

## **Reforma de la Administración Pública: Conocimientos Confiables y Experiencia Internacional**

**Christopher Pollitt**

Profesor de Administración Pública, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Erasmus de Rotterdam, Países Bajos.

**Documento de apoyo a la presentación ante el Foro Global sobre el Gobierno de la OCDE, realizado en la Facultad de Ciencias Económicas de Londres del 2 al 3 de diciembre de 2002. Este acontecimiento fue apoyado por el Comité de Coordinación de la OCDE para las Relaciones con los no Miembros (CCNM) y la Dirección de la OCDE para el Gobierno Público y el Desarrollo Territorial (GOV, por sus siglas en inglés).**

## REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: CONOCIMIENTOS CONFIABLES Y EXPERIENCIA INTERNACIONAL

### Aprender qué es lo que funciona

En este documento quisiera abordar algunas preguntas fundamentales en lo concerniente a la naturaleza del conocimiento acerca de la Reforma de la Administración Pública, y de manera especial, quisiera hablar sobre qué tan *transferible es esta reforma entre países y contextos*. El punto principal sobre el que trataré es que el conocimiento de lo que funciona y lo que no funciona tiende a ser muy dependiente del contexto. Es decir, una técnica o una estructura organizacional que tiene éxito en un lugar, puede fracasar en otro. No existe un estuche de herramientas generales que se puede transferir de una jurisdicción a otra, en todo el mundo, con la confianza de que todo el tiempo funcionará bien. Esto quiere decir que tenemos que considerar con mucho cuidado los contextos y los ‘términos o condiciones del intercambio’ cada vez que deseemos tomar prestada una idea de buena administración de algún otro sitio.

No obstante, este documento no es un manual de ‘cómo hacer las cosas’. Más bien, es una serie de reflexiones sobre la naturaleza del ‘negocio’ de la Reforma de la Administración Pública, aprovechando la literatura académica existente y buscando identificar áreas en las que pareciera ser deseable hacer un mayor trabajo o investigación.

### La creciente prominencia del ‘negocio’ de la Administración Internacional

En una ocasión, cuando me encontraba en Helsinki en una misión de asesoría para el gobierno finlandés, el que en ese entonces era el Ministro de Administración Pública me preguntó si es que yo creía que Finlandia debiera copiarse el “Modelo de Nueva Zelanda”. Resulta que ninguno de los dos estaba a favor de la idea, pero la importancia de esto radica en que se haya hecho siquiera la pregunta. Por otro lado, el Modelo Británico de agencias ejecutivas de los Sigüientes Pasos ha sido exportado a, entre otros, los Países Bajos, Tanzania, Jamaica y ahora, al Japón (Pollitt y otros, 2001; Pollitt y Talbot, 2003). Los alemanes tomaron prestado el Modelo Tilburg de gobierno local danés para su respectivo uso en sus autoridades locales. Las oficinas nacionales de auditorías por toda Europa Occidental han compartido información sobre cómo realizar la auditoría del desempeño (Pollitt y otros, 1999) y los gobiernos han intercambiado ampliamente información sobre la contabilidad sobre valores devengados. Lo mismo ha ocurrido con la idea de reestructurar los servicios de recaudación de impuestos como agencias autónomas, que fuera iniciada en Bolivia y Ghana a finales de la década de los años 80 y que para el año 2001 había sido difundida a por lo menos 15 países en desarrollo (Taliercio, 2003). Por su parte, la Escuela Nacional de Administración Pública Brasileña, ENAP, le debe mucho a la famosa ENA francesa –y así sucesivamente.

Obviamente, tal tráfico internacional no es nada nuevo. La historia de la Reforma de la Administración Pública indica que a menudo, incluso las constituciones de los países se toman prestado. Así, algunos elementos de la constitución de los Estados Unidos viajaron a Alemania Occidental y posteriormente, a España y Hungría. En el Brasil, la

modernización de los años 30 incluyó la importación de ideas de administración científica estadounidenses a través del Departamento Administrativo del Servicio Civil (DASP) (Rinne, 2001). De igual modo, el Japón del Siglo XIX se tomó prestado de manera sistemática y muy sagaz, de varios modelos de servicio público europeos (Westney, 1987).

