

## Desde allá hasta acá, desde ahora hasta entonces: comprando y replicando las reformas de la gestión pública \*

**Christopher Pollitt**

[Versión original en inglés](#)

### Introducción

La mayoría de los reformadores no inventan completamente ideas nuevas: ellos compran o toman prestadas ideas y técnicas de otros lados. Ellos traen cosas desde “allá” para “acá”. Los comerciantes en este ámbito incluyen gobiernos, consultores en gestión, organizaciones internacionales e, incluso, algunos académicos. El dinero cambia de manos. Pero no es la única moneda. La influencia, el prestigio y el estatus también están envueltos en esta transacción y, a un nivel más profundo, ellos también pueden estar transfiriendo significados relacionados con temas tan importantes como la naturaleza de la esfera pública, la ciudadanía o, incluso, la propia democracia.

Se negocian diferentes tipos de productos. A veces se compran conjuntos completos de doctrinas, tales como la Nueva Gestión Pública (NGP) o el “Buen Gobierno”. En otros casos se pueden ofrecer técnicas específicas tales como el cuadro de mandos (“balanced scorecard”), la contabilidad por lo devengado (“accruals accounting”), el análisis de las repercusiones de la regulación (“regulatory impact analysis”), o el modelo de calidad EFQM. La racionalidad general más común para importar tales doctrinas o técnicas es que ellas permitirán resolver algún(os) problema(s) actual(es). Ellas ayudarán, a quienes las importan, a moverse desde un estado de dificultad (“ahora”) a una mejor condición -una solución- en un futuro cercano (un “entonces”).

El punto principal que deseo plantear es que nosotros necesitamos más formas -y más sofisticadas- de pensar acerca de este comercio de ideas sobre la gestión. Demasiado a menudo tales transferencias o intentos de transferencia son debatidas y decididas como si se tratara de “técnicas fijas”. La discusión se realiza como si lo que se está transfiriendo fuera algún tipo de instrumento o parte de una máquina, donde el objeto del ejercicio es conseguir la parte más adecuada y ponerla en su lugar. Alternativamente, a nivel político, la réplica de las reformas de gestión de otros países puede transformarse en una moda y tener la apariencia de ser “moderno” y actualizado. Desde esta perspectiva, cualquiera sea lo que los “líderes del mercado” como Estados Unidos y el Reino Unido estén haciendo, el resto del mundo les debe prestar mucha atención y seguirles tanto como sea posible. En ambos niveles de la discusión hay una percepción frecuente de que nosotros necesitamos conseguir que “eso” se instale y, entonces, habremos logrado un nuevo equilibrio. Problema resuelto; cierre.

Mi argumento será que tal manera de conceptualizar el aprendizaje de la gestión internacional es profundamente inadecuada. En su lugar, intentaré ofrecer algunas heurísticas más útiles, aunque más complejas. Brevemente quiero sugerir lo siguiente:

1. La transferencia de tecnología de gestión difícilmente es algo simple; generalmente implica una significativa adaptación, sino la transformación de la “cosa” que es importada.

2. La transferencia de tecnología de gestión comúnmente trae consigo algo más que sólo el instrumento o la herramienta que se está importando. Esa “herramienta” no viene sola en el paquete sino que viene acompañada de otros paquetes como suposiciones, normas, prerequisites y consecuencias inesperadas.

3. Usualmente es más seguro mirar la transferencia de tecnología de gestión como parte de un proceso de adaptación y desarrollo en curso que verla como algo “fijo”, algo limitado en el tiempo, que sirve para enfrentar un problema particular.

---

(\*) Documento preparado para el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España, del 2 al 5 de noviembre de 2004.

Traducido del inglés por **Sonia Sescovich**. Título original: “From There to Here, from Now till Then: Buying and Borrowing Public Management Reforms”.

Más adelante en este documento me referiré a las implicaciones que tiene esta perspectiva más complicada. Una consecuencia central de esta manera de pensar es que aquel que importa la tecnología, en lugar de ser visto como un consumidor que compra un producto estándar, se transforma en un socio activo en este proceso, ayudando a perfilar y a adaptar las ideas y técnicas que le están ofreciendo.

### **Desde allá hasta acá: un mercado creciente pero no nuevo**

El comercio internacional en el ámbito de las ideas sobre gestión pública quizás puede estar creciendo, pero ciertamente no es nuevo. Los estudiosos del tema harían bien en mirar la larga historia de este tráfico, y no centrarse tanto en las políticas y las promesas actuales. En el siglo XIX, Japón replicó, de manera sistemática, las prácticas organizacionales de Europa (Westney, 1987). En Brasil, la modernización de los años treinta incluyó la importación de las ideas norteamericanas sobre “gestión científica” (Rinne, 2001). A fines de los ochenta, las autoridades alemanas locales copiaron el particular modelo de gestión municipal de la ciudad alemana de Tilburg. En los años noventa, la idea de reestructurar la recaudación de impuestos a través de una agencia independiente fue pioneramente probada en Bolivia y en Gana a finales de los ochenta, extendiéndose luego a 15 países en desarrollo (Taliercio, 2003). Y así sucesivamente, los ejemplos se podrían multiplicar cientos de veces.

