

Lo universal y lo particular en la reforma gubernamental en América Latina y el Caribe *

Patria de Lancer Julnes

El campo de la administración ha sido testigo de llamados cada vez más estridentes para el desarrollo de teorías regionales (llamadas aquí “particularistas”) de administración pública. Este énfasis en las teorías regionales representa un rechazo a la búsqueda más tradicional de teorías mayormente generalizables (llamadas aquí “universales”) sobre buena administración. Dado este escenario, ¿qué forma debería tomar nuestro enfoque hacia la teoría?

El argumento que se presenta a continuación consiste en que un campo orientado a la práctica, como es el de la administración pública, está mejor servido por la investigación que itera entre lo universal y lo particular, entre las proposiciones generales que guardan la promesa de una base de conocimientos acumulativos y las lecciones prácticas que siempre condicionan las reclamaciones universales de acuerdo con el contexto. Las teorías que resultan no serán productos finales, pero serán más capaces de (1) guiar los esfuerzos de reformas gubernamentales, y (2) coordinar los esfuerzos de profesionales y eruditos en el desarrollo de enfoques futuros que representen prácticas más inteligentes de administración pública.

Para lograr esta meta, se presenta un modelo universal estándar de reforma gubernamental, y luego se consideran algunas de las condiciones que las prescripciones de reforma universales deben tomar en cuenta para que puedan ser interpretadas en contextos específicos. Después de todo, como dicen Pollitt y Bouckaert (2000: 39), el contexto representa la “topografía sobre la cual los reformadores deben viajar”. Este modelo universal estándar se nutre de los conceptos y teorías que han sido desarrollados en el campo de estudio de las políticas públicas. En este campo se arguye que todos los esfuerzos de reforma o cambio pasan por un proceso muy parecido al proceso de innovación. En este proceso se distinguen dos etapas: la adopción y la implementación, cada una siendo distintivamente afectada por factores racional/tecnocráticos y factores político/culturales (Julnes y Holzer, 2001; Cibulka y Derlin, 1998; Palumbo y Calisto, 1990; Cronbach ...[et al], 1980). Además de esas dos etapas del proceso de reforma, es posible identificar otras dos que consisten en el acomodamiento y la institucionalización, ambas también afectadas distintivamente por varios factores.

Para explorar el papel de lo contextual, se presenta un estudio de caso de reforma gubernamental en la República Dominicana. El enfoque del estudio de caso se ajusta particularmente a este esfuerzo, porque permite cubrir las condiciones contextuales necesarias para desarrollar teorías (Yin, 1994). El contenido de la teoría que resulta se aplica específicamente a la República Dominicana y a países similares de América Latina y el Caribe, pero el proceso de iterar entre lo universal y lo particular es de valor general. Con esto se busca contestar la pregunta: ¿Por qué es tan difícil la reforma gubernamental en América Latina?

Antes de seguir adelante, es preciso ofrecer una definición funcional de reforma gubernamental. Aquí se usa este término para significar la reforma de la administración pública. Dicha reforma se refiere a lo que eruditos como Barzelay (2003: 251) han definido como política de manejo público que lidia con “reglas institucionales y rutinas organizativas a todo lo ancho del gobierno relacionadas con planificación de gastos y manejo financiero, servicio civil y relaciones laborales, compras, métodos y organización, auditoría y evaluación”.

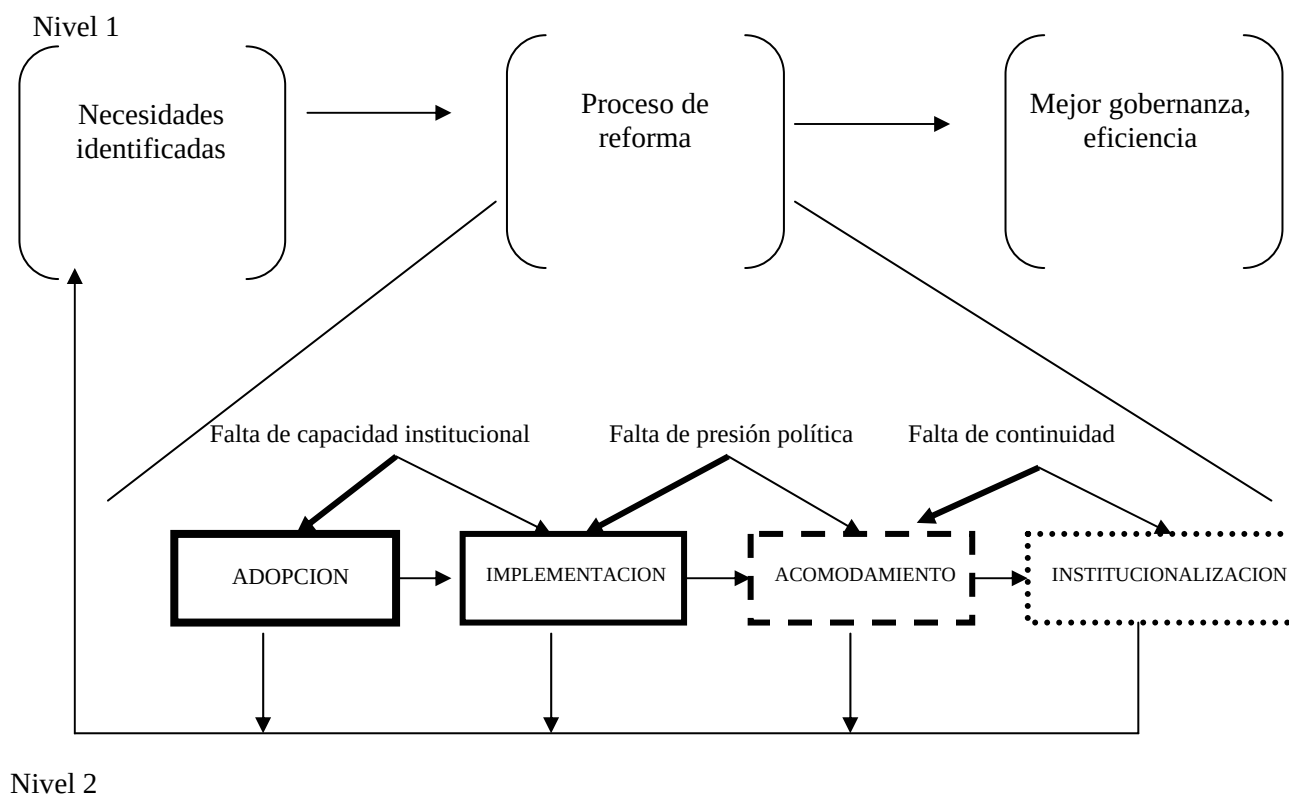
1. Modelo general-contextual de políticas de reforma

La reforma gubernamental se puede ver como una variante de procesos más generales de innovación y políticas de cambio (Cronbach ...[et al], 1980). Este modelo se ilustra en la Figura N° 1 a dos niveles.

* Recibido: 31-05-2006. Aceptado: 10-08-2006.

En primer lugar, está la visión de la reforma racional, de libro de texto, en el cual un problema público reconocido es abordado por una iniciativa de reforma, que entonces lleva a un mejor gobierno, definido en términos de eficiencia. El segundo nivel presenta la reforma en términos de las cuatro etapas postuladas, que serán descritas más adelante, e identifica tres retos generales que interfieren y, a menudo, descarrilan la reforma efectiva. Los bordes alrededor de las cajas tienen la intención de representar la fragilidad del proceso según se mueve de una a otra etapa.

