicadores de *performance* próprios.

A conjugação destes papéis pode gerar tensões ou visões divergentes entre os *stakeholders* internos e externos dessas instituições. Pode, também, implicar novas competências requeridas para seus profissionais, algumas das quais só atingíveis com substituição de pessoas — já que a ampliação de quadros está limitada em contexto de ajuste fiscal. Outras implicações se colocam sobre a linha de produtos e serviços existentes, com pressão crescente por mais recursos para viabilizar a prospecção. Os requisitos da excelência implicam ainda a necessidade de um **sensor** que permita a avaliação permanente do impacto de suas ações.

O presente texto discute essas e outras implicações decorrentes do desafio atual das escolas de governo, em busca de se tornarem centros de excelência em gestão pública, a partir da perspectiva da ENAP — Brasil e de sua inserção no contexto da reforma gerencial do Estado, em curso no Brasil desde 1995.

Regina Silvia Pacheco é presidente da ENAP Escola Nacional de Administração Pública. Professora doutora da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo (licenciada).

Contato:
regina.pacheco@enap.gov.br

Escuelas de gobierno como centros de excelencia en gestión pública: la perspectiva de la ENAP — Brasil

Regina Silvia Pacheco

El papel de las escuelas de gobierno ha evolucionado, en el contexto de las reformas gerenciales del sector público. Si su origen fue en líneas generales caracterizado por el propósito de formar la futura elite burocrática, teniendo como referencia a los modelos francés y alemán, su desafío actual es capacitar a los cuadros existentes, sobre todo gerenciales y directivos, y formar nuevos profesionales para el sector público que se comprometan en la superación de la cultura burocrática y en el ejercicio de los valores republicanos.

Este nuevo desafío implica discutir el significado de estas escuelas de gobierno como centros de excelencia en gestión pública. Por una parte, para ejercer su nuevo papel, la escuela de gobierno debe colocarse como la **escuela corporativa de gestión del gobierno** — lo que

se traduce como estrecho alineamiento a las políticas y directrices de gobierno para la mejoría de la gestión pública. Por otra parte, sin embargo, es fundamental ejercer un **papel de anticipación** — en busca de nuevas tendencias y mejores prácticas, y aún un **papel de relevancia e influencia** en la propia formulación de aquellas políticas orientadas hacia la mejoría de la gestión.

Teniendo en cuenta que las herramientas de gestión están desarrolladas para empresas privadas, corresponde además a las escuelas de gobierno ejercer un **papel de filtro y adaptación** de estas herramientas al contexto del sector público, cuyo proceso de toma de decisión es mucho más complejo, además de que posee valores e indicadores de desempeño propios.

La conjugación de estos papeles puede generar tensiones o visiones divergentes entre los *stakeholders* internos y externos de estas instituciones. Puede también implicar nuevas competencias requeridas para sus profesionales, algunas de las cuales sólo es posible alcanzarlas con sustitución de personas — ya que la ampliación de cuadros está limitada en el contexto de ajuste fiscal. Otras implicaciones se colocan sobre la línea de productos y servicios existentes, con creciente presión por más recursos para tornar viable la prospección. Los requisitos de la excelencia implican además la necesidad de un **sensor** que permita la evaluación permanente del impacto de sus acciones.

El presente texto discute estas y otras implicaciones derivadas del desafío actual de las escuelas de gobierno, en la búsqueda por convertirse en centros de excelencia en gestión pública, a partir de la perspectiva de la ENAP — Brasil y de su inserción en el contexto de la reforma gerencial del Estado, en proceso en Brasil desde 1995.

Civil service colleges as centers of excellence in public management: the perspective of ENAP — Brazil

Regina Silvia Pacheco

The role of public administration schools has evolved as a result of the managerial reforms being carried out in the public sector. While in most cases their original purpose was to train the future bureaucratic elite using the French and German models as a benchmark, their challenge today is to train the existing staff of governmental agencies, particularly upper and middle management, and new public-sector professionals to overcome the bureaucratic culture and exercise true Republican values.

This new challenge brings out to discussion the meaning of these civil service colleges as centers of excellence in public management. On one hand, to play its new role, the civil service college must be taken as the **corporative college of government management** — which means it is closely aligned to the policies and directives of government aimed at the public management improvement. On the other hand, nevertheless, it is fundamental to play an **anticipation role** — in search for new tendencies and better practices, and still a **relevance and influence** role on the very formulation of those policies oriented to management improvement.

Considering that the management tools are developed for the private companies, it is still a duty of civil service colleges to play a **filter and adaptation role** of these tools to the public sector context, in which decision making process is much more complex in addition to its own values and performance indicators.

The combination of these roles can give rise to tensions or diverging visions between the internal and external stakeholders of these institutions. It can also imply the need to develop new competencies in their professionals, some of which can only be ensured by replacing staff — considering that only a limited number of additional people can be hired in a context of fiscal adjustment. There are also other implications for the line of current products and services, enhancing the pressure for more resources for prospecting purposes. The requirements of excellence also imply the need of a **sensor** to evaluate the impact of their actions on a permanent basis.

This text brings out these and other implications derived from the civil service colleges' present challenge, aiming at becoming centers of excellence in public management, from the perspective of ENAP — Brazil and from its insertion in the managerial State reform context, in process in Brazil since 1995.

Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social

Karen Marie Mokate¹

La evaluación nació el séptimo día de la Creación, cuando Dios miró todo lo que había creado y declaró “Es bueno”². Con esa sola frase, Dios se convierte en el primer evaluador del mundo. No obstante, la evaluación nacida en los cielos resultaba para algunos insuficiente y demasiado subjetiva. Por tanto, al escuchar la evaluación de Dios (autoevaluación, por cierto), el diablo objetó e insistió “¿cómo sabe que es bueno? ¿cómo lo midió? ¿con qué indicador juzgó la bondad de su creación? ¿con qué lo comparó?” Y, así, nace la evaluación como la conocemos hoy — ¡en los fuegos del infierno!³

No sería exagerado plantear que la evaluación ha sido percibida en los sectores sociales como diablo o como “monstruo” — un deber gigantesco impuesto a gestores y ejecutores sin que ellos sientan ningún amor por el proceso ni perciban que tenga ninguna utilidad directa a sus procesos gerenciales o decisorios. La evaluación como “monstruo” se ha aguantado como tarea que hay que hacer, por haber sido impuesta por alguna exigencia legislativa, por tecnócratas del gobierno central o por agencias financiadoras. Los que ven rasgos de “monstruo” en el proceso evaluativo, típicamente han sufrido evaluaciones sofisticadas, cuyos resultados se plasman en grandes informes que adornan la biblioteca de algún gerente o algún tecnócrata, sin hacer mayor aporte al diseño o la gestión de la iniciativa evaluada.

Estas percepciones negativas de la evaluación se han cuestionado y disminuido en diversos momentos, particularmente en algunos tiempos de escrutinio del rol apropiado del Estado y de juicio social sobre la eficacia y eficiencia de la gestión pública. Por ejemplo, en los Estados Unidos hacia final de los setenta, se plantea que “en la medida que los llamados

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 53
Número 1
Jan-Mar 2002

Karen Marie Mokate es doctora en economía por la Universidad de Illinois, EUA, y coordinadora académica del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

Contato:
karenm@iadb.org

por eficiencia aumenten, hay presión por incrementar el *accountability* de los gerentes. Esto permite que periódicamente sean utilizados los procedimientos evaluativos para medir el cumplimiento de metas explícitas y específicas. Estos análisis periódicos permitirán a los gerentes hacer ajustes internos en sus iniciativas y al mismo tiempo brindarán a sus subordinados una base para su intervención o, para ‘proveer asistencia técnica.’” (Freeman y Soloman, 1981: 21). A partir de esos momentos, la evaluación toma pasos importantes en el camino de convertirse en un proceso integral de la gerencia de programas y organizaciones (Attkisson *et al.*, 1978).

Los años noventa en América Latina han traído un profundo cuestionamiento del rol y de la eficiencia del sector público. Dicho cuestionamiento ha abierto la puerta a nuevas iniciativas para diseñar y poner en marcha procesos eficaces de evaluación. Por lo tanto, ha habido mucho discurso y mucha tinta regada sobre la importancia de la evaluación. Se empieza a reconocer y destacar los elementos bondadosos del “monstruo” de la evaluación. Por ejemplo, Wiesner Duran (1994) llama la evaluación “el ‘proxy’ del mercado en la administración pública” y considera que la evaluación se puede convertir en uno de los instrumentos más poderosos en la promoción de la modernización de la gestión pública. Guerrero (1993) destaca un rol de la evaluación como “insumo a la reforma de políticas”.

A pesar de lo que ha sido tan hablado y tan publicado sobre la importancia de los procesos evaluativos, aún es poco común encontrar programas o políticas sociales en América Latina que tienen un riguroso y sistemático proceso de evaluación incorporado a los procesos cotidianos de gestión y toma de decisiones. Aunque puede haber cierto avance en construir conciencia sobre la importancia de la evaluación, en la mayoría de los casos la evaluación aún no ha logrado un papel significativo o estratégico dentro del trabajo de diseñar e implementar estrategias, programas o proyectos.

En otras palabras, la evaluación se ha reconocido como importante, mas no se ha convertido en un proceso indispensable que forme parte del proceso de gestión. En efecto, los líderes en el discurso y la promoción de la evaluación han sido mayoritariamente ministerios centrales de planeamiento o de finanzas, interesados en lograr transparencia con respecto a los efectos e impactos del gasto público — sin haber generado convicciones verdaderas y efectivas con respecto a la evaluación en los ministerios y agencias gestores de las políticas y programas sociales.

Donde bien uno podría consolarse con ver evidencias de cierta convicción sobre la importancia de medir, monitorear y evaluar en los sectores públicos, al darse cuenta que dicha convicción no ha conducido a la efectiva implementación de procesos eficaces de monitoreo y evaluación

en los sectores sociales, surge la gran duda sobre **¿por qué?. ¿Por qué no se ha logrado una utilización amplia de la evaluación como instrumento o insumo de los procesos de gestión de políticas y programas sociales?**

Este trabajo intenta reflexionar sobre las posibles razones por las cuales la evaluación no logra insertarse efectivamente a la gerencia en los sectores sociales y luego propone tres acciones prioritarias que podrían promover el uso gerencial de los procesos evaluativos. La próxima sección examina las definiciones de la evaluación y de procesos relacionados. La siguiente sección analiza las características de los sectores sociales que contribuyen a la perpetuación de la imagen “monstruo” del proceso evaluativo. En las últimas secciones, se pregunta “¿cómo avanzamos?” en la destrucción de la imagen monstruo y la construcción de una alianza entre los procesos evaluativos y los gerenciales y decisorios.

¿Qué es la evaluación?

La Real Academia de la Lengua (1992) indica que “evaluación” consiste en “la acción y efecto de señalar el valor de una cosa” y que “evaluar” significa “estimar, apreciar, calcular el valor de una cosa”. De hecho, la palabra “evaluar” viene del Latín *valere*. María Moliner, en su Diccionario de Uso del Español (1990), señala que “evaluar” consiste en “atribuir cierto valor a una cosa”. Otros diccionarios — tanto del castellano como del inglés — coinciden en asociar la evaluación con su etimología y asociarla con la asignación de **valor**.

Michael Scriven (1991) indica que “evaluación” se refiere al “proceso de determinar el mérito o valor de algo” y, por tanto, constituye un proceso que “involucra alguna identificación de estándares relevantes..., alguna investigación del desempeño de lo que se evalúa con base en estos estándares...”.

En la práctica del análisis de políticas, programas y proyectos, se ha distinguido en la “evaluación de procesos”, frecuentemente denominada el “monitoreo”.⁴

El monitoreo hace un seguimiento de las acciones de la iniciativa que se evalúa y los productos de dichas acciones. La UNICEF (1991) define el monitoreo como “un seguimiento sistemático y periódico de la ejecución de una actividad, que busca determinar el grado en que su desenlace coincida con lo programado, con el fin de detectar oportunamente deficiencias, obstáculos y/o necesidades de ajuste de la ejecución”. El BID (1997) agrega que el monitoreo “busca comprobar la efectividad y eficiencia del proceso de ejecución, mediante la identificación de los aspectos limitantes y/o ventajosos...”. El propósito del monitoreo consiste

en detectar de manera oportuna las fortalezas y deficiencias de los procesos de ejecución, con tal hacer ajustes para una óptima gestión de las iniciativas, “para optimizar los resultados esperados y responder a las expectativas de la ciudadanía.” (OECD, 1991). Estas definiciones sugieren que el monitoreo, o la evaluación de procesos y actividades, tiene el fin de levantar “banderas rojas”, que advierten a los gerentes oportunamente sobre desviaciones del programa de trabajo.

Así definida, la evaluación de procesos, o el monitoreo, se podría entender como equivalente a lo que Stufflebeam y Webster (1980) y Rossi y Berk (1981) denominan “evaluación de *accountability*”, que se dirige a las preguntas siguientes: 1) ¿el programa desenlaza las actividades especificadas en su programación? 2) ¿entrega los servicios en la cantidad y calidad esperadas? 3) ¿está llegando a los beneficiarios apropiados? 4) ¿el calendario de ejecución y entrega de servicios se cumple cabalmente? y 5) ¿los recursos del programa se utilizan de manera apropiada? En estos análisis, el punto de referencia es el **plan de trabajo o plan de acción** para el programa y se analiza la ejecución del programa con respecto a dicho plan. El monitoreo hace un acompañamiento de la ejecución de actividades, la entrega de productos y el uso de recursos. Este **acompañamiento**⁵ permite juzgar con transparencia la ejecución del programa, manteniendo el supuesto que el plan de acción pre-programado siga siendo el camino indicado para lograr los objetivos del programa.

La evaluación de objetivos o resultados, o lo que más comúnmente se denomina sencillamente “evaluación”, ha sido definida por la UNICEF (1991) como un “proceso que procura determinar periódicamente y de manera sistemática y objetiva, la relevancia, eficacia, eficiencia e impacto de un proyecto o programa, a la luz de sus objetivos.” Valadez y Bamberger (1994), en un manual publicado por el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, indican que la evaluación es “una actividad gerencial externa y/o interna que analiza las relaciones de los procesos y recursos con los resultados e impactos.” Así, la evaluación se extiende más allá que el monitoreo porque reconoce que el plan de acción constituye una hipótesis con respecto al camino que nos puede conducir al logro de los objetivos. De hecho, la evaluación consiste en una prueba empírica de esa hipótesis — una verificación de que dicho camino efectivamente está conduciendo a las mejoras en las condiciones de vida que se buscaban promover.

El Comité de Asistencia al Desarrollo de la OECD (1991) señala que “el propósito (de la evaluación) es determinar la pertinencia y logro de los objetivos y la eficiencia, efectividad, impacto y sostenibilidad del desarrollo. Una evaluación debe proporcionar información que sea creíble y útil, para permitir la incorporación de la experiencia adquirida en el proceso de adopción de decisiones”.

Por supuesto, estas definiciones aplicadas representan interpretaciones de lo que constituye el proceso evaluativo. Cabe destacar que ninguna de ellas vuelve a rescatar explícitamente el concepto de “valor” o de “mérito” pues se centran en la verificación del cumplimiento de un plan de trabajo y en el análisis del cumplimiento de objetivos, suponiendo que el plan de trabajo o sus objetivos correspondientes tienen un valor ya reconocido o ya aceptado. Las definiciones aplicadas se basan en la suposición de que el mismo hecho de haber tomado una decisión pública de asignar determinados recursos a una iniciativa con determinados objetivos señala que ya existe un consenso o una aceptación de que dichos objetivos tienen valor para la sociedad.

Vedung (1997) propone que la evaluación consiste en un “análisis cuidadoso y retrospectivo⁶ del mérito y valor de la administración, productos e impactos de intervenciones gubernamentales,⁷ que tiene por objeto jugar un papel en situaciones futuras de acción práctica”. Esta definición mantiene el enfoque de la evaluación en el análisis sistemático y riguroso de la gestión y los resultados de una iniciativa, con una finalidad práctica de ser útil a los procesos gerenciales y decisorios. La definición rescata el concepto de valor, y así constituye una definición que nos desafía no sólo a verificar el cumplimiento de objetivos, sino también a validar continuamente el valor social incorporado en el cumplimiento de dichos objetivos.

Con el ánimo de rescatar los méritos de las muchas definiciones que hemos analizado y de sintetizarlas, proponemos destacar cinco características clave de los procesos de monitoreo y evaluación aplicados a las iniciativas sociales:

- La evaluación propone verificar de manera rigurosa y sistemática el cumplimiento de actividades, el uso de recursos, la entrega de productos o servicios y el logro de los objetivos, de tal forma que el diseño y/o la gestión de la iniciativa se pueda ajustar con el fin de asegurar que genere el valor que la sociedad espere de ella. Como tal, la evaluación no necesariamente involucra.

- La evaluación forma parte integral del proceso de gestión. Por tratarse de un instrumento, la evaluación sólo llega a cumplir su fin si apoya ya afecta los procesos gerenciales y decisorios. En otras palabras la evaluación no constituye un fin sofisticado en sí mismo; tiene el fin de generar información útil para los gerentes y decisores.

- La evaluación puede ser una actividad interna o externa de la gerencia. El monitoreo y la evaluación no requiere de complejos sistemas de información o investigaciones que requieren de la intervención de “expertos en evaluación” o “administradores de sistemas de información”.

- Las evaluaciones de procesos (el monitoreo) y las evaluaciones de objetivos o resultados acompañan el proceso de gestión. Se realizan el monitoreo y la evaluación simultáneamente con la gestión.⁸ Por eso mismo,

el diseño y puesta en marcha del proceso evaluativo deben iniciar con el mismo proceso de identificar el problema que se quiere enfrentar y conceptualizar posibles soluciones (que tendrán que ser monitoreadas y evaluadas).

El monitoreo y la evaluación

Los procesos de monitoreo y evaluación son complementarios entre sí, ya que el monitoreo permite describir y calificar el cumplimiento del plan de trabajo y la evaluación permite ver si dicho cumplimiento, a su vez, ha conducido al cumplimiento de los objetivos que motivaron el diseño e inicio de la iniciativa. O, visto al revés, en la medida en que la evaluación revela un cumplimiento (o incumplimiento) de los objetivos, el monitoreo genera valiosa información para analizar las relaciones causales entre las actividades de la iniciativa que se evalúa y dicho cumplimiento (o incumplimiento).

El monitoreo es un elemento necesario del quehacer diario de la gerencia de organizaciones sociales enfocadas en la generación de resultados (Freeman y Soloman, 1981). No obstante, el monitoreo sin la evaluación o — lo que es lo mismo, la evaluación de procesos sin la evaluación de objetivos — sólo nos permitiría juzgar la ejecución de una iniciativa, sin poder concluir nada al respecto a la bondad de la iniciativa y la sensatez de continuarla o suspenderla.

Asimismo, la evaluación de objetivos resulta inviable sin el monitoreo. La evaluación requiere de buena información generada por el monitoreo, pues para juzgar la eficacia y eficiencia de unas determinadas acciones en el cumplimiento de sus objetivos, va a ser indispensable conocer los aspectos cuantitativos y cualitativos de la ejecución de dichas actividades.

En adelante, este trabajo se va a referir al proceso de evaluación, como un proceso integrado y continuo que mide y analiza el cumplimiento en un seguimiento sistemático de acciones, del logro de resultados y de las relaciones entre los dos.

¿Por qué la imagen de “monstruo”?

Las diversas interpretaciones sugieren que es un proceso que contribuye al logro de lo que se busca en los sectores sociales — generar un valor para la sociedad a través del mejoramiento de las condiciones de vida de un determinado grupo poblacional. Brinda información relevante que, a su vez, fortalecería la capacidad de los gestores sociales para dar respuesta eficaz a las necesidades sociales. Así, actuaría como aliado de los que buscan lograr los objetivos de las políticas, programas y proyectos sociales.

¿Por qué, entonces, surge y persiste la imagen de “monstruo” en el proceso de evaluación? O, ¿por qué el monitoreo y la evaluación no se perciben como parte integral del proceso gerencial, como su definición parecería indicar? ¿por qué no se logra que el monitoreo y la evaluación sean utilizados común y eficazmente en los procesos gerenciales? A continuación, vamos a analizar tres grupos de posibles respuestas a estas preguntas: los paradigmas gerenciales típicamente aplicados en los sectores sociales; las aplicaciones convencionales del monitoreo y evaluación en los sectores sociales y la naturaleza particular específica o de las iniciativas sociales.

Los paradigmas gerenciales en los sectores sociales: ¿facilitan que la evaluación sea un aliado?

La gerencia de los sectores sociales tradicionalmente se ha caracterizado por un enfoque en actividades: un estilo gerencial orientado hacia la ejecución de planes de trabajo pre-definidos, en los cuales las actividades se vuelven fines en sí mismos. Este estilo se asocia con una “administración” de los objetivos programáticos u operativos de los programas o proyectos. El equipo gestor se orienta por el cumplimiento de actividades y de procesos. El producto máximo de este estilo de trabajo es la entrega de un bien o de un servicio.

Este paradigma administrativo en la gestión solo requiere de información de evaluación de procesos (del monitoreo). El equipo gestor no tendrá ningún interés natural ni ningún incentivo para realizar ni para encargar una evaluación de resultados. La gerencia se vuelve una administración muy encerrada en las actividades fácilmente controlables por el equipo gestor. Facilita así una pérdida de contacto con la población objetivo de las actividades y pierde el enfoque de los cambios que se buscaría promover en la población objetivo.

Visto desde la evaluación, este estilo gerencial llega a depender de un supuesto (implícito) que el mismo cumplimiento de procesos o la sencilla entrega de un bien o servicio produzca valor para la sociedad. Basta saber, entonces, que se hayan cumplido dichos procesos o que se haya entregado el producto. El desempeño de los gerentes y del programa se juzga por el cumplimiento del plan de trabajo y no hay ninguna motivación natural por hacer evaluaciones del logro de resultados o cumplimiento de objetivos sociales.

Este estilo administrativo de conducir los programas y proyectos sería equivalente a decir a nuestros hijos que el buen desempeño escolar consiste en ir a la escuela todos los días y en entregar las tareas — ¡sin importar ni evaluar lo que están aprendiendo! Dicho enfoque de la gerencia

facilita que programas de instalación de letrinas (supuestamente dirigida al mejoramiento de condiciones sanitarias) sean evaluados como “completos, muy bien llevados”, sin anotar que al cabo de un tiempo muy corto, las instalaciones de las letrinas se hayan convertido en bodegas y la taza sanitaria, en matera. Permite concluir que un programa de vacunación masiva ha sido un gran éxito por haber aplicado 20.000 vacunas en un solo día, sin anotar que la tasa de cobertura efectiva es ínfima, porque la vacuna representa una dosis repetida para la mayoría de los niños que la reciben.