Lo que queda inmediatamente claro a quienes se aventuran en esta literatura es que dicha transferencia constituye un negocio incierto y de alto riesgo. Muchos trasplantes no “prenden” -la jurisdicción que importa termina por rechazarlos o, a lo menos, por abandonarlos. Otros sí “prenden” pero producen consecuencias no previstas que a veces no son bienvenidas. En otras ocasiones, incluso la importación es considerada como exitosa, pero una inspección más profunda indica que uno o más de sus elementos clave debieron cambiarse de manera tal que, finalmente, lo que tuvo éxito no fue el modelo en sí tal cual se vendió, sino una versión acomodada y adaptada.

Un rasgo de creciente importancia en lo que respecta a este tráfico global ha sido la actividad desarrollada por organismos internacionales de varios tipos. Ellos se transformaron en puntos nodales de esta red de intercambio de ideas de gestión. La OCDE, el Banco Mundial y la Comisión Europea han sido particularmente activos, expandiendo nuevas ideas, comparando diferentes experiencias nacionales, ofreciendo guías de mejores prácticas e, incluso a veces, requiriendo la implementación de reformas (e.g. Manning y Parison, 2004; OECD, 2002a; SIGMA, 2001).

### **Reforma de la gestión pública: la ilusión de las soluciones estandarizadas**

La idea de un mejor camino -y la de una mejor práctica- es tremendamente seductora. Cada generación parece ir, primero, a través de un ciclo de excitación por haber encontrado el mejor camino y, luego, de desencanto en la medida que nuevos análisis y más estudios parecen demostrar que aquello *no* es de hecho tan universal en su efectividad y que, además, tiene efectos colaterales.

Las reformas de la gestión pública implementadas durante los últimos 20 años estuvieron profundamente influidas por este ciclo. Pasamos por (*inter alia*) períodos de intenso entusiasmo por la Nueva Gestión Pública (NGP) (ver Pollitt, 2003b, capítulo 2), por “reinventar el gobierno” (Osborne y Gaebler, 1992), por las asociaciones y las redes (Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997), y ahora, en el contexto del mundo en desarrollo, por la “creación de capacidades” (Fukuyama, 2004). Cada una ha constituido una receta prescrita en variadas dosis por el mundo anglosajón para ser consumida por el resto del mundo, tanto desarrollado como en desarrollo. Consideremos, por ejemplo, lo que Osborne y Gaebler dijeron en su libro, que fue éxito de librería, “Re-inventing government” (Reinventando el gobierno):

“Si el auge del gobierno empresario es un salto inevitable más que una moda, como argumentamos, uno podría esperar que se diera en otras naciones, [tanto como en Estados Unidos]. Y hasta cierto punto se ha dado. Un proceso similar de transformaciones está llevándose a cabo en todo el mundo desarrollado” (Osborne y Gaebler, 1992, p. 328).

Desafortunadamente -o quizás afortunadamente- el saber contemporáneo ha demostrado que tal solución estándar no existe. Ni el “gobierno empresario” ni ningún otro enfoque por sí solo se ha extendido a través de todo el mundo desarrollado, incluso en términos retóricos y dejando a un lado la práctica (Pollitt, 2002). Precisamente éste ha sido el hallazgo de varios estudios comparativos, desarrollados desde diferentes perspectivas teóricas (e.g. Pollitt y Bouckaert, 2004; Christensen y Lægried, 2001; Kickert ...[et al], 1997). En un trabajo reciente sobre construcción del Estado y gobernanza, el académico norteamericano Francis Fukuyama lo planteó de esta manera:

“Que no existan reglas que tengan validez global para el diseño organizacional significa que en el campo de la administración pública se necesita más un arte que una ciencia. Muchas de las buenas soluciones a los problemas de la administración pública, incluso existiendo rasgos comunes en el diseño institucional, no podrán claramente constituir una “mejor práctica” porque deberán incorporar una gran parte de la información relativa al contexto específico” (Fukuyama, 2004, p. 58).

Yo prefiero el término “artesanía” al de “arte”, pero estoy de acuerdo con el punto principal. Recientemente, la OCDE (habiendo sido al principio un fuerte partidario de la NGP) ha reconocido ese mismo punto:

“La percepción errada de que los países comparten los mismos problemas está acompañada, a menudo, por la idea de que existe una gran variedad de soluciones disponibles, muchas de las cuales, sino todas, serán beneficiosas. Esta concepción errada, vendida al menudeo con la etiqueta de ‘mejor práctica’, ha tenido trágicas consecuencias en algunos países en desarrollo” (OECD, 2003, p. 6).