### Preguntas académicas selectas relacionadas con la transferencia internacional de tecnologías de administración

A pesar de la ola actual de préstamos internacionales y de su larga historia, en realidad, a tales préstamos se les ha dedicado muy poca atención académica. [Esta observación se califica parcialmente, pero sólo de manera parcial, en el Apéndice Una nota a pie de página en la literatura]. La amplia mayoría de la erudición de la administración pública ha estado, y continúa estando, confinada a una jurisdicción. *No obstante, la cantidad relativamente limitada de trabajo que se ha realizado sobre las transferencias internacionales de la tecnología de la administración ya muestra que tales transferencias son no sólo complejas sino problemáticas.* Para decirlo brevemente, el hecho de importar una tecnología de administración de un país a otro es riesgoso y volátil. Algunos observadores creen que uno de los resultados más comunes es la ‘transferencia inapropiada o precipitada’ (Stone, 1999, Pág. 54). Otros observan sobre la frecuencia en que la importación es ‘traducida’, ‘corregida’, ‘transformada’ o ‘globalizada’ durante el proceso de adquisición. A menudo, las transferencias resultan o en fracasos o en una metamorfosis sustancial de la tecnología misma –para bien o para mal, la tecnología se convierte en algo distinto.

Existen muchas preguntas interesantes que se pueden hacer con respecto a este fenómeno. Por ejemplo, algunos eruditos se han concentrado en identificar las condiciones que alientan o desalientan la exportación de políticas de la jurisdicción A la jurisdicción B (incluido un texto de fundamento escrito por Rose, 1993). Otros han intentado describir las redes institucionales que facilitan el flujo de ideas (Halligan, 1996; Premfors, 1998). E incluso otros, han explorado la mejor manera de teorizar el transplante (De Jong y otros, 2002). Pero éstos no son los aspectos sobre los que me quiero concentrar aquí. Mi preocupación principal tratará con la pregunta relacionada con las condiciones que favorecen una *transferencia exitosa*. Intentaré identificar algunas de las variables que parecen ser probables de tener influencia en el hecho de que una tecnología importada logre las expectativas que se encuentran adheridas a la misma o que no lo haga.

### Eso se ve muy bien - ¿Tal vez debiera tener una?

Empecemos con una postura ingenua y a partir de ella construyamos hacia el exterior. ¿Podría ser tal vez que la razón por la que no se ha realizado mucho trabajo académico sobre el préstamo de técnicas de administración es que no existe ningún problema? ¿Podría no ser acaso que éste fuera un asunto bastante directo– como el elegir un coche nuevo por ejemplo? Digamos que yo veo que mi vecino tiene un coche nuevo, le pregunto al respecto y descubro que el mismo es más potente y más económico que mi

propio coche y me voy donde el distribuidor de los coches con mi chequera en mano y pronto me convierto en el orgulloso propietario de un coche de modelo nuevo y mejorado.

Observen algunos de los supuestos que se encuentran detrás de esta analogía:

- La tecnología que se transfiere es relativamente simple y bien entendida (un coche).
- La tarea a ser realizada es (de igual forma) simple y bien entendida (transporte desde A hasta B).
- La transferencia de conocimientos no toma mucho tiempo (el vecino y yo hablamos rápidamente sobre la velocidad, consumo de combustible, la comodidad y el precio).
- La compra es voluntaria – Yo elegí libremente y el vecino gustoso me ayuda dejándome dar una corta vuelta de prueba en su coche.
- Las relaciones entre los actores principales son simples – existe una transferencia diádica de conocimientos entre el vecino y yo, seguida de una transacción comercial igualmente diádica entre yo y el distribuidor de coches.

Y veamos un supuesto más:

- Compartimos el mismo idioma, de modo que podemos intercambiar información con facilidad y podemos verificar y confirmar fácilmente que es cierto que ambos compartimos los supuestos previos.

Al respecto de esto, yo sugiero que en el caso de muchas transferencias de reformas de la administración pública *pocos o ninguno de los supuestos previos se dan*. En los siguientes párrafos revisaré los supuestos, uno por uno y trataré de establecer las razones y las consecuencias de esta perspectiva.