Además, este estilo gerencial permite un deterioro en la explicitación de objetivos, lo que conduce a su vez a la no “evaluabilidad” de las iniciativas del sector. Por supuesto, cuando los objetivos de los cambios sociales no juegan el papel central de orientador de las acciones y la gestión, se pueden convertir en una abstracción, en una meta asociada, pero no vinculada directamente con las iniciativas que se realizan y no responsabilidad directa del equipo gestor. Puede resultar que los objetivos ni siquiera se conozcan a profundidad y se convierten en “justificaciones políticas” del bien o servicio que se entrega. Curiosamente, entonces, resulta que los equipos gestores mismos reconocen que los objetivos sociales ni siquiera sean entendibles — a veces, por tratarse de fenómenos complejos como “exclusión”, “equidad”, “auto-estima” o “logro del proyecto de vida individual”. No resulta sorprendente, entonces, que los equipos de programas sociales objetan a las propuestas para hacer evaluaciones de objetivos o resultados de las iniciativas que administran, argumentando que los objetivos últimos de lo que proponen hacer son ambiguos, simbólicos y no observables.

Los equipos gestores no cuestionan los objetivos máximos de su quehacer y no verifican el cumplimiento de ellos porque, no han sido responsabilizados por el logro de los objetivos, sino de la ejecución de las actividades propuestas para poderlos lograr.⁹ Así, no tienen ningún incentivo para apoyar o participar en un proceso de evaluación de objetivos o resultados.

Los procesos de monitoreo/evaluación en los sectores sociales: ¿se han aplicado de manera que facilite que se perciban como “aliados”?

Durante las últimas décadas, las evaluaciones en los sectores sociales se han caracterizado por ser externas, hechas por “terceros” (quienes no son actores en la gestión). Frecuentemente han tomado el tono de ser fiscalizaciones, auditorías o controles a los que están diseñando e/o implementando las iniciativas, que frecuentemente resultan en la publicación de un informe que nunca es utilizado en el proceso decisorio o gerencial. En la mayoría de los casos, han consistido en un chequeo del

cumplimiento de las actividades programadas y, a lo sumo, de entrega de servicios a una determinada población.

La falta de incentivos para hacer una evaluación obliga a que las evaluaciones sean externas. A la vez, las evaluaciones externas fácilmente se perciben como una intervención externa a la iniciativa. Se convierte rápidamente en un proceso “fiscalizador”, poco “aliado” del equipo gestor.

Por otro lado, los procesos evaluativos convencionales se realizan en momentos que obstaculizan su uso para retroalimentar o para educar la gestión de las iniciativas. Frecuentemente, las evaluaciones son *ex-post* realizadas cuando ciertas actividades han terminado y no hay ninguna posibilidad de reacción o ajuste por parte del equipo gestor. En este momento, la evaluación fácilmente se puede convertir en un ejercicio de búsqueda de culpables o de alabar a algunos que poco tuvieron que ver con sus éxitos. Indudablemente, se convierte en un aprendizaje que no puede ser aplicado inmediatamente y, en el mejor de los casos, será utilizado en la formación de futuras políticas y programas (si existe una adecuada difusión de los resultados evaluativos).

Podemos concluir entonces, que las aplicaciones convencionales de la evaluación en los sectores sociales han limitado la posibilidad de que sea percibida como aliado del proceso gerencial.

La naturaleza de las iniciativas sociales: ¿resulta viable un proceso de monitoreo/evaluación?

Las iniciativas del sector social, por definición, están dirigidas al cambio en las condiciones de vida de un determinado grupo de individuos y/o familias. Inciden sobre las condiciones en que las personas se desarrollan como individuos, como miembros de familia y/o como ciudadanos. Esta característica de “lo social” implica que las relaciones entre determinadas acciones y sus correspondientes consecuencias van a ser particularmente sensibles al entorno, en todas sus dimensiones — cultural, económica, social, laboral, climática, epidemiológica, entre otros. Así, el logro de objetivos sociales se asocia con lo que Sulbrandt (1993) denomina “las tecnologías blandas” de los programas sociales.

Una tecnología “dura” sería la que combina un determinado conjunto de insumos en una forma específica y resulta con un determinado resultado o producto con casi cien por ciento de certidumbre. En contraste, una tecnología “blanda” significa que una determinada combinación de insumos y acciones no necesariamente conduce al mismo resultado. En estos casos, cuando vamos a seleccionar las estrategias, programas o proyectos que se proponen para lograr un determinado objetivo social, nos vemos obligados a basarnos, en el mejor de los casos, en unas **hipótesis** de relaciones

causales. Suponemos, con base en antecedentes, o experiencias en otros contextos, o en una conceptualización de relaciones causa-efecto, que lo que proponemos hacer pueda conducir al cumplimiento de los objetivos. No obstante, sabemos de antemano que muchas variables introducen incertidumbre en dicha relación.

La sensibilidad a múltiples contextos o variables del entorno implica que las variables asociadas con los resultados esperados de las iniciativas sociales pueden ser afectadas por múltiples iniciativas y dinámicas en cualquier momento determinado. Esta característica implica que la atribución de cambios en dichas variables a las acciones de la iniciativa que estamos evaluando se vuelve particularmente difícil.

El carácter de los objetivos en los sectores sociales tiene otra dimensión de complejidad: la temporal. Muchos de los objetivos buscados en los sectores sociales se consiguen en un plazo relativamente largo, frecuentemente mucho después de haber realizado las acciones que supuestamente los causan.

La complejidad de los objetivos sociales y su sensibilidad a tantos elementos y condiciones del entorno han contribuido al desarrollo de una “mística de complejidad” alrededor de la evaluación. Esta mística, a su vez, contribuye al desarrollo de una resistencia a la evaluación y la medición.

La complejidad de los objetivos sociales y la aplicación de tecnologías blandas efectivamente hacen que la evaluación en los sectores sociales resulte difícil. Sin embargo, no implica que resulte menos importante evaluar en los sectores sociales. Tampoco significa que resulte imposible. Sencillamente, nos genera un desafío: en la medida que exista un papel importante de la evaluación en una gerencia enfocada en la generación de cambios en el bienestar social, habrá que superar las complejidades o dificultades del proceso evaluativo.

Hacia un uso gerencial del monitoreo y evaluación: ¿cómo avanzamos?

La gerencia social moderna depende de la evaluación. El cambio del paradigma de la gerencia social requiere, a su vez, de un cambio del paradigma de la evaluación en los sectores sociales. Nos obliga a superar las dificultades de la evaluación y la imagen de “monstruo”.

La gerencia social moderna consiste en una gerencia adaptativa de resultados, una gerencia de modificaciones de condiciones de vida, que tiene los rasgos de ser participativa, adaptativa, descentralizada y enfocada en los objetivos que motivaron su propia existencia — los objetivos de cambiar determinadas condiciones de vida de un determinado grupo.¹⁰ Con un estilo y paradigma de gerencia social de esta naturaleza, las iniciativas se juzgan por el cumplimiento de sus objetivos sociales y los

gerentes tienen incentivos naturales para manejar información sobre el cumplimiento de dichos objetivos. Tienen interés en establecer, esclarecer y negociar indicadores no ambiguos, verificables y fidedignos de los objetivos sociales del programa y dependerán de información sobre el cambio en condiciones de vida para pautar y guiar sus actividades gerenciales. Este paradigma gerencial obliga a los gerentes a enfocar sus esfuerzos (tanto gerenciales como evaluativos) a donde van a significar algo para el desarrollo social: hacia las poblaciones cuyas vidas deben mejorar como consecuencia de las iniciativas sociales.

Por tanto, la evaluación resulta ser un instrumento *sine qua non* de la gerencia adaptativa y enfocada en resultados. En dicha gerencia, la evaluación deja de ser un instrumento de control, supervisión y auditoría implementado por “expertos en evaluación” o impuesto por terceros y se convierte en un proceso estratégico realizado por los equipos gestores de la iniciativa. Se convierte en un aliado del equipo gestor, quien necesita de la información generada por el proceso evaluativo para poder cumplir las responsabilidades de su gerencia.

La maduración de un nuevo paradigma gerencial — un proceso de maduración paulatina y de largo plazo — trae consigo incentivos naturales para convertir el proceso evaluativo en un aliado. Así, en la medida que las leyes, los programas, los contratos y la asignación de recursos empiezan a enfocar la gerencia en el cumplimiento de objetivos, habrá mecanismos naturales para fomentar el nuevo imagen del monitoreo y evaluación como **aliado** del equipo gestor.

No por eso estamos insinuando que debemos esperar la maduración de nuevos estilos de la gerencia social para fortalecer los procesos de monitoreo y evaluación. De hecho, se observa en América Latina que uno de los mecanismos que se está utilizando para fomentar nuevas estrategias gerenciales es el mismo proceso evaluativo. La buena información brindada por un buen proceso evaluativo puede facilitar el compromiso de los equipos gestores con el seguimiento y el logro de los resultados máximos de las iniciativas sociales.

A continuación, vamos a identificar y discutir cuatro desafíos que deben ser enfrentados de manera prioritaria para ir construyendo un proceso de evaluación para una iniciativa social. Luego se concluirá con la propuesta de un modesto conjunto de recomendaciones para promover y facilitar la superación de la imagen “monstruo” de la evaluación.

Cuatro desafíos para facilitar la conversión del “monstruo”

El anterior análisis de las características de los sectores sociales permite plantear cuatro desafíos, que pueden ser enfrentados como pasos

prioritarios para empezar a convertir el proceso de evaluación en un verdadero aliado del gerente social para que forme parte de la caja de herramientas utilizadas en el quehacer diario de la gerencia social. Se recomienda priorizar el avance sobre lo siguiente:

- La especificación de un marco conceptual de la política, programa o proyecto que se propone monitorear y evaluar, para indicar claramente los resultados esperados y explicitar las relaciones causales supuestas.

- La superación de la brecha — tanto real como percibida — entre lo “cuantitativo” y lo “cualitativo” en la especificación de objetivos y la evaluación.

- La identificación y concertación de indicadores e informaciones relevantes, tomando en cuenta el marco conceptual y las diversas perspectivas e intereses asociados con los resultados y las relaciones causales esperados.

- La definición y manejo efectivo de flujos de la información generada por el proceso evaluativo y la introducción de estrategias e incentivos que promueven el uso de dicha información.

Primer desafío: especificar un marco conceptual de la iniciativa que se va a evaluar

Alicia, al encontrarse perdida en el país de las Maravillas, pregunta al gato de Chechire por el camino que debe seguir. El gato le pregunta ¿hacia dónde quiere ir? Alicia responde que realmente no importa. Contesta el sensato gato, “Si no sabe a donde quiere ir, no importa qué camino toma para llegar.” Esta respuesta se ha convertido en la “bandera” de los que argumentan que la definición clara y explícita de objetivos delimitados y no ambiguos constituye el primer requisito para poder construir un proceso evaluativo. Si no sabemos el norte de la iniciativa que vamos a evaluar, no vamos a conocer el camino que tenemos que analizar en los procesos de monitoreo y evaluación. Si no sabemos lo que queremos lograr, va a ser muy difícil hacer un análisis de su logro!

Bastante evidente, ¿no?

Sin embargo, uno de los mayores obstáculos a la evaluación en los sectores sociales ha sido una falta de claridad o de consenso con respecto a los objetivos de las iniciativas y los resultados esperados de las iniciativas sociales que evaluamos. Se requiere de una visión clara de lo que se quiere lograr, de la forma en que se propone lograrlo y de las relaciones causales (hipotéticas o concretas) entre ellas — sencillamente, un marco conceptual.¹¹

Marco conceptual: definición y especificación

En su forma más básica, el marco conceptual de una iniciativa social parte de la definición de una **transformación deseada** que se ha definido a partir del contraste en un detallado conocimiento y análisis de la situación existente y la concertación de una situación mejorada, deseada y viable. La transformación promovida por las iniciativas sociales típicamente se relaciona con algún aspecto de las condiciones de vida de un determinado grupo poblacional.

El contraste de la situación existente con la situación deseada nos define la **transformación esperada** que, a su vez, podríamos denominar **el objetivo final** (o máximo) de nuestra iniciativa. La transformación promovida por las iniciativas sociales típicamente se relaciona con algún aspecto de las condiciones de vida de un determinado grupo poblacional.

Para lograr el objetivo final, nos basamos en un conjunto de conocimientos teóricos y conceptuales y con un bagaje de experiencias acumuladas para plantear una hipótesis causal: que algún servicio, algún conocimiento o algún cambio en el comportamiento o actitud de la población objetivo podría conducir al logro del objetivo final. Así, definimos unos **objetivos intermedios** relacionados con la participación de la población en una actividad o el consumo por parte de dicha población de un determinado bien o servicio. Nos basamos en un raciocinio que el logro de dicho objetivo intermedio va a provocar el logro del objetivo final.

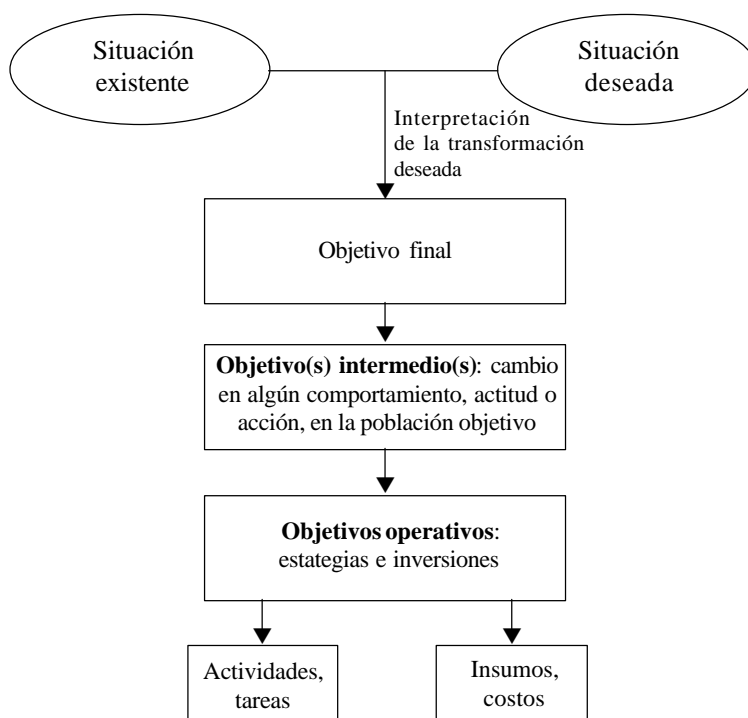
A su vez, avanzamos sobre la planificación de la iniciativa proponiendo las inversiones y estrategias necesarias para lograr los objetivos intermedios. Dichas inversiones y estrategias nos esbozan los **objetivos operativos** de nuestra iniciativa.

Siguiendo con esta lógica, el logro de los objetivos operativos requiere del cumplimiento de unas tareas y acciones, del uso de unos insumos y recursos que, a su vez, causan ciertos costos.

Resumiendo, se puede sugerir que la estrategia para definir el marco conceptual parte de la especificación de la transformación o cambio social que se busca lograr y luego consiste en preguntar en forma iterativa: ¿cómo vamos a lograr ese objetivo? ¿cómo vamos a provocar el logro del objetivo anterior? Así vamos estableciendo una cadena de objetivos relacionados en forma causal entre sí. La cadena de objetivos estipula los medios y los fines que se proponen para poder conducir, en últimos, a la transformación social deseada (el objetivo final).

La Figura 1 ilustra y resume esta visión del marco conceptual, que nos permite entender el raciocinio de la iniciativa social en términos de un conjunto de objetivos interrelacionados, derivados los unos de los otros.

Figura 1: Una visión genérica del marco conceptual



La terminología del marco conceptual

Los términos utilizados para describir los diferentes eslabones de una cadena de objetivos son múltiples. Diferentes autores denominan de manera distinta los conceptos básicos asociados con los elementos del marco conceptual.

La Figura 2 brinda ejemplos de terminología alternativa para el marco conceptual. Cohen y Franco (1992) sugieren que los elementos de una cadena de objetivos interrelacionados se podrían denominar “impactos”, “efectos”, “productos” y “procesos”. Estos autores definen:

- **Impactos:** el resultado de los efectos..., las alteraciones en el grupo meta que pueden atribuirse a la iniciativa;
- **Efectos:** todo efecto o acontecimiento que ha sido influido por algún aspecto de la iniciativa;
- **Productos:** los resultados concretos de las actividades de la iniciativa, asociados típicamente con bienes producidos o servicios entregados;

- **Procesos:** el conjunto de actividades que se realizan para tratar de alcanzar el objetivo máximo.

Otra terminología para los diversos eslabones de la cadena de objetivos — o “jerarquía de objetivos” — viene de la literatura sobre el Marco Lógico (ver, por ejemplo, OPS, 1996, o BID, 1997):

- **Fin:** el objetivo máximo al cual va a contribuir la iniciativa; indica cómo la iniciativa va a contribuir a la solución de un problema o satisfacción de una necesidad;

- **Propósito:** el impacto directo o resultado de la utilización de los componentes, el encuentro de la oferta de la iniciativa con una demanda efectiva y sostenida de la población objetivo;

- **Componentes:**¹² las obras, servicios, información o capacitación ofrecido por la iniciativa;

- **Actividades:** las acciones y tareas principales que deben realizarse para generar los componentes.

Otras presentaciones del marco conceptual proponen una cadena alternativa. Por ejemplo, en muchas aplicaciones de los gobiernos estadounidenses la cadena solo tiene tres eslabones: “insumos”, “*outputs*” (productos) y “*outcomes*” (**objetivos intermedios y/o finales, según el caso**).

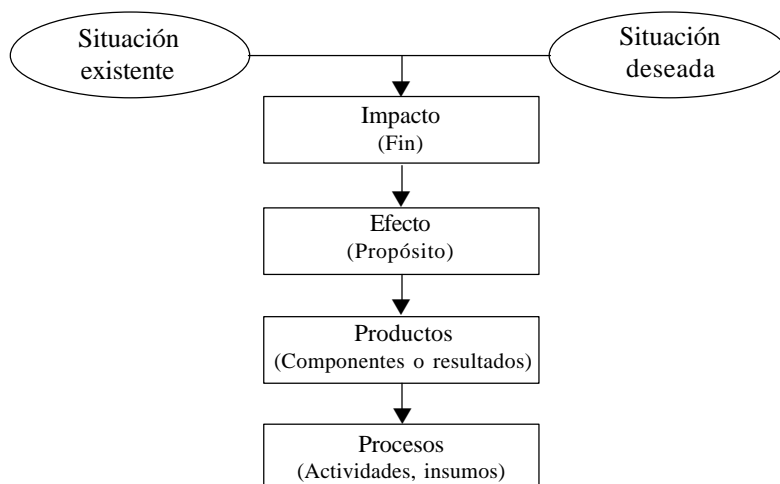
No obstante, los conceptos son consistentemente iguales: el objetivo máximo, de modificar determinadas condiciones de vida de un determinado grupo de personas, nos conduce a definir un conjunto de objetivos subordinados, cada vez más operativos, que se relacionan en una cadena medios-fines o causa-efecto.

Ninguna de las alternativas de terminología ni ninguna de las presentaciones de la cadena resulta “más correcta” que las otras y un esfuerzo por unificar o consensuar una terminología “preferida” puede resultar frustrante y semántica. La cadena tiene que entenderse en forma flexible. Por tanto, consideramos importante desarrollar una conciencia sobre las múltiples terminologías que se utilizan y las diversas formas de definir la cadena. El número de eslabones y los nombres que se les asignan pueden variarse, siempre y cuando se mantenga lo importante: el concepto de objetivos interrelacionados y encadenados.

La bondad del ejercicio de construir el marco conceptual radica en obligarnos a explicitar lo que se propone lograr, la forma en que se propone lograrlo y las relaciones esperadas entre fines y medios. Así, nos permite examinar la racionalidad y viabilidad de lo que se propone y facilita un seguimiento que contribuye a la **explicación** del desenlace de los éxitos y fracasos de las iniciativas.

El marco conceptual se convierte en el mapa del proceso de monitoreo y evaluación. Nos indica los fenómenos que tenemos que analizar y seguir y guía nuestra definición de necesidades de información.

Figura 2: La “Jerarquía de Objetivos” — terminología alternativa para el marco conceptual



La cadena, visto al revés

Hasta ahora, nos hemos referido a la cadena visto desde la definición de la transformación deseada y de allí, procedemos a la definición de objetivos asociados con la entrega de productos o servicios, y a la definición de objetivos cada vez más operativos. Podemos verla al revés también.

Se va a realizar un conjunto de **actividades** para lograr ofrecer unos **productos**, los cuales a su vez permitirá lograr los **objetivos intermedios** que, luego permitirá lograr los **objetivos finales** que representan la misma razón de ser de la iniciativa.

En resumen, el marco conceptual de una iniciativa se ilustraría de esta manera:

Actividades → Productos → Objetivos intermedios → Objetivos finales.

En este marco, si nos ubicamos al lado izquierdo estaríamos metidos en la gestión intramural del programa, política o proyecto, donde el logro del cumplimiento de los objetivos asociados de actividades y productos resulta muy sujeto al control directo del equipo gestor. En la medida que nos desplazamos hacia la derecha, nos sometemos más y más a una multiplicidad de factores y dinámicas que incidan sobre el éxito en el logro de los diferentes eslabones. Nos movemos a depender no sólo de las acciones del equipo gestor, sino de la población objetivo y de las diversas dinámicas que puedan incidir sobre los comportamientos de esa población y de las variables que representan el logro de los objetivos intermedios y finales.

A manera de ejemplo, consideramos una iniciativa para mejorar los resultados de los estudiantes de las escuelas públicas de todo el territorio nacional en pruebas estandarizadas de matemáticas. Para poderlo lograr, se propone modificar los métodos pedagógicos que se utilizan en aulas para enseñar las matemáticas. El programa, para lograr incorporar los nuevos métodos en aula, va a hacer una masiva campaña de capacitación docente y de dotación de materiales docentes. Así, la cadena que refleja el marco conceptual sería algo parecido a lo siguiente:

Observe que aunque la simplificación gráfica de la cadena ilustra cada eslabón de manera sintética, cada uno puede conformarse por múltiples acciones o logros. Múltiples actividades se combinan para generar un determinado número de productos, que pueden conducir al logro de uno o más propósitos que, a su vez, contribuyen al logro de uno o más fines.

Actividades ®	Productos ®	Objetivos intermedios ®	Objetivos finales
Diseño de la capacitación. Desarrollo y reproducción de materiales para capacitación. Capacitación de capacitadores. Promoción de la capacitación. Selección de nuevos materiales. Adquisición de materiales docentes. Distribución de materiales docentes.	Capacitación de todos los docentes en servicio al nivel primario en el territorio nacional. Distribución de un determinado conjunto de materiales a todas las escuelas primarias en el territorio nacional.	Adaptación sostenida de nuevos métodos pedagógicos en aulas.	Mejoramiento de los resultados de los estudiantes del nivel primario en los exámenes estandarizados de matemáticas.

Los eslabones de la cadena: objetivos bien especificados

Cada componente del marco conceptual o, lo que es lo mismo, cada eslabón de la cadena de objetivos, debe expresarse de tal manera que sea conforme con las características mínimas de un **objetivo evaluable**. Por tanto, cada eslabón de la cadena debe expresar un objetivo que sea:

- claro;
- verificable, medible;
- viable;
- específico, particularmente en sus aspectos cualitativos;
- delimitado en el espacio y el tiempo.

