

Recensiones

ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESAROLLO ECONÓMICO (OCDE)

El gobierno del futuro

(Traducción de José Manuel Rodríguez Álvarez y revisión de José Manuel Canales Aliende)

Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2003.

El Comité de Gobernanza Pública (GOV) de la OCDE, anteriormente denominado Comité de Gestión Pública (PUMA) viene desde hace tiempo dedicando sus mejores esfuerzos a conocer, debatir y difundir las mejores prácticas encaminadas a dar respuesta a los desafíos a que deben hacer frente los países miembros de la OCDE en la arena pública.

De ello es buen exponente, la obra que hoy comentamos redactada por Edwin Lau del Servicio de Gestión Pública de la OCDE, a partir de los materiales del Coloquio de la OCDE sobre «El Gobierno del futuro: examinar el presente a la luz del pasado, a fin de clarificar el futuro», celebrado en París los días 14 y 15 de septiembre de 1999. La traducción al español de esta obra aparece con un cierto retraso en relación con las versiones en inglés y en francés, no obstante lo cual, su aparición es muy oportuna, dado que, por una parte, los enfoques contenidos en este documento están sirviendo para el desarrollo de otros trabajos en la misma línea por parte de OCDE y por otra, su publicación es coincidente con un cambio político trascendental en nuestro país que obliga a los nuevos responsables a una seria labor de reflexión y análisis sobre los retos y respuestas a los que debe enfrentarse el nuevo Gobierno salido de la voluntad popular el 14 de marzo de 2004.

Como se informa en el prólogo a la versión española, escrupulosamente traducida por José Manuel Rodríguez Álvarez y revisada por José Manuel Canales Aliende, el libro de la OCDE está basado en nueve estudios de casos nacionales (Alemania, Canadá, Finlandia, Irlanda, Noruega, Nueva Zelanda, los Países Bajos, Portugal y el Reino Unido), enriquecido con las aportaciones de destacados profesores y expertos internacionales. La lectura de los distintos documentos que forman la obra permite ensanchar el campo de visión de los gobernantes y ayudarles a construir mejor la Administración del mañana.

¿Por qué hay que reformar la Gestión Pública? Tres son las principales consideraciones que emergen de esta primera parte del Coloquio:

- La Administración debe evolucionar al mismo ritmo de la sociedad. Para hacerlo debe aprender a innovar, asumir riesgos y aceptar la modificación de sus culturas y métodos internos de trabajo y ofrecer al público una amplia gama de servicios de mejor calidad y más rápidos.
- La Administración debe recuperar la confianza del público. Hoy en día, la elevación del nivel general de instrucción de todos los miembros de la sociedad hace que los ciudadanos estén mejor preparados para participar en el Gobierno y sean más exigentes ante la Administración. La población exige un sector público que haga más con menos costes. Los progresos tecnológicos permiten crear unos servicios, más rápidos, de mejor calidad, más personalizados y fomentar la participación de los ciudadanos en el proceso decisonal. Los medios de comunicación, especialmente las nuevas tecnologías y los nuevos focos de comunicación, como Internet, son factores claves para la percepción de la calidad, la responsabilidad y la confianza que suscita la Administración.
- El papel de la Administración evoluciona bajo el efecto de nuevas presiones. La Administración debe actuar en un nuevo contexto caracterizado por la creciente interdependencia económica, unas sociedades que se abren al exterior y la creciente importancia de las organizaciones y convenios internacionales. Estas transformaciones afectan a la identidad del Estado-nación y de los

gobiernos nacionales que «deben convertirse en mejores mediadores, coordinadores, decisores y responsables de la regulación, y actuar de forma concertada con otros centros de decisión, incluidos los niveles internacionales y subnacionales de la Administración, los medios de comunicación social, la industria y las organizaciones sin fin lucrativo».

Ante esta vorágine de cambios, que impulsan a reformar la gestión pública, ¿cuáles son las enseñanzas que hay que aprender de la reforma de la Gestión Pública?. Los expertos destacan la necesidad de elaborar una visión estratégica. El profesor Schick, reputado investigador en The Brookings Institute de Washington, identifica cuatro grandes estrategias de reforma que los distintos países suelen utilizar de forma combinada: 1) la estrategia de mercado, que se basa en la competencia; 2) la estrategia gestora, que se basa en la profesionalidad y en la ética de los funcionarios públicos; 3) la estrategia de revisión de los programas, que se basa en el análisis y en la evaluación y 4) la estrategia de desregulación progresiva, que se basa en un examen continuo. Hoy día, la reforma tiene mas posibilidades de ser global que fragmentaria. Se trata, dice el citado profesor, más bien de aplicar un conjunto coherente e integrado de principios que sean compatibles con todas las actividades del sector público.

Lo importante de las reformas no es solo ponerlas en marcha sino que se mantengan. Los expertos subrayan la necesidad de construir adhesiones a la reforma por parte de la sociedad civil y de las partes participantes. La comunicación, en este punto, resulta de interés fundamental, no sólo en dirección a los ciudadanos sino a los propios funcionarios. Para llegar a los ciudadanos, se nos dice en esta parte del Coloquio, hay que apelar al fondo de los valores comunes tales como el trabajo, el uso eficaz de los fondos públicos y la honestidad y mostrar que los cambios se traducen en una mejora de los servicios. Hay que evitar la jerga y utilizar el lenguaje cotidiano. En relación con los funcionarios, el cambio más que en las estructuras, está en la cultura organizativa, acudiendo a la motivación, al estímulo y al ánimo.

Tras explicar por qué es necesaria la reforma y como ponerla en marcha, el siguiente interrogante es ¿como mantener la dinámica de la reforma?. A este propósito se insiste en que no hay recetas milagrosas, pero determinados signos permiten prodigar estímulos a lo largo del tiempo e integrar la reforma en las actividades corrientes. En primer lugar, está la cuestión del liderazgo. Los líderes, los directivos públicos en definitiva, más aún que los responsables políticos, son los agentes del cambio, quienes, con su preparación y ejemplo, deben asumir la responsabilidad del cambio y estimular al personal, manteniendo el rumbo de la reforma. Los nombramientos y los ascensos dicen mucho a este respecto sobre cuál sea la evolución real del comportamiento de la dirección. El segundo elemento es la evaluación del proceso de reforma que debe ser objetiva y producirse en el momento oportuno.

Tan importantes como el resumen del coloquio son sus documentos, aportaciones valiosas de destacados profesores y expertos.

El profesor Roberto Carneiro, de la Universidad Católica de Portugal, destaca en un lúcido documento cómo los hechos destacables actuales, las grandes tendencias emergentes de las prioridades públicas determinan un gobierno nuevo, más brillante, más rápido, más cercano a los ciudadanos que sea digno de su confianza y que esté basado en las personas y en los valores.

Allen Schick, de quién ya hemos comentado a propósito de los distintos modelos de estrategia, dice, entre otras cosas, que una reforma de la gestión pública debe combinar oportunidades, estrategias y tácticas y advierte de la confusión entre modificación de las reglas formales y reforma. El hecho de modificar los aspectos formales, señala, casi no hace avanzar las cosas si el interés particular de los gestores se opone a los objetivos de la organización.

Ever A. Lindquist, Director de la School of Public Administration de la Universidad de Victoria señala la importancia del centro en la reforma estratégica del sector público y distingue, a efectos de organización de la reforma, dos modelos: el sistema Tipo I, predominante en los países anglosajones y que comprende poderosas instituciones centrales que agrupan las fun-

ciones de coordinación y de política administrativa y el sistema Tipo II, existente en algunos países europeos, como Alemania, en el que las instituciones centrales son relativamente pequeñas y delega muchas más potestades de administración y coordinación en los servicios y agencias.

François Dupuy, Profesor Asociado del Instituto Europeo de Negocios (INSEAD) se interroga sobre ¿Por qué es tan difícil reformar la Administración Pública?, y subraya, al efecto, como las Administraciones Públicas son organizaciones burocráticas, donde lo más importante no son las estructuras sino las formas de funcionamiento, esto es la forma en que las personas trabajan, intercambian, cooperan, deciden y resuelven sus problemas. Lo más importante, dice, en las organizaciones burocráticas y lo menos practicado, es la cooperación que debe existir entre los miembros de la organización.

Jean Claude Thoenig, investigador de políticas públicas en la misma institución, pone el acento en la evaluación como instrumento o medio para mejorar la capacidad de aprender a cómo dirigir reformas eficaces y definir objetivos alcanzables en términos de medios y resultados. Se muestra partidario de un enfoque pragmático y de obtener informaciones empíricas y augura que el siglo XXI demostrará, quizás, que el análisis forma parte de la Administración, incluido en el ámbito de las reformas del sector público.

Dejamos para el final la aportación luminosa de Jo Brosnahan, alta funcionaria neozelandesa, sobre la transformación de las organizaciones y el papel de los

directivos del futuro en relación con los cuales subraya la importancia del componente emocional y espiritual, de los valores y del ejemplo. Dice, en un juicio que compartimos plenamente, que el tiempo futuro «será la era del trabajador experto, durante el cual los especialistas serán responsables de sus propios resultados y de facilitar el ascenso de informaciones provenientes de los colegas y de los clientes. Las estructuras serán horizontales, diseminándose los conocimientos a través de toda la organización. Tal estructura exige una autodisciplina individual y privilegia la responsabilidad individual. El nivel de excelencia de una organización será el de cada uno de sus componentes». Mas allá de la formación, Kevin Bacon, de Pricewaterhouse Coopers, se muestra partidario de ayudar al desarrollo y a la amplitud de miras de los directivos del sector público.