Figura N° 1. Modelo de políticas de reforma



Adopción e implementación

El modelo general de reforma propuesto aquí comienza con un modelo de políticas de cambio desarrollado por Julnes y Holzer (2001) para explicar lo que ocurre con aquellas políticas relacionadas con la medición del desempeño en instituciones públicas. Este modelo distingue dos etapas: adopción e implementación. La adopción se refiere al desarrollo, hasta la promulgación de la ley, de estrategias o políticas de cambio; la implementación se refiere a operar realmente los cambios dentro de la organización o institución con base en esas estrategias.

Es significativo, a los efectos del propósito de este trabajo, el hecho de que cada una de estas etapas es afectada, tal como se indica en la Figura N° 1, en forma diferente por conjuntos contrastantes de factores contextuales (Julnes y Holzer, 2001; véase también, Cibulka y Derlin, 1998; Palumbo y Calisto, 1990; Cronbach ...[et al], 1980). En resumen, aun cuando los factores políticos juegan un papel específico, en la adopción inicial de cualquier política de cambio influye principalmente la capacidad institucional para llevar adelante la reforma. Este enfoque relativo a la capacidad institucional hace hincapié en factores comunes al modelo racional/tecnocrático, como son los recursos, la información y la orientación de la reforma hacia metas. Sobre la implementación real, por su parte, influyen las presiones políticas externas y la cultura de la organización, lo cual incluye las actitudes hacia el riesgo y los valores compartidos.

Acomodamiento e institucionalización

El desarrollo de este modelo sugiere una tercera y cuarta etapas en el proceso a largo plazo: acomodamiento y, finalmente, institucionalización. La primera de ellas, acomodamiento, se refiere a los ajustes necesarios como resultado de la experiencia de reforma. El acomodamiento ha sido ampliamente estudiado como un proceso en el desarrollo humano (i.e., Whitbourne, Sneed y Skultety, 2002), pero es relevante también para los ajustes que se requieren para una reforma exitosa en la administración pública. En este plano, los ajustes incluyen cambios tanto en las políticas de reforma con el fin de adaptarse a las rutinas actuales, como en algunos procedimientos establecidos para ajustarse a las reformas nuevas.

Por ejemplo, las reformas van en contra de prácticas atrincheradas y, por tanto, se hacen altamente controversiales. De manera que, como señalan Brinkerhoff y Crosby (2002), las reformas requieren ajustes negociados entre muchos participantes, aquéllos que tienen algo que perder y aquéllos que tienen algo que ganar. El acomodamiento es también necesario porque la reforma requiere recursos que a menudo no están inmediatamente disponibles, o requiere nuevas destrezas que la organización no posee.

La institucionalización, la etapa final en el modelo, se refiere al firme establecimiento de la reforma. En otras palabras, las reformas son oficialmente sancionadas y sostenidas y se convierten en parte de la tradición organizativa aun cuando haya cambios en el liderazgo. Desafortunadamente, es difícil saber que la institucionalización ha ocurrido hasta que los cambios sucesivos en el liderazgo de las agencias y en los gobiernos demuestren que la reforma ha sobrevivido la transición.

La importancia de la transición llama la atención a lo que parece ser un factor específico que influye sobre el acomodamiento y la institucionalización. Es decir, aunque estas tercera y cuarta etapas del modelo probablemente reciban la influencia de factores políticos y hasta de factores técnicos como los descritos arriba, entrevistas con administradores públicos en los Estados Unidos han resaltado la importancia de la continuidad para dar oportunidad al acomodamiento y la institucionalización (Moynihan e Ingraham, 2003). Sin embargo, esta necesaria continuidad a menudo carece de entusiasmo, pues los esfuerzos de reforma menguan y llevan a una implementación poco entusiasta, en la que el personal clave se moviliza a otras divisiones sin ser reemplazado, y los fondos son retirados de las actividades de reforma. Diferentes aspectos de la continuidad son probablemente críticos para el acomodamiento y la institucionalización, pero en este punto es suficiente resaltar la problemática general de la continuidad en el modelo que aquí se propone.

2. Modelo general en contexto: América Latina, el Caribe y la República Dominicana

De acuerdo con el argumento aquí desarrollado, si fuéramos a proponer un modelo general (universal) como válido, es necesario que éste se interprete en un contexto. El contexto a desarrollar está centrado en la República Dominicana (RD), que tiene una población de 8,7 millones de habitantes y es el país democrático más grande en la región del Caribe; pero el contexto se amplía a otros países de América Latina. El propósito es dar significado específico a los tres factores generales que interfieren en las cuatro etapas de las políticas de reforma. La comprensión contextual resultante arrojará hipótesis para el subsiguiente caso de análisis de la RD.

Falta de capacidad institucional para la reforma

La falta de capacidad institucional para la reforma, un factor racional/técnico, es un problema empeorado por cierto tipo de reforma. Específicamente, en 1985, cuando los Estados Unidos, a través de lo que se conoce como el Plan Baker, definió su compromiso con las reformas neoliberales como una manera de que los países endeudados resolvieran sus problemas, el neoliberalismo se convirtió en la solución universal. Las estrategias originales usadas fueron el ajuste fiscal y la devaluación de la

moneda. Subsiguientemente, las reformas restaron énfasis a las soluciones gubernamentales y dieron al mercado mayor predominio (CLAD, 1998). El neoliberalismo había sido incorporado a las reformas económicas y estructurales aprobadas por organismos financieros internacionales que ponían énfasis en los reajustes, en el libre mercado, en la privatización y en la descentralización.

Desafortunadamente, los beneficios pretendidos de estas llamadas reformas de primera generación parecen no haberse materializado para todos, llevando a muchos a preguntar el porqué (Mesa-Lago, 2001). Un problema, según Paramio (2002), fue que las instituciones públicas en América Latina no tenían la capacidad de proporcionar el marco dentro del cual el mercado debía operar. Él da como ejemplo el sistema judicial, el cual, bajo las condiciones apropiadas, garantizaría los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos, características necesarias para el funcionamiento correcto del mercado.

La segunda barrera contextual es la relativa a la falta de cuadros profesionales capacitados en las áreas tradicionales de la administración pública en los países de América Latina. Aunque el aparente éxito de Chile con la privatización ha sido atribuido a un sector público técnico y administrativamente capaz (World Bank, 2002), ésta es la excepción más bien que la regla en América Latina. Reconociendo esto, el CLAD (1998) ha llamado a la reconstrucción de la capacidad del Estado como una condición esencial para mejorar la gobernanza y la gobernabilidad democrática. Este reconocimiento de la necesidad de mayor capacidad estatal ha inspirado las reformas de “segunda generación”, que hacen imperativo que el Estado desarrolle su capacidad para asumir esas responsabilidades que pueden contribuir al desarrollo económico y social (Paramio, 2002). Aumentar la capacidad gubernamental requiere que se fortalezcan las instituciones públicas (Martínez Puón, 2002).

Falta de presión política para la reforma

Si la presión política es importante para la ejecución exitosa de los esfuerzos de reforma, es significativo el hecho de que la RD, al igual que muchos otros países de América Latina, tiene características que obran en contra de dicha presión. Dos de estas características antiprogresistas se refieren al alto grado de centralización del poder político y a los altos niveles de clientelismo que lleva consigo altos niveles de corrupción.