Esta exigencia contrasta significativamente con la forma en que muchos objetivos han sido típicamente explicitados en los sectores sociales. Ha habido una tendencia de expresar los objetivos de tal forma que no pueden ser objetados pero tampoco resultan interpretables de manera no ambigua ni verificables. Por tanto, resultan ser objetivos que no se prestan a la evaluación. A manera de ejemplo:

- **Objetivo final de un programa de atención preventiva para adolescentes vulnerables:** “Permitir que los adolescentes socialmente vulnerables tengan la oportunidad de desarrollar más plenamente su proyecto de vida.”

- **Objetivo final de una iniciativa de inversiones sociales focalizadas:** “Mejorar la equidad de la entrega de los servicios sociales.”

Estos objetivos — ambiguos y ambiciosos — se caracterizan por una retórica que dificulta cualquier oposición en la discusión sobre su importancia o valor. No obstante, no son objetivos evaluables, porque no han sido interpretados de tal manera que sean verificables de manera objetiva. Para hacer que sean evaluables, resulta necesario **interpretar** lo que quiere decir “tener la oportunidad de desarrollar su proyecto de vida” o “equidad en la entrega de servicios sociales”. Tenemos que concretar cada objetivo con alguna forma concreta y objetiva de verificar su éxito.

Dos elementos de particular interés

Las particularidades de las iniciativas sociales hacen pensar que valdría la pena examinar dos elementos de este marco conceptual con especial interés:

- **Especificación del objetivo final:** la especificación del objetivo final obliga a interpretar el contraste de la situación existente y la situación deseada, y la consecuente visión de una transformación deseada. Este paso requiere de una lectura de la realidad y la elaboración (preferiblemente consensuada) de la visión de una situación mejorada y alcanzable (no utópica). El resultado de ese contraste debe ser una transformación deseada, que podríamos especificar en forma de un objetivo bien delimitado.

El paso de la interpretación de la transformación deseada a su expresión en un objetivo bien delimitado resulta, a veces, abismal. Las transformaciones deseadas frecuentemente se expresan con una terminología que requiere de mucha interpretación y análisis para convertirse en un objetivo. Por ejemplo, “reducir la exclusión social” podría ser transformación deseada en muchos países actualmente. La conveniencia de expresar el fenómeno de esa manera radica en lo atractivo moral, político y ético de apoyar un objetivo aparentemente tan meritorio. Rápidamente se genera apoyo detrás de esta expresión.

No obstante, al preguntar ¿cómo reconoceremos el éxito de haber disminuido la exclusión social? Nos damos cuenta que falta claridad sobre el significado de este fenómeno. Si vamos a disminuirla, tenemos que poder observar modificaciones en el grado o magnitud de la exclusión. Por ende, nos vemos obligados a explicitar nuestra interpretación de un concepto que podría entenderse de múltiples maneras.

Las transformaciones deseadas en los sectores sociales frecuentemente presentan estas dificultades de interpretación. Consideremos los siguientes ejemplos:

- aumentar la calidad educativa al nivel primario;
- contribuir al fortalecimiento institucional de los gobiernos locales;
- fortalecer la estrategia de atención primaria en salud.

Los tres ejemplos tienen las mismas características que el deseo de “reducir la exclusión social”: primero, se proponen de tal manera que generan apoyo fácilmente; segundo, son lo suficientemente ambiguos que no queda claro cómo reconocer el éxito del logro del objetivo; y tercero, pueden ser interpretados o entendidos de múltiples maneras, hecho que crea la necesidad de consensuar un entendimiento del fenómeno.

¿Cómo manejamos este tipo de objetivo en la construcción del marco conceptual? Sus enunciados tienen una fuerza persuasiva que moviliza apoyo público y, por lo tanto, puede identificarse como objetivos atractivos. Podríamos considerarlos objetivos sombrilla — una propuesta amplia y emotiva que no brinda la visión de una causa común. No obstante, para generar un marco conceptual que guía la gerencia y la evaluación de una iniciativa social, será necesario avanzar más allá que los objetivos sombrilla, interpretarlos y traducirlos en objetivos verificables de impacto, efecto, producto y proceso.¹³

• **Especificación de las hipótesis causales:** los elementos representados con flechas en el marco conceptual son relaciones causa-efecto o medios-fines. Por tanto, el proponer un objetivo intermedio para lograr un objetivo final básicamente consiste en proponer una hipótesis causal entre los dos elementos. De igual forma, proponer una estrategia, representada por unos objetivos operativos para lograr un determinado objetivo intermedio es lo mismo que proponer la hipótesis de que dicha estrategia sea capaz de conducir al logro de los objetivos intermedios.

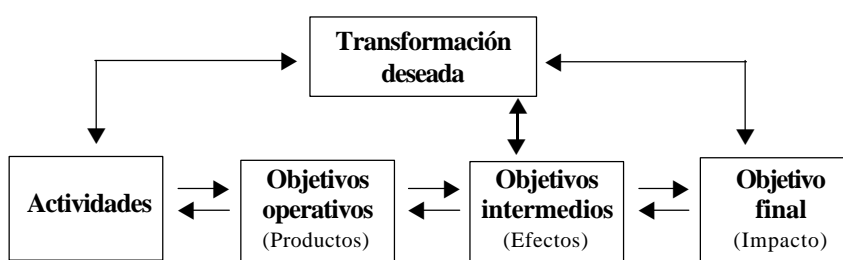
A manera de ejemplo, cuando proponemos una campaña de educación o concientización de mujeres sobre rehidratación oral con el fin de reducir la morbilidad infantil por enfermedades diarreicas, estamos proponiendo dos hipótesis: primero, que la adecuada aplicación de rehidratantes sea capaz de afectar significativamente la morbilidad infantil por enfermedad diarreica; y, segundo, que una campaña educativa/informativa sea suficiente para lograr que las madres no sólo aprendan a utilizar

los rehidratantes sino que sea suficiente para promover que las madres efectivamente los utilicen.

Algunas de las hipótesis causales que utilizamos en los marcos conceptuales son de alta certidumbre: por ejemplo, que la vacunación de niños menores de cinco años que hasta entonces no han sido inmunizados reduce la morbi-mortalidad por enfermedades inmuno-prevenibles. Otras van a ser más inciertas: por ejemplo, que una campaña callejera de vacunación vaya a atraer a los niños menores de cinco años que hasta entonces no han sido inmunizados. Podemos haber probado experimentalmente unas de las hipótesis: por ejemplo, que una determinada metodología pedagógica ha sido efectiva en la superación de fracaso en lectura básica en niños entre 10 y 15 años. Otras hipótesis habrán sido menos probadas: que una determinada capacitación dé a los maestros las habilidades necesarias para efectivamente aplicar dicha metodología.

Las relaciones causales en las iniciativas de los sectores sociales son particularmente complejas, porque son afectadas por una amplia gama de elementos del entorno (económicos, culturales, sociales, epidemiológicos, climáticos), como ya discutimos en nuestra referencia a las tecnologías blandas (inciertas) de las iniciativas sociales.

Figura 3: Marco conceptual — monitoreo y evaluación como seguimiento y prueba de las hipótesis sobre relaciones causales esperadas



El marco conceptual como mapa del monitoreo y evaluación

Combinando las dos perspectivas de la cadena, podemos esbozar un mapa para el monitoreo y la evaluación tal como aparece en la Figura 3. Esta presentación gráfica tiene la bondad de permitir diferentes entendimientos de la progresión de la cadena, siempre relacionando los elementos de la cadena con la transformación social que se desea provocar. La presentación de la Figura 3 en forma circular nos obliga a explicitar que nuestra interpretación de la transformación conduce a la definición de

unos objetivos interrelacionados (jerarquizados) y la gestión de las actividades y objetivos operativos solo llega a tener en un contexto amplio, relacionado con la transformación deseada.

La especificación del marco conceptual constituye el primer paso de la evaluación.¹⁴ Esta especificación nos da el mapa de lo que vamos a evaluar.

La explicación de la cadena de objetivos y su presentación en una forma transparente nos permite realizar una revisión crítica de la conceptualización de la iniciativa que vamos a evaluar. Nos permite visitar la relevancia y prioridad de la transformación deseada que la iniciativa propone promover y la revisión del raciocinio de las relaciones causales propuestas. Así, el proceso evaluativo siempre deja abierta la posibilidad de proponer modificaciones en los eslabones de la cadena, bien sea porque se observa que la dinámica social hace que la transformación deseada deja de ser pertinente o prioritaria o bien sea porque la experiencia de gestión de la iniciativa indica que las relaciones causales esperadas no se están produciendo.¹⁵

Proponemos las siguientes recomendaciones para la construcción del marco conceptual (o “cadena”):

- La explicitación del marco conceptual nos arroja una guía de los fenómenos que se van a analizar en los procesos de monitoreo y evaluación. Ya hemos dicho que debemos entender la cadena de objetivos en forma flexible. Los modelos ilustrados en las Figuras 1, 2 y 3, que incorporan cuatro eslabones, son meros ejemplos. No hay ninguna obligación a que el número de eslabones sea concretamente cuatro.

- A su vez, cada elemento del marco conceptual tiene que expresarse de tal forma que sea observable y evaluable. Como tal, tiene que ser expresado en elementos objetivamente verificables. Este requerimiento es particularmente desafiante para el objetivo final (o máximo) que refleja una interpretación de la transformación social deseada.

- En la construcción del marco, la especificación del “objetivo final” resulta particularmente crítica, ya que da las pautas con respecto al juicio máximo al cual vamos a someter la iniciativa. Debemos tener en cuenta que el objetivo máximo es una interpretación observable de la transformación deseada. Por tanto, el objetivo máximo debe reflejar el cambio social que se desea promover. Esto hace difícil aceptar que un objetivo final podría ser la puesta en marcha o la continua oferta de un determinado programa o la entrega no interrumpida de un determinado servicio. El objetivo máximo no podría ser “ofrecer un programa de educación a distancia”, porque el programa (o el servicio) no es un fin en sí. No deseamos el programa como una transformación social en sí, sino porque modifica algún comportamiento o alguna condición de vida de algún grupo poblacional.

El criterio que tiene que primar en la especificación del objetivo final de la cadena es uno de **valor**: el objetivo final nos indica el punto hasta donde vamos a evaluar y, por ende, la especificación del objetivo máximo involucra un juicio que el cumplimiento de dicho objetivo representa la generación de valor para la sociedad. Si eligiéramos que el objetivo final fuese “ofrecer un programa de educación a distancia” estaríamos señalando que la mera existencia del programa representaría **un valor para la sociedad**. De hecho, estaríamos diciendo que el programa **en sí** (aunque no se produjera ninguna otra consecuencia) genera un valor suficiente como para justificar el uso de los recursos necesarios para ejecutar el programa.

El objetivo máximo que se especifica en el marco conceptual para el proceso evaluativo no necesariamente tiene que ser el último beneficio que se espera de la iniciativa que proponemos evaluar. Puede haber otras consecuencias esperadas, y se elige por determinados motivos, no entrarlos en el proceso evaluativo. Por ejemplo, un fondo de financiamiento de proyectos de infraestructura social a los municipios de menor desarrollo relativo cuyo objetivo final es aumentar el acceso a escuelas y servicios médicos para la población de dichos municipios podría en realidad estar aportando al logro de un amplio conjunto de objetivos de mayor jerarquía: la mayor escolaridad y el mejor estado de salud de la población objetivo; el desarrollo eficaz y equitativo de capital humano; la apertura de oportunidades de futuro empleo, entre otros.

La definición del objetivo máximo del marco conceptual sencillamente nos delimita el proceso evaluativo. Nos indica hasta dónde vamos a evaluar. La única respuesta generalizable sería que el objetivo final seleccionado tiene que incorporar valor en sí mismo.

Supongamos una iniciativa que promueve un aumento de la escolaridad de niñas pobres. La iniciativa podría considerarse beneficiosa porque cumple con el derecho garantizado a la niña de tener una educación de calidad y/o porque mejora su potencial productivo para su futura participación en el mercado laboral y/o porque afectará el número de hijos que llega a tener y la salud y educación de sus hijos. Genera unos beneficios encadenados:

Mayor escolaridad de la niña ® **Más aprendizaje** ® **Mayor productividad futura** ® **Mayores ingresos futuros** ® **Menor pobreza futura**.

Mayor escolaridad de la niña ® **Hijos de mayor nivel educativo y mejor estado de salud**.

Uno podría extender las cadenas, teniendo en cuenta los impactos intergeneracionales:

Hijos de mayor nivel educativo y mejor estado de salud ® **Más aprendizaje por parte de los hijos** ® **Mayor productividad**

futura ® **Mayores ingresos futuros** ® **Menor pobreza futura** ® **Nietos de mayor nivel educativo y mejor estado de salud** ® **Más aprendizaje por parte de los nietos** ® **Mayor productividad futura** ® **Mayores ingresos futuros** ® **Menor pobreza futura.**

Evidentemente, aquí la pregunta relevante consiste en ¿hasta dónde extender la cadena?, teniendo en cuenta que nuestro propósito consiste en generar valiosa información para educar los procesos decisorios y gerenciales. ¿Hasta dónde verificamos que efectivamente se hayan producido los beneficios esperados?

Para responder estas inquietudes, necesitamos volver al concepto de **valor**. Es necesario extender la cadena hasta aquel punto donde podamos decir que habría un consenso que el logro de ese objetivo incorpora valor por sí mismo, aunque no se produjera otro impacto o consecuencia.¹⁶ Por tanto, cabría en la mente pensar que sería suficiente verificar que efectivamente hay mayor escolaridad de niñas, ya que la escolaridad es un derecho que la sociedad garantiza a todos sus ciudadanos. O, alternativamente, se podría argumentar que no es suficiente que haya mayor escolaridad, sino que queramos que haya mayor aprendizaje, lo que nos obligaría a verificar el aumento en aprendizaje asociado con la mayor escolaridad.

En otras palabras, no hay una respuesta “correcta” a la pregunta de ¿hasta dónde extender la cadena? La respuesta tiene que depender de una reflexión sobre lo que la sociedad apreciaría como “valioso”.

- Una vez construido el marco conceptual, hay que someterlo a un análisis crítico que examina la sensatez de las hipótesis planteadas. De esa manera, el diseño y desarrollo del marco conceptual del proceso evaluativo educa el mismo análisis y diálogo con respecto a posibles alternativas de solución para un determinado problema o desafío. La información recopilada y generada en la evaluación permitirá verificar el logro de las relaciones causales esperadas. Asimismo, indicará relaciones causales que aparentemente no se están produciendo, para motivar el repensar de esas relaciones y los ajustes necesarios a la luz de la falta de logro con respecto a esa relación causal.

- Al construir el marco conceptual, resulta importante distinguir la evaluación de la iniciativa de la evaluación del gerente o del equipo gestor. Claramente el programa o la política debe ser *accountable* con respecto a la generación de los impactos y efectos esperados, y su evaluación tiene que seguir toda la cadena de resultados esperados hasta aquel punto donde se determina que se produzca un **valor para la sociedad**. La evaluación del gerente y/o del equipo gestor no necesariamente obedece a las mismas pautas. Es claro que la evaluación del gerente o del equipo gestor comparte una parte del marco conceptual con la evaluación de la iniciativa. Quizás

la evaluación del gerente y del equipo gestor incluye los elementos “intramurales” del marco conceptual, concentrados en las actividades y los productos. ¿Es el gerente responsable y *accountable* por una deficiencia en el logro de los impactos esperados, que se atribuye a una equivocada conceptualización del problema existente? ¿es el equipo gestor responsable por la falta de éxito en la generación de compromisos y de participación por parte de la población objetivo, que eran indispensables para lograr los efectos e impactos esperados?

Al mismo tiempo, ¿el equipo gestor no tiene ninguna responsabilidad o *accountability* frente a la no participación de la población objetivo? ¿el gerente no debe reaccionar frente a la evidencia de que las iniciativas programadas, aunque muy bien gestionadas, no están generando los impactos esperados?

Es nuestro pensar el equipo gestor y el gerente deben ser evaluados en un esquema que juzga su desempeño en la gestión del lado izquierdo de la “cadena” de objetivos jerarquizados — las actividades y productos, en el monitoreo y la evaluación de la “cadena” en su conjunto y en su capacidad de informar y reaccionar frente a las evidencias de la generación o no generación de los efectos e impactos esperados. El equipo gestor debe ser responsable por la recopilación y discusión de información sobre los efectos e impactos de lo que están produciendo, con el fin de asegurar que sus labores están siempre vinculadas con un esfuerzo por vincular actividades concretas con la generación de **valor social**.

Esta propuesta responsabiliza a los gerentes sociales no sólo de la buena “administración” de un plan de trabajo o, sea, del buen desenlace de un programa de actividades. Además les responsabiliza por una conciencia continua del vínculo de sus actividades cotidianas con la generación de los efectos e impactos sociales deseados. De no producir dicho vínculo, se convierte la responsabilidad del gerente en la responsabilidad de informar y de abrir un dialogo sobre la bondad de continuar las actividades y de redefinir o reajustar, con tal buscar mecanismos que efectivamente produzcan los efectos e/o impactos deseados.

Segundo desafío: superar la brecha entre lo “cuantitativo” y lo “cualitativo”

Las discusiones sobre la evaluación en los sectores sociales suelen caer rápidamente en un debate “cualitativo-cuantitativo”. Frecuentemente se citan diferencias abismales entre los enfoques y/o métodos de estas dos orientaciones, y se atribuye a dichas diferencias alguna parte de la falta de voluntad o viabilidad para poder evaluar en los sectores sociales. En años recientes, el debate “cuantitativo-cualitativo” ha tomado dimensiones exageradas.

Indudablemente, el fervor por buscar rigor en los procesos evaluativos ha generado una sobre-promoción de aplicaciones cuantitativas. Al extremo “cuantitativo”, algunos esfuerzos por aplicar el análisis costo-beneficio a la evaluación de iniciativas sociales generaron un rechazo que se ha extendido (en algunos contextos) a todo esfuerzo de cuantificar y/o medir en los sectores sociales. Este fervor, a su vez, alimenta una posición que a veces toma tonos radicales, en contra de todo esfuerzo por medir o aplicar indicadores de manera sistemática para fines evaluativos.

Ahora bien, el desafío que proponemos enfrentar con el fin de convertir el proceso evaluativo en un aliado de los gerentes sociales, consiste en superar las brechas exageradas entre “lo cuantitativo” y “lo cualitativo”. Para irnos acercando a esta superación, vamos a iniciar con un análisis de tres líneas de pensamiento con respecto a las diferencias y posibles incompatibilidades entre lo “cuantitativo” y lo “cualitativo”.

Los tres argumentos más frecuentemente citados para explicar la brecha entre lo “cualitativo” y lo “cuantitativo” son los siguientes:

- Los fenómenos afectados por las iniciativas sociales son de “naturaleza cualitativa” y, por ende, no se prestan al análisis o evaluación cuantitativa.

- Los métodos cualitativos de recolección de datos son más idóneos para la exploración de las iniciativas sociales.

- El enfoque del análisis cuantitativo se basa en una forma de entender y explorar el mundo profundamente diferente de la forma que el enfoque cualitativo lo entiende y lo explora. Por tanto, son irremediablemente separados.

La primera línea de argumentación que postula y explica una brecha cuanti-cualitativa indica que la evaluación tradicional (que claramente ha tendido a favorecer lo cuantitativo) ha resultado muy limitada para manejar la verificación de los objetivos de las iniciativas sociales, que suelen ser de “naturaleza cualitativa”. Se argumenta que los fenómenos que se proponen afectar por medio de las iniciativas sociales tienen una naturaleza compleja, multi-dimensional y, por ende, no se prestan a la cuantificación.

Típicamente la “naturaleza cualitativa” resulta ser en realidad un eufemismo por la naturaleza ambigua de algunos de los objetivos que proponemos o unos de los efectos que esperamos generar. Se argumenta que los impactos “intangibles” o “simbólicos” no se prestan al análisis cuantitativo. Frecuentemente, el impacto no es ni intangible, ni simbólico, sino no ha sido interpretado o definido de manera que resulte gerenciable y evaluable. Para estos casos, la superación del primer desafío, consistente en la especificación del marco conceptual, conducirá a la definición más concreta de los objetivos e impactos esperados y, por tanto, a la superación de lo que equivocadamente se identificaba como una brecha cuantitativa-cualitativa.

Los fenómenos sociales, o los impactos o efectos sociales, generalmente tienen dimensiones tanto cuantitativas como cualitativas. En este sentido, se parecen al crecimiento económico, al desarrollo de infraestructura productiva y a las preferencias de consumo — que también tienen elementos tanto cuantitativos como cualitativos. Los indicadores e informaciones seleccionados para entender y analizar estos fenómenos tendrán que capturar las dimensiones cuantitativas y las cualitativas también.

Por supuesto, tenemos que reconocer que los cambios generados por las iniciativas sociales frecuentemente se manifiestan en cambios intangibles en conocimiento, valores, comportamiento, actitudes y/o otros fenómenos intangibles. Son cambios cuya dimensión cualitativa es clave. Muchos de los cambios propuestos sólo se producen plenamente en un largo plazo. No por ser intangibles o de naturaleza cualitativa o de largo plazo resultan ser no medibles o no verificables.

Por tanto, resulta limitada esta primera línea de argumentación que parece sugerir una incompatibilidad entre lo cuantitativo y cualitativo. El argumento sólo nos conduciría a concluir que en cualquier evaluación, es necesario profundizar en las dimensiones y características tanto cuantitativas como cualitativas de los diversos fenómenos que se proponen analizar.

El segundo argumento que se suele citar para justificar o explicar una “brecha” entre lo cuantitativo y lo cualitativo se relaciona con los métodos de recolección de datos. Los análisis cuantitativos aplican métodos para recopilar datos con el fin de analizar o probar un modelo, una teoría o una hipótesis. Dichos métodos tienden a sintetizar información mediante indicadores originados en los datos e informaciones provenientes de encuestas, estadísticas y registros. Los métodos cuantitativos frecuentemente dependen del uso de un “grupo control” (experimental, quasi-experimental o estadístico) para determinar el efecto o impacto atribuible a la iniciativa que se está evaluando. En contraste, los análisis orientados por el enfoque cualitativo, proponen desarrollar conceptos e ideas mediante la identificación de patrones o tendencias en los datos. Por tanto, los métodos cualitativos tienden a ser más flexibles y menos mecánicos. Dependen de técnicas de entrevistas, sesiones de grupos focales, observación participante, análisis de contenidos, estudios de casos y otros métodos asociados con la etnografía.

Podemos concluir, en síntesis, que los métodos cualitativos y los cuantitativos son muy diferentes. No obstante, la diferencia no implica que existe una **brecha** entre lo cuantitativo y lo cualitativo. Al contrario, quizás en la diferencia surge las oportunidades de generar complementariedades y sinergias. En una determinada evaluación se pueden aplicar métodos cuantitativos y también cualitativos, para generar diferentes tipos de información que, en su conjunto, responden las diferentes preguntas

propuestas por el proceso evaluativo. Por ejemplo, los métodos cuantitativos podrían dimensionar un determinado problema, cambio o impacto y los métodos cualitativos podrían ayudar a entender por qué se presentan, teniendo en cuenta las características y condiciones del contexto y las características y comportamientos de los actores involucrados.

El tercer argumento que justifica o explica una brecha entre lo cuantitativo y lo cualitativo lo hace con base en diferencias en el enfoque epistemológico. No hay duda que el abordaje cuantitativo a un análisis o investigación tiene diferencias de fondo con el abordaje cualitativo. Por tanto, esta línea de argumentación delimita bien las diferencias — o brechas — de las cuales tenemos que estar sensibles y conscientes.