«Lee y conducirás, no leas y serás conducido», decía Santa Teresa de Jesús. El libro que comentamos hoy puede ser visto como una pequeña Biblia de la Administración del futuro y en este sentido hay que felicitar a la iniciativa del Ministerio de Administraciones Públicas al publicarlo y recomendar a los potenciales lectores la inmersión en sus contenidos, deteniendo su lectura de trecho en trecho, como recomendaba el profesor Tierno Galván, para degustar lo leído. La única nota discordante es la ausencia de España, y en general de los países latinos de la OCDE, entre los estudios nacionales de casos, debido quizás a un déficit de participación en estas actividades que sería deseable pudiera corregirse en el futuro.

Manuel MARTÍNEZ BARGUEÑO

MARTÍNEZ PUÓN, Rafael

La profesionalización de la Administración Pública en México. Dilemas y perspectivas

Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, Colección Iberoamérica, 2003.

Desde hace unos años se está produciendo en México un debate acerca de la necesidad de cambiar la forma de gestión del personal al servicio de las Administraciones de los tres niveles de Gobierno: Federal, Estatal y Local. Este debate se enmarca en uno mucho

más amplio que afecta a la reforma del Estado. Tanto desde la perspectiva económica, como desde la política, México lleva más de una década intentando establecer un nuevo modelo que le permita situarse en la posición que su importancia como país le confiere.

La obra que presentamos se enmarca en este contexto. Su autor, como lo señala en el libro, ha vivido estos intentos de transformación desde la doble visión académica y profesional, ya que ha sido funcionario al servicio de diversas organizaciones administrativas mexicanas y además lleva un tiempo dedicado a investigar este tema, realmente crucial para la Administración pública, tema que además es objeto de su tesis doctoral.

Así pues, nos encontramos con un texto que sintetiza buena parte del debate tanto teórico, sobre la forma de establecer un modelo de personal en las administraciones públicas, como práctico, pues además de las organizaciones administrativas mexicanas que disponen de sistemas más o menos estables, el Gobierno federal que preside Vicente Fox, ha comenzado a realizar un esfuerzo considerable para aplicar en su administración pública, un sistema de carrera con un determinado grado de estabilidad, para su personal.

El texto, obedeciendo al planteamiento antes indicado, se divide en dos partes claramente diferenciadas, pero que encuentran su nexo en el objeto de estudio: los modelos de personal aplicables a las administraciones públicas y, en concreto, a la experiencia mexicana y lo que ello significa como reforma de la propia Administración pública.

La primera parte queda dividida en cuatro apartados, en los que el autor hace una revisión de los planteamientos teóricos sobre el tema, comenzando por un análisis de lo que significa actualmente la reforma del Estado en los países latinoamericanos, pero también en los países más desarrollados. Si partimos de las notables diferencias existentes entre estos países y el resto del mundo, incluida Latinoamérica, no es posible abordar la reforma del Estado y lo que significa, de forma general. Cada país, obedeciendo a sus particularidades de todo tipo y al desarrollo y situación en la que se encuentra, tendrá que afrontar la posible reforma de manera diferente. Los problemas que se encuentran los países en los que se ha establecido un modelo de Estado de Bienestar (con las diversidades y grados que se quiera), no se parecen en nada a aquellos en los que aún falta un largo camino que recorrer para lograr unos mínimos de sub-

sistencia para todos sus ciudadanos. Claro es que hay factores de orden general que están afectando a todo el mundo, pero lo hacen de forma muy diferente en función de cada una de las situaciones.

El autor analiza la repercusión de algunos de estos factores como la existencia de sociedades más informadas y participativas en la gestión pública y la revalorización del espacio público, la globalización económica, la tecnología y la alternancia política en un escenario democrático. Dicho análisis es realizado tomando como referencia los países más desarrollados, viendo su repercusión en Latinoamérica y en México. No se trata de un análisis exhaustivo, sino simplemente apuntar rasgos generales de la afectación de estos factores y sus diferencias básicamente en el caso mexicano.

El segundo apartado trata sobre la evolución de las Administraciones públicas, las tendencias que se están produciendo en buena parte de los países, así como las diferencias en su forma de aplicación según los lugares. Se centra en la discusión de los modelos burocrático y post-burocrático, viendo sus características fundamentales. Aborda la evolución habida desde los planteamientos de la nueva gestión pública, representados en sus inicios y en cierta medida por el libro de Osborne y Gaebler, la reinención del Gobierno, pero también por las políticas llevadas a cabo, en lo que respecta a la Administración pública, en los periodos del mandato de Margaret Thatcher y Ronald Reagan en Inglaterra y Estados Unidos.

En este sentido, se observa que en numerosos países en vías de desarrollo están conviviendo las aportaciones derivadas de los procesos de modernización y reforma llevados a cabo en los países más desarrollados que disponían de una Administración consolidada y poderosa, con modelos de administración obsoletos o, en numerosas ocasiones con la no existencia de modelos o con modelos varios y superpuestos que no habían logrado su implantación efectiva, y que además se encuentran en contextos en los que los sistemas políticos tienen una alta debilidad democrática o están en vías de transición, lo que incrementa notablemente cualquier intento de mejora administrativa.

Así pues, nos encontramos, refiriéndonos al caso mexicano, con los intentos de aplicar nuevas formas de gestión en una administración que procede del pasado, en la que priman valores muy arraigados y tradicionales, en la que no hay un modelo claro y que además se encuentra en un proceso de transición política altamente complejo. En este contexto resalta la importancia de establecer, por primera vez, los fundamentos del modelo weberiano, adaptándolos a la situación actual. Frente a las críticas que hacia este modelo se llevan a cabo en los países con una más larga tradición administrativa y una mayor fortaleza de la misma, es sin embargo imprescindible asentar buena parte de las características de dicho modelo que nunca se han visto plasmadas en el caso que nos ocupa. El autor, describe dichas características, efectuando una revisión crítica de las mismas para que sean funcionales a la situación mexicana actual.

En el tercer apartado el autor analiza los diferentes modelos de personal que se dan en las Administraciones públicas, diferenciando los llamados modelos «abierto» y «cerrado». Quizá fuera conveniente realizar de forma previa una tipología en la que se diferenciara aquellos modelos en los que existe un alto grado de independencia y autonomía entre el ámbito político y el administrativo, de aquellos otros que todavía permanecen en situaciones clientelares, de patronazgo o de botín, que es caso de buena parte de los países Latinoamericanos y en especial, de México.

Es evidente que en un modelo de *spoils system* no podemos hablar de la existencia de una articulación interna en cuerpos o escalas, que implican una permanencia del empleado en la administración y una posibilidad de carrera. Todas las administraciones que tienen un modelo de botín se articulan internamente en cuanto a su personal, en un sistema más cercano al «abierto» o «de puestos». Sin embargo, en los casos en que existe estabilidad y permanencia del empleado público, la forma de articularse internamente puede obedecer a modelos «cerrados» o «abiertos», o con características de ambos (modelos mixtos).

Por otra parte, la utilización del concepto «servicio civil de carrera», muy utilizado en Latinoamérica, se

presta a equívocos, sobre todo cuando se contrapone al de «función pública». Este último obedece a la dilatada evolución del sistema de relaciones entre una parte del personal con la Administración pública a la que pertenece, dándose fundamentalmente en países cuyo modelo administrativo es del tipo continental. El autor, para contribuir a clarificar estos conceptos y, sobre todo, para precisar el significado de servicio civil de carrera, dedica unas páginas al análisis de sus características básicas.

Para finalizar este apartado, se estudian las ventajas e inconvenientes del servicio civil de carrera, señalando la necesidad de adaptarlo al momento actual. Igualmente se analiza la importancia que tiene para las administraciones contemporáneas, tener un modelo que garantice seguridad jurídica de cara al ciudadano y en el conjunto de relaciones de la Administración, así como neutralidad e independencia, que respete los principios de mérito y capacidad, tanto para el ingreso como para la vida profesional de los empleados. Todo ello enfocado a la consecución de un sistema democrático. No se trata de fortalecer a la Administración sin ningún otro tipo de finalidad. Se trata de que una Administración moderna deber ser un elemento fundamental para conseguir una auténtica democracia. De otra forma, con unas administraciones públicas totalmente politizadas y al servicio de los intereses de partido, no podemos decir que estemos en un sistema democrático.

Para finalizar la primera parte, se hace una breve incursión en el análisis de los procesos de cambio y modernización de la Administración, desde los planteamientos del neoinstitucionalismo. Quizá sea éste uno de los métodos más utilizados en la actualidad para el estudio de las organizaciones públicas.

El autor, siguiendo a March y Olsen, define las instituciones como «estructuras formales e informales de reglas y procedimientos que condicionan la conducta y la capacidad de actuación de los agentes, cuyas preferencias y decisiones no pueden entenderse sino en el contexto del marco institucional». Por otra parte, las anteriores concepciones de institución, daban a ésta las características de consolidación y permanencia, así como de reconocimiento y aceptación social. Utilizan-

do este conjunto de características, no sólo la Administración, sino el sistema de personal a ella ligado, pueden ser considerados con instituciones y, por tanto, analizados como tales. Es mas, habría que conseguir la institucionalización de un modelo de personal que garantizara la estabilidad de la Administración y se transmitiera a todos los actores político-sociales, de tal forma que no se estuvieran produciendo cambios continuos de todo orden (normativo, de gestión...) que sólo contribuyen al desorden y no mejoran el rendimiento de la organización.