Incluso si descendemos desde el nivel de las ideologías, enfoques y doctrinas para ir al nivel de instrumentos o herramientas individuales, las soluciones estandarizadas son difíciles de encontrar. Análisis más detallados de dichos instrumentos, como son la Gestión de Calidad Total (Zbaraki, 1998) o el Análisis del Impacto de la Regulación (Raedelli, 2002) o la creación de agencias ejecutivas (Pollitt, Talbot, Caulfield y Smullen, 2005), muestran una tremenda variación tanto en la interpretación como en la implementación; a veces, incluso, varían dentro de una misma organización (Joss y Kogan, 1995). Estas bien conocidas técnicas no son máquinas desechables que estén listas para ser conectadas a los problemas locales. Más bien ellas constituyen ensamblajes sueltos de conceptos y técnicas específicas que pueden continuamente variar e interpretarse (o malinterpretarse) en cada contexto local. Incluso hay guerras internas entre diferentes gurús que compiten con sus conceptualizaciones sobre la misma técnica. En definitiva, mucho depende de las habilidades, de los recursos y determinación de las administraciones locales. Y mucho depende de cuán lejos ellas lleguen en el aprendizaje y en la implementación; es frecuente que líderes impacientes se apresuren en dar el siguiente paso antes de haber tenido el tiempo suficiente para gerenciar, adaptar o incorporar la nueva técnica.

### **El proceso de transferencia**

Dada la variabilidad de los paradigmas y de las técnicas relacionadas con la reforma de la gestión, ¿qué es lo que está involucrado cuando se toma prestada una idea o una práctica de reforma desde otro país o jurisdicción? Lejos de ser una decisión clara de “hacer o comprar”, lo que deseo argumentar es que la transferencia es un proceso complejo que comúnmente involucra un buen número de escenarios y trampas potenciales (De Jong ...[et al], 2002; Pollitt, 2003a). Así:

1. Mucho depende de la *calidad del análisis del(de los) problema(s) a enfrentar*. Afirmaciones como las siguientes: “hay un problema cualitativo” o incluso “excesiva centralización se traduce en que las decisiones son demasiado lentas” son apenas el comienzo del diagnóstico. Es necesario comprender *por qué* existen los problemas y qué profundidad tienen. Las razones subyacentes pudieran tener que ver con factores tales como falta de recursos, capacitación deficiente, bajos salarios, organización incoherente, establecimiento ambiguo de objetivos, padrinazgo de los partidos políticos, normas culturales que se resisten, corrupción, o cualquiera combinación de todos estos factores. Para penetrar suficientemente estas complejidades se requiere conocimiento local; el consultor de Londres o

Washington puede ser muy bueno en otras partes del proceso pero no necesariamente en ésta. Naturalmente, si el diagnóstico inicial es errado o superficial, la solución propuesta tiene una gran posibilidad de ser igualmente errada.

2. También depende mucho de la *complejidad de la técnica o del enfoque* que es candidato a ser replicado o comprado. Hablando en términos generales, mientras más simple es la técnica, menor es la dificultad para visualizar cómo operará en un nuevo contexto. Sin embargo, desafortunadamente, muchas de las técnicas más populares y potentes son cualquier cosa menos simples. La complejidad y variabilidad del TQM (Gestión de Calidad Total), Análisis del Impacto de la Regulación y la “agencificación”, ya ha sido explicada. Lo mismo puede decirse del Proceso de Reingeniería de Negocios (McNulty y Ferlie, 2002; Packwood, Pollitt y Roberts, 1998) y la Contabilidad por lo Devengado (Newberry, 2002). Mientras más compleja sea la técnica, mayor será la dificultad de su implementación en un contexto diferente.

3. Lejos de ser un proceso rápido de transferencia, puede tornarse en un *largo proceso de adaptación y ajuste*. Muchas de las principales reformas -incluso en los países más avanzados- toman de tres a cinco años para realizarse plenamente. Sin embargo, a menudo se plantea el dilema respecto al tiempo que tendrá disponible el asesor experto, tiempo que depende de la jurisdicción “exportadora” (en otros casos se tratará del consultor en gestión). ¿Desde qué momento la jurisdicción que importa deberá “moverse sola”?

4. El importador *puede no estar en posición de consumidor que puede elegir libremente la reforma en cuestión*. Por ejemplo, la reforma puede ser un factor condicionante de una ayuda financiera. O puede ser lo que recomiende con mucha fuerza un país grande y rico a uno pequeño, pobre y subdesarrollado, recomendación que a este último le resultará difícil rechazar.

5. *La transferencia puede implicar un complejo conjunto de relaciones*. Muchos países pueden estar simultáneamente involucrados; por ejemplo, cuando tanto Francia como el Reino Unido ofrecieron asesoría para la creación de agencias ejecutivas en Tailandia (Bowornwathana, 2004), o el caso de SIGMA, programa a través del cual los países de la OCDE y de la Unión Europea ofrecieron asesoría en gestión a las democracias emergentes del centro y este de Europa (SIGMA, 2001). También puede haber consultores gerenciales u organizaciones intergubernamentales internacionales como la OCDE, la Comisión Europea y el Banco Mundial.