Grado de centralización. Caracterizada como democracia representativa, la RD tiene un Estado unitario. El gobierno central está en la capital, Santo Domingo, y es el centro de todas las decisiones políticas y administrativas. Las decisiones descansan en el Presidente de la República, cuyos poderes constitucionales incluyen un fuerte control sobre el gasto público (Keefer, 2002) y el nombramiento de los gobernadores provinciales.

La centralización estructural que existe en la RD también puede ilustrarse, como sugirieron Pollitt y Bouckaert (2000), por el tamaño del gasto público comparado con el de los gobiernos subnacionales, y por el porcentaje de servidores civiles que trabajan para el gobierno central. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (IDB, 2002), en 1997 los gobiernos subnacionales en la RD ejecutaron menos del 3% del total de los gastos gubernamentales. Compárese este porcentaje con el 3,29% en Panamá, el 5,2 % en Nicaragua, el 14,6% en América Latina, y, en el otro extremo, Argentina con el 49,2% del total del gasto gubernamental ejecutado por los gobiernos subnacionales.

Las estadísticas disponibles sobre el empleo de servidores civiles en el gobierno central mostraron que en 1999 había 208.674 empleados. El número total de servidores civiles en el sistema gubernamental completo era de 235.000 en 1995. Por tanto, casi el 89% de los servidores civiles trabajaban entonces para el gobierno central. El porcentaje promedio en América Latina era de sólo un 19%. Conjuntamente con los datos del gasto de los gobiernos subnacionales, estas cifras demuestran que la RD está altamente centralizada.

Corrupción y clientelismo. Al igual que otros países en América Latina, la RD tiene un legado de tiranía, patronazgo, corporativismo, partidos débiles y liderazgo de personalidades (Welsch y

Carrasqueño, 2000; Mejía-Ricart, 2003; Meacham, 1999; Scarpaci e Irarrázaval, 1994; Bresser Pereira, 2001). A pesar de las innumerables reformas estructurales y económicas a través de los años, ha ocurrido una escasa reforma sistemática en el funcionamiento del gobierno. De hecho, arguyó Mejía-Ricart (2003: 2), “la improvisación y la corrupción han seguido aumentando en el país”.

En el año 2000, el candidato a Presidente de la República, Hipólito Mejía, hizo campaña prometiendo terminar dichas prácticas. Una encuesta realizada en el 2001 mostró que el 73% de la población creyó que Mejía iba a combatir la corrupción. Sin embargo, para diciembre de 2001, otra encuesta nacional mostró que el 71% de los que la respondieron opinaban que la administración de Hipólito Mejía era corrupta (Rodas-Martini, 2003). El índice de corrupción del 2001 de Transparencia Internacional colocó a la RD en la posición 63 entre 102 naciones (cuanto más baja la clasificación, mejor). Al final de la administración del presidente Mejía, en el 2004, ocho de cada diez dominicanos creyeron que su administración fue corrupta, y la clasificación del país se elevó al lugar 83 en el índice de corrupción.

Pero quizás la mayor barrera a la reforma es que grandes “clientes” se benefician del *statu quo*, alimentando un ciclo de corrupción. Como resultado, la RD es vista “entre los ejemplos más extremos de éste [clientelismo]” (Keefer, 2002: 5) El clientelismo también contribuye al debilitamiento de los partidos políticos. En los ojos de los votantes dominicanos, los partidos políticos carecen de credibilidad como agentes preocupados por el interés nacional.

Ausencia de continuidad en el sostenimiento de las reformas

Aun si la presión política es exitosa en promover la efectiva implementación de la reforma, el progreso a largo plazo no está garantizado. Uno puede identificar por lo menos tres factores que hacen a la continuidad particularmente problemática en América Latina. Primero, el problema no es que haya una ausencia de esfuerzos de reforma gubernamental (Bresser Pereira, 2001); la problemática real es que los cambios frecuentes de administración traen como resultado cambios en prioridades. Las iniciativas en América Latina a menudo se abandonan, ya que aquellas iniciadas por la administración previa confieren poca visibilidad y gratitud pública a la administración actual.

Otra causa de la falta de continuidad es la ausencia de un sistema efectivo de servicio civil. Bresser Pereira (2001: 150) ha concluido que, a pesar de los adelantos reportados en varios países de la región, sólo Chile puede afirmar tener algo “cercano a una reforma del servicio civil”. En la RD, los cambios de administraciones envuelven despidos masivos de empleados y la contratación de seguidores de la nueva administración. Como resultado, aun si existieran las intenciones para acrecentar los éxitos de una administración previa, puede que haya poca capacidad para darle continuidad.

Un tercer factor que limita la continuidad es la fragilidad económica. Esto es particularmente evidente en el caso de la RD. En síntesis, los años 90 trajeron crecimiento y prosperidad al país. Durante dicha década, la RD tuvo una de las economías más dinámicas de América Latina con un crecimiento anual promedio que alcanzó más del 7% entre 1996 y 2000 (The Economist, 2003). Ciertamente, la tasa de crecimiento fue cinco veces el promedio del resto de los países de América Latina. Pero desde el año 2000 la economía se ha estado contrayendo, y en el 2003, luego de la crisis bancaria que drenó las arcas gubernamentales debiendo recurrirse al financiamiento del gasto público a través de empréstitos extranjeros, se esperaba que se contrajera tanto como en 3,5% (Wilson, 2003; The Economist, 2003).

Pero aun en tiempos de prosperidad, la tasa de pobreza alcanzó el 33%. El Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas del año 2004 fue de 0,738, por debajo del promedio de América Latina, de 0,777. El gasto social en RD está entre los más bajos de la región -alrededor de 6-7% del PIB, o la mitad del promedio de América Latina que es cercano al 14% (UNDP, 2000, 2001). Por tanto, concluyó el UNDP (2000), con un gasto público tan bajo es difícil estructurar instituciones efectivas para proporcionar servicios públicos, hacer cumplir las leyes y administrar justicia.

3. Estudio de caso: La Reforma en la República Dominicana

Métodos de investigación y procedimientos

Este estudio ha desarrollado tres importantes propuestas de cómo los problemas específicos en América Latina pueden interferir en un proceso de reforma. Se han examinado estas hipótesis siguiendo la lógica de un diseño arraigado único. Según describe Yin (1994), con este diseño uno se ocupa de la consistencia de patrones en todas las sub-unidades. En el estudio presente, nuestro caso es el proceso de reforma en la República Dominicana, coordinado primero por la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado (COPRyME), creada en 1996 por orden ejecutiva del entonces presidente Leonel Fernández Reyna, y subsiguientemente por el Consejo Nacional para la Reforma del Estado (CONARE), nuevo nombre con el que se denominó durante la administración del presidente Mejía (2000-2004). Las sub-unidades estudiadas incluyeron reformas administrativas en las áreas de salud, educación y justicia. Por su diseño, el objetivo aquí no es la generalización estadística (Yin, 1994). En su lugar, el objetivo es usar la evidencia para hacer generalizaciones analíticas, “usando casos sencillos o múltiples para ilustrar, representar o generalizar una teoría” (Yin, 1998: 239).