Como señalábamos al comienzo, la segunda parte está dedicada plenamente al caso mexicano. Dividida en cuatro apartados, el primero de ellos trata del «estado actual de la reforma institucional y el servicio civil de carrera en México». Para el autor, son cuatro los retos a los que se enfrenta actualmente el Estado mexicano y al análisis de los mismos se le dedican varias páginas, situando de esta manera al lector, en el marco en el que se va a insertar el estudio de la modernización y reforma de la Administración pública, centrado en el caso del servicio civil de carrera.

La reforma en las instituciones económicas es el primero de los retos. Se ha de considerar que el caso mexicano es bastante singular. Situado al lado de Estados Unidos, con una población de más de cien millones de habitantes (a los que hay que agregar los emigrantes precisamente en Estados Unidos), con un crecimiento demográfico desde los años sesenta, fundamentalmente, que le ha hecho triplicar su población en un periodo de tiempo muy corto, con una estructura productiva sometida a una muy fuerte transformación y unos cambios socio-económicos producto de dicha transformación, también muy fuertes, a los que hay que añadir unos elevados índices de pobreza, por sólo citar algunos de los rasgos básicos, todo ello hace que se replantee el papel que debe asumir el Estado.

En segundo lugar, el reto de la reforma en las instituciones políticas. De todos es conocido el resultado electoral para la Presidencia de la República producido en el año 2000. La llegada a la Presidencia, por primera vez en más de siete décadas, del candidato de un partido diferente al que había gobernado México supuso por una parte, el final de un proceso que había comenzado unos años antes con la pérdida de Gobernaturas y Presidencias Municipales, que pasaron a partidos de la oposición. Por otra parte, significó un paso

importante en la transición hacia un sistema más abierto y plural, más democrático. Pero además, estos procesos comportan diversas y múltiples transformaciones, que afectan al conjunto del escenario político. Entre otros, cabe señalar la aparición o el aumento de protagonismo de diversos actores políticos, el cambio de algunos de ellos y/o las modificaciones producidas en el papel que desempeñaban tradicionalmente. El ejemplo de las Administraciones públicas es paradigmático. El papel que han representado durante el largo periodo en que dominaba en exclusividad y en los tres niveles de Gobierno el Partido Revolucionario Institucional (PRI), ha sido trascendental para el desarrollo político, social y económico de México, sirviendo además de único interlocutor entre Estado y Sociedad. Pero además se constituía en el lugar de formación y extracción de cuadros políticos, que transitaban de puestos administrativos a puestos políticos indistintamente, contribuyendo a la politización de la Administración y a la no delimitación de ámbitos donde debe primar lo político y ámbitos donde debe primar lo administrativo.

Los cambios producidos en los últimos años, afectan claramente a este tipo de modelo de Administración, que queda obsoleto y que genera disfuncionalidades tanto para el proceso de transición democrática, como para el propio manejo de los asuntos públicos. Por ello, el autor centra el tercer reto en la reforma de las instituciones gubernamentales y administrativas. Además, la excesiva politización de la Administración pública ha hecho que su imagen hacia los ciudadanos vaya muy ligada a la de los políticos, obteniendo un muy bajo grado de aceptación. Por otra parte, la eficacia y eficiencia de las administraciones públicas resulta ser muy baja y la imagen de corrupción, partidismo y clientelismo está muy generalizada. Se torna urgente la reforma y no se trata en este caso de una mejora en las formas de organización y de gestión, como puede ser el caso de otros países, sino de un cambio radical en la manera de concebir lo que es la Administración y sus fines y objetivos. Significa un cambio en la cultura, que afecta a todos los actores: los políticos, los ciudadanos y los propios empleados públicos. Al tratarse de un cambio del tipo señalado, su consecución se vuelve más compleja y difícil, con una mayor duración en el tiempo, pero imprescindible para el país, pues si no se produce, la Administración en lugar de ser uno de los instrumentos básicos para el cambio, se convertirá en uno de los mayores obstáculos al mismo.

En este tipo de cambio desde el punto de vista interno a la Administración, fija el autor el cuarto reto: la implantación de un modelo de personal que prime el mérito, la capacidad y el esfuerzo de los empleados, a la vez que les asegure una estabilidad y una cierta carrera profesional. Se señalan los aspectos positivos que tendría, así como la necesidad de plasmarlo en la realidad administrativa.

Precisamente, en el segundo apartado se estudian «las condiciones institucionales actuales en México para el establecimiento de un servicio civil de carrera». Se analizan aquí las diversas razones que han impedido hasta la fecha establecer, de forma general y permanente, un modelo de personal estable. Factores políticos, jurídicos y administrativos, que se analizan sucintamente, han imposibilitado la implantación de un modelo de este tipo. Cabría añadir algún factor más, como es la concepción social que se tiene del empleo público, así como algunos otros derivados del sistema político que ha imperado durante tantos años. Quizá sería conveniente añadir al análisis la percepción que tienen los propios empleados públicos acerca de la Administración, el modelo de personal y su propio trabajo. A diferencia de lo ocurrido en otros países como España o Francia, por ejemplo, apenas se observa algún tipo de reivindicación por parte de los trabajadores. Los procesos seguidos en los países citados y que se produjeron básicamente durante el siglo XIX, se produjeron mediante un continuo forcejeo entre los políticos y los empleados públicos para lograr, por parte de éstos, su inamovilidad y permanencia. La consecución de estos principios fue una reivindicación de los propios empleados, que la iban consiguiendo en razón a su posición en la organización o a la fuerza que podían tener por otros motivos. Claro es que también tenemos el caso de otros países que llegaron a modelos permanentes a través de decisiones políticas del más alto rango, véase el caso de Estados Unidos, pero en la situación actual de México esto se ha intentado en diversas ocasiones, teniendo como resultado el fracaso absoluto.

Al estudio de los intentos habidos se dedica el tercer apartado. Es interesante observar que desde principios del siglo XX el problema de implantar un modelo de personal estable aparece periódicamente pero sin ser resuelto. La Constitución de 1917, vigente en la actualidad con múltiples reformas, regula, en su artículo 123 las relaciones de trabajo, pero no hace mención

específica a los empleados públicos. Habrá que esperar a una reforma de 1960 para que se incluya en este mismo artículo un apartado B en donde se hace referencia a los trabajadores al servicio del Estado, pero sin establecer régimen alguno. Del texto constitucional se desarrollaron diversas leyes que afectan a los trabajadores y a los empleados públicos, pero sin establecer un servicio civil.

En todo caso, la regulación normativa generó una diferenciación en el interior de las Administraciones, entre el personal de base o sindicalizado y el personal de confianza. Los primeros, son los que ocupan las posiciones inferiores y desempeñan trabajos de tipo más rutinario y administrativo, mientras que los segundos son los que ocupan las posiciones inmediatas inferiores a lo que podríamos considerar puestos políticos puros. El personal de base, se encuentra «sindicalizado», habiendo conseguido un cierto grado de estabilidad. El problema es el protagonismo que adquiere el movimiento sindical (hasta ahora muy ligado al partido que tuvo el poder, el PRI), que hace que este tipo de plazas estén controladas en su ingreso y en su gestión por el sindicato, de tal forma que las autoridades de la Administración tienen muy poco poder sobre las mismas. Este es un problema añadido tanto en la gestión de personal, como en cualquier intento de reforma que se proponga. Por otro lado, se presenta otra situación que debe ser modificada y es la que se refiere al papel que deben tener los sindicatos en las Administraciones públicas.

Por su parte, el personal de «confianza», muy numeroso y que abarca puestos en muchos casos puramente administrativos, no tiene regulación alguna, o la tiene muy poco clara, lo que comporta todo tipo de problemas en la gestión cotidiana, pero también es un obstáculo para la reforma.

Como señala el autor, no es sino hasta el final del mandato de Salinas de Gortari (1988-1994) que se aborda de forma algo más intensa la reforma del personal de la Administración (en este caso, Federal). El intento, también fallido por el momento en que se abordó (al final del mandato), tiene su continuidad en el sexenio de Ernesto Zedillo, aunque tampoco consigue el éxito. Finalmente, el periodo del actual Presidente, Vicente Fox, constituye el momento en que más se está avanzando en la implantación de un modelo de servicio civil de carrera, sobre todo por la combina-

ción que supone la aprobación de la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera, de abril de 2003, y el impulso político dado para su implantación. Es muy pronto para poder analizar sus resultados, pero ha significado un importante estímulo para los otros niveles de gobierno, que están intentando llevar a cabo una reforma de similares características.

En el cuarto apartado se describen algunas de las experiencias de servicio civil implantadas en organizaciones administrativas mexicanas. Además de caso del Servicio Exterior, que tiene un modelo estable desde 1922 y es el más consolidado, es interesante destacar lo ocurrido con el Instituto Federal Electoral. En sus primeros momentos de funcionamiento, no logró la legitimidad necesaria para un órgano de sus características, siendo acusado de partidista. Precisamente, para conseguir mayor independencia y cambiar su imagen pública, una de las medidas tomadas fue la implantación de un modelo de personal estable e independiente de los partidos a quienes debe fiscalizar en los procesos electorales. Habrá que observar su evolución, pero las medidas tomadas y el hecho de que se haya producido un cambio en la Presidencia de la República, han ayudado a cambiar su imagen pública.