El abordaje o enfoque cuantitativo se asocia con la teoría o paradigma positivista, que surgió en las ciencias naturales y agrícolas y se empezó a aplicar en las ciencias sociales al final del siglo XIX y comienzos del siglo XX. El positivismo pretende identificar los hechos y las causas del fenómeno social; trata los fenómenos sociales como eventos o sucesos que influyen o afectan a las personas. El enfoque cuantitativo cuenta con el análisis de variables y estadísticas para sintetizar y describir la dinámica social.

En contraste, el enfoque cualitativo tuvo su origen en la antropología social y la sociología. Se alinea con las perspectivas interpretivistas y fenomenológicas, que proponen entender los fenómenos sociales desde la perspectiva de los diversos actores involucrados o interesados. Los análisis cualitativos son inductivos, holísticos y humanísticos.

Por supuesto, tanto el enfoque positivista como el fenomenológico presenta sus propias ventajas como sus limitaciones. No corresponde a este texto delinear las ventajas y limitaciones de cada una. Cook y Reichardt (1979) presentan diferentes reflexiones sobre los dos enfoques.

Sí, cabe destacar que el positivismo lógico y deductivo “puro” ha sido severamente cuestionado. Se ha criticado la estrechez de entendimiento del “conocimiento” en el positivismo puro. De hecho, el primer argumento de Howe contra la teoría de incompatibilidad (Howe, 1985) propone que la caída del positivismo puro diluye la obligación de elegir entre uno de los dos paradigmas epistemológicos que supuestamente definen la brecha cuantitativa-cualitativa.

El proceso evaluativo promovido por este texto claramente se caracteriza por muchos atributos del enfoque positivista, sin ser una aplicación positivista estrecha o “pura”. Al haber definido el marco conceptual como la propuesta de unas hipótesis causales y el proceso evaluativo, como la prueba de dichas hipótesis o como el seguimiento de la “cadena” de relaciones causales, nuestro enfoque se alinea claramente con la orientación positivista. La “forma de ver el mundo” asociada con el marco conceptual propuesto es lógica y deductiva y, por ende, asociada con el paradigma cuantitativo.

Ahora bien, al seleccionar dicho enfoque para guiar el proceso evaluativo no quiere decir que no hay ningún espacio para un análisis fenomenológico en el proceso o en los procesos interrelacionados de formación y gestión. De hecho, estos procesos benefician profundamente de los análisis cualitativos. Dichos análisis resultan ser la herramienta idónea para el entendimiento de un determinado problema social, la exploración de posibles causas o de posibles caminos de solución y el análisis de diversas perspectivas, entre otras cosas.

Ahora, volviendo a nuestro proceso evaluativo orientado por las premisas del enfoque cuantitativo, queda una duda por resolver: ¿el análisis del proceso evaluativo así definido y orientado tiene que limitarse al uso de métodos cuantitativos de recopilación y análisis de datos?

Nuestra respuesta — contundente, por cierto — sería que “no”. La orientación cuantitativa del proceso evaluativo da una cierta marca y orientación al tipo de preguntas que vamos a proponer. No nos indica ni nos limita los métodos que debemos aplicar para responder dichas preguntas. Por tanto, proponemos un proceso originado en un paradigma asociado con el positivista, usuario de métodos tanto cuantitativos como cualitativos.

Algunos autores y académicos han argumentado en favor de lo que Kenneth Howe (1988) denominó “la tesis de incompatibilidad”: que los paradigmas positivistas e interpretivistas o fenomenológicas proveen la base epistemológica para los métodos cuantitativos y cualitativos, respectivamente, y dada la incompatibilidad de los paradigmas, resultan también incompatibles los dos tipos de método. Estos académicos, que incluyen a Guba (1987), Smith y Heshusius (1986) y Parlett y Hamilton (1972), consideran que cualquier compatibilidad entre los métodos es meramente superficial e ignora dificultades profundas de naturaleza epistemológica.

Howe (1988) descarta la teoría de incompatibilidad y propone la “teoría de compatibilidad” que aboga por la combinación de métodos cuantitativos y cualitativos, negando la incoherencia epistemológica propuesta por los incompatibilistas. Examina los cuatro componentes básicos de investigación: datos, diseño, análisis e interpretación. Concluye que al nivel de los datos la distinción cuantitativa-cualitativa es ambigua y al nivel de diseño, análisis e interpretación, los elementos cuantitativos (“mecánicos”) y los cualitativos (“no mecánicos”) son interdependientes e inseparables. Sería imposible imaginar un estudio sin elementos “cualitativos” en el diseño, análisis e interpretación, ya que son esos elementos que caracterizan y definen la exploración cuantitativa.

Reichardt y Cook (1979) analizan once atributos de los paradigmas cuantitativo y cualitativo y concluyen que no resulta inconsistente el acatar la filosofía de un paradigma y utilizar los métodos del otro. Su conclusión

principal es que los paradigmas no son determinantes exclusivos de la selección de métodos.

Reichardt y Cook avanzan este argumento aún más, proponiendo que no es claro que ninguno de los dos paradigmas necesariamente provee un marco adecuado para una evaluación. Sugiere que se podrían combinar ciertos atributos de los dos paradigmas: “El mero hecho de conducir una investigación de manera holística o naturalística, por ejemplo, no necesariamente obliga a uno a adherir a los demás atributos del paradigma cualitativo, como el de ser exploratorio y orientado por los procesos. En su lugar, uno podría combinar los atributos naturalistas y holísticos del paradigma cualitativo con otros atributos, tales como el ser verificador y orientado por resultados, del paradigma cuantitativo.” (1979: 18).

Esta conclusión entrega el golpe fatal a la existencia de una **brecha** entre lo cuantitativo y lo cualitativo. Es consistente con el cuestionamiento, ya de larga data, del positivismo lógico puro, y con las tendencias observadas en las prácticas investigativas actuales que combinan atributos de los diferentes paradigmas epistemológicos.

Esta superación de la brecha nos borre una excusa por no evaluar en los sectores sociales y por ser poco riguroso en nuestras evaluaciones. Nos abre el camino para combinar los mejores atributos de diferentes escuelas del pensamiento y de diferentes métodos investigativos, con el fin de definir un proceso evaluativo enriquecido y riguroso.

Tercer desafío: identificar y concertar un conjunto relevante de indicadores e informaciones

El proceso de monitoreo y evaluación **sintetiza** información relevante sobre las actividades, los efectos e impactos y las relaciones entre ellos. El elemento de **síntesis** facilita el análisis y el posterior diálogo al respecto.

Un instrumento importante del proceso evaluativo, utilizado para facilitar la síntesis, es el **indicador**. Los indicadores se diseñan y se seleccionan de tal forma que contribuyan al entendimiento del desempeño de la iniciativa que se evalúa y que sean útiles en el contexto del diálogo de políticas. Tiene valor descriptivo y explicativo, que contribuye al análisis y diálogo sobre los logros de las políticas, programas y proyectos.

Un indicador se puede entender como **una expresión que sintetiza información cuantitativa y/o cualitativa sobre algún fenómeno relevante**. El indicador “indica” o “señala”. Permite caracterizar los fenómenos (acciones, actividades, logros, efectos) que necesitamos describir en un proceso de monitoreo y evaluación.

En los sectores sociales, se presenta cierta resistencia al uso de indicadores, pues muchos indicadores resultan limitados para el análisis de fenómenos complejos, cualitativos y multi-dimensionales. No obstante, esta resistencia confunde la bondad del indicador — la de facilitar una síntesis de información abundante y valiosa — con una superficialidad de tratar los fenómenos que intentan describir. No hay ninguna limitación intrínseca de los indicadores para describir fenómenos cualitativos o complejos. Por supuesto, aquellos indicadores que miden exclusivamente las dimensiones cuantitativas o fácilmente observables de los fenómenos que queremos entender o describir resultan insuficientes para muchos de los análisis necesarios en un proceso evaluativo de una iniciativa social.

En general, un indicador no se limita a un mero “conteo”. Por tanto, en lo que sigue, vamos a entender las referencias a “indicadores” como las expresiones que reflejan un análisis y una síntesis de datos tanto cuantitativos como cualitativos relevantes para nuestro propósito.

Ejemplos de los indicadores que se pueden utilizar en los procesos evaluativos incluyen ejemplos clásicos de tasas recopiladas con métodos tradicionales cuantitativos: la tasa anual de mortalidad infantil en el Estado de Chiapas; el número de niños de edad escolar en la Región Nororiental que no se han matriculado en escuela durante el último año escolar o el porcentaje de niños menores de seis años cuyo perfil peso-talla-edad está inferior al estándar. Otros ejemplos menos clásicos de indicadores podrían ser: razón predominante citada por las mujeres de no utilizar anti-conceptivos o factores que conducen a las comunidades a recomendar el despido del director de su escuela.

Un buen indicador se caracteriza por los siguientes rasgos:

- Es preciso: puede ser interpretado de manera clara, de tal forma que sea plenamente entendible.
- Es relevante para los usuarios de la información: refleja elementos o fenómenos que forman parte de lo que se busca entender; en el caso del proceso evaluativo, se relacionan con algún aspecto del marco conceptual de la iniciativa que se evalúa.
- Es apropiado por los usuarios de la información: los usuarios se identifican con el indicador; tienen confianza que está reflejando fielmente información relevantes.
- Es sensible a ser afectado por las iniciativas que se están evaluando.
- Es práctico: el costo de recopilar los datos y producir la información a ser sintetizada por el indicador es razonable.

Los indicadores relevantes para el proceso evaluativo tienen que definirse teniendo en cuenta tres dimensiones del proceso evaluativo:

- el marco conceptual de la iniciativa que se evalúa;
- los criterios de evaluación, que deben incluir, como conjunto mínimo de criterios, la eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad;

• los diversos actores y sus correspondientes perspectivas y demandas de información.

El flujo de la cadena de objetivos que constituye el marco conceptual puede ser resumida con indicadores. Por tanto, habrá:

- indicadores que describen las actividades e insumos;
- indicadores que describen los productos;
- indicadores que describen el logro (o no) de los objetivos intermedios;
- indicadores que describen el logro (o no) de los objetivos finales;

Por tanto, recomendamos el uso de una construcción mental matricial para la construcción de indicadores, que podría tener la siguiente conformación:

	Actividades [®]	Productos [®]	Objetivos intermedios [®]	Objetivos finales
Indicadores que describen				
Eficacia	• cantidad y calidad de los insumos y actividades	• cantidad y calidad de servicio ofrecido cantidad y calidad de la ejecución de componentes	• utilización del servicio por la población objetivo	• cambios en el bienestar de la población objetivo
Eficiencia	• costos unitarios y totales de insumos y actividades • distribución de costos por tipo de insumo o actividad	• costo por unidad de “capacidad instalada” • indicadores de eficiencia técnica • discriminación de costos por rubros relevantes	• costo por persona o familia atendida • indicadores de eficiencia “interna” permanencia, uso servicios	• indicadores de “eficiencia externa” • costo por unidad de “impacto”
Equidad	• distribución por región, décil de ingreso, grupo de población	• evidencia de puesta en marcha para incorporar a todos los grupos relevantes • distribución de la oferta por región o por grupo relevante	• utilización sostenida del servicio, por región décil de ingreso, u otro grupo	• cambios en los indicadores del bienestar, por región, décil de ingreso
Sostenibilidad	• fuentes y montos de recursos financieros • grado de susceptibilidad a decisiones políticas • evidencia de elementos de sostenibilidad del flujo oportuno de insumos	• evidencia de puesta en marcha de estrategias para lograr la sostenibilidad	• evidencia de participación comunitaria y solidaridad comunitaria, con respecto al programa	• evidencia de sostenibilidad del impacto

Es importante recordar que hay una tercera dimensión que se debe tomar en cuenta: la de los múltiples actores de los procesos de monitoreo y evaluación: tanto los demandantes de la información como los que toman roles en la recopilación y registro de datos. Los indicadores deben definirse tomando en cuenta las perspectivas de estos actores, sus intereses en la información y sus interpretaciones del marco conceptual.

Cuarto desafío: definir y manejar flujos de la información generada por el proceso evaluativo e introducir estrategias e incentivos que promueven el uso de dicha información

La evaluación llega a servir de verdadera herramienta de la gerencia social en la medida que se utilice para educar los procesos gerenciales y decisorios. Por tanto, los flujos efectivos de la información y las estrategias para promover el uso de la información constituyen componentes clave del diseño y manejo de los procesos de monitoreo y evaluación.

El diseño y la construcción de flujos de información deben guiarse por la definición de las necesidades de información por parte de los diferentes interesados en el proceso evaluativo. El flujo de información debe asegurar que cada actor tenga información de buena calidad para guiar y enriquecer el papel que juega en la iniciativa.

Como consecuencia, resulta lógico que un flujo de información tenga su base en los puntos de entrega de los servicios o los puntos de encuentro con la población objetivo. Por tanto, los flujos de información se pueden conceptualizar inicialmente con flujos que surgen desde abajo para arriba. Los gestores en los puntos más descentralizados o más cercanos a los afectados claramente tienen oportunidades para generar y/o recopilar datos y producir informaciones que alimentan todo el proceso evaluativo.

No obstante, hay un gran peligro en pintar flujos de información meramente “de abajo hacia arriba”. Donde bien los gestores más en contacto con los afectados y con el entorno donde se entrega el servicio o donde se desenvuelve la iniciativa pueden generar mucha información, no toda la información que podrían generar es relevante para sus responsabilidades en la gestión del programa. Por ejemplo, en un programa de hogares comunitarios para el cuidado de niños de edad pre-escolar, las madres comunitarias podrían facilitar algunos datos para facilitar el análisis del desarrollo nutricional de los niños bajo sus cuidados. Asimismo, podría facilitar la recopilación de datos sobre la participación de los padres de familia en la gestión del hogar o en el mercado de trabajo. Estas informaciones podrían ser de interés a aquellos actores responsables por generar impactos o efectos en la nutrición, en la participación ciudadana o comunitaria y sobre el empleo y los ingresos familiares. No obstante, típicamente son elementos que se consideran “más allá” de las responsabilidades de las madres comunitarias, quienes se responsabilizan por la alimentación, la estimulación temprana y la actividad cotidiana del hogar y de los niños atendidos. En la medida que vamos a pedir a las madres comunitarias facilitar los datos o la información sobre algunos de los posibles efectos o impactos de su gestión, tenemos que generarles incentivos o motivaciones para ese trabajo. De no proveerles las adecuadas motivaciones, se corre

el peligro de no contar con los datos de manera consistente y oportuna y/o de contar con datos de dudosa confiabilidad.

Este riesgo se presenta porque la percepción de irrelevancia o de poca importancia del dato hace que el sencillo acto de mandar alguna información baste para cumplir con el “requisito”, sin importar el cuidado de la calidad del dato. Si los que proveen la información no ven la relevancia y no ven ningún beneficio directo de participar en la recopilación de datos, poca motivación van a tener para invertir esfuerzos en la recopilación y el registro.

Por tanto, es necesario definir y manejar motivaciones para incentivar el trabajo en la recopilación y/o el registro de datos necesarios para los procesos evaluativos que deben despertar alguna identificación de la relevancia de la información para los gestores quienes estén participando en dicho trabajo. Las motivaciones, entonces, no consisten en un pago por el dato entregado. Mas bien, consisten en algún incentivo relacionado con la información misma.

Los mismos flujos de información pueden ser motivadores, siempre y cuando sean bi-direccionales o multi-direccionales. Es decir, la provisión de información que sea de interés o de utilidad para los gestores puede por si mismo incentivarles para que continúen participando en el registro o recopilación de datos de buena contabilidad. Si los gestores más cercanos a la población objetivo registran datos y los remite a un nivel de gestión más agregado, ese nivel puede agregar los datos, analizar la información y volverla a remitir a los establecimientos más desagregados, para que éstos puedan comparar los indicadores sobre su gestión en relación con los de otros establecimientos, en relación a sus gestiones pasadas y/o en comparación con algunos estándares. Esta información de alguna forma les sirve de retroalimentación y les indica caminos para mantener y/o fortalecer su gestión. A su vez, le señala que los datos que recopilan tengan algún uso o interés y les motiva a continuar y/o mejorar su recopilación.

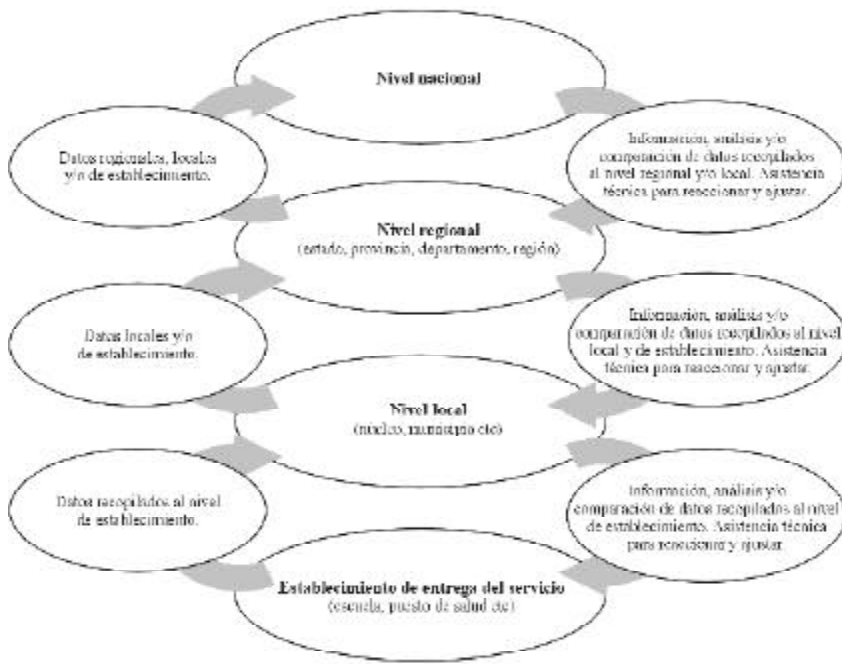
Otra motivación que promueve y enriquece una percepción de la relevancia de los datos recopilados en el proceso evaluativo consistiría en una retroalimentación por parte de los gestores más centralizados hacia los gestores más locales, con base en la información proveniente de dichos datos. Si existe una fluida comunicación que indica lo que se está concluyendo sobre el diseño, la gestión o la dinámica de la iniciativa, con base en el análisis y la comparación de datos, los gestores inmediatamente perciben la utilidad de los datos y suelen ser más comprometidos con la recopilación. Por supuesto, esta comunicación, a su vez, puede estar orientada a la introducción de mejoras en el programa, por medio de dialogo y asistencia técnica. El diálogo resultante puede introducir nuevas percepciones o perspectivas a los procesos de análisis e interpretación de

los datos evaluativos. Así, la incorporación de flujos bi-direccionales o multi-direccionales de información pueden facilitar que la evaluación brinde sus frutos inmediatos por medio del enriquecimiento del programa y también sus frutos indirectos, por medio de la mejora de los compromisos en los procesos de recopilación, remisión y análisis de datos.

La Figura 4 ilustra un flujo de información de esta naturaleza: los datos recopilados al nivel de establecimiento (además de retroalimentar directamente al establecimiento) se remiten al nivel local, donde pueden ser analizados, agregados y/o comparados con los provenientes de otros establecimientos en la misma localidad. Los resultados de estos procesos se devuelven a los establecimientos, con el fin de guiar o fortalecer la gerencia y, a su vez, motivar el enriquecimiento de la información. La localidad puede basarse en los resultados señalados por los datos locales para reconocer éxitos, para ofrecer asesoría o para ajustar sus estrategias con respecto a los establecimientos. Los datos locales fluyen también a los niveles regionales, donde pueden ser analizados, agregados y/o comparados con los que provienen de otras localidades. Las regiones, a su vez, remiten datos a los gestores del nivel nacional y también devuelven información valiosa para los gestores locales. Esta retroalimentación también se produce en el nivel nacional, en sus esfuerzos para apoyar a los niveles regionales.

De los flujos bi-direccionales o multi-direccionales de información, lo que esperamos promover en un **uso efectivo** de la información generada en el proceso evaluativo. Si vamos a implementar efectivamente un paradigma de gerencia que está enfocado en el logro de mejoras eficientes y equitativas en las condiciones de vida, indudablemente los gerentes necesitan contar con una herramienta que les permite conocer continuamente el estado de las actividades y productos que están manejando, los logros sociales que pueden estarse produciendo y las relaciones entre los dos. Es decir, el gerente requerirá de un proceso continuo de monitoreo y evaluación.

Figura 4



Un gerente totalmente comprometido con este nuevo paradigma tendría incentivos naturales para usar un proceso evaluativo. De hecho, este uso conduciría a los gerentes a introducir consecuencias distinguibles para resultados evaluativos diferentes: ciertas consecuencias para aquellas iniciativas que indican que se logran los objetivos buscados y otras consecuencias, claramente diferentes, para aquellos que indican que no se logran los objetivos buscados.

La cultura gerencial que facilitaría y promovería el efectivo uso de la evaluación, como instrumento aliado del gerente, tendría por lo menos cuatro características particulares:

- **Sería una cultura gerencial que permita la equivocación y el ajuste.** Una cultura gerencial moderna, orientada a logro de cambios sociales eficientes y equitativos, incentivaría la flexibilidad y la innovación, como mecanismos para asegurar el logro de los objetivos máximos deseados. Permitiría a los equipos gestores probar estrategias que parecen ser caminos idóneos para el logro de las transformaciones deseadas, siempre y cuando hubiera instrumentos que les indican de manera oportuna la efectividad y eficiencia de los resultados. Por supuesto, puede haber una tolerancia a la equivocación siempre y cuando haya la capacidad de reconocer una estrategia no eficaz, para hacer cambios y ajustes sobre la marcha. La cultura gerencial que promueve innovación dinámica, entonces,

no sólo promueve el uso de la evaluación, lo demanda como instrumento indispensable de la gerencia.

- **Sería un contexto gerencial en que los que reciben la información tengan autoridad dentro de la organización para utilizarla y hacer las modificaciones del caso.** ¿Por qué pedir a los directores de escuela evaluar al desempeño de los docentes, si no tiene capacidad o autoridad para implementar cambios, para exigir modificaciones en el desempeño e, incluso, para no renovar el contrato del docente? ¿por qué pedir a las madres comunitarias pesar y medir a los niños en su cuidado, si ella no cuenta con la flexibilidad de recursos y de asignaciones para modificar la alimentación de los niños, con tal promover el crecimiento de todos? Un contexto gerencial que promueva el uso de la información también permite que los que tengan la información pueden actuar sobre ella, siempre en función de los objetivos deseados.