Fuentes de Datos

Los datos para esta investigación provinieron de cinco fuentes diferentes: entrevistas, documentación, observaciones, entrevistas informales, y registros de archivos. Las entrevistas llevadas a cabo para este estudio fueron en persona con informantes clave -funcionarios actuales y pasados- que participaron en el esfuerzo de la reforma. Este enfoque de entrevistas se considera élite en el sentido de que las personas entrevistadas tenían conocimiento y acceso a información sobre el proceso de reforma. El proceso de identificar a los entrevistados fue iterativo y se inició entrevistando a los actuales y anteriores directores ejecutivos de COPRyME, así como al coordinador actual de la reforma de la administración pública de CONARE. Ellos identificaron posteriormente a los funcionarios de la agencia y al personal clave de planta que participó (o seguía participando) en los esfuerzos de reforma en las áreas seleccionadas inicialmente. Véase el Apéndice I para los nombres y posiciones de los informantes clave.

Considerando que las entrevistas están sujetas a sesgos, particularmente si se trata de informantes de diferentes administraciones gubernamentales, era esencial, de acuerdo con Yin (1994), recabar evidencia de otras fuentes para corroborar los informes orales. Por tanto, las otras cuatro fuentes incluyeron: varias visitas a la RD (2001, 2002, 2003 y 2004), durante las cuales el autor tuvo conversaciones casuales con residentes locales y funcionarios públicos; documentación generada desde 1997 por parte de las entidades involucradas en el proceso y por agencias independientes; relatos de periódicos; y datos de archivo.

Se llevó a cabo un total de 16 entrevistas formales durante el mes de julio de 2001 en Santo Domingo. Se efectuó además una entrevista formal adicional en 2003. Las entrevistas se realizaron en español y duraron aproximadamente dos horas y media cada una. Desde entonces, se ha tenido numerosas conversaciones de seguimiento con varios informantes clave entrevistados en 2001.

Medición de datos

El protocolo usado para las entrevistas formales consistió en siete preguntas abiertas. A todos los informantes clave se les hizo las mismas siete preguntas. Sin embargo, a medida que cada informante respondía a estas preguntas se hacían otras preguntas que permitían elaborar más sus respuestas. Las preguntas principales fueron: 1) ¿Cómo se inició en la República Dominicana el movimiento de reforma (sistemas de administración pública, salud, educación y justicia)? 2) ¿Qué obstáculos ha encontrado el movimiento? 3) ¿En qué áreas ha habido éxitos? 4) ¿Cuáles áreas han sido problemáticas? 5) ¿Qué significa reforma? ¿Hay versiones diferentes? ¿Qué valores se están

promoviendo? 6) ¿Qué objetivos se han cumplido? 7) ¿Qué cambios hemos visto hasta ahora, particularmente en la administración pública? Todas las entrevistas fueron grabadas y transcritas para su análisis. Los informantes dieron su consentimiento al autor para usar citas directas de sus entrevistas.

Análisis

Los resultados del estudio se presentan a continuación siguiendo el marco mostrado en la Figura N° 1, nivel 2. Este análisis resalta la preeminencia de las barreras identificadas o factores que interfieren en las cuatro etapas de la reforma discutidas inicialmente. Esto no quiere decir que un factor específico es importante sólo en una etapa particular o que los factores no influyen en más de una etapa. Más bien los relatos resaltan cuánto sobresale un factor respecto al otro. Por el espacio limitado, el estudio se enfoca sólo en unos cuantos proyectos clave dentro de cada área, y se sintetizan las percepciones de los informantes salpicadas con citas directas, corroboradas con evidencia reunida de otras fuentes.

El camino hacia la reforma: la adopción

La evidencia histórica y el análisis de las respuestas a las entrevistas indican que los esfuerzos de reforma en la República Dominicana antes de los años 90 siguieron los patrones de reforma de otros países latinoamericanos: intentos de articular la burocracia y reformas neoliberales seguidas por reformas sociales (IDB, 2001). Estas últimas fueron promovidas a partir de los esfuerzos e intereses de las organizaciones internacionales con el fin de compensar los efectos negativos de las reformas económicas. Sin embargo, las entidades públicas se encontraron carentes de capacidad institucional para suministrar los servicios públicos.

En la RD, por ejemplo, al inicio de la década del 90, el sistema educativo estuvo caracterizado por una alta tasa de deserción estudiantil, abandonando las aulas el 60% de los estudiantes antes del cuarto curso; repetición escolar; alta movilidad de los maestros; huelgas frecuentes; insuficiente financiamiento (5,5% y 7% del presupuesto nacional); y falta de interés de parte de los políticos para abordar estos problemas (Pimentel ...[et al], 2000). Luego de varios estudios y de un diálogo público, se hizo evidente que uno de los problemas aludía a la manera en que se manejaba el sistema escolar. En 1997 se aprobó la Ley General de Educación 66-97. La Ley, que regula las funciones de la Secretaría de Estado de Educación y Cultura (SEEC), persigue, entre otras cosas, mejorar la calidad del sistema educativo a través de estrategias en las que está implicada la capacitación técnica y gerencial de las escuelas y del personal de la SEEC, así como la toma de decisiones descentralizadas (SEEC, 2000).

Asimismo, al inicio de los años 90, el cuidado de la salud en la RD estuvo caracterizado, entre otras cosas, por altas tasas de mortalidad materno-infantil, alta incidencia de enfermedades prevenibles, graves deficiencias en la calidad de los servicios de salud pública y privada, discriminación, y exclusión de tratamientos costosos y de enfermedades crónicas por parte de las compañías aseguradoras privadas. El sector de salud manejaba sólo el 6% del presupuesto nacional (OPS, 2001). Esta situación llevó a la creación de una Comisión Nacional de Salud que realizó varios estudios, concluyendo que la solución a los asuntos más importantes relativos al cuidado de la salud sería mejor encarada cambiando el modo en que se manejaban y entregaban los servicios de salud. Aumentar la capacidad se hacía importante.

En 1997, el presidente Fernández Reyna creó la Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud (CERSS) con el propósito de facilitar, guiar y aconsejar el proceso de reforma. La creación de esta Comisión permitió al gobierno obtener la asistencia financiera del BID y el Banco Mundial para dos proyectos principales: 1) modernización y reestructuración del sector de la salud, y 2) desarrollo de sistemas provinciales de salud (IDB, 2000). El primer proyecto, modernización y reestructuración, envuelve varias partes. Entre ellas está la organización de la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS). La SESPAS, que también es proveedora de cuidados de la salud, es la

institución encargada de administrar la política de salud en el país. Debe regular, además, el sector de la salud. Sin embargo, como consecuencia de la debilidad tradicional de su capacidad organizativa, los diversos agentes involucrados en la provisión de servicios de salud operan de acuerdo con sus propias reglas (IDB, 2000). Se hizo importante fortalecer el papel del Estado en materia de regulación de las actividades del sector, a través de la creación de un marco legal que legitimara su rol regulador (OPS, 2001).

De manera similar, de acuerdo con algunos informantes, durante la década de los 90, el sistema judicial estuvo empañado por la corrupción y por un flagrante desconocimiento de la ley por aquéllos que supuestamente debían aplicarla. La Comisión Internacional de Juristas (*International Commission of Jurists*) también señala que en el sistema de justicia de la RD se originaban frecuentes y a veces serias violaciones a los derechos humanos a causa de la corrupción, ineficiencia, falta de recursos y capacitación inadecuada (ICJ, 2001). Se hizo evidente que la reforma del sistema de justicia tenía que llegar a ser un objetivo importante a fin de promover “el desarrollo económico, la paz y la consolidación del derecho público” (CARMJ, 2000: 2).