6. *Puede haber distintos idiomas involucrados, lo que genera múltiples posibilidades de mal interpretar los significados*. Los términos comunes de la gestión pública, tales como “agencia”, “evaluación”, “eficiencia” y “rendimiento”, incluso el propio término “gestión”, frecuentemente tienen connotaciones diferentes en idiomas distintos.

Las implicaciones de todo esto se traducen en que “de allá para acá” es cualquier cosa menos la simple compra de un instrumento estándar. Más probablemente se trata de una evaluación y negociación compleja, multi-actoral, multi-idiomática que involucra jugadores que tienen distinta autoridad, poder y experticia, lo que presionará múltiples interacciones.

### **Analizando la variedad**

La precedente historia sobre complejidad y contextualidad puede parecer sombría. Si no existe un mejor camino, ni siquiera una mejor práctica; si los factores locales pueden jugar un papel tan significativo; si la importación de reformas puede resultar tan difícil y dilatada; entonces ¿no hay ningún tipo de conocimiento que realmente se pueda transferir? ¿Quizás los administradores deberían volver a un mundo pre-globalizado, en el cual las habilidades artesanales sean dominantes y no se pierda más tiempo tratando de aprender desde otros lugares?

Pues bien, no es esa la lección que yo podría sacar de la literatura con la que estoy familiarizado. Si bien es cierto que el conocimiento de las normas y prácticas locales puede ser un importante -y a veces descuidado- elemento en la reforma de la gestión pública, ello no ha impedido a los científicos

sociales producir amplios y útiles modelos sobre el proceso de cambio en la gestión. Esos modelos no dicen al reformador lo que debe hacer en circunstancias particulares -lo que sería, sin duda, una orden irrazonable- pero sí le sugieren donde mirar y qué tomar en consideración. Aunque difieran en los detalles existe un amplio acuerdo de que lo que se requiere no es un enfoque tecnicista estrecho sino una evaluación amplia de los factores formales e informales que se dan a muchos niveles.

Brevemente, examinaré tres de dichos análisis.

En primer lugar, el libro de Lynn, Heinrich y Hill (2001), “Improving governance”. Los autores se mueven desde lo más general a lo más particular y sugieren (p. 37 y sgtes.) que hay al menos cuatro grupos de factores que deben llamar la atención:

- El contexto cultural.
- El marco de referencia institucional.
- Las estrategias y las relaciones de gestión.
- El nivel primario de trabajo (las características de la tarea o función en particular).

En segundo lugar, el reciente trabajo de Fukuyama “State-building” (2004). Allí plantea que existen cuatro componentes principales en la capacidad institucional:

- Factores sociales y culturales.
- Las bases políticas de legitimación.
- El diseño de las instituciones.
- El diseño y la gestión de las organizaciones individuales (p. 42).

Claramente, hay una base común entre lo que plantea Lynn y la postura de Fukuyama.

En tercer lugar, mi propio trabajo (Pollitt, 2003b; Pollitt y Bouckaert, 2004; Pollitt, Talbot, Caulfield y Smullen, 2005). Allí escribí extensamente sobre la importancia de:

- La cultura nacional y organizacional.
- La estructura del sistema político (por ejemplo, de mayorías, consensual, etc.).
- Las doctrinas de gestión.
- Las características de las tareas primarias.

No se sugiere que haya un completo acuerdo entre los diferentes teóricos. Existen muchas diferencias en cuanto a definiciones e interpretaciones, y a la fidelidad teórica, pero sí es obvio que existe algún nivel de acuerdo acerca de lo que es necesario buscar.

Basándose en eso, se puede argumentar que, cuando se contempla la transferencia de un sistema o técnica de gestión, es necesario considerar cuánta coincidencia hay entre las jurisdicciones de “exportación” y de “importación” a nivel de cada uno de esos factores: cultura, sistema político, patrones institucionales, estrategia de gestión, naturaleza de las tareas primarias. Mientras menos coincidencia exista, más probable será que la transferencia falle o produzca resultados no esperados.

No significa en absoluto decir que debe haber una total coincidencia y que cada falta de coincidencia será una fatalidad para la transferencia. Pero *sí* significa sostener que es necesario atender de manera especial cada falta de coincidencia; se trata de un aspecto que requiere de un manejo cuidadoso. Más aun, hasta un cierto punto el número y la profundidad de las diferencias acumuladas determinará que el conjunto no va a funcionar. Exactamente dónde se ubica ese punto, es difícil juzgarlo (como sugerí anteriormente, la reforma de la gestión se parece más a una artesanía que a una ciencia o un arte). Hasta cierto punto, también dependerá de la energía, el tiempo y los recursos que los importadores estén preparados o dispuestos a gastar en la implementación del proceso.