- **Sería un contexto en que los incentivos organizacionales y gerenciales favorezcan la utilización de información.** Los contextos gerenciales siempre tienen incentivos — explícitos o implícitos. Hay incentivos en forma de premios o pagos por mérito o logro; hay incentivos en forma de reconocimientos. De no existir incentivos de esta naturaleza, hay incentivos “por omisión”, que típicamente incentivan comportamientos no consistentes con los objetivos organizacionales. En un contexto gerencial moderno idóneo para las iniciativas sociales, los incentivos — sean monetarios, o de reconocimientos, o en forma de los criterios que se utilizarán en las evaluaciones de desempeño — promoverán el uso de las informaciones generadas en los procesos evaluativos. Los incentivos marcarían hitos o valores meta o reconocerían logros en función de datos o informaciones generados por el proceso evaluativo. De esta manera, enfocarán a los equipos gestores en lo que realmente importa — el cumplimiento de diferentes objetivos especificados en el marco conceptual del proceso evaluativo.

- **Finalmente, sería un contexto gerencial en que existan mecanismos de ajuste.** Usar la información generada en el proceso evaluativo sólo resulta viable si hay mecanismos de ajuste o, sea, que hay flexibilidad suficiente para facilitar que los gerentes utilizan la evaluación para reconocer que hay necesidad de redefinir caminos y que efectivamente los pueden redefinir. Esto implica mecanismos que permitiría la reasignación de recursos humanos, físicos y financieros; implica autoridad para redefinir las estrategias operativas y/o para modificar las características del bien, servicio o información que se está ofreciendo, con tal lograr los objetivos deseados. Este contexto gerencial se caracteriza por regulaciones muy diferentes a las que típicamente han caracterizado las administraciones públicas de finales del Siglo XX.

Ahora bien, sabemos que el cambio en los paradigmas gerenciales no se producen de la noche a la mañana. La cultura gerencial va a cambiar paulatinamente, particularmente en el sector público donde sigue siendo rígidamente reglamentada. ¿Debemos esperar, entonces, que haya un cambio en las actitudes y en las reglamentaciones y convenciones gerenciales-administrativas, para luego responder a las demandas de procesos evaluativos rigurosos?

Nuestra respuesta sería un contundente “no”. En lugar de esperar que se produzcan cambios gerenciales de fondo para luego avanzar sobre los procesos evaluativos, podríamos utilizar los mismos procesos evaluativos para promover profundos cambios gerenciales. Procesos evaluativos en que participan múltiples involucrados y que generan valiosa información para mejorar la gestión podrían ser fuerza motivadora de otros cambios. La fuerza de la información generada podría ser utilizada para aplancar cambios de fondo en los reglamentos y en las prácticas cotidianas de la gerencia en los sectores sociales.

Por tanto, recomendamos utilizar la evaluación como un instrumento que motive y facilite cambios gerenciales de mayor profundidad. No obstante, esto implica que va a tener que haber esfuerzos proactivos por parte de individuos y organizaciones convencidos y comprometidos, para promover el uso de la evaluación — o más específicamente, el uso de la información generada por la evaluación. Es decir, mientras que la transformación gerencial avance lo suficiente para que una nueva cultura gerencial demande evaluación como instrumento indispensable, se debe tomar medidas específicamente diseñadas para promover el uso de la información evaluativa. Entre las posibles medidas que se podrían considerar figuran las siguientes:

- **Definición de valores objetivos y valores de referencia:** una primera dificultad para el uso de la información se presenta cuando no hay experiencia en trabajar con un dato o un indicador específico. En ese caso, los usuarios de la información (los gestores y/o los interesados en la iniciativa que se evalúa) requieren de referencias que les faciliten la interpretación de la información. Estas referencias pueden venir en forma de estándares especificados por algún referente técnico o por experiencias previas. Los valores de referencia para datos sobre costos se podrían venir en forma de un rango determinado con base en los costos de experiencias previas en la implementación de estrategias parecidas.

- **Vínculo de los indicadores o informaciones con los procesos decisorios:** los datos o indicadores utilizados en los procesos decisorios adquirirían una relevancia inmediata en la medida que formaran parte del diálogo conducente a la toma de decisiones con respecto a los recursos asignados a las iniciativas. Por tanto, en la medida que los equipos gestores

demanden datos sobre ciertos fenómenos o ciertas actividades, su monitoreo va a adquirir una relevancia “automática”. En la medida que los decisores estipulen que van a prestar atención a la evolución de ciertas actividades o ciertos resultados, van a animar a los gestores a prestar atención también.

- **Especificación de puntos de decisión:** para concretar el vínculo de los datos o la información con los procesos gerenciales y decisorios, se pueden especificar algunos “puntos de decisión”, fijados por plazos de tiempo o por valores objetivo de ciertos indicadores. Por ejemplo, se podría decir que de no lograr reducir el costo de pavimentación por metro cuadrado en un 20% dentro de los siguientes 90 días, habría que reconsiderar las tecnologías aplicadas. Asimismo, se podría decir cuando los costos lleguen a bajar en más de 20%, se reabrirla el debate sobre la extensión contractual. Igualmente, se podría decir que si no se observa un aumento en la satisfacción de los padres de familia al cabo del próximo año escolar, se suspenderá la nueva iniciativa de estudio independiente en lecto-escritura.

- **Definición de pactos, contratos de gestión o desempeño:** el pacto o contrato de gestión (o de desempeño) puede comprometer a los gerentes o al equipo gestor en el logro de determinadas metas, medidas por datos incluidos en los procesos evaluativos.

- **Reconocimiento, incentivos para el cumplimiento de objetivos:** se pueden definir reconocimientos o incentivos vinculados con datos o indicadores incorporados en los procesos evaluativos. A manera de ejemplo, la administración de las pensiones de seguridad social en el estado de Sao Paulo ha fijado un conjunto de cuatro o cinco indicadores para monitorear la eficiencia administrativa en la tramitación de pensiones. Periódicamente, publica los valores que cada municipio ha registrado para cada uno de los indicadores y destaca el municipio de mejor gestión y el municipio que más ha mejorado su gestión de las pensiones.

- **Desincentivos en caso de no cumplir:** en la misma forma de incentivar el cumplimiento, se puede desincentivar o sancionar el incumplimiento de ciertos objetivos. Nuevamente, la explicitación de expectativas y las consecuencias de incumplir las expectativas puede conducir a los equipos gestores a guiar sus esfuerzos por un seguimiento sistemático de los fenómenos que se desean afectar.

Conclusiones

Es hora de convertir el monstruo diabólico de la evaluación en aliado. Es más, el proceso que tantas veces se ha considerado como diabólico puede, en sí, enriquecer y promover la modernización de los paradigmas y procesos gerenciales. Como tal, ha llegado la hora para la evaluación tome

un papel no sólo importante sino indispensable en los procesos de gerencia de las políticas, programas y proyectos sociales.

En este texto, se ha propuesto que las iniciativas sociales (llámense políticas, programas, planes o proyectos) consisten en hipótesis causales que proponen realizar un conjunto de inversiones y/o actividades de tal forma causen un conjunto de modificaciones deseadas. Visto así, el monitoreo y evaluación son procesos que hacen un seguimiento sistemático de los esfuerzos de invertir y de gestionar actividades y prueban la hipótesis causal.

Visto así, el monitoreo y la evaluación son procesos que nos permiten aprender: aprender lo que está resultando y lo que no resulta. Aprender que en determinados entornos, una determinada relación causa-efecto se produce, mientras que en otros entornos, no se produce. Nos permite detectar los ajustes que hay que hacer para facilitar que las actividades se hagan de manera oportuna, en forma eficiente y con la calidad esperada. Identifica los ajustes o las actividades adicionales que tienen que incluirse, con tal producir los efectos esperados. En síntesis, la evaluación permite enriquecer los procesos gerenciales con un aprendizaje dinámico. Lejos de ser un monstruo diabólico, entonces, la evaluación se puede tomar una nueva imagen, la de un tutor aliado.

Para facilitar la transformación de la evaluación en un aliado que promueve el aprendizaje y fortalece la gerencia, el primer desafío que tenemos que enfrentar consiste indudablemente en explicitar lo que queremos lograr (y, por tanto, explicitar lo que queremos evaluar). La especificación del marco conceptual de la iniciativa social que se propone evaluar, en forma de una jerarquía de objetivos interrelacionados, no sólo permite definir los procesos evaluativos, sino también constituye un insumo clave para orientar la gerencia de las iniciativas. La superación de ese primer desafío, por sí solo, consolida y fortalece los procesos gerenciales y evaluativos.

Una vez superado el desafío de la explicitación de lo que se propone lograr, el proceso evaluativo se fortalece en la medida en que superemos los demás desafíos: la eliminación de la brecha cualitativa/cuantitativa; la concertación de indicadores e informaciones necesarios para el proceso evaluativo y la introducción de estrategias e incentivos que aseguran flujos relevantes de la información y que promueven su uso. Al avanzar en estas áreas, se puede ir construyendo un proceso evaluativo que nutre y apoya el proceso gerencial y que alimenta al proceso decisorio de valiosa información.

- ¹ Autorizado para publicação pelo Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES/ IADB). Artículo publicado en el Documento de Trabajo I-23, junio, 2001, del INDES, Washington, DC, Estados Unidos de América. Rogamos no citar sin permiso del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Abril de 2000 — Versión modificada. Comunicaciones con K. Mokate: karenm@iadb.org.
- ² Génesis 1:31
- ³ Se agradece el aporte sobre la historia del nacimiento de la evaluación a Thereza Penna Firme de la Universidad de Rio de Janeiro.
- ⁴ “Monitoreo” (o lo que sería más castizo, “monitoria”) viene del latín *monere* que significa “advertir”. La Academia Real define “monitoria” como “consejo, monición, advertencia”.
- ⁵ Esta palabra — la traducción al portugués brasileiro de “monitoreo”— parece reflejar muy bien el espíritu de la actividad.
- ⁶ Vedung aclara que “retrospectivo” aplica tanto a las intervenciones en marcha como a las que ya están terminadas. Propone acompañar iniciativas que están en desarrollo con un continuo proceso de evaluación.
- ⁷ La limitación de la aplicación a intervenciones gubernamentales no resulta necesaria. La definición no se vería afectada por la eliminación de ese adjetivo.
- ⁸ La definición no excluiría una evaluación *ex-post*, realizada después de terminar o suspender una iniciativa. En contraste, la definición concientemente excluye la evaluación *ex-ante* que depende de técnicas de proyección y predicción. Mokate (1993) argumenta que el fortalecimiento de la evaluación *ex-ante* de iniciativas en los sectores sociales requiere de un esfuerzo sistemático de monitoreo y evaluación de iniciativas en marcha y terminadas, pues solo así se desarrollará alguna capacidad para proyectar o dar fuerza empírica a las hipótesis causa-efecto que fundamentan y justifican las estrategias propuestas.
- ⁹ Otra pregunta, aún no resuelta de manera satisfactoria, resulta ser ¿si no comprendemos plenamente los objetivos sociales, por ser simbólicos, complejos, multi-dimensionales, cómo somos capaces de proponer iniciativas para poderlos lograr? ¿de dónde vienen las hipótesis con respecto al tipo de actividades y servicios capaces de hacer cumplir esos objetivos que no comprendemos?
- ¹⁰ Ver, por ejemplo, Bernardo Kliksberg, “Gerencia Social: dilemas gerenciales y experiencias innovativas” en Kliksberg (1993).
- ¹¹ De manera genérica, un modelo conceptual consiste en la especificación de las relaciones esperadas entre un conjunto de conceptos relacionados. Ver van Herpen (1992).
- ¹² Algunas presentaciones del Marco Lógico (por ejemplo, la de la OPS) denominan este eslabón “resultados”. Preferimos evitar esta denominación porque no resulta consistente con la “gerencia de resultados sociales” que no se refiere a gerencia de obras y servicios sino a una gerencia enfocada más ampliamente en la generación de efectos e impactos — o sea, una gerencia enfocada a cambios sociales.
- ¹³ Es este paso que conduce a que la evaluación sea acusada de ser un ejercicio de reduccionismo. “Reduce” un objetivo complejo, multi-dimensional y multi-causal a un objetivo verificable. Donde bien existe elementos de reduccionismo, nos engañamos si pensamos que ocurre por el proceso evaluativo. El reduccionismo ocurre en el mismo momento que tratamos de utilizar estrategias físicas y programáticas para acercarnos a una solución del problema. Ocurre cuando planteamos que entendemos el objetivo complejo no suficientemente bien como para proponer una manera en que nos podemos atrever a proponer una estrategia para su logro.

El proceso evaluativo nos obliga a especificar las interpretaciones del objetivo complejo, multi-dimensional que hemos utilizado en nuestro proceso de formular dicha estrategia. En otras palabras, nos obliga a proponer un conjunto de acciones para lograr nuestros objetivos más complejos por haber incurrido en algún reduccionismo. Es el momento de la especificación del marco conceptual para la evaluación que nos obliga a revelar nuestra estructura mental de causalidades esperadas y nos obliga a demostrar al mundo las interpretaciones implícitas que hemos dado al fenómeno tan complejo que buscamos afectar.

- ¹⁴ De hecho, es el primer paso del análisis de evaluabilidad. Ver Wholey (1981). Si no contamos con un marco conceptual bien especificado y racional en las relaciones causales esperadas, la iniciativa no va a ser ni evaluable ni gerenciable dentro de un contexto de transparencia y *accountability* verdadero.
- ¹⁵ Esta apreciación es fundamental, pues algunos críticos encuentran muy limitante el sometimiento del proceso evaluativo a unos objetivos pre-especificados. (por ejemplo, Scriven, 1973). Si proponemos que el marco conceptual de una iniciativa no es escrito en sangre, sino es un entendimiento de la iniciativa que siempre está abierto a revisión y modificación, la limitación se reduce significativamente.
- ¹⁶ Estrictamente y abstractamente, obligaría a determinar que el valor que la sociedad asignaría a este beneficio sería suficiente para justificar o compensar el uso de los recursos que se sacrifican en la generación del beneficio.

Bibliografía

- ATTKISSON, C.C. *et al.* (compiladores), *Evaluation of Human Service Programs*. New York: Academic Press.
- BID. Oficina de Evaluación. (1997), *Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ . (1994), "Hacia la transformación del sistema de evaluación", documento de trabajo. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CARVALHO, Soniya; WHITE, Howard. (1994), *Indicators for Monitoring Poverty Reduction*. World Bank Discussion Paper #254. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- CHELMISKY, Eleanor. (comp.). (1997), *Evaluation for the 21st Century — A Handbook*. Beverly Hills: Sage Publications.
- COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. (1992), *Evaluación de proyectos sociales*. Siglo Veintiuno de Editores.
- COOK, Thomas D., REICHARDT, Charles S. (comp.). (1979), *Qualitative and quantitative methods in evaluation research*. Beverly Hills, California: Sage Publications.
- FREEMAN, Howard; SOLOMON, Marian. (1981), "The Next Decade in Evaluation Research" in Robert Levine *et al.*, *Evaluation Research and Practice: Comparative and International Perspectives*. Beverly Hills: Sage Publications.
- GUBA, E. (1987), "What have we learned about naturalistic evaluation?" in *Evaluation Practice*, 8 (1), 23-43.
- GUERRERO, P. (1993), "Desarrollo de la capacidad nacional de la evaluación: Resumen de la experiencia y posible acción" in *BID, Seminario Regional sobre Seguimiento y Evaluación*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

- HOWE, Kenneth. (1988), "Against the Quantitative-Qualitative Incompatibility Thesis or Dogma are Hard" in *Educational Researcher*, 16, noviembre, 10-16.
- _____. (1985), "Two dogmas of educational research" in *Educational Researcher*, 14(8), 10/18.
- KLIKSBERG, Bernardo. (1993), *Pobreza: Un tema impostergable: Nuevas respuestas a nivel mundial*. Caracas: CLAD-FCE-PNUD
- LEVINE, Robert A. (1981), "Program Evaluation and Policy Analysis in Western Nations: An Overview" in Robert Levine *et al*, *Evaluation Research and Practice: Comparative and International Perspectives*. Beverly Hills: Sage Publications.
- MILES, Matthew B., HUBERMAN, A. Michael. (1994), *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- MOKATE, K.M. (1993), "La evaluación económica de proyectos sociales" in *Desarrollo y Sociedad*, nº 31. Bogotá: CEDE, Universidad de los Andes.
- MOLINER, María. (1998), *Diccionario de Uso del Español*. Segunda Edición. Madrid: Editorial Gredos S.A.
- OECD. Comité de Asistencia para el Desarrollo. (1991), *Principios de Evaluación de Asistencia para el Desarrollo*. Paris: OECD.
- OECD, Centro para Investigación e Innovación Educativa. (1992), *Los indicadores educativos internacionales de la OECD: Un marco analítico*. Paris: OECD.
- OPS. Organización Panamericana de la Salud. Oficina de Análisis y Planificación Estratégica. (1996), *Enfoque lógico para la gestión de proyectos en la OPS*. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. (1992), *La Reinención del Gobierno*. Buenos Aires: Paidós.
- PARLETT, Malcolm Richard; HAMILTON, David. (1972), *Evaluation as Illumination: a new approach to the study of innovatory programs*. Edinburgh: The University of Edinburgh, Center for Research in the Educational Sciences.
- REAL ACADEMIA DE LA LENGUA. (1992), *Diccionario de la Lengua Española*, 21a. edición, Madrid: Espasa Calpe, S.A.
- REICHARDT, Charles S., COOK, Thomas D. "Beyond Qualitative versus Quantitative Methods" in Cook, Thomas D., Charles S. Reichardt. (comp.). (1979), *Qualitative and quantitative methods in evaluation research*. Beverly Hills, California: Sage Publications.
- ROSSI, Peter H., BERK, Richard. (1981), "An Overview of Evaluation Strategies and Procedures" in *Human Organization*, vol. 40, nº. 4, 287-299.
- ROSSI, Peter H., FREEMAN, Howard. (1989), *Evaluation: a systematic approach*. Cuarta edición. Newbury Park: Sage Publications.
- SCRIVEN, Michael. (1973), "Goal-free Evaluation" in Ernest R. House (comp.), *School Evaluation: The Politics and Process*. Berkeley: McCutchan.
- SHADISH, William; COOK, Thomas; LEVITON, Laura. (compiladores). (1991), *Foundations of Program Evaluation: Theories of Practice*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- SMITH, J.K., HESHUSIUS, L. (1986), "Closing down the conversation. The end of the quantitative-qualitative debate among educational researchers" in *Educational Research*, 15 (1), 4-12.
- STUFFLEBEAM, Daniel; WEBSTER, William. (1980), "An Analysis of Alternative Approaches to Evaluation" in *Educational Evaluation and Policy Analysis*, mayo-junio, 70-85.
- SULBRANDT, José. (1992), "Evaluación de políticas y programas sociales masivos en el sector público" in Bernardo Kliksberg, *¿Cómo enfrentar la pobreza? Aportes para la acción*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano, 149-182.
- SULBRANDT, José. (1993), "La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales" in Bernardo Kliksberg, *Pobreza: Un tema impostergable: Nuevas respuestas a nivel mundial*. Caracas: CLAD-FCE-PNUD, 309-352.

- UNICEF. (1991), *Guía de UNICEF para Monitoreo y Evaluación: ¿marcando una diferencia?* New York: UNICEF, Oficina de Evaluación.
- VALADEZ, Joseph; BAMBERGER, Michael. (1994), *Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries. A Handbook for Policymakers, Managers and Researchers*. Washington, D.C.: World Bank, Economic Development Institute.
- VAN HERPEN, Max. (1992), "Conceptual models in use for education indicators" in OECD. Centro para Investigación e Innovación Educativa. (1992), *Los indicadores educativos internacionales de la OECD: Un marco analítico*. Paris: OECD.
- VEDUNG, Evert. (1997), *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- WHOLEY, Joseph. (1981), "Using Evaluation to Improve Program Performance" in Robert Levine *et al*, *Evaluation Research and Practice: Comparative and International Perspectives*. Beverly Hills: Sage Publications.
- _____. (1983), *Evaluation and Effective Public Management*. Boston: Little, Brown & Company.
- WIESNER DURAN, Eduardo. (1993), *From macroeconomic correction to public sector reform: the critical role of evaluation*. World Bank Discussion Paper #214. Washington, D.C.

Convertendo o “monstro” em aliado: a avaliação como ferramenta da gerência social

Karen Marie Morkate

No contexto da gerência social, a avaliação propõe explorar de maneira rigorosa e sistemática o cumprimento de atividades, o uso de recursos, a entrega de produtos ou serviços e o lucro de uma mudança sustentável, de tal forma que o desenho e a gestão das iniciativas avaliadas possam se ajustar, com o fim de assegurar que gerem valor para a sociedade. Por sua vez, a gerência social moderna consiste em uma gerência adaptativa de resultados, uma gerência de modificações de condições de vida, enfocada nos objetivos que motivaram sua própria existência. Uma gerência desta natureza julga as iniciativas pelo cumprimento de seus objetivos sociais; os gerentes têm incentivos naturais para manejar informação sobre o cumprimento destes objetivos e dependerão de informação sobre a mudança nas condições de vida para pautar e guiar suas atividades gerenciais.

Portanto, a avaliação parece ser um instrumento *sine qua non* da gerência adaptativa e com enfoque nos resultados. Forma parte integrante do processo de gestão e facilmente se poderia entender como um ferramenta da gerência social — um aliado dos gerentes sociais. Não obstante, na gerência tradicional de iniciativas sociais, a avaliação foi percebida como uma ameaça: um “monstro” pouco querido pelos gerentes e equipes gestoras, somente percebida como uma fiscalização externa que não necessariamente traz informação útil ou oportuna.

Este texto explora as razões pelas quais a avaliação carrega esta imagem de monstro, destacando particularmente o enfoque tradicional das avaliações — dirigido a objetivos programáticos ou operativos — e também os atores e a oportunidade das avaliações convencionais.

Para facilitar a transformação da avaliação em um aliado que promova a aprendizagem e fortaleça a gerência, o primeiro desafio que se há de enfrentar consiste indubitavelmente em explicitar o que queremos alcançar (e, portanto, explicitar o que queremos avaliar). A especificação do marco conceitual da iniciativa social que se propõe avaliar, em forma de uma hierarquia de objetivos inter-relacionados, não só permite definir os processos avaliativos, como também constitui um insumo-chave para orientar a gerência das iniciativas. A superação desse primeiro desafio, por si só, consolida e fortalece os processos gerenciais e avaliativos.

O texto propõe que o processo de avaliação se fortalece na medida em que se superam três medidas adicionais:

- A superação da distância — tão real quanto percebida — entre o “quantitativo” e o “qualitativo” na especificação dos objetivos e da avaliação;
- A identificação e combinação dos indicadores e informações relevantes, considerando o marco conceitual e as diversas perspectivas e interesses associados com os resultados e as relações causais esperadas; e
- A definição e manejo efetivo dos fluxos de informação gerada pelo processo avaliativo e a introdução de estratégias e incentivos que promovem o uso de tal informação.

Ao avançar nestas áreas, pode-se ir construindo um processo avaliativo que nutre e apóia o processo gerencial e que alimenta o processo decisório da valiosa informação.