En agosto de 1996, una evaluación del sistema judicial identificó cinco áreas de problemas importantes: 1) la falta de acceso; 2) la falta de independencia externa e interna del sistema; 3) la necesidad de eficiencia, efectividad y calidad de respuesta del sistema; 4) la necesidad de reestructurar el proceso de nombramiento de jueces; y 5) la necesidad de que el sistema judicial se convierta en una institución legítima. Como resultado, nació el Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia (CARMJ) en 1997. Desde entonces, las organizaciones internacionales como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el BID, la Unión Europea (UE), y los gobiernos de España y Francia han participado proporcionando apoyo financiero y técnico al CARMJ.

En todo esto, el rol del CONARE consiste en coordinar todos los esfuerzos de reforma. Específicamente, en el área de reforma de la administración pública, el CONARE tiene varios objetivos: 1) apoyar la ejecución de la ley del servicio civil; 2) institucionalizar la administración pública; 3) profesionalizar la administración pública; y 3) aumentar su efectividad. En el área de descentralización, el CONARE busca crear una nueva forma de organización del Estado que implique la transferencia de responsabilidades, competencias, recursos, decisiones y capacidad institucional del nivel central a los gobiernos locales.

Por otro lado, el papel de las agencias internacionales de financiamiento en el nuevo proceso de reforma es más bien ambiguo. Una crítica común entre los informantes durante las entrevistas fue que muchos de los esfuerzos pasados y presentes por reformar o modernizar los servicios gubernamentales, particularmente en las áreas de salud pública y educación, se han originado en propuestas de políticas y programas desarrolladas por individuos que no entienden la cultura dominicana. Por los requerimientos de las agencias de financiamiento, dijo un informante, estas políticas y programas -llamados “políticas de maletín”- son a menudo importados de países más avanzados, con diferentes realidades culturales, políticas y económicas, y, como resultado, no generan los resultados deseados. Así, citó el informante Onofre Rojas, “aunque la presencia de estas organizaciones internacionales representa una oportunidad, también puede convertirse en un obstáculo a una reforma gubernamental efectiva”.

La implementación y los particularistas

Un argumento del modelo universal es que la ejecución procederá cuando la presión política para la reforma pese más que aquellas presiones en contra de la reforma. Pollitt y Bouckaert (2000) concluyeron que las élites políticas influyen sobre el proceso de reforma.

No hay duda de que el Presidente de la RD es de la máxima élite política. Varios informantes indicaron que la cantidad de poder dado al Presidente, mediante el artículo 55 de la Constitución, hace que su poder sea análogo al de un “emperador republicano”. Este artículo hace al Presidente jefe del sistema de la administración pública. Entre otras cosas, le da el poder de reclutar y despedir servidores

públicos, así como una enorme discrecionalidad presupuestaria. Como consecuencia, el artículo 55 también ha contribuido a sostener una cultura política en la RD que enfatiza el autoritarismo, el machismo y un fuerte liderazgo, lo que ha reforzado la tendencia de hacer del Presidente el punto focal del sistema político (*United States Library of Congress*, 2005).

Aunque el artículo 55 le dio al presidente Fernández Reyna la ventaja para introducir unas medidas de reforma altamente progresistas, de acuerdo con un informante y en consonancia con otros estudios (Rodríguez-Gustá, 2005), también le ha permitido imponer una forma autoritaria de gobierno que a su vez protege los intereses de las élites poderosas. En consecuencia, los esfuerzos para descentralizar, y aun sólo para desconcentrar el poder, han sido infructuosos. Por ejemplo, uno de los objetivos de la reforma fue descentralizar el presupuesto nacional y proporcionar a los gobiernos municipales la capacidad de asignar y manejar sus propios recursos. La Ley 17-97 permite la transferencia del 4% del presupuesto nacional a los gobiernos municipales (un aumento del 1% respecto al original). Prometió entonces el presidente Mejía, en el año 2000, que esta transferencia se aumentaría automáticamente a un 10%. Sin embargo, hasta la fecha esa transferencia sólo ha subido hasta un 5%. El control del presupuesto es una forma de poder y, como indicó uno de los informantes, nadie quiere renunciar a él. “Todos concuerdan con la descentralización, pero no cuando les afecta a ellos personalmente”.

Además, como concluyó Keefer (2002), esta forma de gobierno ayuda a apoyar una cultura de patronazgo y una en la que la participación del público sólo ocurre a través de desarrollar relaciones con figuras políticas. Esto tiene serias implicaciones para el ejercicio del gobierno. Primero, en el sector público se produce un gran movimiento de personal y de políticas (a todos los niveles y sectores del gobierno) cada vez que cambia la administración y, por tanto, existe poca oportunidad para la estructuración de capacidad, continuidad y rendición de cuentas. Segundo, hay una gran desconfianza hacia el gobierno. Esto puede ser confirmado por las cifras citadas anteriormente con respecto a la opinión pública en torno a la corrupción en el gobierno. Tercero, esto ha engendrado una estructura económica con gran inequidad en la distribución de ingresos y poder. Por tanto, declara un informante, “la gente ve que la única manera de salir de la pobreza es a través del apoyo a candidatos políticos quienes, a su vez, pagarán su apoyo con un trabajo en una oficina pública”.

Una conclusión que surgirá de la discusión que se presenta más adelante es que la implementación de la reforma de la administración pública en la RD se ajusta a la clasificación de políticas altamente ambiguas y conflictivas, propuesta por Matland (1995). De acuerdo con esta clasificación, superficialmente el proceso parece racional y directo, pero la agenda política tiene precedencia. O sea, cuando la implementación de una reforma de la administración pública envuelve una redistribución inevitable de poder (presupuestos) y de bienes (empleos), y amenaza los viejos valores políticos y culturales, esto conduce a una presión política débil, si no a una falta total de la misma, a los efectos de implementar estrategias de reforma.

Esto no quiere decir que no ha habido presión alguna para la reforma de parte de la ciudadanía dominicana ni respuesta alguna de parte de la élite política. De hecho, en el área de educación, de acuerdo con el informante Antioe Fiallo, la insatisfacción con las destrezas de la fuerza laboral llevó a los propietarios de negocios y otros miembros de la sociedad civil a pedir una reforma educativa. En el sector salud, varias huelgas por parte de los miembros de la Asociación Médica Dominicana, e insatisfacción de ciudadanos con la calidad y el acceso a los cuidados de salud, resultaron en cambios en el sistema de la salud. La dificultad estriba en que la presión de los ciudadanos sea lo suficientemente fuerte como para contrarrestar las presiones políticas de la élite en contra de la reforma. Consideremos los siguientes ejemplos.

Administración general - CONARE. A nivel del gobierno local, el CONARE ha ayudado a poner en práctica un proyecto piloto para un sistema integral de finanzas municipales en 14 municipios. Éste es un sistema basado en computadoras que reemplazó el procedimiento manual previo que podía

ser fácilmente manipulado. De acuerdo con un informe de la GTZ (2003), la agencia alemana encargada del proyecto, la ejecución del sistema en aquellos municipios ha resultado en mayor productividad, mayor transparencia, una toma de decisiones más confiable, y una asignación más efectiva de los recursos.