### **Agencias ejecutivas: un ejemplo trabajado**

Para ilustrar la idea de un análisis de coincidencias en los factores clave, podemos considerar el caso de las agencias ejecutivas. Ha habido una innovación en gestión que ha sido muy popular a nivel internacional, con programas destinados a crear esos cuerpos semi-autónomos que se lanzaron, por ejemplo, en Canadá, Jamaica, Japón, Holanda, Nueva Zelanda, Tailandia, el Reino Unido y Estados

Unidos (OECD, 2002b; Pollitt y Talbot, 2004; Pollitt, Talbot, Caulfield y Smullen, 2005). La idea básica es que se logrará un mejor rendimiento cuando las tareas operacionales se dejen en manos alejadas de los ministerios (desagregación), sean confiadas a una gestión profesional, dándoles un grado de flexibilidad (autonomía) respecto a las finanzas, organización y gestión de los recursos humanos. A cambio de esas libertades, se exigirá que la agencia opere en el marco de un contrato que define sus objetivos y resultados y los recursos básicos con los cuales contará. Estos tres pies del modelo (desagregación, autonomía, contratos) fueron lanzados de manera pionera por Nueva Zelanda (*Crown Agencies*) y el Reino Unido (*Next Steps agencies*) durante los años 80. Numerosos otros países basaron explícitamente sus propias reformas basándose entera o parcialmente en esas experiencias pioneras (Pollitt y Talbot, 2004; Pollitt, Talbot, Caulfield y Smullen, 2005).

Sin embargo, detrás de esta idea nosotros podemos ver la sombra de los factores clave identificados en la literatura citada en la sección anterior. Tomemos dichos factores, uno por uno.

*Cultura nacional y organizacional.* Las agencias modernas son formas descentralizadas con una autonomía de gestión significativa. Por lo tanto, introducirlas en culturas en las cuales la lealtad al centro es suprema, y/o allí donde la corrupción está extendida, es asumir un riesgo muy grande. En un sistema como Tanzania, por ejemplo, una agencia dirigida desde los ministerios matrices no puede funcionar bien porque informalmente todos saben que es el presidente y su secretario general quienes poseen la real autoridad (Pollitt y Talbot, 2004). Y en un sistema como el de Letonia o Bulgaria, donde la cultura de la corrupción sobrevivió al período comunista, cualquier funcionario de agencia probablemente interpretaría la autonomía como una licencia para obtener ganancias personales (Pollitt y Talbot, 2004).

*El sistema político / bases de legitimación.* Probablemente las agencias se desarrollen de diferente manera en sistemas de consenso corporativo, como el que predomina en Suecia y Finlandia, o en sistemas bipartidistas mayoritarios, tales como los del Reino Unido o Nueva Zelanda (Pollitt, Talbot, Caulfield y Smullen, 2005), o en sistemas presidenciales como el de Tanzania. En los sistemas corporativos/consensuales, las agencias pueden transformarse en feudos de ciertos partidos, en un acto de complejo equilibrio que asegure que cada agrupación política importante “tendrá su parte”. Más aun, la dirección ministerial dependerá en parte de las negociaciones al interior de la coalición de gobierno. Sin embargo, en los sistemas de mayoría, el gobierno puede tratar a las agencias de una manera más directiva y tecnocrática. En el caso de las agencias del Reino Unido se consideró primero que estuvieran controladas muy estrechamente por los ministerios de adscripción, y luego que tuvieran un control más relajado; de manera que algunas agencias, o partes de ellas, han sido empujadas nuevamente hacia los ministerios, y todo ello en el espacio de una década (Pollitt, Talbot, Caulfield y Smullen, 2005).

Incluso entre los sistemas de mayoría, mucho dependerá de cuán extensa sea la politización del servicio público en los niveles superiores. Así, en el Reino Unido, puede resultar inusual para muchas agencias que sus ejecutivos cambien cuando ocurren cambios en el partido gobernante. Pero al cruzar el Canal de la Mancha podría ser más común que ello pase. Tales factores probablemente tengan una gran influencia en las expectativas y en el comportamiento de la dirección de las agencias. Finalmente, podríamos señalar de qué manera las nuevas Organizaciones Basadas en el Rendimiento (PBOs) -en parte modeladas a partir de las agencias británicas *Next Steps*- han funcionado con dificultad en Estados Unidos. A diferencia de lo que sucede en el Reino Unido, ellas fueron insertadas en un sistema que tiene una legislatura fuerte e intervencionista, y dicha legislatura se aseguró de que el ambicioso programa original del Ejecutivo basado en el PBOs fuera drásticamente reducido.