Para concluir, el autor hace unas breves reflexiones acerca de los dilemas que se presentan en las Administraciones públicas mexicanas y el impacto que puede tener el establecimiento de un sistema de perso-

nal estable. Precisamente en dicho proceso se presenta la disyuntiva de optar por un modelo weberiano o intentar implantar un modelo de personal más cercano a lo preconizado por la «nueva gestión pública». Como ya señalábamos anteriormente, cada país tiene unas características peculiares que obligan a la adopción de medidas diferentes adaptadas al contexto. Si en los países más desarrollados estamos inmersos en un intento de mejora de las Administraciones y del personal a su servicio, lo basamos en la existencia de unas organizaciones estables, consolidadas, con una larga tradición histórica y con unos determinados valores. En los casos en que estas condiciones no existen, no podemos pensar en los mismos términos. Antes de pensar en introducir las últimas modas en herramientas de gestión, habrá que crear una cultura radicalmente distinta a la existente, establecer las condiciones mínimas que posibiliten la existencia de organizaciones administrativas capaces de desarrollar su trabajo consiguiendo resultados, hacer descender el nivel de politización de dichas organizaciones, alejarlas de modelos clientelares y partidistas y enfocarlas a su verdadero objetivo: servir al ciudadano.

El trabajo concluye con unos breves cuadros de datos sobre la realidad mexicana que, evidentemente deben ser ampliados si queremos un buen conocimiento de dicha realidad, y una bibliografía bastante completa sobre el tema.

José Vicente GÓMEZ RIVAS

HILL, Michael y HUPE, Peter

Implementing Public Policy

Londres / Thousand Oaks / Nueva Delhi: Sage Publications, 2002.

Puede que los estudios de implementación de políticas públicas sean los que menos resonancia académica hayan tenido, exceptuando algunos grandes hitos. En cualquier caso, no cabe duda de que se trata de trabajos imprescindibles para lograr la comprensión de esos complejos procesos que denominamos políticas públicas y que han supuesto la incorporación de una parte fundamental de la realidad pública al interés de las ciencias sociales, especialmente a la ciencia política.

Los profesores Hill y Hupe presentan en esta obra un trabajo denso, y al tiempo de agradable lectura, salpicado de pedagógicos ejemplos, sobre lo que han sido y son los estudios de implementación, entendida ésta de una forma amplia, como «todo lo que ocurre entre las expectativas generadas por una política pública y los resultados percibidos de la misma». En este sentido, hacen un repaso de la literatura que desde la Ciencia Política, o la Sociología o el Derecho,

han dirigido su atención a estos aspectos aún sin utilizar el término implementación. Continúan con el período que comenzó a partir del revulsivo supuesto por la obra de Pressman y Wildavsky, *Implementation*, con el debate entre los enfoques «top-down» y «bottom-up», y los posteriores intentos de síntesis o superación de ambos. Los autores consideran que en la actualidad el campo de los estudios de implementación encuentran una nueva oportunidad de desarrollo en su conexión con el estudio de la gobernanza, que además supone la ampliación del espectro de su atención.

También se ofrecen consejos metodológicos para el estudio de estos procesos tan complejos. Además, abordan la importancia que la investigación sobre implementación tiene y puede tener en la práctica de la administración pública, pues desde el principio subrayan la necesidad de que, aunque siempre deben distinguirse las esferas de la investigación, por un lado, y de la experiencia del gestor público, por otro, éstas se enriquezcan mutuamente. La dimensión normativa no puede estar ausente en unos estudios que precisamente surgen ante el disgusto de que los programas o políticas diseñadas sólo con mucha dificultad logren convertirse en realidad tal y como fueron concebidos. En definitiva, se trata de una expresión del carácter dual propio, desde su génesis, del análisis de políticas públicas, reflejado en su afán por explicar lo que ocurre al tiempo de preocuparse por lo que pasa.

Precisamente, una de las primeras reflexiones que nos despierta este libro surge a partir de la insistencia de sus autores en la consideración de los estudios de implementación como una subdisciplina de la ciencia política y de la administración, en una sola aparente desvinculación de la ya bien formada subdisciplina de estudios de políticas públicas. De hecho, pese a conocer las críticas recibidas por la heurística de las fases (que precisamente situaría a la implementación como una de las fases y, por tanto, un segmento de estudio de las políticas), la defienden por proporcionar un «enfoque sistemático que permite capturar la multiplicidad de la realidad», si bien reconocen la necesidad de combinar sus beneficios analíticos con la conciencia de la interacción en la realidad entre las diferentes fases.

El hecho de que ellos adopten como hilo conductor de su trabajo los procesos de implementación en toda su complejidad, rastreando todas las investigaciones que son útiles para su comprensión, no quita para que, en definitiva se trate, de la implementación de políticas públicas y sea necesario tener en cuenta el más amplio esquema que el estudio de éstas representa dentro del sistema político, para poder hacernos con una aproximación certera a la realidad analizada.

En la parte dedicada a los estudios que han versado sobre temas de implementación sin utilizar ese término porque eran anteriores a su aparición (como trabajos clásicos sobre el imperio de la ley y el funcionamiento de la administración en democracia) o se desarrollaban al margen de la literatura al respecto (como los estudios sobre organizaciones), se muestran aspectos que, efectivamente, es necesario conocer para desarrollar buenos estudios de implementación. Sin embargo, el hecho de que no estén en la literatura propiamente dicha dedicada a la misma es porque aún trabajando sobre el mismo o cercano objeto de estudio, carecen del marco y el enfoque que provee el análisis de políticas públicas en cuanto intento de conocer la realidad, más allá de los aspectos normativos, del funcionamiento del Estado en su vertiente de regulación y/o transformación de la realidad social. Por ello la preocupación característica de los estudios de implementación, como aparece reiteradamente en el libro, ha sido cómo sortear las dificultades existentes para lograr llevar a cabo los objetivos de las políticas públicas.

En los capítulos dedicados a repasar la literatura propia de la implementación surgida a partir de principios de los años setenta encontramos un amplio, bien seleccionado y no sólo descriptivo, sino también someramente analítico, recorrido por estos estudios muchas veces poco conocidos, incluso entre quienes trabajan temas de políticas públicas. A continuación se da un paso más al relacionar lo que ha sido la evolución de esos trabajos sobre implementación con el contexto sociopolítico en el que se han desarrollado (en particular, en Estados Unidos, Gran Bretaña y los Países Bajos por el origen de los autores) para acabar planteando el papel que juegan y pueden jugar en las socie-

dades postmodernas contemporáneas. Se trata de una buena muestra de cómo el interés científico, lejos de nacer aislado de la realidad social, se modula a partir de los problemas y oportunidades con que se encuentran los investigadores.

En términos generales, hacia finales de los años noventa, el interés en los estudios de implementación había decaído seriamente, la nueva gestión pública sustituyó el interés por la misma por el interés por el *management*, introduciendo realmente un nuevo paradigma que sin romper con la noción de verticalidad de la organización, sí trasladó la preocupación por la misma a las relaciones que se establecían en términos de principal-agente. Sin embargo, los autores proponen que la investigación en implementación en lugar de haber muerto, cobra un nuevo carácter ante el reconocimiento de una nueva realidad: el objeto de estudio tiene un carácter multidimensional, existe diversidad de actores (aparece el concepto de red), múltiples organizaciones e instrumentos se ven envueltos en el proceso de la puesta en práctica de las políticas públicas. No hay que olvidar que durante estos años se habían incorporado a la práctica de la investigación los conceptos de relaciones intergubernamentales y análisis de redes. No mucho después estábamos oyendo hablar sobre gobernanza, entendida aquí como todo lo que concierne a la creación de las condiciones para el desarrollo de las normas y la acción colectiva, no sólo a través de los sistemas de autoridad públicos, sino también de múltiples mecanismos de dirección que se establecen entre organizaciones (tanto públicas como privadas).

El concepto de gobernanza, por tanto, amplía la extensión del campo en el que entendemos que se desarrolla la implementación. En este sentido, Hill y Hupe insisten en una reflexión que nos parece útil para sintetizar cómo aumenta la complejidad de los escenarios. Ya no se trata tanto de la localización de la acción gubernamental en un lugar al que es fácil dirigir la mirada, sino que lo importante es dirigir el foco de nuestra indagación hacia las acciones que tienen como finalidad gobernar; lo importante no es el *locus*, sino el *focus*. Se asume que gobernar ha pasado a ser un proceso más «horizontal», pero en el sentido de que el gobierno (central) depende de otras organizaciones en

su cometido, no en el de que los únicos valores relevantes sean los del mercado: la justicia, la equidad,... incluso el restablecimiento del modelo jerárquico si la situación lo demanda, vuelven a hacerse con un espacio importante.

Si aquéllos más alejados en los estudios de implementación agradecerán especialmente esos primeros capítulos que nos permiten situarnos en este campo de investigación, aquéllos más familiarizados con el mismo, agradecerán la recopilación de líneas de estudio, variables manejadas, y avances sustantivos y metodológicos que surgen del seguimiento de todos los artículos dedicados al tema de la implementación publicados en una treintena de revistas a lo largo de los años noventa. Entre los aspectos de reflexión surgidos de entre la narración, nos parecen especialmente interesantes dos cuestiones. En primer lugar, el planteamiento de la relación existente entre la investigación en implementación y la investigación en evaluación, llegando a plantear la consideración de la primera como un subtipo de la segunda, en la medida en que ambas se preguntan qué es lo que ocurre entre los objetivos de la política y los resultados percibidos de la misma. Tal vez una diferencia teórica radique en que mientras la evaluación está más interesada en constatar si realmente se ha producido o no la coincidencia entre lo esperado y lo producido, los estudios de implementación indagan en el porqué de lo que ha ocurrido, incluso considerando positivo la no coincidencia por la valoración que se hace de la adecuación de lo diseñado a la realidad social sobre la que hay que implementar. Pues llega un momento en que no se trata tanto de buscar las claves que eviten el *gap* de implementación, como de explicar la realidad de ésta en sí misma.