A nivel macro, la ejecución de la Ley del Servicio Civil y la Carrera Administrativa, de 1991, se inició en 1999. El reglamento para aplicar la Ley, que había sido aprobado en 1994, establecía que la Ley tenía que ser aplicada primero en una pequeña institución pública, el Departamento de Finanzas, y que sólo por instrucciones del Poder Ejecutivo se podría aplicar la Ley en otras instituciones gubernamentales (CONARE, 2001). Pero no fue sino hasta 1999, al final de su administración, que el presidente Fernández Reyna emitió una orden ejecutiva que mandaba aplicar la Ley en otras instituciones gubernamentales. Además, a la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), la entidad gubernamental responsable de aplicar la Ley, no se le dio el apoyo financiero ni el mandato legal para ejecutar la Ley de manera más amplia. Por esto, y por las “muchas barreras erigidas por los directores de agencia, quienes están acostumbrados a las prácticas ‘clientelistas’, la culpa de la baja tasa de incorporación de personal se ha adjudicado a la falta de apoyo político” (CONARE, 2001: 38). Las prioridades políticas, como sugirió uno de los informantes, también incluyen la naturaleza clientelista del sistema político en la RD, que es una barrera a los planes de largo plazo. Además, dijo el informante, “las reformas se materializan cuando no dificultan la vida de aquellos grupos que se benefician de la falta de reforma”.

La capacidad organizativa también es otro factor importante en esta etapa. En una reunión en Santo Domingo se cuestionó si debía seguirse implantando la Ley del Servicio Civil y la Carrera Administrativa. En una comunicación personal, en el 2004, un informante dijo que no sólo hay un bajo nivel de destrezas entre los servidores públicos actuales, sino que también la mayoría, si no todas, de las agencias gubernamentales en la RD carecen de planes estratégicos donde articulen las metas y objetivos de las agencias, y los programas que manejan. Esta preocupación fue compartida por el informante Porfirio Quezada, en 2001, quien dijo que en la mayoría de las agencias públicas las prácticas administrativas tales como los planes estratégicos, las reuniones de personal, las actas de reuniones, el rastreo de resultados de decisiones, y el apoyo para el desarrollo profesional son inexistentes. Como consecuencia, concluyó otro informante, si las agencias no saben quiénes son (refiriéndose a su misión) ni adónde quieren ir (refiriéndose a los objetivos), es difícil determinar qué tipo de destrezas deben poseer los servidores públicos de esas agencias.

Sector salud. La administración de Fernández Reyna (1996-2000) ejecutó un proyecto piloto orientado a modernizar y reformar la administración de los hospitales públicos. El objetivo consistía en mejorar la calidad, eficiencia y solvencia financiera de seis hospitales públicos a través de la transformación de las estructuras de apoyo y de los procesos de organización y gestión, así como de la modernización de equipos e infraestructura (CERSS, 2004).

Sin embargo, dos informantes expresaron escepticismo en cuanto a si estos proyectos piloto se convertirían en programas completos a gran escala. Uno de los problemas principales referido por uno de ellos fue el hecho de que una comisión ejecutiva independiente (la CERSS) y no la SESPAS está a cargo de la coordinación de la reforma del sector salud. Esto, admitió el informante, ofrece oportunidades importantes, como es la existencia de personal especializado cuya única responsabilidad se centra en atender el proceso de reforma; pero también presenta barreras políticas porque ha creado una institución paralela al Ministerio. Como resultado, dijo otro informante, hay resentimiento de parte del liderazgo de la SESPAS. De hecho, dos informantes de la CERSS admitieron que cuentan con muy poca cooperación de la SESPAS.

Más aun, una evaluación del esfuerzo de reforma publicado por la SESPAS (2000) declara que hay mucha confusión entre los roles de la SESPAS y la CERSS. El reporte concluye que el hecho de que la CERSS actúe como un cuerpo ejecutivo de proyectos y que además reciba el mayor

financiamiento externo crea conflicto institucional entre estas dos entidades, y puede también impedir la estructuración de capacidad institucional dentro de la SESPAS.

Por otra parte, la práctica de contratar personal sin las calificaciones adecuadas continúa. Además, no hay mecanismos de retribución por desempeño, y no se asigna dinero para desarrollo profesional (SESPAS, 2000).

Sector justicia. Todos los informantes señalaron que la reforma del sistema judicial fue uno de los mayores éxitos del esfuerzo de reforma en general. En particular, los entrevistados destacaron el hecho de que el Consejo Nacional de la Magistratura haya sido activado. Este Consejo fue creado durante la reforma constitucional de 1994, que ocurrió por una crisis institucional cuya culminación fue la naturaleza sospechosa de la reelección de Balaguer en ese año. Uno de los resultados de la reforma fue la reducción del período de Balaguer a dos años (1994-96) y la aprobación de una enmienda constitucional que prohibió, hasta el año 2004, la reelección inmediata de un presidente. Sin embargo, el Consejo jamás fue convocado durante la presidencia de Balaguer. No había presión política. No fue sino hasta la administración del presidente Fernández Reyna, un abogado, que se puso en práctica dicha institución.

Antes de esta enmienda a la Constitución, la elección de los jueces estuvo, con pocas excepciones, sujeta a los caprichos de los miembros congresistas del partido que controlaba el Senado. Así, como parte de su botín, cada senador controlaba el sistema judicial en su provincia; “éste decidía a quién nombrar y en muchos casos los litigantes venían a la casa del legislador, solicitando favores; era un sistema de mercado, donde las decisiones judiciales tenían que ser pagadas” (CARMJ, 1998: 1). Se espera que la composición del nuevo Consejo conduzca a mayores garantías de autonomía e independencia del Poder Judicial.

En el área de administración, un proyecto patrocinado en parte por la Agencia Española para la Cooperación Internacional permitió mejorar el manejo de los tribunales con respecto a 22 juzgados de paz, la primera y, para mucha gente, la última parada en asuntos judiciales (CARMJ, 2000). Como resultado de esta iniciativa, según dijo la informante Aura Celeste Fernández, los juzgados de paz reportaron una agilización en la resolución de los asuntos judiciales, una mayor rapidez de acceso a la información disponible a funcionarios para la toma de decisión, mejoramiento de la disponibilidad de información a ciudadanos, normalización de procedimientos y, en general, mayor calidad.

Acomodamiento e institucionalización

El modelo universal indica que el acomodamiento depende del requisito de la continuidad. Aunque al cierre de las administraciones de Fernández Reyna (1996-2000) y de Mejía (2000-2004), diferentes entidades dominicanas, como las presentadas anteriormente, dieron grandes pasos para poner en ejecución esfuerzos de reforma gubernamental específicos a sus sectores, tal como sugieren los relatos, el proceso sigue desdoblándose. A este momento, el proceso de reforma gubernamental en la RD parece estar en la etapa de acomodamiento. Podemos anticipar que las características particulares del país seguirán ejerciendo una fuerte influencia en la medida en que los valores y prácticas universales promovidas por la reforma de la administración pública se convierten en parte de la cultura administrativa del sector público dominicano. Específicamente, podemos identificar tres factores importantes a considerar: continuidad de las prioridades políticas, continuidad de las regulaciones y leyes, y continuidad de financiamiento.