Karen Marie Morkate es doctora en economía por la Universidad de Illinois, EUA, y coordinadora académica del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

Contato:
karenm@iadb.org

Convirtiendo al “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social

Karen Marie Morkate

En el contexto de la gerencia social, la evaluación propone explorar de manera rigurosa y sistemática el cumplimiento de actividades, el uso de recursos, la entrega de productos o servicios y el logro de cambio sostenible, de tal forma que el diseño y la gestión de las iniciativas evaluadas se puedan ajustar, con el fin de asegurar que *generen valor* para la sociedad. A su vez, la gerencia social moderna consiste en una gerencia adaptativa de resultados, una gerencia de modificaciones de condiciones de vida, enfocada en los objetivos que motivaron su propia existencia. Una gerencia de esta naturaleza juzga las iniciativas por el cumplimiento de sus objetivos sociales; los gerentes tienen incentivos naturales para manejar información sobre el cumplimiento de dichos objetivos. Dependerán de información sobre el cambio en condiciones de vida para pautar y guiar sus actividades gerenciales.

Por lo tanto, la evaluación parece ser un instrumento *sine qua non* de la gerencia adaptativa y enfocada en resultados. Forma parte integral del proceso de gestión y fácilmente se podría entender como una herramienta de la gerencia social – un aliado de los gerentes sociales. No obstante, en la gerencia tradicional de iniciativas sociales, la evaluación se ha percibido más como una amenaza: un “monstruo” poco querido por los gerentes y equipos gestores. Se suele percibir como una fiscalización externa que no necesariamente arroja información útil u oportuna.

Este texto explora las razones por las cuales la evaluación conlleva esta imagen de monstruo, enfocando particularmente en el enfoque tradicional de las evaluaciones, dirigido a objetivos programáticos u operativos; también en los actores y la oportunidad de las evaluaciones convencionales.

Para facilitar la transformación de la evaluación en un aliado que promueve el aprendizaje y fortalece la gerencia, el primer desafío que hay que enfrentar consiste indudablemente en explicitar lo que queremos lograr (y, por tanto, explicitar lo que queremos evaluar). La especificación del marco conceptual de la iniciativa social que se propone evaluar, en forma de una jerarquía de objetivos interrelacionados, no sólo permite definir los procesos evaluativos, sino también constituye un insumo clave para orientar la gerencia de las iniciativas. La superación de ese primer desafío, por sí solo, consolida y fortalece los procesos gerenciales y evaluativos.

El texto propone que el proceso de evaluación se fortalece en la medida en que se superen tres desafíos adicionales:

- La superación de la brecha — tanto real como percibida — entre lo “cuantitativo” y lo “cualitativo” en la especificación de objetivos y la evaluación.
- La identificación y concertación de indicadores e informaciones relevantes, tomando en cuenta el marco conceptual y las diversas perspectivas e intereses asociados con los resultados y las relaciones causales esperados.
- La definición y manejo efectivo de flujos de la información generada por el proceso evaluativo y la introducción de estrategias e incentivos que promueven el uso de dicha información.

Al avanzar en estas áreas, se puede ir construyendo un proceso evaluativo que nutre y apoya el proceso gerencial y que alimenta al proceso decisorio de valiosa información.

Turning the “monster” into ally: the evaluation as tool of social management

Karen Marie Morkate

In the context of the social management, the evaluation proposes to explore in a rigorous and systematic way the fulfillment of activities, the use of resources, the delivery of products or services and the profit of a sustainable change, in such way that the design and the management of the evaluated initiatives can be adjusted, aiming at assuring that they generate value for society. The modern social management, to its time, consists of an

adaptive management of results, a management of modifications of life conditions, focused on the objectives that motivated their own existence. A management of this nature judges the initiatives by the fulfillment of its social objectives; the managers have natural incentives to handle information on the accomplishment of these objectives. They will depend on information about the change in life conditions to guide his managerial activities.

Therefore, the evaluation seems to be an instrument *sine qua non* of the adaptive management focused on results. It is part of the management process and could be easily understood as a tool of social management, an ally of social managers.

However, in the traditional management of social initiatives, the evaluation has been taken more as a threat: a “monster” disliked by managers and managing teams, only perceived as an external control that does not necessarily brings useful or opportune information.

This text explores the reasons for which the evaluation entails this image of monster, focusing particularly on the traditional approach of the evaluations, addressed to programmatic or operative objectives; and also on the actors and the opportunity of conventional evaluations.

In order to facilitate the transformation of the evaluation in an ally that promotes the learning and fortifies the management, the first challenge is doubtlessly to specify what we want to obtain (and, therefore, to specify what we want to evaluate).

The specification of the conceptual frame of the social initiative that we want to evaluate, in form of a hierarchy of interrelated objectives, not only allows to define the evaluative processes, but also constitutes a key element to orient the initiatives management. The overcoming of this first challenge itself consolidates and fortifies the managerial and evaluative processes.

The text proposes that the evaluation process is fortified while three additional challenges are surpassed:

- The overcoming of the distance — as much real as perceived — between “quantitative” and “qualitative” in the specification of objectives and the evaluation.
- The identification and combination of indicators and relevant information, taking into account the conceptual frame and the diverse perspectives and interests associated with the expected results and causal relations.
- The definition and effective handling of information flows generated by the evaluative process and the introduction of strategies and incentives that promote the use of this information.

When we advance in these areas, it is possible to construct an evaluative process that nourishes and supports the managerial process and that feeds the decision-making process on valuable information.

A descentralização da reforma agrária: algumas notas sobre o cenário brasileiro

Fernando Fleury Curado

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 53
Número 1
Jan-Mar 2002

Considerações iniciais

Nos últimos anos têm-se evoluído, no âmbito do Estado brasileiro, proposições e, até mesmo, ações concretas em torno da chamada descentralização da reforma agrária como um mecanismo para assegurar a melhoria da qualidade desta política pública, proporcionando, com isso, o acesso à terra pelas famílias de agricultores sem-terras. Paralelamente, percebe-se a crescente orientação no seio dos movimentos sociais de uma perspectiva de desenvolvimento baseado no espaço local, nas potencialidades deste mercado e nas articulações entre os governos, na participação, acompanhamento e controle das políticas pelos organismos da sociedade civil, evidenciando um novo posicionamento dos atores sociais. Para muitos, esta perspectiva caracteriza, igualmente, formas de descentralização das atribuições do poder público.

Este artigo tem como objetivo identificar e analisar alguns pontos do debate recente sobre a descentralização das políticas de reforma agrária, buscando a sua trajetória, bem como as concepções e os interesses colocados em cena pelos atores envolvidos nesse processo.

Neste intuito, o texto apresenta-se dividido em três partes. Inicialmente são explorados alguns elementos da temática da descentralização, buscando a localização da sua emergência no âmbito da discussão sobre a crise do Estado Moderno e a sua conformação na arena política brasileira a partir efetivamente do processo de redemocratização do país. Atenta-se, igualmente, para os temas recorrentes associados às reflexões sobre descentralização em uma tentativa de se evidenciar a diversidade de situações em que aparece no debate.

Fernando
Fleury Curado
é mestre em
Desenvolvi-
mento Rural e
doutorando em
Meio Ambiente
e Desenvolvi-
mento pelo
Centro de
Desenvolvimento
Sustentável
da UnB.

Contato:
[fcurado@
uol.com.br](mailto:fcurado@uol.com.br)

Na seção seguinte, as “notas” são dirigidas ao rural, e nele, às políticas de reforma agrária e às formas e tendências em discussão apontadas para as propostas descentralizadoras. Finalmente, diante das questões identificadas, são reunidos alguns elementos deste debate em uma tentativa de se traçar algumas perspectivas dos rumos do processo de reforma agrária no país.

Como aparece o tema

A discussão sobre centralização e descentralização não é recente. Alguns estudos dão conta de referências pioneiras em Montesquieu e Tocqueville sendo associadas ao papel do Estado perante a sociedade (Stein, 1997). Duas perspectivas de análise podem ser evidenciadas na intenção de se localizar o tema. Uma delas está relacionada com a crise do Estado Moderno e as vertentes originadas das críticas à forte presença do Estado em determinadas áreas e a (in)capacidade deste organismo em responder a situação de crise financeira e política instalada em muitos países europeus a partir da década de 70.

A outra perspectiva de análise surge das tendências de descentralização verificadas no Brasil com a inauguração do período de redemocratização e, mais especificamente, com a Constituição de 1988. Trata-se, neste caso, dos efeitos produzidos pelas mudanças nos rumos das funções do Estado ocorridas na Europa diante da situação de crise.

A crise do Estado moderno; a crise do Estado de Bem-Estar Social

O Estado de Bem-Estar Social significa um dos estágios do ente Estado, “(...) uma extensão e um aprofundamento do Estado-protetor” (Rosanvallon, 1997), aparecendo nos países centrais na forma de uma intervenção na economia para salvar o capitalismo da crise mediante a geração de emprego e a recuperação do poder de compra da população. No caso americano, foi resultado da intervenção do Estado após a quebra da Bolsa de Nova York em 1929 (período denominado como a grande depressão). Esta intervenção foi fundamentada pelas idéias de Keynes (1883-1946) e aparece no plano conhecido como *New Deal*. Para Keynes, “o social (...) é imediatamente compreendido como estruturante interno da dinâmica econômica” (Rosanvallon, *op. cit.*).

Além da grande intervenção no âmbito social, o Estado de Bem-Estar Social se caracterizou pela assistência aos cidadãos com base nos seus direitos, e no “(...) reconhecimento do papel formal dos sindicatos” (Stein, *op. cit.*). Esse movimento de regulação das políticas sociais pelo

Estado, por outro lado, ocorre como um imperativo ao melhor funcionamento da economia e não apenas no sentido de se atenuar as contradições visíveis em um cenário de crise.¹

A crise do Estado de Bem-Estar Social representou exatamente a incapacidade do paradigma keynesiano em responder aos fenômenos atuais como o desemprego, o aumento da inflação, o *déficit* comercial. Um agravante nesta situação de crise foi o choque do petróleo que proporcionou um quadro generalizado de instabilidade econômica no mundo capitalista.

Diante desse quadro, diferentes leituras (e críticas principalmente) aparecem como tentativas de se explicar o comportamento do Estado. Essas leituras vão indicar, igualmente, diferentes projeções sobre os rumos deste ente, além de evidenciar as estratégias necessárias à superação da crise e os interesses específicos que se colocam em cena nas proposições. Tais estratégias impõem-se em um contexto de profundas mudanças tecnológicas, transformações nas relações de trabalho e globalização da economia.

A vertente neoliberal

Dentre as leituras acerca da crise do Estado Moderno destacam-se aquelas que consideram tal crise como um reflexo da própria forma de intervenção centralizadora, altamente protetora e dispendiosa com que o Estado se apresenta no contexto deste período. Nestas leituras, que congregam a vertente neoliberal, a presença do Estado no mercado deve ser reduzida (Estado Mínimo), permitindo assim a liberdade na acumulação de capitais. Trata-se, portanto, da (re)leitura do liberalismo. Como afirma Draibe (1993:88):

“As ‘teorizações’ que manejam os assim ditos neoliberais são geralmente emprestadas do pensamento liberal ou de conservadores e quase que se reduzem à afirmação genérica da liberdade e da primazia do Mercado sobre o Estado, do individual sobre o coletivo. E, derivadamente, do Estado Mínimo, entendido como aquele que não intervém no livre jogo dos agentes econômicos”.

Neste sentido a vertente neoliberal orienta-se pela crítica ao Estado de Bem-Estar percebido como o maior responsável pela crise econômica. Os princípios norteadores desta vertente, de acordo com Taylor-Gooby, citado por Stein (*op.cit.*), podem ser reunidos em quatro objetivos políticos:

“1) cortar os gastos públicos; 2) ampliar o escopo do setor privado, a fim de melhorar as opções e retirar a carga do governo; 3) destinar aos pobres os gastos estatais remanescentes, passando de serviços

universais a seletivos; 4) reduzir a tributação, a fim de liberar as empresas, melhorar as opções e apoiar as atividades privadas e voluntárias como substitutas dos serviços previdenciários estatais.” (Taylor-Gooby *apud* Stein, 1997:37).

No conjunto destas orientações é que surgem as tendências à descentralização. Assim:

“Do ponto de vista ideológico, descentralização tem significado, para o campo neoliberal, reduzir o Estado às suas funções mínimas, desregular a economia e privatizar serviços públicos buscando o aumento da eficiência e competitividade geral das economias, para permitir sua inserção no contexto da globalização” (Rodriguez, 1993: 14).

Nos países latino-americanos, estas orientações (além da descentralização, destacam-se a privatização e a focalização) fundamentam os mecanismos de ajustes macroeconômicos que, na maioria das vezes, se materializam a partir de reformas nos programas sociais levados a cabo pelos Estados nacionais e têm, desta forma, ocorrido sobre os auspícios das instituições multilaterais.

A vertente progressista

Em um determinado momento do Estado de Bem-Estar Social, ocorre o “(...) entrecruzamento de críticas da direita com insatisfações da esquerda” (Rosanvallon, *op.cit.*: 26). Neste aspecto, a vertente progressista de leituras acerca da crise aponta para a idéia de que este Estado se mostrava comprometido com o “capitalismo avançado”. Assim, diferente do que se observava na vertente neoliberal, evidencia-se que o direcionamento às políticas públicas de cunho social demonstrava um mecanismo compensatório, não atuando diretamente nas causas. Além disso, tal vertente analisa que as políticas desenhadas estariam sempre sujeitas às ameaças da crise financeira e o Estado, desta forma, favoreceria a construção de uma idéia falsa sobre a realidade social e política no seio da classe operária. Este seria um fator preponderante na desmobilização desta classe (Offe, *apud* Stein, 1997: 41).

Em outro aspecto, muitas das receitas ou estratégias defendidas por setores de esquerda encontram-se sintonizadas com aquelas da vertente neoliberal. Esta situação acaba por levar à sensação de perda de referenciais analíticos e propositivos diante de um quadro social de exclusão e miserabilidade notadamente encontrado na realidade de muitos países.

No interior desta reflexão é que a descentralização no campo progressista ganha contornos de “(...) democratização do Estado e da

política, mediante a multiplicação dos centros de poder nas instâncias locais e a procura de aumento da eficiência das políticas pelo controle direto dos usuários” (Rodríguez, *op.cit.*: 15).

A mesma idéia pode se observada em Rabi, em citação realizada pelo Grupo VI do Projeto Áridas (Aridas; 1994) em que afirma ser a descentralização na visão dos grupos sociais progressistas “(...) a possibilidade da emergência de uma cultura política nova, democrática e participativa que, partindo do Município, pode estender-se em movimento ascendente às demais esferas do Governo (União e Estados)” (Rabi, *apud* Aridas, 1994).

Assim a crítica ao Estado centralizador característico do *Welfare State* insurge a perspectiva de valorização do espaço local, da criação de condições institucionais para a organização, acompanhamento e controle das políticas decorrentes da descentralização político-administrativa pela própria população. Neste aspecto, o desenvolvimento local é visto como uma nova dinâmica socioeconômica de gestão do território capaz de potencializar articulações e parcerias entre o poder público e a sociedade em suas formas de organização. Nas palavras de Castells (1998: 09):

“Asi pues, se observa, en el mundo entero, un movimiento de descentralización de las instituciones del estado, en parte respondiendo a reivindicaciones locales y regionales, a expresiones colectivas identitarias, pero en parte también por un esfuerzo consciente del estado nacion de encontrar formulas alternativas a la rigidez de la centralización y a la crisis de legitimidad que emana de la desconfianza de los ciudadanos.”

Nenhuma das vertentes resumidamente apresentadas acima se colocam de maneira hegemônica nas críticas ao Estado de Bem-Estar Social. No entanto, demonstram nitidamente a necessidade de se construir novos caminhos na trajetória da relação entre o Estado e a sociedade.

Um novo Estado?

Na busca de novos caminhos para o Estado e para a sociedade, percebe-se em alguns casos a possibilidade concreta da releitura de antigos paradigmas que ainda se mostram atuais. Um exemplo pode ser notado em algumas recuperações das idéias de Keynes, em torno da tentativa de se fundamentar um outro tipo de Estado, ou mesmo, de se compreender o seu comportamento na atualidade.²

No sentido deste debate atual sobre o Estado e a sua crise há uma tendência de se buscar alternativas à visão desestatizante de cunho neoliberal/conservadora, e, da mesma forma, àquelas de cunho anti-neoliberal fundamentada na crítica à crítica ao Estado. É assim que Castells

parece se dirigir quando propõe a leitura do Estado como um “Estado-Rede”, em que o local e o global estejam conectados em uma rede complexa de articulação dos diferentes níveis institucionais a partir do princípio da flexibilidade que, neste aspecto, garantiria o estabelecimento de um caráter negociador em substituição àquele de Estado decretador (Castells, 1998).

Há, nestas perspectivas de leitura sobre o papel do Estado, sinalizadas até aqui um aspecto unificador que passa exatamente pela negação do fim do Estado, mas pela reorientação deste ente; não pelo seu desmantelamento mas, em outro sentido, pela sua reconstrução (Evans, 1993); não pela desregulamentação, e sim, pela sua (re) regulamentação, ou na (re)estatização (Bursztyn, 1998) e, ainda, na negação da desregulamentação, e pela busca da “reinvenção solidária e participativa do Estado” (Santos, s/d: 16).

Estas tendências de análise, por outro lado, apresentam-se no interior de uma reflexão bem mais complexa e que escapa às possibilidades e aos interesses deste artigo, o que não o exime, ao menos, da sua referência, como uma orientação fundamental para a localização da temática da descentralização em um contexto de reforma do Estado.

Redemocratização no Brasil e a descentralização político-administrativa

No período de transição democrática, conhecido como Nova República, verifica-se o acontecimento de algumas mudanças tanto institucionais quanto na sociedade brasileira que redefinem a importância do espaço local (configurado no município) nos rumos das políticas nacionais. Entre estas mudanças destaca-se a abertura política que permitiu a emergência de novas forças com as eleições de 1982 e que, naquele contexto, procuravam impulsionar algumas propostas de maior participação popular no âmbito das políticas públicas. Da mesma forma, algumas concepções sobre a descentralização pareciam povoar as principais reivindicações político-institucionais e encontraram o seu ápice na Constituição de 1988. Segundo Rodriguez, “(...) amparada no discurso da democratização, a descentralização financeira da União foi a principal estratégia para quebrar o bunker militar palaciano” (Rodriguez, 1993:14).

A Constituição de 1988

A trajetória das constituições brasileiras demonstra, segundo o estudo de Leal, citado por Áridas, uma atenção à autonomia do município (Leal, *apud* Áridas, 1994). Nesta trajetória, com maior ou menor expressão, vai ser exatamente com a Constituição Federal de 1988 que a:

“(…) unidade municipal de governo passa a ser considerada como a unidade básica do sistema institucional da sociedade brasileira. O município adquire novas responsabilidades e prerrogativas. Transfere-se para eles a prestação de serviços essenciais ao desenvolvimento municipal. A Carta Magna consolida as tendências descentralizadoras já observadas desde a segunda metade da década de 80” (Aridas, 1994:18).

Rapidamente observa-se a criação de novos municípios favorecidos pelo processo de redemocratização. Isso porque, segundo Souza, “(…) no regime militar, as exigências para a criação de novos municípios eram difíceis de serem cumpridas. Mais de 1.000 novos municípios foram criados entre 1975 e 1993”(Souza, 1998:34).

Mais do que a simples criação dos municípios tal movimento representou uma sensível difusão territorial de poder, tanto político quanto financeiro garantida, *a priori*, pela Constituição Federal de 1988. A partir deste documento, os municípios adquirem o *status* de esfera de governo com autonomia e competências próprias. Segundo Áridas, nos artigos 29 e 30 da Constituição, são assegurados:

“(…) autonomia política — correspondente à eleição direta do Prefeito, Vice-Prefeito e dos Vereadores; autonomia administrativa — correspondente à liberdade para organizar os serviços públicos locais, criar, organizar e suprimir distritos (observada legislação estadual pertinente) e conceber e executar os órgãos da administração direta; autonomia financeira — correspondente à possibilidade de arrecadar seus tributos e aplicar seus recursos (tributários e de outras fontes) (...); autonomia legislativa — liberdade para legislar no que diz respeito aos assuntos de interesse local, sempre porém, respeitando os limites estabelecidos pela Constituição (...)” (grifos do autor).

A consolidação do fortalecimento dos municípios é percebida nas “(…) disposições tributárias constitucionais”. Diante deste quadro favorável, “(…) os municípios aumentaram em mais de 50% sua receita, o que significa aproximadamente 8 bilhões de dólares e equivale ao total de gastos estaduais com educação em 1990”(Rodriguez, *op.cit.*).

Associado às disposições favoráveis ao lugar de destaque assumido pelos municípios, têm-se a notável elevação nas taxas de urbanização do país. Este aumento saltou de 68% para 74% somente no período compreendido entre 1980 e 1990 (Souza, *op.cit.*). Estes fatores em conjunto deram forma a um novo tipo de poder no país, ou seja, o poder local (Stein, *op.cit.*).

Tipos de descentralização

As experiências de descentralização já colocadas em curso nos mais diferentes países mostram que há especificidades marcantes³ de acordo com as distintas realidades históricas e políticas. Como vimos, tanto a crise do Estado de Bem-Estar Social como a democratização do Estado permitem a percepção desta tendência nos diferentes países em que é levada a cabo. No caso brasileiro, a redemocratização, a Constituição de 1988 e as reformas estabelecidas a partir de prerrogativas do seu ajuste econômico criaram o ambiente favorável para experiências descentralizadoras mesmo que reservadas a algumas áreas específicas como no campo da saúde.

Considerando tais observações, deve-se ter em vista ainda o ambiente social e cultural conformado em cada caso, bem como a compreensão da centralização e da descentralização como um fenômeno dinâmico, “(...) analisada mais como um *continuum* do que como dicotomia” (Souza, *op.cit.*). Da mesma forma Vieira (1971: 77) afirma que:

“(...) a descentralização move-se para cima e para baixo, numa escala contínua cujos extremos resistem a uma definição precisa (...) O contínuo centralização-descentralização precisa ser estudado globalmente.”

Ou ainda:

“Qualquer que seja o sistema político, verifica-se uma influência recíproca entre a descentralização e regular número de outras variáveis. Algumas destas são geográficas e históricas; outras, essencialmente econômicas; e ainda outras são demográficas e ecológicas” (idem: 165).

Neste aspecto a descentralização pode ser orientada por interesses distintos assumindo formas e sentidos diferentes na relação que define no interior do Estado, entre as suas esferas, e com a sociedade. De acordo com Lobo, têm-se três vertentes de descentralização: 1) **‘horizontal’**: referindo-se “(...) à passagem de poder às autarquias, fundações, empresas públicas, isto é, àquela praticada no sentido da administração direta para a indireta”; 2) **‘vertical’**: ocorre com o “(...) deslocamento do poder entre os distintos níveis do governo, isto é, a transferência do poder federal aos governos estaduais e municipais”; 3) **‘relação Estado-Sociedade’**: “(...) caracteriza-se pela transferência de poder do Estado para a sociedade civil (...)”, podendo dar-se em duas correntes: a) **‘comunitarista’**: “(...) que defende maior articulação entre o Estado e as organizações da sociedade civil no sentido de que estas assumam a execução dos serviços

técnico-financeiros estatais”; e a corrente “**privatista**”: “(...) que defende a privatização dos serviços públicos, através da venda de empresas públicas ao setor privado lucrativo” (Lobo *apud* Stein, *op. cit.*: 69 e 70 — grifos da autora).