En segundo lugar, también nos parece destacable la reflexión que nace a partir de la relación entre la formación de la política pública y su implementación. Tras descartar que la política pública pueda ser considerada sólo implementación, se plantean los problemas que surgen tanto cuando la interacción entre ambas es continua como cuando se producen formulaciones de políticas sin que en realidad exista el deseo claro de su puesta en marcha (políticas simbólicas). En realidad, habría que considerar que en estos casos, en lugar de no pro-

ducirse implementación, ésta se reduce, prácticamente, a la comunicación de lo diseñado, pudiéndose generar un caso extremo de simbiosis entre la formulación y la implementación de la política. Esto no significa que no se produzcan *outputs* y *outcomes* de interés, los procesos de comunicación pública pueden tener efectos tan ciertos como las realizaciones materiales. En cualquier caso, el mismo reconocimiento de la dificultad de deslindar ambos procesos, de decisión y acción, que en realidad se produce en casi todas las políticas públicas, nos resulta contradictorio con la insistencia de Hill y Hupe por defender la separación, siempre que se pueda, de la política en fases, no ya a efectos pedagógicos, sino también de investigación, más aún con lo fructíferos que han resultado los trabajos de políticas públicas más recientes que explícita o implícitamente deciden superar esa heurística o enfoque de las fases.

Al adentrarnos en la parte del libro dedicada a los consejos que desde los estudios de implementación podrían darse a los que realmente tienen la misión de ejecutar las políticas, aparece lo que es, sin duda, la aportación original propia de Hill y Hupe a esta rama del análisis de políticas públicas con esta obra. Por un lado parten de la constatación de dos hechos: por un lado, la dificultad que han tenido hasta ahora los trabajos científicos en la materia para ser útiles a quienes más necesitarían consejos cuando se preguntan qué hacer en la tesitura cotidiana. Por otro lado, la inmensa variedad de respuestas posibles en función de los múltiples escenarios en los que se pueden encontrar esos actores, determinados por variables como el tipo de organización, el tipo de cultura política, el estilo de política pública del que se trate, etcétera. Hay que tener en cuenta que el paso «del gobierno a la gobernanza» supone la ampliación del escenario de implementación pero no en único sentido, pues hay diferentes tipos de gobernanza.

Ante esta perspectiva, los autores construyen un esquema que permite identificar las principales características del proceso de implementación en que uno se halla inmerso. Parten del marco normativo general de

nuestras sociedades contemporáneas de imperio de la ley, democracia, valores de justicia e igualdad e, incluso, los principios generales de lo que se ha denominado el Estado del bienestar. A partir de aquí pueden darse diversas localizaciones, en función de si nos encontramos en el nivel macro político del gobierno central y las altas instituciones del estado, en el nivel medio de las relaciones intergubernamentales, o en el nivel micro de las relaciones con los ciudadanos. En otro eje, se distinguen tres niveles de acción: constitucional, de acción directiva y operacional.

A su vez, el modo en que se desarrolla esa acción en cada uno de los niveles de gobierno genera tres tipos o modos básicos de gobernanza, según el grado de dirección que ambiciona el actor-institución y el grado de independencia del que puede gozar. En ese sentido se nos muestra un estilo de gobernanza autoritaria, allí donde el gobierno puede y debe mantener un control directo sobre una actividad (por ejemplo, la defensa); la gobernanza transaccional en las que se generan redes que participan en la política, aunque el gobierno mantiene la regulación y la inspección; y la gobernanza persuasiva en la que se invita a otros actores a participar directamente en la dirección (los sistemas deliberativos, las experiencias de democracia directa...).

En definitiva, tras un prolijo recorrido por la literatura pasada y presente sobre implementación, este libro nos sugiere que en lugar de rendirnos ante la complejidad que supone la nueva forma de gobernar y, en concreto, de poner en marcha las políticas, la abordemos como un nuevo e interesante desafío. Nos proponen un esquema que nos permite identificar los diferentes tipos de procesos que podemos encontrar, lo que también puede ayudar a los implicados en la ejecución real de las políticas. En cualquier caso, nos presenta ordenadamente la investigación habida en implementación, el estado actual de la misma y los retos que le depara el más inmediato futuro.

Ruth MARTINÓN QUINTERO

VV.AA.

La Profesionalización de la Función Pública en Iberoamérica

Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, Colección Informes y Documentos. 2002

Desde la década de los noventa del siglo pasado se están impulsando diversos intentos de reforma del Estado en los países Latinoamericanos. Estas reformas han tenido varias orientaciones en función de los planteamientos políticos y económicos (también ideológicos) imperantes en los organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo o el Fondo Monetario Internacional. Estas orientaciones han variado de forma sustancial, desde un intento de reducción de los Estados y sus organizaciones (planteamiento que derivó del famoso Consenso de Washington), hasta la posición prácticamente opuesta de fortalecimiento institucional. Según iban fracasando las medidas diseñadas y en función de los planteamientos que dominaban el escenario internacional, así como la propia evolución política de los países, se han ido sucediendo la aplicación de líneas de acción que han seguido trayectorias diferentes y han obtenido resultados muy variados.

Uno de los elementos clave de toda organización es su personal. La específica forma de regulación y articulación del mismo, es básica para el buen funcionamiento organizativo así como para la consecución de los objetivos. Los países Latinoamericanos tienen una rica y amplia variedad de formas de regular al personal de sus administraciones públicas, fruto también de la trayectoria histórica que han tenido. No podemos, pues, generalizar cuando abordamos su estudio. Podemos decir que cada país constituye un caso diferente y que las similitudes que podemos encontrar obedecen, en cierto grado, al modelo administrativo común del que partieron, modelo que ha ido variando en función de las características de cada país. Pero también obedecen a los sucesivos intentos de aplicar modelos establecidos en otros países (Estados Unidos, España, Francia, Alemania, incluso Canadá y Nueva Zelanda), y a las ayudas de algunos de estos últimos en los programas de reforma y modernización.

Por otra parte, son pocos los estudios sobre los modelos de personal existentes en las Administracio-

nes públicas latinoamericanas, consecuencia, en buena medida, de las circunstancias señaladas, así como de la compleja diversidad existente y de la ausencia de información suficientemente válida que permita un análisis con cierto rigor.

España, además de otras acciones en ámbitos diferentes, ha apoyado los procesos de reforma y modernización de las Administraciones públicas Latinoamericanas. En este marco de actuación, el INAP, con el apoyo de la AECE, organizó, en febrero de 2002, un Seminario Internacional sobre Profesionalización de la Función Pública en Iberoamérica para debatir sobre los diferentes modelos y experiencias en materia de personal de las Administraciones de algunos países Latinoamericanos. El libro que se presenta es el resultado de esta acción y reúne el conjunto de intervenciones habidas. Es interesante su reseña, pues forma parte de un proceso de reconstrucción de las organizaciones públicas que, con mayor o menor éxito, se está llevando a cabo en todos los países latinoamericanos. El conocimiento de estas experiencias no deja de ser significativo pues, en muchos casos implica la aplicación a las políticas de personal público de un conjunto de medidas entre las que podemos destacar algunas como el intento de finalizar con sistemas muy clientelares y politizados, la utilización de elementos del modelo weberiano a la vez que se insertan los planteamientos de la Nueva Gestión Pública, y todo ello en un entorno tan complejo como el conjunto de países a los que estamos haciendo referencia.

Podemos decir que, pese a las dificultades existentes, en casi todos los países latinoamericanos se está procediendo, con diversos grados de intensidad, el intento de modernizar sus estructuras de personal, pues tanto las demandas de los ciudadanos, como la búsqueda de mayor rendimiento de las administraciones públicas que les asegure una situación de mayor legitimidad social, están obligando a los Gobiernos a afrontar este proceso. Dentro del mismo, la profesionalización de los ser-

vidores públicos, entendida como un mayor grado de estabilidad, a la vez que se construye una carrera profesional y se diseñan mecanismos encaminados a la formación y capacitación que permitan no sólo elevar las competencias técnicas, sino que produzcan un cambio en la cultura organizativa, constituye uno de los temas fundamentales de dicho proceso. En ello se centran las intervenciones recogidas en el libro.

Si bien no están representados todos los países latinoamericanos (faltan, entre otros, los casos de México y Chile), el panorama descrito es interesante pues, además, algunos de los casos recogidos no son muy conocidos. Hay que señalar que se trata de intervenciones cortas, lo que imposibilita un estudio en profundidad de cada caso, pero se abordan las características básicas de los modelos existentes. El lector interesado podrá ampliar la información a través de las notas y la bibliografía recomendadas, así como acudir a bases de datos y estudios complementarios, por ejemplo los que tiene el CLAD, donde se recogen bastantes datos sobre el empleo público latinoamericano, así como diversos trabajos tanto por países, como desde una perspectiva más general.

En cuanto al contenido del libro, este se articula en las intervenciones de cada uno de los ponentes, si bien hay países que son tratados por dos autores diferentes.

El primer país es Argentina. Los Profesores Julio Rodolfo Comadira y Miriam Mabel Ivanega presentan el caso. El primero, analiza las características básicas del modelo de personal, repasando su evolución, la incardinación constitucional y la situación actual. La segunda autora, se centra en el estudio del modelo (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa) y en los diversos organismos que intervienen en la profesionalización.

Los profesores José Mario Serrate Paz y Teresa Ossio analizan el caso boliviano. Serrate estudia el Estatuto del Funcionario Público y los órganos intervinientes. Ossio se centra en la presentación de dos casos en los que se ha aplicado el Servicio Civil de Carrera (Ministerio de Agricultura y la Aduana Nacional).