### Tecnologías de administración simples y bien entendidas

Las tecnologías de administración que se transfieren a nivel internacional, a menudo son bastante nuevas. Las innovaciones son las que llegan a los titulares, ya sea a nivel político o a nivel profesional, y las que por lo tanto, llaman la atención de los posibles importadores, exportadores y empresarios de administración. Dichas tecnologías nuevas tienden a ser menos mejor entendidas que aquellas que han existido por mayor tiempo. Los daneses por ejemplo, iniciaron un proceso de adoptar el concepto de ‘agencias ejecutivas’, basándose explícitamente en el programa Próximos Pasos del Reino Unido, a principios de los años 90 – cuando el programa Próximos Pasos mismo se encontraba todavía en medio de su fase temprana y cuando probablemente, sus implicaciones completas se entendían sólo en parte. El NHS del Reino Unido lanzó dos proyectos grandes y costosos de Reingeniería de Procesos de Negocios (BPR, por sus siglas en inglés) sólo tres años después de que los estadounidenses, Hammer y Champy, llegaron a los titulares de las noticias empresariales con sus afirmaciones de haber inventado una técnica revolucionaria (Hammer y Champy, 1995). En ese momento, recién empezaban las malas noticias de la prensa que posteriormente recibiría la BPR.

De manera más general, muchas de las tecnologías de administración que recientemente han sido objeto de transferencias internacionales no son nada simples. La Contabilidad

según Valores Devengados, la Reingeniería del Proceso de Negocios (BPR), la Administración de Calidad Total (TQM, por sus siglas en inglés), las agencias autónomas, los análisis del efecto regulador, la evaluación – cada una de éstas es muy compleja, tiene efectos simultáneos en muchas partes distintas de las organizaciones que las adoptan, y, en la mayoría de los casos, y también en otras organizaciones con las que las organizaciones básicas tienen tratos. Ninguna de estas tecnologías ampliamente intercambiadas es nada simple ni estandarizada. Por ejemplo, la investigación ha demostrado de manera convincente que la TQM no es una técnica única sino más bien un amplio enfoque, que incluye dentro de sí mismo muchas disputas y diferencias (Kogan y Joss, 1995; Zbaracki, 1998). De igual modo, las agencias autónomas han tomado una variedad de formas fantástica en distintos países (Pollitt y otros, 2001; Pollitt y Talbot, 2003). La Contabilidad según Valores Devengados contiene dentro de sí misma muchas opciones significativas y sólo un observador poco conocedor supondría que las cifras generadas por la contabilidad según valores devengados en Nueva Zelanda podrían compararse directamente con aquellas de, digamos por ejemplo, el Reino Unido o Suecia. En su estudio pionero de las lecciones aprendidas en políticas públicas, Rose (1993) de manera persuasiva argumentó que cuanto más simple fuera el modelo de causa y efecto, más probable era que la transferencia fuera más simple. Sin embargo, los ejemplos anteriores muestran que tal simplicidad podría ser menos común.

Tampoco es un asunto de sólo complejidad y variación. Menos ampliamente reconocido, pero igualmente importante, no es poco usual que exista una falta de unanimidad en lo que respecta a la manera en que realmente funcionan estas técnicas. ¿Cómo, exactamente, producen los efectos beneficiosos que se supone producen? – ¿cuál es la cadena de lógica clave? Una vez trabajé en la evaluación de un proyecto de BPR importante en un gran hospital, donde uno de los líderes del proyecto era un graduado reciente y entusiasta de un seminario de Mike Hammer (Hammer y Champy, 1995). Pronto se hizo evidente que las expectativas para la transformación variaban ampliamente dentro del mismo hospital. Algunos – los verdaderos creyentes del proyecto – pensaban que el riguroso trazado de mapas y luego la re-imaginación radical de los procesos clave lograría el adelanto que se buscaba. La técnica misma entregaría o produciría los bienes. Otros apoyaron el programa no porque creyeran en la BPR como tal sino porque pensaban, al estilo del Experimento de Hawthorne, que casi cualquier intervención externa liberaría la capacidad productiva innata del personal que nunca antes había estado tan directamente involucrado y en escala tan grande, en el cambio administrado. Incluso otros, entre ellos algunos doctores experimentados, estaban escépticos de las afirmaciones técnicas de la BPR, pero se dieron cuenta de que traería recursos extra y por lo tanto, trataron de usarlo como un vehículo para financiar esquemas favoritos a los que habían estado nutriendo durante mucho antes de que se aparecieran los consultores de administración. Entonces, todos estos grupos pensaron que el proyecto de la BPR se podría utilizar para mejorar el desempeño del hospital, pero todos ellos diferían de manera fundamental en lo que se refiere al cómo y por qué se llevaría a cabo la mejora.