Draibe, por outro lado, parece situar a descentralização do tipo comunitarista também no campo da privatização. Para a autora, trata-se de uma outra forma de privatização “(...) que propõe o deslocamento da produção e/ou da distribuição de bens e serviços públicos para o setor privado não-lucrativo, composto por associações de filantropia e organizações comunitárias, ou as novas formas de organizações não-governamentais” (Draibe, *op. cit.*: p. 93).

Indiferentemente das tentativas rígidas de caracterização da descentralização em modelos pré-determinados, o que demonstra estar aparente nestas observações é que tal processo pode assumir, como vimos, formas e interpretações distintas e, por vezes, complementares, exigindo um olhar mais atento nos casos e nas situações em que se manifesta.

Associações do tema no plano político

Além das distintas formas em que se pode apresentar a descentralização, são vastas as possibilidades de associação do tema com outras temáticas, o que aponta para a complexidade de sua análise. No plano político são mais comuns as associações à democracia e autonomia, entre outras.

a) Democracia

Há, em muitas leituras acerca das ações descentralizadoras, a idéia de que tais ações refletem necessariamente o caráter democrático como um componente implícito destas experiências. Assim, nesta concepção, o fato de ocorrer a transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade representativa, em si mesma, a garantia da efetivação de práticas democráticas pelos governos locais.

Em outra perspectiva se colocam aqueles que percebem o equívoco da associação direta sem outro nível de reflexão, ou seja, da idéia de que nem toda prática descentralizadora significa a emergência da democracia. Como afirma Vieira:

“A descentralização costuma emergir como o pólo positivo, ao qual se associam valores como liberdade individual e autogoverno democrático, em contraposição à centralização, considerada o pólo negativo, geralmente associado com o totalitarismo e autocracia (...) Há necessidade de estudar quais os fatores ligados à descentralização

que possam levar à democracia, e não simplesmente pressupor que a descentralização, por si mesma, seja suficiente para assegurar a existência de instituições democráticas” (Vieira, *op. cit.*: 76 e 77).

Na mesma direção Pereira vai afirmar que esta associação direta entre democracia e descentralização somente pode ser efetivada à medida que contemplar “(...) a intermediação da participação popular e do controle social, que pressupõe a intermediação das divergências sociais como um instrumento da lógica democrática”. (Pereira, *apud Stein, op. cit.*: 22)

b) Autonomia

Como vimos anteriormente, a descentralização pode envolver a relação entre esferas do governo local as quais não se posicionam com a mesma parcela de poder na arena política. Isso significa afirmar que a descentralização *a priori* não proporciona necessariamente autonomia aos espaços locais e, portanto, tal associação deve ser alvo de maiores atenções e análises quando remetidas às realidades dos campos específicos em que se consolidam tais experiências. Isso porque como afirma Vieira (*op. cit.*: 79):

“Um governo central pode exercer controle sobre as unidades descentralizadas de diversas maneiras inter-relacionadas, compreendendo desde o poder de rever algumas ou todas as decisões locais até a prerrogativa de criar, modificar ou mesmo extinguir as unidades descentralizadas e bem assim determinar a respectiva competência.”

A própria difusão do poder segundo Tobar consiste na criação de autonomias. No entanto, é preciso que se identifique os atores envolvidos na transferência do poder decisório, e seus detentores no intuito de se verificar se os valores reconhecidos no exercício deste poder têm sua origem fundamentada em uma perspectiva transformadora ou, em outro sentido, calcada em forças conservadoras e reacionárias (Tobar, *apud Stein, op. cit.*).

No interior deste debate surge uma confusão recorrente nas teorizações sobre as relações intergovernamentais em processos descentralizantes. Trata-se da utilização dos termos desconcentração e descentralização como representantes de um mesmo significado.

As tentativas de se evidenciar a diferenciação entre os termos citados parecem ter sido ancoradas na difusão do poder que se estabelece em processos de mudança no papel dos governos locais. Desta forma, na descentralização, junto com a transferência de funções e de competências, ocorre a distribuição de poder. “As unidades locais são criadas com poderes próprios para administrar certos campos de atividade em que podem usar iniciativa e discernimento próprios” (Vieira, *op. cit.*: 80).

No caso da desconcentração não há a distribuição de poder do centro para as unidades locais, sendo transferidas as funções e competências, ambas sob o comando do primeiro. Nesta situação: “(...) o poder central cria unidades administrativas ou órgãos locais, isoladamente ou formando uma hierarquia, e determina o que podem e como o devem fazer (...) tem por objeto descentralizar a execução dos serviços” (idem).

Ainda sobre a dimensão da autonomia no campo político, pode-se indagar sobre as possibilidades de perda da governabilidade com o processo de descentralização. Na realidade da descentralização brasileira, percebe-se um movimento de alteração na capacidade governativa diante da “(...) fragmentação nas relações intergovernamentais no país” (Souza, *op. cit.*: 32). Em determinadas situações, a descentralização pode indicar o enfraquecimento ou mesmo a perda da governabilidade. Para Rodriguez, (*op. cit.*: 15) no caso brasileiro:

“O enfraquecimento das burocracias estratégicas e das agências reguladoras estatais ampliou o clientelismo e o grau de incerteza na formulação e implementação das políticas. A descentralização, em lugar de aumentar a eficiência e a transparência, enfraqueceu a capacidade governativa do sistema político”.

Em outro sentido, Dowbor afirma que a descentralização se coloca como um mecanismo favorável ao direcionamento dos esforços do governo central para a resolução de questões de ordem mais gerais aos interesses do Estado. Nas palavras do autor:

“(...) quando o governo central se vê entulhado por milhares de pequenos pedidos locais, passa a gerir interesses fisiológicos em vez de governar o país, ocasionando a perda de governabilidade (...) Apenas descentralizando de forma decidida, poderá a União “limpar a mesa” de milhões de pequenas causas e problemas burocráticos, e se concentrar no que efetivamente devem ser as suas preocupações: os equilíbrios macro-econômicos, os desequilíbrios regionais, os grandes equilíbrios sociais, as políticas tecnológicas de longo prazo, (...) a inserção do país no espaço econômico internacional” (Dowbor, 1994).

Tal perspectiva, por outro lado, parece não fornecer as devidas proporções ao significado do fortalecimento dos governadores ou dos prefeitos com a descentralização político-administrativa. O fortalecimento destes atores segundo Lobo: 1) fornece os instrumentos para que governem mediando relações sociais e, com isso, articulem interesses e processem demandas; 2) permite que tenham “importante influência sobre os congressistas (...)” e 3) permite que tenham “(...) bases políticas e eleitorais nos planos local

e estadual” e, portanto, desempenhem “importantes papéis nos processos de eleições” (Lobo, *apud* Aridas, 1994: 20).

As características do poder destes governantes se por um lado pode **desafogar** o governo central pode, em outro sentido, ser um elemento a mais na definição do jogo de forças políticas que possam garantir a governabilidade do país. Como observa Souza (*op. cit.*: 32):

“Na ausência de uma orientação política baseada nos postulados dos partidos, os políticos subnacionais, especialmente os governadores dos estados mais poderosos e os prefeitos dos municípios-capitais, passaram a ser um dos principais atores no sentido de fornecer ao governo federal coalizões que lhe permitam condições de governar.”

Associações do tema no plano administrativo

a) Estadualização

Ao se tratar da descentralização, torna-se possível observar a associação no plano administrativo ao corte espacial territorial que concede a transferência de atribuições aos Estados em uma perspectiva de “recuperação do federalismo” com o fortalecimento dos Estados (Stein, *op. cit.*). Tal orientação parece ser menos recorrente no conjunto dos trabalhos relacionados com o tema da descentralização.

b) Municipalização e prefeiturização

De acordo com a Carta de Brasília, citada por Áridas, a descentralização deve ocorrer mediante a transferência de poder do nível de governo central para os níveis descentralizados, ou seja, Estados e municípios. Assim a municipalização:

“(…) não representa a mera determinação ao Governo Municipal de responsabilizar-se pela prestação de serviços, mas deve significar a efetiva mobilização dos agentes do Poder Local — Governo, comunidade e empreendedores privados — para atuarem no sentido de efetivar a oferta do serviço, garantindo o controle social sobre sua prestação e o interesse público” (Carta de Brasília, *apud* Aridas *op. cit.*: 20).

A amplitude deste conceito favorece, comumente, a realização de referências ao que, na realidade, corresponde à chamada “prefeiturização”, por vezes tomada como sinônimo de municipalização. Stein citando Sposatti afirma que a idéia contida no termo prefeiturização está mais associada a

um “(...) localismo restrito, no reforço da administração por convênios e na pulverização de recursos e exacerbação de clientelismo” (Sposatti, *apud* Stein, *op. cit.*).

A descentralização da política de reforma agrária no Brasil

Apesar do caráter marcadamente indicador de uma tendência descentralizadora das políticas públicas, a Constituição Federal de 1988 não trata da descentralização das políticas agrárias. No entanto, percebe-se — principalmente nos últimos dois anos — a tentativa crescente de construção de arranjos institucionais, tendo em vista atender aos interesses locais em torno da reforma agrária. Este movimento tem sido mais intenso a partir da percepção do próprio governo central, da sua incapacidade histórica na regulamentação desta política.

A seguir, tentaremos localizar o aparecimento da temática da descentralização no debate sobre as políticas de reforma agrária, abordando as ações neste sentido e as tendências e perspectivas colocadas diante das possibilidades da sua efetivação no agronacional.

O contexto das políticas de reforma agrária no cenário recente

Já vem de longa data o debate sobre a reforma agrária no Brasil. Certamente em todas as suas manifestações evidenciam-se interesses distintos, dando contornos quase sempre acalorados às discussões. É exatamente a partir do período de redemocratização do país e do estabelecimento do processo de elaboração de sua Constituição que o tema passa a adquirir outros elementos e a refletir mais acentuadamente a necessidade de uma presença mais efetiva do Estado na realização da reforma agrária.

Em relação às propostas de colonização do período de governo sobre o regime militar há, portanto, no contexto da redemocratização, um sensível incremento na criação de assentamentos rurais⁴ em diferentes regiões do país. Menos por interesse direto do Estado, estes assentamentos surgiam do acirramento dos conflitos no campo já latentes e resultantes da organização das diferentes facetas do movimento social no campo.⁵ As tentativas de formulação de propostas que resolvessem a questão da elevada concentração fundiária no país, como o I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), mostraram-se rapidamente frustradas. Associam-se a isto as constantes alterações que foram submetidas às instâncias do governo que se apresentavam envolvidas com esta política. Criações e extinções de órgãos e ministérios, transferências de atribuições,

enfraquecimento e desmantelamento do Incra, entre outras ações, têm sido a tônica da presença do poder público ao longo destas duas últimas décadas.

No decorrer deste período, como apontado, novos termos e atores apareceram no debate. O aumento do número de assentamentos, a crescente demanda por mais terra por parte do enorme contingente de famílias expulsas do campo pela “modernização conservadora”, além do inchamento das cidades e do aumento das taxas de desemprego urbano e rural, enfim, todos estes fatores levaram a uma maior atenção para as condições necessárias à viabilidade econômica dos projetos de assentamentos. A visibilidade e a territorialidade conquistada pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e o avanço nas mediações do Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais (MSTR) nas ocupações de terra foram sensíveis ao Estado, exigindo novas formas de atuação na reforma agrária.

Mais recentemente tanto na esfera normativa como no rito sumário das desapropriações, ou nas mudanças no Imposto Territorial Rural (ITR), quanto na esfera institucional, a partir da criação do Ministério Extraordinário da Política Fundiária (atual Ministério do Desenvolvimento Agrário), têm-se o incremento no assentamento de famílias de agricultores. Este incremento resulta-se igualmente das constantes pressões exercidas pelo movimento de luta pela terra (Garcia Jr, *op. cit.*) ao governo federal. Somam-se a tais demandas o desafio de se construir estratégias de internalização da dimensão ambiental na estrutura organizativa do Estado, bem como favorecer as articulações e parcerias no âmbito dos governos locais em relação às políticas de assentamento.

Origem e trajetória da descentralização na reforma agrária

Em certa medida as experiências de descentralização de políticas sociais levadas a cabo em alguns municípios com as prerrogativas advindas da Constituição de 1988, contribuíram para a formulação das referências iniciais de descentralização da reforma agrária. Antes mesmo, com a Nova República e os governadores eleitos em 1982, já se percebia algum direcionamento por parte dos Estados, fato este que permitiu a criação de alguns poucos assentamentos e, institucionalmente, possibilitou a criação de órgãos de terras que, não obstante a ausência de desapropriações, tinham o poder de promover regularizações fundiárias (Medeiros, 1994).

Em meados desta década alguns acontecimentos marcantes ocorridos no cenário da luta pela terra como o massacre de trabalhadores rurais sem-terra em Corumbiara/RO, e em Eldorado dos Carajás/PA, tiveram repercussão internacional, exigindo maior atenção do poder público,

alterando até mesmo sua forma de interlocução com o MST, e (re) redimensionando a questão agrária no conjunto das políticas do governo. Neste contexto é criado, em fins de abril de 1996, o Ministério Extraordinário de Política Fundiária e, no bojo da retomada do debate, ocorre a formulação de algumas propostas como a desapropriação de terras pertencentes a devedores do Banco do Brasil (Jornal O Popular 28/04/96) e terras penhoradas pelo INSS (Jornal *O Popular*, 16/04/97), a liberação de mais recursos para os assentamentos e novas formas de acesso à terra como o programa Cédula da Terra,⁶ e a descentralização do processo de reforma agrária com a participação dos Estados e municípios em ações como o Projeto Casulo⁷ (Jornal *O Popular* 26/03/97), entre outras propostas (Curado, 1998).

A gradativa abertura dos Estados e, principalmente, dos municípios na participação nas políticas de reforma agrária encontra significado em dois aspectos essenciais: o primeiro está relacionado com os impactos regionais proporcionados por algumas experiências de assentamento de trabalhadores rurais em que se percebia claramente o aumento na circulação de recursos financeiros, o incremento do comércio e do restante da economia local. Este elemento permitiu, em algumas localidades, um comportamento mais “cordial” dos prefeitos e demais autoridades políticas locais no sentido do favorecimento ao acesso aos serviços públicos municipais pela população assentada. Não restam dúvidas, porém, de que relações clientelísticas foram fortemente estabelecidas nas mediações de prefeitos e vereadores bem intencionados.

O segundo aspecto tem a ver com a destinação dos recursos externos para a reforma agrária por Instituições Financeiras Multilaterais (IFMs) como Banco Mundial (Bird), e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).⁸ A circulação de informações acerca da possibilidade de acesso a recursos financeiros direta ou indiretamente tem se apresentado como um importante elemento explicador para o pretense interesse de muitos prefeitos e governadores⁹ pela reforma agrária.

A principal tônica das propostas de ação do então Ministério Extraordinário de Política Fundiária, desde a sua criação, e do atual Ministério do Desenvolvimento Agrário tem sido em torno da descentralização da reforma agrária. Nos discursos iniciais do representante da pasta já se percebe que a desapropriação surge como um dos elementos das atribuições a serem transferidas para os governos estaduais¹⁰ o que exigiria a alteração na Constituição Federal.

A substituição na presidência do Incra em 1997 significou um novo impulso nas proposições pela descentralização, perfeitamente assumidas pelo seu representante nos fóruns de discussão com os governadores e secretários de agricultura dos governos locais.¹¹

Ainda em 1997, a Medida Provisória nº 1.577 editada no mês de junho traz os principais elementos para a descentralização. Para sua efetivação, seria necessária inicialmente a criação do Conselho Estadual de Reforma Agrária,¹² bem como o estabelecimento de parcerias entre os governos estadual e federal e a transferência de certas atribuições a Estados e municípios. Entre as atribuições estão o cadastro rural, a vistoria e avaliações de terra, a desapropriação de imóveis, a criação de projetos de assentamentos, a regularização fundiária, e, até mesmo, a seleção de famílias para o assentamento. Cada atividade citada seria atribuída diferentemente entre o Incra, o Estado, municípios e o Conselho Estadual de Reforma Agrária, excluindo um ou outro em algumas delas (Jornal O Popular, 06/10/97).

Outro aspecto que favoreceu os rumos do debate sobre a descentralização foi a internalização dos resultados positivos alcançados em algumas regiões pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que propõe a gestão descentralizada da política de desenvolvimento rural, envolvendo as esferas federal, estadual e municipal, juntamente com as representações da sociedade civil. A influência deste programa pode ser visualizada nas recentes mudanças nas propostas de políticas de reforma agrária com a unificação das políticas de Agricultura Familiar e Reforma Agrária no âmbito dos Projetos de Assentamento, conhecido como “Agricultura Familiar, Reforma Agrária e Desenvolvimento Local para um Novo Mundo Rural”.¹³ A unificação destas políticas ganha corpo institucional com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Principais questões da descentralização da reforma agrária

As posições dos atores

Os principais atores do processo de reforma agrária, o MST e o MSTR (por meio da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura — Contag), têm se colocado de forma atenta nos desdobramentos das propostas descentralizadoras advindas do governo central. O posicionamento destes atores tem sido um dos entraves à efetivação deste processo, deixando à mostra que se trata mais da manifestação dos interesses do governo federal do que de uma demanda das organizações locais.

As preocupações com a concepção da proposta e com a forma de distribuição das atribuições, além do controle social, e a coordenação do processo representam os principais pontos de questionamento do movimento sindical. O MST, por outro lado, tem se mostrado totalmente contrário às

experiências de descentralização e negando-se, inclusive, em algumas situações, ao estabelecimento do diálogo com os governos locais.

Para o movimento sindical “(...) a descentralização deve estar norteadas na necessidade de se promover o desenvolvimento rural baseado no fortalecimento da agricultura familiar” (Contag, s/d). Neste sentido propõe, entre outros aspectos, a institucionalização da participação da sociedade civil, a fim de garantir o controle social, a garantia da coordenação do processo pela União, a continuidade da competência para realização de desapropriações junto ao governo federal e a definição prévia das atribuições nos níveis de governo (idem).

O orçamento da União

Os mecanismos utilizados na definição da forma de orçamentação realizada pelo governo federal remete às dúvidas quanto a “(...) flexibilização necessária na aplicação de recursos, num processo de descentralização” (Buarque, 1997: 17). Este aspecto está fundamentado na recorrente prática do Executivo em promover de forma absolutista o desvirtuamento de muitas políticas (Oliveira, 1997). Segundo Furtado & Goiás, “(...) o executivo não favorece o debate público, onde as diretrizes e as prioridades da sociedade, aflorados livremente, deveriam condicionar a elaboração da proposta orçamentária” (Furtado & Goiás, 1994: 8).

Diante desses elementos abordados, a descentralização da reforma agrária representaria meramente uma descentralização na execução e não nas decisões, permanecendo assim, a mercê de uma prática orçamentária bastante centralizadora.

A complexidade da reforma agrária

A realização da reforma agrária como política pública está permeada por distintas fases definidas pelo Estado e que partem da regularização fundiária, implementação do projeto de assentamento, sua consolidação e, finalmente a sua emancipação. Nestas fases há sempre a inter-relação das políticas fundiária, de crédito, assistência técnica até as de cunho social como habitação, saúde, educação, e que conferem, no conjunto, a complexidade do processo de reforma agrária (Bacelar, 1997).

Esta característica pode representar um entrave à descentralização quando não há o devido entendimento — no âmbito dos governos locais — das dimensões deste processo, ou ainda, quando as atribuições são transferidas abruptamente, de forma fragmentada, sem a participação da sociedade civil e, desta forma, sem a devida internalização dos meios para sua efetivação pelos atores sociais envolvidos neste processo (idem).

Estados e municípios e a reforma agrária

Apesar dos aspectos já levantados anteriormente sobre a abertura dos Estados e municípios em relação à participação nas políticas de reforma agrária, a ausência de tradição destes níveis de governo ainda é considerado um complicador para a descentralização (Bacelar, *op. cit.*). Em muitas regiões do país, a reprodução de relações de clientelismo, mandonismo e coronelismo pela elite local se apresentam camufladas por propostas democráticas.

Nestes locais ainda se observa o sentimento de repúdio aos assentamentos de reforma agrária advindos dos grandes proprietários que representam, na maioria das vezes, a base de sustentação política de prefeitos e vereadores. Este fator tem sido o principal argumento das lideranças do MST contra as tentativas de estadualização da reforma agrária em algumas regiões.

O estigma da incapacidade do governo federal

A trajetória das propostas de descentralização por parte do governo federal é, como vimos, marcada por discursos que se modificam aos passos da sua evolução e da disseminação deste debate junto aos atores envolvidos. Por outro lado, ainda é muito presente no discurso oficial a idéia de “desobrigação” diante da incapacidade de lidar com a questão agrária. Isso é notado nas declarações por parte do poder público federal sobre os altos custos desta política, da necessidade de prerrogativas para a desapropriação pelos Estados, e, principalmente, na falta de clareza na informação dos seus interesses e dos objetivos da descentralização.

Este comportamento faz que, por vezes, se acredite na redução dos gastos com a difusão das atribuições e responsabilidades, bem como na possibilidade da emancipação dos assentamentos criados. Em outras situações, acredita-se que o real objetivo está na mera agilização da reforma agrária. Mais recentemente parece se mostrar associada ao fortalecimento da agricultura familiar, assumindo uma perspectiva mais macro que, em um olhar mais atento, se aproxima bastante das propostas do movimento sindical.

Seja como for, é perceptível ao longo da evolução deste debate a existência de alguns sinais de propostas do movimento sindical nas formulações do governo, o que pode ser salutar no amadurecimento das estratégias não em torno da descentralização do processo de reforma, mas sim — como tem se posicionado alguns — da descentralização das ações de apoio à reforma agrária.

Considerações finais

A temática da descentralização tem permeado várias políticas públicas no cenário brasileiro em decorrência, por um lado, das experiências dos países europeus fundamentadas nas críticas ao Estado de Bem-Estar Social e, por outro, do período de redemocratização nacional que encontra o seu ápice na Constituição Federal de 1988.

Deste período para o momento atual, tem sido intenso o debate e algumas ações concretas principalmente no campo das políticas sociais (educação, seguridade social, saúde), aumentando sensivelmente o poder político dos governos locais, redimensionando a participação e o desempenho financeiro dos municípios.

As reflexões sobre a descentralização apontam para a complexidade de leituras sendo descritas diferentes associações a outros temas como: democracia, autonomia, participação, cidadania, desconcentração, estadualização, municipalização, prefeiturização, entre outros.

No interior deste debate surge recentemente no cenário brasileiro proposições em torno da descentralização da reforma agrária, assumindo diferentes nuances mas, gradativamente, sendo internalizadas na pauta de discussões entre governos locais e dos demais atores envolvidos no processo.

Os desafios para a implementação da efetiva descentralização da reforma agrária ainda são sensíveis. Por outro lado, os interesses do governo federal (e daqueles que financiam suas políticas), apesar das constantes alterações no discurso oficial, parecem indicar, no limite, uma forte disposição para negociar a qualquer custo a difusão das atribuições na reforma agrária. Neste processo deve-se garantir a efetiva participação da sociedade civil neste debate, bem como o acompanhamento e o controle social destas políticas como ingredientes primordiais na construção do ambiente social favorável para a realização da reforma agrária no país.

Notas

¹ Nas palavras de Rosanvallon “(...) Keynes ultrapassa, no estrito plano da teoria econômica, o velho antagonismo entre (...) progresso social e eficácia econômica (...)” (Rosanvallon, 1997: 40).