El caso brasileño es estudiado por el profesor Romeu Felipe Bacellar, que centra su trabajo en los principios básicos del modelo. La «impersonalidad» en

el servicio, la eficiencia y la accesibilidad a los puestos, son los temas trabajados.

La profesora Consuelo Sarria aborda el caso colombiano, explicando la función pública colombiana y haciendo hincapié en la carrera, el desarrollo administrativo, el control interno, el sistema de información y los incentivos, para finalizar con una breve reflexión sobre la democratización y el control social de la Administración Pública.

El proceso seguido en Panamá es analizado por Alma Montenegro y Javier Ernesto Sheffer. La primera autora analiza el sistema de carrera en sus aspectos más relevantes: clasificación de puestos, remuneraciones, reclutamiento y selección, evaluación del desempeño y capacitación. Hace referencia al papel que han jugado y juegan algunos organismos en el proceso y finaliza con algunos datos sobre el empleo público. El segundo autor estudia los entes públicos encargados de la capacitación de los empleados, la responsabilidad de éstos en la función administrativa del Estado, los factores que afectan a la profesionalización y el nuevo papel que tiene el Estado en las sociedades actuales, con las consecuencias que ello genera para los empleados públicos.

Luis Enrique Chase Plate expone el caso paraguayo. Tras un primer comentario sobre la Función Pública como actividad para la Nación, repasa los criterios para la definición de Funcionario. Interesante tema éste último pues, cuando estamos hablando de modelos de personal en las Administraciones públicas de diversos países, lo primero que deberíamos hacer es ponernos de acuerdo en los conceptos. Funcionario público, Servidor público, Personal de Carrera, Personal de confianza, Empleado público y un largo etcétera de denominaciones se utilizan en los países a los que estamos haciendo referencia y, en cada uno de ellos, los significados son distintos. No existe una normalización conceptual, por lo que incluso en esta obra, deberemos tener cuidado para saber de qué se está hablando en cada caso.

El profesor Chase explica, a continuación, algunos de los derechos de los Funcionarios, para concluir haciendo referencia a la importancia de la dirección y la gestión de los negocios públicos.

Perú es analizado por el profesor Jorge Danós Ordóñez, que lleva a cabo un recorrido por la legislación vigente en Perú, exponiendo las líneas básicas del sistema. Hace una breve referencia a la aplicación del régimen laboral privado en la Administración, concluyendo con la evaluación de régimen vigente y las perspectivas de reforma.

Mariano Brito y Carlos Delpiazzi exponen el caso de Uruguay. El primero realiza un análisis sobre las tendencias en materia de gestión de personal, centrándose en la «desprofesionalización» de la función pública y sus consecuencias. El segundo expone las bases constitucionales del modelo y los desarrollos normativos recientes, incidiendo en la importancia de lo ético para el servidor público.

Finalmente Luis Fraga Pittaluga presenta el caso venezolano, viendo la evolución normativa y los principios en los que se basó la Ley de Carrera Administrativa de 1970, Ley que para el autor, creó por primera vez una verdadera carrera administrativa. Expone el desarrollo que ha tenido dicha normativa en cuanto a su aplicación práctica, finalizando con una breve referencia a la situación reciente producida por la aprobación de la Ley del Estatuto de la Función Pública.

Como último capítulo de la obra, se presentan las conclusiones elaboradas por los grupos de trabajo que se constituyeron: ética pública, Estatuto jurídico y carrera administrativa y el de análisis de necesidades y propuestas de actuación.

En dichas conclusiones podemos observar buena parte de los análisis realizados por los ponentes en cada uno de los casos estudiados. Parece que todos

aquellos que se dedican a estos temas están básicamente de acuerdo en unos puntos fundamentales. El problema consiste en su aplicación a la realidad administrativa, con todas aquellas diferencias que deben ser tenidas en cuenta en función de la realidad de cada país. Parece evidente la importancia del capital humano en las Administraciones públicas y, por tanto, de su gestión. En una sociedad en la que los temas son cada vez más complejos, ninguna Administración pública puede permitirse el lujo de prescindir, de forma totalmente arbitraria, del conocimiento y éste se encuentra en el personal a su servicio. Los costes de todo tipo que ello tiene para las Administraciones, son muy elevados, con la peculiaridad de que normalmente no se reflejan de forma contable: son costes ocultos, por lo que tienden a no ser tenidos en cuenta por los responsables políticos.

Finalmente, quienes dirigen la Administración, los políticos, deben ser los primeros en tomar conciencia de la importancia del personal. Esto implica un cambio a veces drástico, en la forma de concebir la Administración y su personal: no puede ser un botón electoral; no puede tener un grado de politización incompatible con formas de gestión que buscan el mejor y mayor rendimiento; no puede concebirse como algo ajeno al ciudadano. Por el contrario, es uno de los instrumentos básicos no sólo para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, sino también para aumentar la calidad de la democracia.

Por todo ello, es muy importante la generación de foros del tipo aquí descrito, así como la divulgación de sus análisis y conclusiones.

José Vicente GÓMEZ RIVAS

REPETTO, Fabián

Gestión Pública y Desarrollo Social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile

Buenos Aires: Editorial Prometeo Libros, 2001

El análisis y la evaluación de las políticas sociales han supuesto uno de los campos más prolíficos de estudio para la Ciencia de la Administración, especialmente

te en los años ochenta y noventa, en donde el debate sobre el Estado de Bienestar y la crisis económica concentraban la atención social y académica en la forma de

converger ambas inquietudes. En el caso de América Latina y, muy concretamente en los países donde el autor concentra su mirada, Argentina y Chile, el debate se incardinaba a otras claves.

Si bien es cierto que ambos países representan a dos de las sociedades y economías más avanzadas del continente americano y, muy especialmente en la etapa de los 90, cabe reseñar que fueron dos estados que sufrieron y aún hoy continúan sufriendo, índices de pobreza que les impiden progresar todo lo rápido que debieran. Con anterioridad a los años 90, la gestión pública en relación a la política social, concretamente en relación a la erradicación de la pobreza, se había limitado a abordar dicha situación de manera residual o destinando fondos a entidades caritativas o religiosas para su arreglo. Sin embargo, desde los años 70, se ha venido produciendo un cambio a una economía de mercado globalizada, acompañado por una emergente consolidación de los sistemas democráticos basados en elecciones competitivas abiertas. Ambos factores; el primero de carácter exógeno y el segundo de carácter endógeno, junto con otros como el contexto internacional, los países del entorno y sus situaciones económicas, políticas y sociales, obligaron a modificar este método de gestión pública y, muy especialmente, las reglas del juego en el que el Estado debía asumir una mayor responsabilidad en la resolución del problema. Un índice del 40% de la población vivía en situación de pobreza, según cita el autor, en la década de los 90.

El reto de los Estados en esta situación, no sólo se hallaba en encontrar fórmulas que permitieran reducir esos niveles, sino fundamentalmente en los cambios que resultaban necesarios acometer en la mentalidad y en los modelos de gestión de sus Administraciones.

El autor trata de interpretar por qué, ante una situación social de características similares, a lo largo de los años 90, los gobiernos argentino y chileno optaron por estrategias diferentes para atacar un mismo problema; la pobreza.

En el caso argentino, el modelo a seguir fue una cierta expansión desarticulada de programas focaliza-

dos, de manera simultánea que el resto de políticas sociales marcharon de formar independiente a las relacionadas con la erradicación de la pobreza, directa o indirectamente. A este modelo Fabián Repetto lo denomina «estrategia acotada».

En el caso chileno, se avanzó en reformas institucionales guiadas por un planteamiento estratégico de carácter integral, es decir, entendiendo a la pobreza como un fenómeno que debía ser asumido desde el conjunto de acciones públicas ligadas de una u otra forma con el desarrollo social, lo que permitió, en palabras del autor, atemperar parte de los problemas que se generaron con los organismos programas especializados en enfrentar la pobreza. A este segundo modelo lo denomina «estrategia ampliada». En resumen, si planteamos los dos modelos de gestión pública que el autor plantea, podríamos decir que mientras el modelo argentino, en términos estratégicos, concentró su actuación en la gestión de proyectos concretos, el modelo chileno visualizó una estrategia integral, en el que se contemplaban una serie de acciones, procesos y proyectos en los que, de una u otra forma, se focalizaba la problemática de la pobreza, limando las diferencias desde diferentes políticas públicas.

Para acometer la empresa investigadora, el autor se centra en las primeras fases del ciclo de política pública. Así, se centrará en las etapas de decisión, elaboración e instrumentación de las políticas. El análisis de ambas fases son desarrolladas desde un enfoque formal y procedimental, así como desde la observación participante en algunos de los procesos y a través de la realización de cuantiosas entrevistas en profundidad a decisores públicos implicados en ambas fases de las políticas públicas objeto de estudio en la secuencia temporal indicada. El análisis comparado de los modelos de gestión chileno y argentino en materia de política social para la erradicación de la pobreza en los años 90 que presenta el autor, si bien resulta completo e interesante para el desarrollo de ciertos modelos teóricos y como revisión histórico-descriptiva de la gestión pública de ambas administraciones, cabe realizar alguna crítica al modelo presentado en tanto en cuanto faltarían por extraer algunas conclusiones que probablemente mediante el desarrollo metodológico no fueran posibles.

Desde el punto de vista teórico, el autor realiza un repaso riguroso por el cambio de escenario, de roles y de actores políticos, sociales y económicos que ambos países sufrieron en dicha década, fruto de los factores anteriormente comentados, obligando a sus administraciones e instituciones públicas a cambiar su modelo de gestión, fundamentalmente dirigido a abrirse a la participación de otros actores sociales con imbricaciones directas en las políticas a desarrollar y muy especialmente a los actores con incidencia en la vida económica, sindicatos, patronales.