*El marco de referencia institucional.* ¿Cuán centralizado o descentralizado es el sistema? ¿Cuán bien equipados están los ministerios para dirigir cuerpos semi-autónomos? En algunos estados del este y centro de Europa los ministerios tienen serias carencias como para asumir esa tarea. Están escasos de personal familiarizado con los conceptos de gestión del rendimiento y con las habilidades necesarias

para diseñar indicadores y para monitorear el rendimiento en función de objetivos. Tienen pocos abogados con la experiencia pública que les permita enfrentar adecuadamente las disputas que pueden surgir en relación con el poder relativo de los ministerios y los cuerpos semi-autónomos. Y pueden estar limitados como para reclutar las habilidades que se requieren debido a las bajas remuneraciones y a la “jaula de hierro” impuesta por las regulaciones burocráticas centrales respecto a la gestión de personal (para informarse sobre problemas similares en otros países ex-comunistas, ver Condrey, Purvis y Slava, 2001; y Miklos, 2000). Pero no es sólo en estos países donde se dificulta la dirección de cuerpos semi-autónomos. Suecia -que tiene una experiencia en agencias más prolongada que la mayoría de los países y que sirvió de admirado modelo para las reformas británicas de los sesenta- también pareciera ser un caso donde (por diferentes razones) los ministerios tienen más bien poco poder relativo frente a las agencias (Molander ...[et al], 2002; OECD, 1998).

*Estrategias y relaciones gerenciales.* ¿Cuál es la estrategia de los administradores encargados de implementar la reforma de agencias? ¿Forma parte del plan que las nuevas agencias sean puestas a funcionar contando con sangre nueva, como por ejemplo administradores provenientes de otros sectores que están fuera del servicio civil, o su intención es poner en esos cargos sólo a funcionarios públicos confiables y hábiles en las batallas del sector público? En Japón, por ejemplo, algunos analistas cuestionaron la real autonomía que podrían tener las agencias en circunstancias que los ejecutivos de primera línea que se nombraban eran antiguos ex-burócratas (Yamamoto, 2004). ¿La reforma de agencias será enfrentada a través de cuidadosos proyectos piloto (como en Canadá), o como un programa de alto perfil y a gran escala (como en el Reino Unido), o será lanzada apresuradamente, a través de una situación *ad hoc* (como en Letonia después de la independencia)? Las relaciones gerenciales pueden variar considerablemente entre las jurisdicciones exportadoras e importadoras. Por ejemplo, ¿la iniciativa individual es alentada o es observada con desconfianza? ¿Las relaciones organizacionales formales deben tener prioridad o, por el contrario, las reformas deben ligarse al patrocinio, a las relaciones tribales o familiares que se dan en los lugares de trabajo? (Fukuyama, 2004)

*Características de la tarea primaria.* Este es un tópico extrañamente descuidado en la reciente literatura sobre gestión pública. Sin embargo, hay una fuerte línea de argumentos y de evidencia respecto a que, dados los efectos que tiene la naturaleza misma de la actividad, algunos tipos de gestión son más apropiados que otros en función de esa variable. Éste fue, por ejemplo, uno de los temas del moderno texto clásico “Bureaucracy” de James Q. Wilson (1989). También es el tema de otros trabajos tales como el de Lynn ...[et al] (2001) y el de Pollitt (2003b). Estos analistas señalan que mucho depende de la medida en que pueda ser estandarizada una determinada actividad, y de cuán exactamente y en qué momento sus resultados y sus productos pueden medirse. Estos argumentos tienen considerable importancia para las agencias ejecutivas modernas. Dar una extensa autonomía a una agencia que ejecuta una tarea estandarizada y fácilmente medible es algo muy distinto que dar autonomía a una agencia cuyos principales productos y resultados son en gran medida no observables (una organización “brocal” [*coping*], en términos de Wilson). En investigaciones comparativas recientes realizadas en agencias de cuatro países, encontramos diferencias significativas entre las tareas primarias -como por ejemplo entre las agencias de seguridad social (donde varias dimensiones clave relacionadas con el pago de beneficios pueden ser fácilmente mensurables) y agencias de meteorología (donde la investigación para comprender las mediciones de pronóstico de manera precisa y de alta calidad exigen un considerable conocimiento científico) (Pollitt, Talbot, Caulfield y Smullen, 2005). El gasto que implica una tarea y su importancia política también a menudo influyen en la forma en la cual debe dirigirse y gestionarse (por ejemplo, los beneficios de la seguridad social son fácilmente medibles, pero son caros; los pronósticos del tiempo pueden ser difíciles de medir, pero al menos son, dados los estándares del gobierno, relativamente baratos y sin contenido político).