En breve, la analogía de adquirir un coche, u otra tecnología principalmente mecánica no encaja de ninguna manera.

### Tareas de administración simples y bien entendidas

Entonces, la pregunta no es sólo acerca de la complejidad de la *importación* sino también sobre la *complejidad de la tarea y del contexto* dentro del cual se introduce la nueva tecnología de administración. Existen por lo menos dos dimensiones de esta segunda fuente de complejidad. En primer lugar, está la claridad (o la falta de ella) del (los) objetivo(s) de la política inmediata. En segundo lugar se encuentra el contexto institucional y cultural en el cual se encuentra operando la política. Cada uno de ellos amerita cierta discusión.

Los estudiosos del proceso de políticas han notado desde hace mucho tiempo que los objetivos de a política, a menudo son ‘múltiples, están en conflicto y son vagos’. A veces, esto es cierto también en el caso de la reforma de la administración. Al estudiar el proceso de autonomización de las agencias públicas en los Países Bajos, van Thiel descubrió que los políticos habían ofrecido una variedad de razones para las reestructuraciones, pero con mucha frecuencia no habían especificado objetivos de ningún tipo (van Thiel, 2001). Por lo ordinario, existe ambigüedad en lo que respecta a si es que el objetivo de máxima prioridad es ahorrar dinero, mejorar la calidad del servicio para los usuarios del servicio o hacer que el servicio sea más eficaz desde el punto de vista del gobierno. El procedimiento normal es que los promotores de la reforma afirmen que se lograrán *todos* estos efectos, rechazando o ignorando la idea de que podría haber algún tipo de ventaja relativa entre ellos (Pollitt y Bouckaert, 2000, Capítulo 6). En tales situaciones es muy probable que haya cierta ambigüedad con respecto al ‘éxito’ de una transferencia de tecnología de administración, porque en primer lugar, no está muy claro cuál se suponía que fuera el objetivo clave.

Es probable que la segunda fuente de complejidad sea aún una amenaza más directa para las transferencias exitosas de tecnología de la administración entre diferentes países. Se trata de la internalización del ‘objetivo’ (el programa u organización específica en el país importador) en una red de relaciones más amplia y dentro de una cultura administrativa en particular. Las redes son ‘pegajosas’, de modo que no se puede abordar totalmente la meta en particular sin involucrar a otras organizaciones o programas ni entender las dinámicas existentes entre ellos. Así, por ejemplo, las relaciones entre una agencia del Reino Unido y la legislatura de ese país es muy diferente de la relación entre una agencia federal de los EE.UU. y la (mucho más fuerte) legislatura de dicho país, como descubrieron aquellos que trataban de establecer Organizaciones con base en el Desempeño (PBO, por sus siglas en inglés) estadounidenses a finales de los años 90. De modo similar, los intentos de establecer agencias orientadas al desempeño al estilo del Reino Unido en Tanzania encontraron dificultades en parte debido a la existencia de relaciones de enorme influencia ‘fuera’ de las agencias mismas, tales como la fuerza centralizada del sistema de gobierno presidencial y la grave inestabilidad presupuestaria de un país pobre, en desarrollo. (Pollitt y Talbot, 2003). Klein resume muy bien este punto cuando indica que:

‘el aprendizaje de políticas ...es tanto un proceso de auto-observación –de reflexionar sobre las características del país de uno ...como de ver la experiencia de otros’ (Klein, 1997, pp. 1269-1270).

Ignorar esta perspectiva más amplia podría llevar a tener problemas. Radaelli, en un análisis reciente de la difusión del Análisis del Impacto Regulator (RIA, por sus siglas en inglés) por toda Europa Occidental, observa que:

‘No existe duda alguna de que la mejor práctica y el establecimiento de referencias son mucho más populares que el aprendizaje de lecciones sensibles al contexto’ (Radaelli, 2002, Pág. 5).