Así el autor concluye que *«una reforma institucional exitosa, en términos de aumentar la capacidad de gestión pública, será entonces aquella que permita sentar las bases para la coordinación de actores y de acciones, promoviendo al mismo tiempo que un mayor y más plural número de sectores sociales vean satisfechas sus necesidades vía las políticas públicas y el funcionamiento de la economía»*.

Desde el punto de vista metodológico y a efectos de revalorizar los resultados del estudio, cabría echar en falta una relación más estrecha entre estrategias y resultados. Si bien a lo largo del libro y del análisis

comparado, la perspectiva económica se percibe en la literatura y autores citados, no encontramos relaciones de causalidad entre coste oportunidad de las políticas realizadas, así como resultados de eficiencia en la implantación de las políticas. A pesar del aviso que el autor ofrece en el planteamiento metodológico, resulta difícil contrastar el éxito/fracaso de un modelo u otro si no podemos disfrutar de algunos datos que revelen el grado de impacto o de los resultados que se han obtenido con las políticas diseñadas.

Por último, en el caso del grado de interacción de los actores sociales en el diseño y elaboración de las políticas públicas objeto de estudio, faltaría atender las culturas de participación y la estratificación social en cada uno de los países, mundo complejo al que se mira con cierta preocupación pero con cierta distancia a lo largo de todo el estudio y ejerce un papel fundamental para la elaboración de nuevos mecanismos de diseño y elaboración de políticas públicas en materia social y un verdadero reto en los nuevos modelos de gestión pública.

Javier LORENZO RODRÍGUEZ

FONT, Joan, coord.

Ciudadanos y Decisiones Públicas

Barcelona: Ariel. 2001

En los últimos años estamos asistiendo a un renovado interés por la participación ciudadana que tiene su correlato en la enorme batería de experiencias participativas desarrolladas, sobre todo, en el ámbito local por entidades sociales y gobiernos municipales. Este renacimiento de la participación ciudadana viene marcado por el desarrollo de varios fenómenos que se están desplegando de forma simultánea y que se pueden considerar como señales que muestran una respuesta frente a la pérdida de calidad y, también, de legitimidad de la democracia representativa. Así, la enorme eclosión de organizaciones sociales que se produce sobremanera

en la década de los años noventa, la aparición del denominado movimiento antiglobalización, el mayor protagonismo de los gobiernos locales en el ámbito nacional e internacional como efecto que en gran medida se produce por la pérdida, cesión o dejación de atributos que le eran propios al Estado-nación y más particularmente al Estado social, y todo ello facilitado por el vertiginoso desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación, han motivado el surgimiento de nuevos y variados instrumentos de participación ciudadana que se están aplicando en contextos cultural y políticamente muy distanciados.

Esta es la temática que acoge el libro coordinado por Joan Font, trabajo que sin duda ya representa un hito de referencia obligada en la reflexión y análisis del desarrollo de las nuevas experiencias de participación ciudadana, e incluso de la propia idea de democracia, ya que *Ciudadanos y decisiones públicas* pone de relieve el carácter complejo del propio concepto de la democracia, como proceso inacabable e inagotable que toma y retoma de forma recurrente el derecho de los ciudadanos a decidir sobre los aspectos que le afectan directamente y como se corresponde todo ello con las formas de gobernar y de gobernarse. La propia variedad de las innovaciones participativas expresa esa complejidad de la democracia que se sustancia en varias democracias. Así, la democracia asociativa, la democracia deliberativa o la democracia directa, son conceptos que se identifican, pero que también se combinan en el conjunto de la obra. Cada una de las cuales precisa repensarse en la lógica de las otras para completar una democracia que siempre será compleja en su variedad y en la interrelación que se establece entre los distintos actores que concurren en su construcción: políticos, técnicos, entidades, ciudadanos.

Las experiencias participativas analizadas en este trabajo son enfatizadas como innovaciones democráticas que, al menos, permiten incrementar la calidad de la democracia y hacerla funcionar, aunque no sin dificultades, ya que como bien se recoge en el conjunto del trabajo se establece una suerte de dificultades y oportunidades combinadas que es preciso considerar a la hora de evaluar el grado de consolidación de estas innovaciones democráticas: o bien mejorando los procedimientos en la toma de decisiones por parte de los ciudadanos, o por el contrario, en erigirse en meros instrumentos utilitaristas de marketing político cuyo principal cometido se dirija a mitigar la creciente desafección ciudadana respecto de la democracia representativa y, en consecuencia, a re-legitimar unas formas de gobierno que en lo sustancial siguen inhabilitando a los ciudadanos en la toma de decisiones.

Este libro se articula en cinco partes claramente diferenciadas y trece capítulos. Tras un primer capítulo introductorio de Joan Font que diserta sobre los interrogantes y dilemas actuales de la participación ciuda-

dana, sobre las nuevas oportunidades que la han hecho re-emergir y las condiciones necesarias para su desarrollo futuro; una Parte I del libro aborda en dos capítulos la necesidad para los regímenes democráticos de innovar en los procesos participativos y el desafío que ello representa. El trabajo de Joan Subirats: «Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas», invita a una nueva mirada sobre la democracia a la que se aproxima estableciendo los dos principales retos que tiene su consolidación. Por un lado, la demostración de que la participación puede incrementar la eficiencia, y la necesidad, en consecuencia, de hacer complementarios ambos aspectos; por otro, la necesidad de explorar nuevos instrumentos y procedimientos de participación que eviten los peligros que los propios sistemas democráticos incuban contra la democracia sustantiva (soluciones autoritarias y tecnocráticas). De hecho, como argumentará el autor, la mejora de la educación, el mejor acceso a la información y el desarrollo de las nuevas tecnologías incrementan la capacidad de los ciudadanos para acceder a las habilidades de la política y permiten estas nuevas miradas sobre la profundización de la democracia. Mientras, en un tercer capítulo de Quin Brugué y Raquel Gallego: «¿Una administración pública democrática?», se apuesta por la democratización interna de la administración pública como manera ineludible para incrementar la calidad de la democracia, poniendo de relieve la necesaria articulación entre la *democratización de la política* y la *democratización de la administración*. Para que esto sea posible los autores plantean dos condiciones: en primer lugar, la participación debe desplazarse «de la política a las políticas» y, en segundo lugar, «de la universalidad a la red». Es decir, la primera condición precisa de una asociación dialogal fuerte entre la participación en la política y la participación en las políticas, en definitiva, en una concreción de las políticas que sea aprensible por los ciudadanos; de su lado, la segunda condición, pone el acento en promover una administración inclusiva capaz, no solo de desarrollar colaboración interna, sino también colaboración externa, al motivar la participación y la relación entre los diversos actores interesados generando una red dialogal.

La segunda parte del libro afronta ya, en dos artículos, el análisis de las nuevas experiencias participati-

vas desarrollándolo en una perspectiva de estudio de casos. El cuarto capítulo: «La democracia local: un mapa de experiencias participativas», de Joan Font y Ricard Gomà, aporta en su primera parte una panorámica tipológica de las experiencias de participación ciudadana en el ámbito local desde una perspectiva internacional; mientras, que en una segunda parte emprende los mecanismos y modelos de participación ciudadana en los municipios españoles distinguiendo entre innovaciones de base asociativa (cuando los procedimientos sólo posibilita el acceso a los ciudadanos organizados), de base personal (cuando los procesos participativos permiten el acceso a los ciudadanos), de base mixta (cuando los procedimientos incluyen de forma simultánea y compatible las dos anteriores). Al respecto se aporta un interesante cuadro tipológico de las experiencias participativas que al considerar el tipo de base según su carácter territorial o sectorial (en el caso de la participación de base asociativa), y según su carácter intensivo y extensivo (en el caso de la participación de base personal); y, a su vez, cruzándolo con el momento del proceso de la participación (en el diagnóstico, en la formulación de políticas y en la gestión de equipamientos y servicios) se construye una amplia batería de las experiencias participativas que dan pie a un análisis de las pautas de implantación de las innovaciones democráticas en los municipios españoles. De su parte, el capítulo de John Stewart: «De la innovación democrática a la democracia deliberativa», se centra en el caso británico, quizá el más relevante en cuanto a cantidad y diversidad de experiencias en Europa, desarrollando especialmente la perspectiva deliberativa de la innovación democrática, los diversos métodos y procedimientos que se han aplicado en el Reino Unido, tales como los Jurados Ciudadanos, los Grupos Temáticos, las Encuestas Deliberativas, las Asambleas Ciudadanas, los Fóruns Temáticos, etc., concluyendo con la formulación de los principios que deben aplicarse si realmente se apuesta por una Democracia Deliberativa.

A partir de aquí, las siguientes secciones del libro se orientan a desarrollar la naturaleza de los procedimientos participativos en función de la pauta de protagonismo de los principales actores potencialmente implicados en la participación ciudadana. Un primer

bloque se dedica a las experiencias basadas en organizaciones, un segundo bloque se centra en las experiencias basadas en los ciudadanos individuales y, finalmente, una tercera sección desarrolla los mecanismos de carácter mixto que combinan los dos anteriores. Se inicia la tercera parte con un artículo de Clemente Navarro: «Límites y contingencia de la democracia asociativa: gobierno municipal y asociaciones cívicas en Italia y España (1960-1995)», donde se intenta mostrar como la inclusión de los ciudadanos en las decisiones públicas se ve mediada por *factores de carácter institucional*. Para ello se apoya en un trabajo empírico de carácter comparativo entre dos ciudades españolas (Córdoba y Málaga), y dos ciudades italianas (Bologna y Vicenza), a través del cual intenta reseñar como la oferta municipal de oportunidades de participación tenderá a presentar cierto *sesgo participativo* por el que se favorecerá, en un contexto competitivo marcado por el acceso restringido a los recursos municipales, a aquellas asociaciones con mayor capacidad de movilización y más afines ideológicamente a los partidos políticos instalados en el gobierno municipal que intentarán así instrumentalizar los procesos participativos para su propia reproducción en el gobierno.