Éste ha sido un ejemplo resumidamente trabajado para ilustrar la utilidad de pensar en términos

del grado de coincidencia entre los contextos de importación y exportación. Como se indicó antes, este enfoque no ofrece ninguna decisión fácil o automática. Pero permite levantar una serie de importantes preguntas sobre la compatibilidad de tomar prestadas reformas de gestión e implementarlas en un contexto nuevo. Para decirlo en forma simple, el moderno modelo de desagregación, autonomía y contrato de rendimiento que se plasma en las agencias, probablemente funcione mejor si se introduce en un contexto en el cual la cultura ya ha asumido la descentralización de las operaciones y donde la corrupción es baja, donde los ministerios poseen recursos y habilidades de dirección, donde las agencias poseen administradores profesionales entrenados, y donde las tareas elegidas para la “agenciación” son, o bien fáciles de medir en términos de productos o bien (alternativamente) donde exista un conjunto de profesionales que ya han internalizado la ética de calidad del servicio público. En la medida que se omite alguno de estos requerimientos contextuales, se hará más difícil que las agencias funcionen de la manera deseada. Si se omiten todos, realmente la posibilidad es muy remota.

### **Reflexiones**

El enfoque que hemos planteado en este trabajo implica que quien toma prestadas o compra reformas de la gestión pública no puede permitirse ser consumidor pasivo de doctrinas y técnicas provenientes de los países “avanzados”. La modernización del sector público no se desarrolla siguiendo una sola línea, con los que están “más adelantados” a la cabeza, enseñándoles a aquellos que van detrás cómo continuar, cómo instalar ciertos estándares y mecanismos confiables que permitirán reparar algún conjunto de problemas supuestamente universales.

Por el contrario, no sólo sucede que los países parten desde lugares muy diferentes o tienen capacidades muy distintas, también es posible que deseen ir a destinos diferentes (o quizás, a lo menos, tener un orden de prioridades distinto al mediano plazo). Además, los enfoques y las técnicas disponibles ni están estandarizados ni, en muchos casos, suficientemente experimentados y probados. Finalmente, algunos de los “expertos” que promueven estos enfoques y técnicas, tienen agendas propias, que no tienen por qué ser idénticas a las que tiene la jurisdicción importadora. Incluso en circunstancias casi ideales, con una técnica bien evaluada que se vaya a aplicar en un problema bien definido y apoyada por la asesoría de una fuente verdadera y confiable, hay preguntas que es necesario plantearse en relación con el largo plazo. ¿Cuánto tardará la técnica en estar plenamente en funcionamiento? ¿Cómo se manejarán los problemas después que el período inicial de asesoría y apoyo se termine, cuando el importador es dejado solo para hacer frente a los efectos de largo plazo y los requerimientos que vayan surgiendo en el camino?

En conclusión, si este análisis es correcto, es posible identificar ciertos requerimientos a los cuales el importador de reformas de la gestión pública haría muy bien en poner mucha atención.

En primer lugar, el análisis original del(de los) problema(s) a resolver debe incluir un activo *input* de parte de aquellos que tienen el conocimiento local, no como humildes asistentes del “experto” visitante sino como socios iguales en la crucial primera etapa que permitirá llegar a un diagnóstico preciso. Es decir, se trata de establecer cuál es realmente la naturaleza del tema, pero “acá”.

En segundo lugar, la evaluación del enfoque o la técnica propuestos requiere, también, de una activa participación del “importador”. Es necesario realizar una comparación entre el lugar de donde proviene la técnica/enfoque (dónde ha sido aplicada y si ha tenido o no éxito) y el contexto específico al cual será aplicado; esa comparación debe incluir las culturas, sistemas, marcos institucionales, estrategias y tareas primarias de cada uno. Es altamente probable que el conocimiento local del contexto del importador será tan crucial en esta etapa como lo es la etapa de diagnóstico del problema. Este segundo paso compara el “allá” con el “acá”.

En tercer lugar, es necesario que el importador haga una provisión para la implantación y la evaluación a largo plazo de lo que está importando, porque al menos la experiencia indica que, aunque la operación sea exitosa, habrá modificaciones *después* de la etapa inicial con el objeto de adaptarse al

contexto local. Esto significa decir que no todo el aprendizaje se hará en el inicio. Ello implica que debe haber una responsabilidad clara, que tenga continuidad organizacional, y apropiados recursos para alimentar el largo plazo del proceso de reforma. Mientras más amplio sea el abanico de la reforma, mayor será este último requerimiento. Es decir, este tercer paso es el que hace la provisión necesaria para ir desde el “ahora” al “entonces”.

Tomados en su conjunto, estos tres requerimientos apuntan al rol del importador, quien debe ser, al mismo tiempo, muy activo y creativo. Para ser exitosas, las reformas de la gestión no pueden comprarse “hechas”. Mucho más a menudo deben ser *coproducidas*.