Primero, las elecciones de mayo de 2004 trajeron un cambio en la élite política gobernante en la RD. El componente interesante en este caso es que el iniciador de la reforma estatal sistemática, el presidente Fernández Reyna, está de vuelta en el poder. Esto podría traer una variación en la continuidad y la posibilidad de reanudar esfuerzos de reforma administrativa abandonados por su predecesor, en su forma previa o con una nueva interpretación. Por ejemplo, durante la administración 1996-2000 de Fernández Reyna, la implementación de los sistemas de información administrativa fue

prioritaria con el fin de mejorar la productividad, el control y la transparencia de los servicios públicos. Sin embargo, cuando entró la administración 2000-2004, según varios informantes, los empleados existentes fueron reemplazados por nuevo personal, se abandonaron algunos de los procesos ya modernizados, y hubo una vuelta a los “buscones”, individuos que por un costo estipulado se ocupan de los pasos burocráticos necesarios para conseguir, por ejemplo, una licencia de conducir, un pasaporte, o pagar los impuestos de individuos que no tienen el tiempo para lidiar con la burocracia ineficiente.

Un segundo factor que puede influir positivamente el acomodamiento y, por ende, la institucionalización, es la continua implementación de la Ley del Servicio Civil y la Carrera Administrativa. Como señaló un informante al describir la situación en el sector salud, “hay excesivos cambios en el personal de salud debido a la práctica común de ‘cancelar’ a empleados públicos siempre que entra una nueva administración”. Y, aun cuando a los empleados se les haya acordado protección con base en dicha Ley, la amenaza de ser despedidos por la administración siguiente no desaparece.

De hecho, cuando el presidente Mejía tomó posesión en el 2000, ordenó el despido del personal público, incluyendo aquellos que habían sido incorporados a la carrera administrativa y servicio civil durante la administración del presidente Fernández Reyna, y la suspensión de la aplicación de la Ley del Servicio Civil. De acuerdo con el director de la ONAP, esto se hizo porque existía la sospecha de que se había incorporado a individuos que no calificaban de conformidad con los requerimientos de la Ley. Pero luego de auditar los archivos de esos incorporados, se encontró que el 86% sí calificaban (CONARE, 2001). A medida que un mayor número de servidores públicos se coloque bajo la protección de la Ley, la remoción de empleados y, por tanto, de las capacidades institucionales creadas, se harán cada vez más difíciles. La expectativa es que a medida que los servidores se profesionalicen, la corrupción y la ausencia de rendición de cuentas se harán menos aceptables y, por eso, prevalecerá menos. (Aunque de manera tentativa, Rodríguez-Gustá [2005] reporta una posible repetición de las acciones del presidente Mejía. Puede que cerca de 3.000 individuos ya incorporados hayan sido despedidos después de agosto de 2004, cuando comenzó la segunda administración de Fernández Reyna).

Sin embargo, la actual crisis económica, un tercer factor que afecta la continuidad, puede dificultar aun más la institucionalización. Existe la desafortunada probabilidad de que habrá planes de austeridad económica, lo cual puede hacer que las reformas administrativas tomen un lugar secundario y se alienten los cortes y despidos. Algunos podrán argüir que la presencia de organizaciones internacionales aumentarán las posibilidades de acomodamiento en estas circunstancias; desafortunadamente, la experiencia sugiere lo contrario. Como concluyeron Brinkerhoff y Crosby (2002), es cierto que la presión de los donantes y los recursos que traen a la mesa juegan un rol importante en el impulso a la reforma, pero las condiciones locales son determinantes importantes de la continuidad.

Además, mientras las agencias de financiamiento internacional ponen en práctica proyectos específicos, su control sobre lo que sucede luego es muy limitado. Por ejemplo, puede que se haya dado dinero a la SEEC para construir una escuela, y la SEEC la construyó. Sin embargo, como observó un informante, la escuela se construye donde decide el líder local del partido, y no necesariamente donde existan las mayores necesidades. Aun así, ante los ojos de las agencias de financiamiento internacional, en dicho caso, el país logró las metas de acuerdo con las estipulaciones del préstamo o concesión. Se teme que exista esta situación en el área de la reforma del sector salud con el proyecto piloto para la modernización de la administración de seis hospitales. El proyecto piloto está en marcha en esos seis hospitales como estipulaban los préstamos, pero los observadores están escépticos en cuanto a que el conocimiento logrado y los recursos puedan ser transferidos a los muchos hospitales públicos que comprenden la red de la SESPAS.

4. Comentarios conclusivos

El análisis presentado aquí aporta argumentos para la consideración de lo particular en la ejecución de las prácticas universales de reforma. Estos argumentos se desarrollan en el contexto de la reforma gubernamental en América Latina, ilustrada por un estudio de reforma gubernamental en la RD. Dos aspectos sobre el manejo de la tensión entre las perspectivas particularista y universal exigen una mayor discusión. El primer aspecto apunta a la tensión entre la adopción de algún proceso que se esté promoviendo como universal (como se aduce aquí con respecto a las cuatro etapas de la reforma) y las barreras del contexto (lo particular) que trastornan lo universal. El segundo punto estriba en que es el proceso iterativo de ir y venir entre los datos específicos y la teoría general lo que más necesitamos para el desarrollo de la teoría de la administración pública.

Los resultados aquí presentados apoyan el argumento de que hay un proceso general de reforma que puede ser promovido como un proceso que tiene una aplicación casi universal. El hecho de distinguir cuatro etapas en este proceso, y sus barreras asociadas, es una contribución importante a las prácticas administrativas ya que nos permite resaltar diferentes necesidades en etapas diferentes. Impulsar este proceso, sin embargo, requiere poner atención en los factores contextuales que promueven los particularistas. Por ejemplo, la reforma del sector salud en la RD está sufriendo de una implementación desigual debido a una falta de presión política por parte de la élite, mientras que la reforma del sistema judicial tuvo el apoyo necesario para la implementación por parte del sector empresarial y requiere atención en torno al acomodamiento continuo y la institucionalización de los cambios recientes. A modo de comparación, en los Estados Unidos, las fuentes de presión política relevante son diferentes, pero el proceso sería similar. Un ejemplo se ve en los esfuerzos por lograr una implementación efectiva -y, a través del acomodamiento, su eventual institucionalización- de reformas recientes que exigen *accountability* (i.e., en la administración Bush, la Iniciativa de no Dejar Atrás a Ningún Niño -*No Child Left Behind Initiative*-). Un sub-texto de este artículo nos dice que, a pesar de los escombros dejados por algunas reformas relativas a la *accountability* que han sido descartadas en los EE.UU., el proceso de reforma es capaz de circular a través de las etapas necesarias más fácilmente en los EE.UU. que en la RD y en otros países de América Latina.

Bibliografía

- Barzelay, Michael (2003), "Introduction: the Process Dynamics of Public Management Policymaking", en *International Public Management Journal*, Vol. 6 N° 3, Greenwich, pp. 251-282.
- Bresser Pereira, L. C. (2001), "New Public Management Reform: Now in the Latin America Agenda, and Yet...", en *Revista Internacional de Estudos Políticos*, Ano 3, N° Especial, Rio de Janeiro, pp. 143-166.
- Brinkerhoff, D. W. y Crosby, B. L. (2002), *Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision-Makers in Developing and Transitioning Countries*, Bloomfield, Kumarian.
- CARMJ (Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia) (1998), *Novedades de Reforma Judicial*, N° 1, Santo Domingo.
- _____ (2000), *Novedades de Reforma Judicial*, N° 18, Santo Domingo.
- CERSS (Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud) (2004), Informe Sub-proyecto Fondo de Modernización Hospitalaria, Santo Domingo, CERSS, mimeo.
- Cibulka, J. y Derlin, R. (1998), "Accountability Policy Adoption to Policy Sustainability", en *Education and Urban Society*, Vol. 30 N° 4, Dayton, pp. 502-515.
- CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) (1998), *Una nueva gestión pública para América Latina*, Caracas, CLAD.
- CONARE (Consejo Nacional para la Reforma del Estado) (2001), *Debates de la Reforma*, Año 1 N° 2, Santo Domingo.
- Cronbach, L. J. (1975), "Beyond the Two Disciplines of Scientific Psychology", en *American*