² Sobre a atualidade do keynesianismo ver: BURSZTYN, M. (1991), “Regular o Estado”. *Revista Raízes*, nº 8, UFPb, Campina Grande, jan./dez.; ou ainda: KRUGMAN, Paul. (1997), *Vendendo Prosperidade: sensatez e insensatez econômica na era do conformismo*. São Paulo: Ed. Campus.

- ³ Uma rápida incursão na análise das experiências de descentralização em países como a França, Itália, Espanha, Bélgica e Estados Unidos aparece no estudo de Stein, já citado neste texto (Stein, *op. cit.*). Outra referência — neste caso mais antiga — é o estudo de Vieira envolvendo 45 países (VIEIRA, Paulo Reis. (1971), *Em busca de uma teoria de descentralização: uma análise comparativa em 45 países*. Rio de Janeiro: FGV).
- ⁴ Segundo Garcia Jr. *et al.*, o termo assentamento tem sua origem no âmbito do Estado em meados dos anos 60 sendo usado, sobretudo, como “(...) forma oficial de designar o processo de transferência e de alocação de grupos de indivíduos e de famílias em algum imóvel rural específico (...)” (GARCIA Jr., *et al.* (1997), “Assentamentos Rurais em perspectiva comparada: uma análise das dimensões econômica, social, histórica e ambiental”. *Debates CPDA*, Rio de Janeiro: UFRRJ/CPDA, nº 4, dez.
- ⁵ Sobre as diferentes formas de movimentos sociais que surgem no campo neste período ver: GRZYBOWSKI, Cândido. (1987), *Caminhos e descaminhos dos movimentos sociais no campo*. Rio de Janeiro: FASE.
- ⁶ O programa Cédula da Terra é parte de uma proposta de reforma agrária desenvolvida pelo Banco Mundial em outros países da América Latina, tendo como orientação básica “(...) a garantia de carta-de-crédito para grupos de agricultores sem terras que desejem efetivar a compra de uma determinada área e financiamento de infra-estrutura coletiva, produtiva e social” (INSTITUTO TEOTÔNIO VILELA. (1998), *Reforma Agrária: uma questão social e moral*. Brasília, p. 39).
- ⁷ O projeto Casulo “(...) é um projeto de descentralização e execução da reforma agrária, através do cadastramento de agricultores sem terras e identificação de áreas públicas municipais e estaduais disponíveis para a compra”. Trata-se de uma parceria em que o governo federal garante créditos e assume com municípios e Estados o financiamento para a infra-estrutura. (Instituto Teotônio Vilela, *op. cit.*: 40).
- ⁸ No final do primeiro trimestre de 1997, por exemplo, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) anunciava a liberação de 150 mil dólares para a reforma agrária no Brasil. Este recurso seria destinado para a criação de novos assentamentos e a recuperação dos já existentes. *Jornal O Popular*, Goiânia, 04/03/97).
- ⁹ Como afirma Vianna Jr., muito menos pelo montante de recursos investidos pelas IFMs no Brasil a importância destas agências “(...) é mais do que a decorrente de seu papel como agentes financeiras, mas o de instituições que colaboram decisivamente na formulação de políticas e projetos do Governo brasileiro” (VIANNA JR., Aurélio. (1997), “O financiamento e a ‘inteligência’: a importância das Instituições Financeiras Multilaterais do Brasil”. *Informativo Inesc*, Brasília, nº 79, out., p. 9.
- ¹⁰ No discurso do Ministro Raul Jungmann “(...) não há razão para os governos estaduais não promoverem desapropriações” (*Jornal O Popular*, Goiânia, 22/03/97).
- ¹¹ Na defesa da descentralização da reforma agrária, o então presidente do Inbra Milton Seligman assim se expressa: “(...) Queremos tirar o processo de Brasília, firmar parcerias com governos estaduais, prefeituras e os trabalhadores” (*Jornal O Popular* 19/07/97). Ou ainda: “Sozinho o Inbra é absolutamente ineficiente para tocar o programa de reforma agrária, embora tenha sido eficaz na missão de retirar da miséria aqueles que conseguem ser incluídos no projeto” (*Jornal O Popular* 25/11/97).
- ¹² Dois Conselhos são criados inicialmente em regiões com problemas históricos de conflitos por terra, ou seja, Sul do Pará, e no Pontal do Paranapanema, no Estado de São Paulo. No Estado de Goiás, a tentativa de criação do Conselho encabeçada pelo titular do órgão de terras estadual e pelo superintendente regional do Inbra foi palco de profundas críticas pelos movimentos sociais, funcionários do órgão, e, até mesmo, por alguns parlamentares do próprio partido da situação. Não se dispõe de informações sobre a proposta da criação do Conselho nos demais Estados da Federação.

- ¹³ MEPP/INCRA/MA/SDR. (1999), *Agricultura Familiar, Reforma Agrária e Desenvolvimento Local para um Novo Mundo Rural: política de desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado*. Brasília, março.

Referências bibliográficas

- ARIDAS. (1994), *Projeto de Desenvolvimento Municipal Sustentável*. Grupo VI — Projeto Áridas, Recife, dez.
- BACELAR, Tânia. (1997), “Descentralização das ações de apoio à Reforma Agrária no Brasil: tendências e desafios”, in *INCRA/ICA, Descentralização das ações de apoio à Reforma Agrária*. Recife: Anais do Seminário, nov.
- BUARQUE, Sérgio C. (1997), Globalização, desenvolvimento e Reforma Agrária, in *INCRA/ICA, Descentralização das ações de apoio à Reforma Agrária*. Recife: Anais do Seminário, nov.
- BURSZTYN, Marcel. (1998), “Introdução à Crítica da Razão Desestatizante”. *Revista do Serviço Público*, ano 49, nº 1, Brasília, jan./mar.
- CASTELLS, Manuel. (1998), *Hacia el Estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información*. São Paulo: MARE (Ponencia presentada en el Seminario sobre Sociedad y reforma del estado), mar., 16 p.
- CONTAG. *Descentralização da Reforma Agrária*. documento interno, s/d., mimeo.
- CURADO, Fernando F. (1998), *Ocupação e assentamento na Fazenda Rio Vermelho: a constituição do agricultor assentado na região de Goiás*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade), Rio de Janeiro: UFRRJ/CPDA, 222p.
- DOWBOR, Ladislau. (1994), “Governabilidade e descentralização”. *Revista do Serviço Público*, nº 1, Brasília, p. 95-117.
- DRAIBE, Sônia M. (1993), “As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas”. *Revista da USP*, São Paulo: USP, nº 17, mar./abr./maio.
- EVANS, Peter. (1993), “O Estado como Problema e Solução”. *Revista Lua Nova*, São Paulo, nº 28/29.
- FURTADO, Paulo e GOIAS, Jussara de. (1994), “Orçamento Público: desvendando a “caixa-preta”. *Subsídio*, Brasília: INESC, ano II, nº 15, abr.
- GARCIA, Jr. et al. (1997), “Assentamentos Rurais em perspectiva comparada: uma análise das dimensões econômica, social, histórica e ambiental”. *Debates CPDA*, Rio de Janeiro, nº 4, dez.
- MEDEIROS, Leonilde S. de. (1994), *Reforma agrária: concepções, controvérsias e questões*. Rio de Janeiro: Rede Interamericana Agricultura e Democracia, jan.
- OLIVEIRA, Edélcio Vigna de. (1997), “A razão entre Estado e a Agricultura Brasileira”. *Informativo INESC*, Brasília: INESC, nº 79, out.
- RODRIGUEZ, Vicente. (1993), “A descentralização na educação: limites e possibilidades”. *Tempo e Presença*, nº 272, Rio de Janeiro: CEDI, dez.
- ROSANVALLON, Pierre. (1997), *A Crise do Estado-Providência*. Brasília: UFG/UnB.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado*. Texto apresentado no Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado, s/d. mimeo.

- SOUZA, Celina. (1998), “Dez anos de descentralização: a experiência dos municípios brasileiros”, in FACHIN, Roberto & CHANLAT, Alain (orgs.), *Governo Municipal na América Latina: inovações e perplexidades*. Porto Alegre: Sulina/Ed. da UFRGS.
- STEIN, Rosa H. (1997), *A descentralização como instrumento de ação política: o caso da Assistência Social. Brasília. Dissertação (Mestrado em Política Social). Departamento de Serviço Social. Universidade de Brasília.*
- VIANNA JR., Aurélio. (1997), “O financiamento e a “inteligência”: a importância das Instituições Financeiras Multilaterais do Brasil”. *Informativo INESC*, Brasília: INESC, nº 79, out., p. 09.
- VIEIRA, Paulo Reis. (1971), *Em busca de uma teoria de descentralização: uma análise comparativa em 45 países*. Rio de Janeiro: FGV.

A descentralização da reforma agrária: algumas notas sobre o cenário brasileiro

Fernando Fleury Curado

A temática da descentralização da reforma agrária vem ocupando nos últimos anos um espaço marcante no conjunto das proposições do Governo Federal para o campo.

A busca da delimitação deste assunto conduz à necessidade de identificação das leituras existentes acerca do Estado Moderno, efetivamente, à partir da crise do Estado de Bem-Estar Social. De um modo geral, tais leituras evidenciam, de um lado, a conformação de uma vertente neoliberal com a redução da presença do Estado, e, de outro, uma vertente progressista com a democratização do Estado a partir da multiplicação dos centros de poder e, conseqüentemente, da efetivação do controle local pelos seus usuários.

No terreno em que se sedimentam tais vertentes, a reflexão sobre a política de reforma agrária no país aponta para a existência de posições e interesses distintos e, muitas vezes, opostos entre os diferentes atores sociais envolvidos neste processo.

La descentralización de la reforma agraria: algunas notas sobre el escenario brasileño

Fernando Fleury Curado

El tema de la descentralización de la reforma agraria viene ocupando en los últimos años un espacio marcado en el conjunto de las propuestas del Gobierno Federal para el campo.

La búsqueda de la delimitación de este asunto conduce a la necesidad de identificar las lecturas existentes acerca del Estado Moderno, efectivamente, a partir de la crisis del Estado del Bien-Estar Social. De un modo general, tales lecturas evidencian, de un lado, la conformación de una vertiente neoliberal con la reducción de la presencia del Estado, y de otro, una vertiente progresista con la democratización del Estado a partir de la multiplicación de los centros de poder y consecuentemente, de la efectivación del control local por los usuarios.

En el ambiente en que se dan tales vertientes, la reflexión sobre la política de reforma agraria en el país apunta hacia la existencia de posiciones e intereses distintos y muchas veces, opuestos entre los diferentes actores sociales involucrados en este proceso.

The decentralization of the agrarian reform: some notes on the Brazilian scene

Fernando Fleury Curado

The decentralization of the agrarian reform has been an issue of increasing discussion in the last few years as part of the Brazilian Federal Government's propositions for the rural environment.

The search of the delimitation of this subject leads to the need for identification of the present interpretations of the "Modern State", in particular, starting from the crisis of the "State of Social Well-being". These readings reveal on one side, the conformation of a neo-liberal view-point with the reduction of the presence of the State, and, on the other side, a progressive viewpoint with the democratization of the State, launched by the multiplication of the centres of power and, consequently, greater local control.

In such an environment, reflecting on the politics of agrarian reform in Brazil points to the existence of distinct positions and interests that are frequently opposite among the various social groups involved in this process.

Fernando
Fleury Curado
é mestre em
Desenvolvi-
mento Rural e
doutorando em
Meio Ambiente
e Desenvolvi-
mento pelo
Centro de
Desenvolvimento
Sustentável
da UnB.

Contato:
[fcurado@
uol.com.br](mailto:fcurado@uol.com.br)

A *Revista do Serviço Público* é uma publicação da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, voltada para a divulgação e debate de temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental. Procurando o aprimoramento permanente da revista, tanto no seu conteúdo quanto na apresentação gráfica, pedimos aos nossos colaboradores a observação das normas abaixo descritas.

Normas para os colaboradores

1. Os artigos, sempre inéditos no Brasil, devem conter em torno de 25 laudas de 20 linhas de 70 toques.
2. Os originais devem ser encaminhados ao editor, em arquivo digital, em programa de uso universal e enviados para editora@enap.gov.br. Usar apenas as formatações-padrão.
3. Cada artigo deve vir acompanhado de um resumo analítico em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado.
4. Na primeira página do artigo, deve constar informação sobre formação e vinculação institucional do autor (em até duas linhas).
5. Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do artigo, e não ao pé da página. Notas e referências, sendo o caso, devem vir devidamente numeradas.
6. Além de artigos, a revista receberá comunicações, notas informativas, notícias e relatórios conclusivos de pesquisas em desenvolvimento, com até 15 laudas. Resenhas de livros, em torno de 4 laudas, devem conter uma apresentação sucinta da obra e eventuais comentários que situem o leitor na discussão.
7. Os trabalhos que se adequem à linha temática da revista serão apreciados pelo conselho editorial, que decidirá sobre a publicação com base em pareceres de consultores *ad hoc*.
8. Os originais enviados à *Revista do Serviço Público* não serão devolvidos. A revista compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

Convite a resenhadores

A *Revista do Serviço Público* convida todos os interessados em remeter resenhas de trabalhos publicados no Brasil e no exterior sobre Estado, administração pública e gestão governamental.

As resenhas devem ser originais e não exceder a cinco laudas datilografadas em espaço duplo com 20 linhas de 70 toques, e devem apresentar de modo sucinto a obra, com comentários que situem o leitor na discussão apresentada.

As resenhas devem ser enviadas em português, sem notas de rodapé, contendo o título completo e subtítulo do livro, nome completo do autor, local de publicação, editora e ano de publicação, bem como uma breve informação sobre a formação e vinculação institucional do resenhador (em até duas linhas), acompanhadas do respectivo disquete.

Nota aos editores

Pedimos encaminhar à *Revista do Serviço Público* exemplares de livros publicados, a fim de serem resenhados. Os resenhadores interessados receberão cópias dos livros enviados.

- 20 *Metodologia para medir a satisfação do usuário no Canadá: desfazendo mitos e redesenhando roteiros*
Geoff Dinsdale & D. Brian Marson
Faye Schmidt & Teresa Strickland — 2000
- 19 *Experiências de Avaliação de Desempenho na Administração Pública Federal*
Pesquisa ENAP — 2000
- 18 *Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público*
Zairo B. Cheibub & Richard M. Locke — 1999
- 17 *Gerenciando a alta administração pública: uma pesquisa em países da OCDE*
Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico — 1999
- 16 *Flexibilidade na gestão de pessoal da administração pública*
OCDE — Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico — 1998
- 15 *O processo decisório da reforma tributária e da previdência social*
Marcus André de Melo & Sérgio Azevedo — 1998
- 14 *Gerência de recursos humanos no setor público: lições da reforma em países desenvolvidos*
Barbara Nunberg — 1997
- 13 *Reforma do Estado no setor de saúde: os casos da Catalunha, Canadá, Reino Unido e Estados Unidos*
Samuel Huseman & Emili Sullà e outros — 1997
- 12 *Normas de conduta para a vida pública*
Lord Nolan — 1997
- 11 *A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação*
Pedro César Lima de Farias — 1997
- 10 *O Impacto do modelo gerencial na administração pública*
Fernando Luiz Abrucio — 1997
- 9 *Progressos recentes no financiamento da previdência social na América Latina*
Manfred Nitsch & Helmut Schwarzer — 1996
- 8 *Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil*
Luciano Martins — 1997
- 7 *Reforma do Estado*
Evandro Ferreira Vasconcelos e outros — 1994
- 6 *Planejamento e orçamento*
Fábio Chaves Holanda e outros — 1994

- 5 *Recursos humanos no setor público*
Marcelo Viana Estevão de Moraes e outros — 1994
- 4 *A questão social no Brasil*
Marcos Torres de Oliveira e outros — 1994
- 3 *Gestão municipal e revisão constitucional*
Luíza Erundina de Souza e outros — 1993
- 2 *Cultura e memória na Administração Pública brasileira*
Iveraldo Lucena e outros — 1993
- 1 *Gestão de recursos humanos, relações de trabalho e direitos sociais dos servidores públicos*
Técnicos da ENAP e colaboradores — 1993

Texto para discussão
Números publicados

- 45 *A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho*
Vinícius de Carvalho Araújo — março 2002
- 44 *Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento*
Fabiano Garcia Core — outubro 2001
- 43 *Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão governamental: avaliação de sua contribuição para políticas públicas e trajetória profissional*
Zairo B. Chaibub e Wânia Amélia Belchior Mesquita — agosto 2001
- 42 *Experiências internacionais voltadas para a satisfação dos usuários-cidadãos com os serviços públicos*
Pesquisa ENAP — maio 2001
- 41 *Gestão de custos no setor público*
Pesquisa ENAP — março 2001
- 40 *Entre o público e o privado: O modelo de gestão de resíduos sólidos adotado pela SLU de Belo Horizonte*
José Wanderley Novato Silva e Allan Claudius Queiroz Barbosa — fevereiro 2001
- 39 *A percepção das chefias sobre a capacitação nos cursos da ENAP*
Pesquisa ENAP — dezembro 2000
- 38 *Perfil dos dirigentes de recursos humanos na Administração Pública Federal*
Pesquisa ENAP — novembro 2000
- 37 *Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem*
Peter Pfeiffer — outubro 2000
- 36 *Relatório de avaliação do curso Elaboração de indicadores de desempenho institucional*
Pesquisa ENAP — outubro 2000
- 35 *Modelo para informatização das administrações públicas municipais*
Maria José Ferreira Foregatto Margarido — agosto 2000
- 34 *Perfil dos gestores de recursos humanos da Administração Pública Federal*
Pesquisa ENAP — agosto 2000
- 33 *A imanência do planejamento e da gestão: a experiência de Curitiba*
Luiz Carlos de Oliveira Cecílio, Carlos Homero Giacomini & Miguel Ostojá Roguski — agosto 1999

- 32** *Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado*
Luiz Carlos Bresser Pereira — novembro 1998
- 31** *Custos no serviço público*
Marcos Alonso Nunes — outubro 1998
- 30** *Demissão por insuficiência de desempenho na reforma gerencial: avanços e desafios*
Marianne Nassuno — setembro 1998
- 29** *Reforma da previdência: negociações entre os poderes Legislativo e Executivo*
Marcelo James Vasconcelos Coutinho — agosto 1998
- 28** *Diagnóstico da situação da mulher na Administração Pública Federal*
Franco César Bernardes, Marcelo Gameiro de Moura & Marco Antônio de Castilhos Acco — julho 1998
- 27** *Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses*
Francisco Gaetani — junho 1998
- 26** *Análise de macroprocessos na Secretaria de Recursos Humanos do MARE: uma abordagem sistêmica*
Marcelo de Matos Ramos — maio 1998
- 25** *Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro*
Carlos César Pimenta — abril 1998
- 24** *Reconstruindo um novo Estado na América Latina*
Luiz Carlos Bresser Pereira — março 1998
- 23** *Reforma administrativa e direito adquirido*
Paulo Modesto — fevereiro 1998
- 22** *Utilizando a internet na administração pública*
Cláudio Seiji Sato — dezembro 1997
- 21** *Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural*
Tereza Cristina Cotta — novembro 1997
- 20** *A reforma administrativa francesa: da crise da função pública a uma nova racionalidade da ação coletiva, uma difícil transição*
Valdei Araújo — outubro 1997
- 19** *Formação e capacitação na construção de um novo Estado*
Evelyn Levy — setembro 1997
- 18** *Agências Executivas: estratégias de reforma administrativa*
Marcos Alonso Nunes — agosto 1997

- 17 *Controle interno e paradigma gerencial*
Sheila Maria Reis Ribeiro — julho 1997
- 16 *Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo americano orientadas para o desempenho e resultados*
Bianor Scelza Cavalcanti & Roberto Bevilacqua Otero — junho 1997
- 15 *Cidadania e Res publica: a emergência dos direitos republicanos*
Luiz Carlos Bresser Pereira — maio 1997
- 14 *Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão*
Francisco Gaetani — abril 1997
- 13 *As escolas e institutos de administração pública na América Latina diante da crise do Estado*
Enrique Saravia — março 1997
- 12 *A modernização do Estado: as lições de uma experiência*
Serge Vallemont — dezembro 1996
- 11 *Governabilidade, governança e capacidade governativa*
Maria Helena de Castro Santos — dezembro 1996
- 10 *Qual Estado?*
Mário Cesar Flores — novembro 1996
- 9 *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*
Luiz Carlos Bresser Pereira — outubro 1996
- 8 *Desempenho e controle na reforma administrativa*
Simon Schwartzman — setembro 1996
- 7 *Brasil século XXI — A construção de um Estado eficaz*
Virginio Augusto Ferreira Coutinho & Maria Teresa Oliva Silveira Campos — agosto 1996
- 6 *A tecnologia da informação na reforma do Estado*
Ricardo Adolfo de Campos Saur — julho 1996
- 5 *Reforma administrativa e direito adquirido ao regime da função pública*
Paulo Modesto — outubro 1995
- 4 *Estado, aparelho do Estado e sociedade civil*
Luiz Carlos Bresser Pereira — outubro 1995
- 3 *Reflexões sobre a proposta da reforma do Estado brasileiro*
Gleisi Heisler Neves — outubro 1995
- 2 *A questão da estabilidade do serviço público no Brasil: perspectivas de flexibilização*
Érica Máximo Machado & Lícia Maria Umbelino — julho 1995
- 1 *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira*
Luiz Carlos Bresser Pereira — maio 1995

Solicitação de publicações

Nome/Instituição: _____

CPF/CNPJ: _____

Endereço: _____

Cidade: _____ UF: _____ CEP: _____

Telefone: _____ Fax: _____

E-mail: _____

Cartão de assinatura da RSP

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

Ano 53 - 2002

Número avulso: R\$ 12,00 Edição nº _____

Exemplar avulso anterior a 1997: R\$ 8,00

Cadernos ENAP

4 5 6 7 8 9 10 11 12

13 14 15 16 17 18 20

Preço unitário: R\$ 10,00

Texto para discussão

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

11 12 13 14 15 16 17 18 19 20

21 22 23 24 25 26 27 28 29 30

31 32 33 34 35 36 37 38 39 40

41 42 43 44 45

Números 1 ao 5: R\$ 3,00

A partir do número 6: R\$ 5,00

Forma de pagamento *ver orientação no verso*

Cheque nominal Ordem de pagamento Nota de empenho

Forma de pagamento

- Cheque nominal à ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública.
- Ordem de pagamento (anexar cópia do comprovante de depósito) em nome da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, através do Banco do Brasil S/A, Agência Ministério da Fazenda 3602-1, Conta Corrente: 170500-8 Depósito identificado (código - dv) finalidade: 11470211401002-2.
- Nota de empenho em nome da ENAP Escola Nacional de Administração Pública (anexar original). (UG:114702, Gestão: 11401).

ENAP Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Informação e Conhecimento em Gestão
SAIS — Área 2-A
70610-900 — Brasília, DF
Tel: (61) 445 7096 / 445 7102 — Fax: (61) 445 7178
CNPJ: 00627612/0001-09
Site: www.enap.gov.br
E-mail: publicacoes@enap.gov.br