Radaelli critica fuertemente el enfoque de las mejores prácticas, por lo menos cuando se usa de una manera descontextualizada (ver también Lynn, 1996, Pág. 105). Nos dice que a menudo, al RIA se le trata de esta forma, a pesar del hecho de que:

‘los problemas con los que se asocia al RIA difieren grandemente en distintos países. El RIA es un intento de atacar el problema de la competitividad en Australia. En México, el RIA se convirtió en una solución al problema de la competitividad en el proceso de liberalización e integración económica –a través del Tratado de Libre Comercio (TLC). Ciertamente fue una solución al problema de ‘reducción del estado’ en los inicios de la evaluación del costo del cumplimiento en el Reino Unido. Es un instrumento dirigido hacia la meta general de la simplificación y del “estado liviano” en Alemania y es una forma en la que los Estados Unidos tratan de lidiar con el problema de la legitimidad dentro de su sistema regulador’ (Radaelli, 2002, Pág. 5).

Se puede argüir que algunas tendencias contemporáneas en la administración pública hacen que la necesidad de abordar esta ‘perspectiva más amplia’ sea aún más grave. La popularidad floreciente –en muchos países—de asociaciones públicas / privadas o de asociaciones públicas / públicas significa que la introducción de un nuevo sistema de administración a una organización pública fácilmente podría tener un efecto directo en otras partes interesadas. Sucede lo mismo con la moda del ‘gobierno unido’ y los programas de ‘corte transversal (Pollitt, 2003).

Nuevamente, la analogía de comprar un coche u otra ‘pieza del estuche’ es engañosa porque subestima la posibilidad de que podrían haber varias perspectivas acerca de la naturaleza del trabajo que se debe hacer y porque ignora completamente la probabilidad de que en la práctica, el proceso en cuestión (en la analogía, conducir de A hasta B) estará íntimamente ligado a una gama de otras tareas y procesos.

### La transferencia de conocimientos es rápida, directa

En general, la Reforma de la Administración Pública es un proceso de múltiples etapas que toma considerable tiempo y que conlleva muchas repeticiones. Puede haber debate acerca de una tecnología específica, pero poca acción. Puede haber una decisión formal para adoptarla, pero la implementación podría ser poco entusiasta o incompetente. La implementación puede ser vigorosa y aún así, los resultados deseados podrían no surgir.

En cada una de las etapas pueden ocurrir tropiezos y desviaciones y por diferentes razones (Pollitt, 2001). Al principio, las tecnologías nuevas implementadas pueden parecer llenas de dificultades inesperadas, pero luego de un par de años de irse estableciendo, los objetivos a los que se apuntó originalmente se pueden lograr gradualmente. La analogía de comprar rápidamente una nueva máquina e inmediatamente ponerla a trabajar, ordinariamente, no funciona para el cambio organizacional en gran escala.

### La transferencia es voluntaria - Una libre elección

La transferencia de tecnologías de administración de un país a otro se ha convertido en un gran negocio. Los vecinos bien intencionados que no tienen ninguna otra intención que la buena vecindad parecen estar muy escasos hoy en día. Con mayor frecuencia encontramos transferencias llenas de consideraciones de prestigio, legitimidad, el ejercicio de la influencia o el deseo directo de ganarse un buen ingreso.

Algunas transferencias incluso tienen una dimensión pos colonial. Así, los gobiernos en el África Occidental ex francesa reciben asesoría de expertos de París. Los programas de creación de agencias en Jamaica y Tanzania se llevan a cabo con ayuda y dirección sustancial desde Londres (Pollitt y Talbot, 2003). No hay nada necesariamente malo en esto, pero sí significa que el importador está recibiendo asesoría de un vecino mucho más adinerado y más poderoso, que con frecuencia tendrá otros puntos en su agenda, además de la reforma de administración misma. Otro tipo de transferencias de tecnología a los países en desarrollo y en transición puede estar ligado con las condiciones para los préstamos y/u otras formas de asistencia de las organizaciones internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o la Unión Europea (Stiglitz, 2003). Ciertos países –Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido entre ellos– se enorgullecen de estar en la vanguardia de la reforma de la administración y envían a sus expertos por todo el mundo.