- Psychologist*, N° 30, Washington, pp. 116-127.
- Cronbach, L. J. ...[et al] (1980), *Toward Reform of Program Evaluation*, San Francisco, Jossey-Bass.
- GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) (2003), German Development Cooperation with the Dominican Republic: Abstract of the Evaluation “Modernization of the Dominican Tax System”, Berlin, GTZ, http://www.bmz.de/en/service/infothek/evaluation/Projektuebergreifend/EvalBericht360/steuer_domRep.pdf.
- ICJ (International Commission of Jurists) (2001), Attacks on Justice 2000 - Dominican Republic, Geneva, ICJ, http://www.icj.org/news.php?id_article=2565&lang=en.
- IDB (Inter-American Development Bank) (2000), Programa Nacional de Reforma del Sector Salud, Santo Domingo, Colofón.
- _____ (2002), Analysis of the Bank’s Subnational Development Strategy (GN-2026), Washington, IDB, <http://www.iadb.org/sds/doc/MakingDesc1.pdf>.
- Julnes, P. de Lancer y Holzer, M. (2001), “Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: an Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation”, en *Public Administration Review*, Vol. 61 N° 6, pp. 693-708.
- Keefer, P. (2002), The Political Economy of Public Spending Decisions in the Dominican Republic: Credibility, Clientelism and Political Institutions, Washington, World Bank, <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/FlagshipCourse2003/Keefer.pdf>.
- Matland, R. (1995), “Synthesizing the Implementation Literature: the Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation”, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 5 N° 2, Oxford, pp. 145-174.
- Martínez Puón, R. (2002), “Las políticas de la OCDE en la reforma de la administración pública y la lucha contra la corrupción en México”, documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.
- Meacham, C. E. (1999), “Administrative Reform and National Economic Development in Latin America and the Caribbean (post-Dictatorships)”, en *Policy Studies Review*, Vol. 16 N° 2, Florida, pp. 41-63.
- Mejía-Ricart, T. (2003), “Cultura política y marco institucional en la reforma del Estado”, documento presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28 al 31 de octubre.
- Mesa-Lago, C. (2001), “Pension Privatization: a Review of Results after Two Decades”, en *Hemisphere: a Magazine of the Americas*, N° 10, Miami, pp. 14-17.
- Moynihan, D. e Ingraham, P. (2003), “Look for the Silver Lining: when Performance-Based Accountability Systems Work”, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 13 N° 4, Oxford, pp. 469-490.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2001), *Perfil del sistema de servicios de salud de la República Dominicana*, Santo Domingo, OPS.
- Palumbo, D. J. y Calisto, D. J. (eds.) (1990), *Implementation and the Policy Process: Opening up the Black Box*, New York, Greenwood.
- Paramio, L. (2002), “Reforma del Estado y desconfianza política”, documento presentando en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.
- Pimentel, J. ...[et al] (2000), *Educación para todos: evaluación al año 2000*, Santo Domingo, Secretaría de Estado de Educación y Cultura.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2000), *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.

- Rodas-Martini, Pablo (2003), “Informe global de la corrupción 2003: América Central, México y el Caribe”, Transparencia Internacional.
- Rodríguez-Gustá, A. L. (2005), Síntesis del diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil: caso República Dominicana; versión preliminar, Washington, BID, mimeo.
- Scarpaci, J. L. e Irarrázaval, I. (1994), “Decentralizing a Centralized State: Local Government Finance in Chile within the Latin American Context”, en *Public Budgeting and Finance*, Winter, New Brunswick, pp. 120-136.
- SEEC (Secretaría de Estado de Educación y Cultura) (2000), *Evaluación de la calidad de la educación 1996-2000*, Santo Domingo, SEEC.
- SESPAS (Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social) (2000), *Evaluación del proceso de reforma y modernización del sector salud en la República Dominicana*, Santo Domingo, OPS, OMS.
- The Economist (2003), “Dominican Republic: a Spectacular Fall from Grace”, en *The Economist*, Vol. 369 N° 8354, London, p. 35.
- UNDP (United Nations Development Programme) (2000), “Dominican Republic Country Assessment: Governance Reforms Essential to Poverty Reduction”, en *Poverty Report*, Washington, UNDP, <http://www.undp.org/povertyreport/countryprofiles/domin1.html>.
- _____ (2001), *Gastos públicos en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe: análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20*, Washington, UNDP, <http://www.undp.org/rblac/documents/poverty/gastosoc/comp.pdf>.
- United States Library of Congress (2005), *Country Studies/Area Handbook Series (1986-1998): Dominican Republic*, Washington, <http://countrystudies.us/dominican-republic>.
- Welsch, F. J. y Carrasquero, J. V. (2000), “Perceptions of State Reform in Latin America”, en *International Social Science Journal*, Vol. 52 N° 163, Oxford, pp. 31-38.
- Whitbourne, S. K.; Sneed, J. R.; y Skultety, K. M. (2002), “Identity Processes in Adulthood: Theoretical and Methodological Challenges”, en *Identity*, Vol. 2 N° 1, Mahwah, pp. 29-45.
- Wilson, S. (2003), “Dominicans Suffer Reversal of Fortune: Once-Thriving Fiscal Model Turns Sour”, en *Washington Post Foreign Service*, Washington, November 30, p. A20.
- World Bank (2002), *Improving Public Expenditure Management in Chile*, Washington, World Bank, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/CHILEEXTN/0,,contentMDK:20035040~menuPK:325295~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:325273,00.html>.
- Yin, R. (1994), *Case Study Research: Design and Methods*, Beverly Hills, Sage.
- _____ (1998), “The Abridged Version of Case Study Research: Design and Methods”, en *Handbook of Applied Social Research Methods*, L. Bickman y D. Rog (eds.), Thousand Oaks, Sage, pp. 229-660.

Apéndice I. Informantes clave

COPRyME/CONARE: Onofre Rojas, director ejecutivo (1997-2000); Tirso Mejía-Ricart, director ejecutivo (2000-2004); Enrique de León, coordinador proyecto de descentralización (1997-2002); Amanda Castillo, coordinadora administración pública (1997-); Porfirio Quezada, consultor (1997-2000). **Sector salud:** Jesús Dorado, consultor financiero CERSS (1997-); Bienvenido Sánchez, consultor nacional CERSS (2000-2004); Rosa Sánchez, coordinadora CERSS; Claudio del Villar, coordinador proyecto reforma de hospitales, CERSS; Frank Fernández, participante en el proceso de reforma del sector salud (1990-2000); José Selig, participante en el proceso de reforma del sector salud (1990-2000); William Jana, secretario general IDSS (2000-2004). **Sector justicia:** Aura Celeste Fernández, secretaria de estado, CARMJ (1997-2000); y en 2003, Yarima Sosa Machado, abogado (1998-2000). **Sector educación:** Antinoe Fiallo, participante desde 1992 en el proceso de reforma; un sub-secretario de educación que quiere permanecer anónimo (1996-2000); Rocío Fernández, directora de educación básica, SEEC (1997-).