## **Bibliografía**

- Bowornwathana, B. (2004), “Putting New Public Management to Good Use: Autonomous Public Organizations in Thailand”, en *Unbundled Government: a Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, C. Pollitt y C. Talbot (eds.), London, Routledge, pp. 247-263.
- Christensen, T. y Lægried, P. (eds.) (2001), *New Public Management: the Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate.
- Clarke, J. (2004), *Changing Welfare, Changing States: New Directions in Social Policy*, London, Sage.
- Condrey, S.; Purvis, K.; y Slava, S. (2001), “Public Management Reform under Stress: the Ukrainian Civil Service Experience”, en *Public Management Review*, Vol. 3 N° 2, London, June, pp. 271-280.
- Fukuyama, F. (2004), *State-Building: Governance and World Order in the Twenty-First Century*, London, Profile Books.
- De Jong, M.; Lalensis, K. y Mamadouh, V. (eds.) (2002), *The Theory and Practice of Institutional Transplantation: Experiences with the Transfer of Policy Institutions*, Dordrecht, Kluwer.
- Joss, R. y Kogan, M. (1995), *Advancing Quality: Total Quality Management in the National Health Service*, Buckingham, Open University Press.
- Kickert, W.; Klijn, E.-H.; y Koppenjan, J. (eds.) (1997), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London, Sage.
- Lynn, L.; Heinrich, C.; y Hill, C. (2001), *Improving Governance: a New Logic for Empirical Research*, Washington, Georgetown University Press.
- McNulty, T. y Ferlie, E. (2002), *Re-engineering Health Care: the Complexities of Organizational Transformation*, Oxford, Oxford University Press.
- Manning, N. y Parison, N. (2004), *International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation*, Washington, World Bank.
- Miklos, I. (2000), “Report Recommends Restructuring in Slovak Public Sector”, en *Public Management Forum*, Vol. 6 N° 2, Paris, p. 5.
- Molander, P.; Nilsson, J.-E.; y Schick, A. (2002), “Does Anyone Govern?: the Relationship between the Government Office and the Agencies in Sweden”, Stockholm, SNS (Report from the SNS Constitutional Project).
- Newberry, S. (2002), *New Zealand’s Public Sector Financial Management System: Resource Erosion in Government Departments*, Canterbury, University of Canterbury, mimeo (Ph. D. Thesis).
- OECD (1998), *Budgeting in Sweden*, Paris, OECD. Public Management Service.
- \_\_\_\_\_ (2002a), “Public Sector Modernisation: a New Agenda”, paper presented at the OECD Global Forum on Governance, London, December 2-3.
- \_\_\_\_\_ (2002b), “Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies”, paper presented at the OECD Global Forum on Governance, London, December 2-3.
- \_\_\_\_\_ (2003), “Public Sector Modernisation”, en *OECD Observer*, Paris, October, pp. 1-8.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is*

*Transforming the Public Sector*, Reading, Addison-Wesley.

- Packwood, T.; Pollitt, C.; y Roberts, S. (1998), "Good Medicine?: a case Study of Business Re-engineering in a Hospital", en *Policy and Politics*, Vol. 26 N° 4, Colchester, pp. 401-415.
- Pollitt, C. (2002), "Clarifying Convergence: Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform", en *Public Management Review*, Vol. 4 N°1, London, pp. 471-492.
- \_\_\_\_\_ (2003a), "Public Management Reform: Reliable Knowledge and International Experience", en *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 3 N° 3, Paris, pp. 121-136.
- \_\_\_\_\_ (2003b), *The Essential Public Manager*, Maidenhead, Open University Press, McGraw Hill.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2004), *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2a. ed.
- Pollitt, C. y Talbot, C. (eds.) (2004), *Unbundled Government: a Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, London, Routledge.
- Pollitt, C.; Talbot, C.; Caulfield, J.; y Smullen, A. (2005), *Agencies: How Governments Get Things Done through Semi-Autonomous Agencies*, Basingstoke, Palgrave, Macmillan (en imprenta).
- Raedelli, C. (2002), "The Politics of Regulatory Impact Analysis in OECD countries: Best Practice and Lesson-Drawing", paper presented at the "Seminar on Regulatory Impact Analysis in Comparative Perspective", Economic and Social Research Council; Centre for Analysis of Risk and Regulation; London School of Economics and Political Science, London, March 11.
- Rinne, J. (2001), *Re-designing the State in Latin America: Pundits, Policy-Makers and Organized Labor in Argentina and Brazil*, Princeton, Princeton University. Department of Politics, mimeo (Ph. D. Thesis).
- SIGMA (2001), *Financial Management and Control of Public Agencies*, Paris, OECD (SIGMA Papers, N° 32).
- Taliercio, R. (2004), "The Design, Performance, and Sustainability of Semi-autonomous Revenue Authorities in Africa and Latin America", en *Unbundled Government: a Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, C. Pollitt y C. Talbot (eds.), London, Routledge, pp. 264-282.
- Westney, D. (1987), *Imitation and Innovation: the Transfer of Western Organizational Patterns to Meiji Japan*, Cambridge, Harvard University Press.
- Wilson, J. Q. (1989), *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York, Basic Books.
- Yamamoto, K. (2004), "Agencification in Japan: Renaming, or Revolution?", en *Unbundled Government: a Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, C. Pollitt y C. Talbot (eds.), London, Routledge, pp. 215-226.
- Zbaracki, M. (1998), "The Rhetoric and Reality of Total Quality Management", en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 43 N° 3, Ithaca, pp. 602-636.