Los otros dos artículos que completan en esta tercera parte se centran en la amplia experiencia participativa sobre «consejos consultivos» en la ciudad de Barcelona. El capítulo VII realizado por Quin Brugé, Joan Font y Ricard Gomà realiza un balance de estos consejos, sean sectoriales o territoriales, considerando sus aspectos diferenciadores en la calidad de la participación (de participación limitada, de participación estándar, y de participación innovadora) para establecer como conclusión que éste tipo de ámbitos de participación deben incorporar la perspectiva de la toma de decisiones por parte de los actores participantes, y no en convertir a éstos en sujetos meramente informados o consultados. En consecuencia, no se deberían entender a estos consejos consultivos como instrumentos de domesticación del tejido asociativo expulsando su perspectiva reivindicativa, por el contrario, se trata de canalizar la energía reivindicativa orientándola hacia un diálogo colectivo. Por último, el VIII capítulo firmado por Sebastián Sarasa y Jordi Guiu, se dedica a estudiar pormenorizadamente el

caso de un consejo municipal emblemático por su impacto operativo en la ciudad de Barcelona, como es el de Bienestar Social, que ha sido capaz de ofrecer valiosas enseñanzas de orden práctico en cuanto al plus de *legitimidad democrática* que en ésta experiencia han adquirido las políticas municipales, en cuanto a la mayor *eficiencia* aportada por sus actuaciones y en cuanto al plus de *governabilidad*, al mejorar e incrementar el marco de concertación y negociación entre los diversos actores.

La cuarta parte se caracteriza por agrupar tres artículos sobre experiencias basadas en los ciudadanos individuales, todavía cuantitativamente poco relevantes pero de una naturaleza innovadora que las hace muy llamativas. El primero de ellos de Jordi Sánchez: «Internet como instrumento de participación», no solo pone de relieve la centralidad que están jugando las nuevas tecnología de la información en la emergencia de nuevos sujetos activos y en la articulación de los nuevos movimientos sociales y de nuevas redes ciudadanas, sino que también se descubre como instrumento que puede mejorar las relaciones entre los gobiernos y los ciudadanos. Particularmente se pone el acento en la mejora en los accesos a la información, pero también abre posibilidades, aún muy incipientes, de intervención y control político sobre los parlamentos y los gobiernos. Los otros dos capítulos se destinan a una misma figura participativa: los consejos o jurados ciudadanos, analizándose el caso español en el artículo de Joan Font y Lucía Medina: «Consejos ciudadanos en España: ¿un despilfarro europeo?»; y el caso británico en el artículo de Clare Delap: «Jurados ciudadanos en el Reino Unido». Con una lógica en gran medida equivalente a los jurados del ámbito judicial los Consejos o Jurados ciudadanos básicamente reúnen en un proceso de información, debate, deliberación y decisión a un número limitado de ciudadanos escogidos aleatoriamente, aunque respetando una representatividad de la estructura sociodemográfica (género, edad, etc.), que finalmente deciden sobre alguna actuación o política pública que afecta al universo ciudadano del que se extraen. El trabajo de Font y Medina, tras analizar los aspectos positivos y las críticas vertidas contra esta fórmula participativa, concluyen en la utilidad que tienen los Consejos Ciudadanos para una mayor y mejor participación de los ciudadanos al desarrollar capacidades,

comunicación y mutuo aprendizaje de los actores que intervienen. De su lado, el artículo de Delap tras detallar las razones fundadas que llevan a la creciente implantación de este modelo en Reino Unido, describe algunas de las experiencias prácticas más significativas que le llevan, finalmente, a extraer algunas enseñanzas significativas de estos procesos.

La quinta y última parte del libro dirige su atención a las fórmulas participativas que trabajan de forma compartida la democracia asociativa y la participación directa de los ciudadanos no organizados. Los dos mecanismos participativos que se desarrollan en esta sección ocupan en estos momentos una centralidad evidente entre los procesos participativos. Se trata de las Agendas 21 Locales, desarrolladas por mandato de la Conferencia de Río de Janeiro en 1992 como fórmula para implicar a los municipios en el desarrollo sostenible; y de los emblemáticos Presupuestos Participativos, cuyo origen hay que buscarlo en la ya mítica ciudad de Porto Alegre. El primero de los artículos: «La participación pública en los procesos de Agenda 21 Local», cuyos autores, Nuria Font y Joan Subirats, ponen de relieve el carácter procesual de este instrumento que potencialmente debe incluir variados métodos y técnicas combinadas de participación. Su complejidad puede variar según los municipios, tal y como analizan, pero cabe destacar el campo abierto a la participación desde las estrategias de sostenibilidad, las cuales necesitan para su operatividad de la interactividad entre actores públicos y no públicos. De su parte, el capítulo XIII: «Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones en torno a los presupuestos participativos», realizado por Ricard Gomà y Óscar Rebollo, aborda el que podemos considerar como «buque insignia» de las innovaciones participativas: los presupuestos participativos, analizando en primer lugar de forma rigurosa dos de las ciudades consideradas iniciadoras de este proceso a principios de la década de los noventa: Porto Alegre y Belo Horizonte (Brasil). Análisis comparativo que lleva a considerar la enorme variedad de matices y herramientas aplicables en los presupuestos participativos, unos haciendo más énfasis en la democracia asociativa, otros en la democracia directa, unos más en la perspectiva territorial, otros más en la perspectiva sectorial, pero todos ellos combinando de una u otra manera diferentes ingredientes. Completan el estudio

de estas ciudades con una referencia a los municipios españoles y catalanes que de forma incipiente adoptan este instrumento y que a día de hoy, y en un período de tiempo relativamente breve, se han incrementado tanto en número como en complejidad.

Cierra el libro un último capítulo de conclusiones de Ismael Blanco y Joan Font, haciendo un esfuerzo integrador de la complejidad desarrollada a lo largo de todo el libro y realizando un balance de la batería de las nuevas experiencias participativas protagonistas de

este trabajo; así como la puesta en evidencia de las tensiones generadas entre la democracia representativa y la democracia participativa, los riesgos y los retos que el todavía corto, pero prometedor, recorrido de estas experiencias ponen de relieve, tales como los dilemas sobre la legitimidad, la representatividad o las condiciones necesarias para que estas innovaciones participativas calen en la democracia contribuyendo a incrementar notablemente su calidad.

Julio ALGUACIL GÓMEZ

FEINSTEIN, O. N. y PICCIOTTO, R., eds.

Evaluation and Poverty Reduction

New Brunswick: Transaction Publishers. 2001.

La Evaluación y la Reducción de la Pobreza fue el tema de la tercera Conferencia bianual del Banco Mundial sobre Evaluación y Desarrollo, que se llevó a cabo en junio de 1999 en Washington D.C. La Conferencia fue patrocinada por dos departamentos del Banco Mundial: el Departamento de Evaluación de Operaciones (OED, en sus siglas en inglés) y el Instituto del Banco Mundial (WBI). En ella participaron más de 250 representantes de la comunidad internacional de evaluación del desarrollo, incluyendo académicos prestigiosos (entre ellos, el Premio Nobel Jim Heckman) y expertos de organismos de cooperación bilateral y multilateral y agentes de la sociedad civil.

Los participantes debatieron sobre las lecciones aprendidas en las evaluaciones de los programas de reducción de la pobreza, sobre las formas de mejorar las metodologías utilizadas, y sobre «partenariado», apropiación y participación en la evaluación, entre otras cuestiones. Además, se exploraron los desafíos para la evaluación de programas de reducción de la pobreza, tanto en lo relativo a metodología como en lo que se refiere al establecimiento de prioridades.

El presidente del Banco, James D. Wolfensohn, en el prefacio, expone claramente cuál es el contexto en el que se inscribe la Conferencia: las evaluaciones son un

aspecto central de cualquier actuación que intente reducir la pobreza, no sólo para conocer los resultados de lo que se está haciendo, sino para que los planificadores y gestores puedan aprender de ellas y lograr que las actuaciones futuras tengan un mayor impacto y consigan sus objetivos en forma más eficaz y eficiente.

Este libro nos da acceso a las ponencias presentadas en esta interesante Conferencia, y a un resumen de las intervenciones que tuvieron lugar tras cada una de ellas. Además de una introducción, del editor Osvaldo N. Feinstein, el libro se divide en diez secciones, agrupando las diversas intervenciones: (i) La evaluación como una macro perspectiva; (ii) cuestiones metodológicas de la evaluación; (iii) evaluación participativa: costos y beneficios; (iv) crecimiento de la reducción de la pobreza; (v) intervenciones sectoriales y a nivel micro; (vi) fondos sociales y redes de seguridad; (vii) desarrollo de la eficacia en salud, nutrición y servicios a la población; (viii) prevención de crisis; (ix) inclusión social y sociedad civil y (x) conclusiones.

El libro constituye un valioso aporte a la bibliografía sobre Evaluación y Desarrollo.

Verónica VIÑAS CHIAPPINI