Sin embargo, podría no ser un enlace ex-colonial o una condición de un préstamo internacional lo que produce una inequidad en la relación entre el ‘asesor’ y el ‘importador’ sino más bien, la extensión de una comunidad de discurso particular a una posición de dominancia internacional. A principios y mediados de los años 90, el Servicio de Administración Pública de la OCDE, ya sea que fuese por accidente o por diseño, parecía inclinarse hacia el papel de ser el vocero global de un modelo ‘anglosajón’ de reforma de la administración particular (Halligan, 1996; Pollitt y Bouckaert, 2000; Premfors, 1998). La norma se convirtió en un programa continuo de cambio al estilo de NPM y esta agenda se estableció como aquella alrededor de la cual se llevó a cabo el mayor debate. Ésa, supongo yo, fue la razón por la que el ministro finlandés me preguntó acerca del modelo de Nueva Zelanda – sus funcionarios en ese entonces eran miembros activos de PUMA y obedientemente, llevaron ideas anglosajonas a Helsinki para la evaluación local y su posible préstamo.

Hace más de veinte años, Powell y DiMaggio propusieron una explicación teórica sobre la convergencia de formas organizacionales en ámbitos o campos particulares hacia un



tipo común (Powell y DiMaggio, 1991). Posteriormente, la idea de ellos sobre el ‘isomorfismo institucional’ ha sido usada de manera muy amplia para explicar tendencias tanto en los sectores públicos como en los privados (por ejemplo, Pollitt, 2001). De manera interesante para nuestra preocupación actual con las transferencias internacionales, ninguno de los tres mecanismos de convergencia propuestos por Powell y DiMaggio conlleva el copiado simple y voluntario dirigido exclusivamente al mejor desempeño. El primer tipo, el isomorfismo coercitivo, ocurre cuando una organización adopta una nueva forma porque alguna autoridad superior o dominante la presiona para que lo haga. Un buen ejemplo de esto sería la insistencia de la Primer Ministro Margaret Thatcher en hacer propuestas competitivas obligatorias para el gobierno local y el Servicio Nacional de la Salud. En el campo internacional, algunas de las reformas en el mundo en desarrollo se hacen claramente a insistencia de las organizaciones donantes de ayuda, tanto nacionales como internacionales. El segundo tipo, el isomorfismo mímico, ocurre cuando, bajo condiciones de incertidumbre con respecto a lo que podría ser lo mejor para hacer, una organización llega a la conclusión de que el curso de acción más seguro es copiar lo que ha sido hecho por algunas organizaciones aparentemente exitosas o de alto estatus en su campo. Esto debiera conferir legitimidad, incluso si no mejora el desempeño – y uno siempre tiene la defensa que se está imitando lo mejor. El tercer tipo, el isomorfismo normativo, ocurre ordinariamente cuando alguna entidad profesional u otras organizaciones que establecen los estándares, decretan que procesos particulares se deben organizar de una manera especial. Así, los hospitales organizan un cierto tratamiento de forma similar porque esto es lo que recomiendan los institutos nacionales o las facultades de medicina. En el mundo de la administración pública, las empresas consultoras internacionales pueden difundir una tecnología en particular de la misma manera en que el viento esparce las semillas del sicómoro (Powell y DiMaggio, 1991, Pág. 70).

Lo fundamental de la teoría del isomorfismo institucional es que amplía el ámbito de los motivos a través del cual las transferencias internacionales pueden resultar más allá de la simple buena voluntad o, ciertamente, de un empuje sincero para lograr la mayor eficacia. Los importadores pueden no ser actores racionales - o, en cualquier caso, pueden ser no sólo actores racionales. El copiado puede ocurrir debido a presión externa que se ejerce sobre el gobierno importador, porque parece la manera más segura de legitimar la reforma o simplemente porque alguna pieza particular de la tecnología de la administración se ha convertido en ‘la norma’ en redes internacionales pertinentes.

#### La transferencia es diádica – Hay un ‘Importador’ y un ‘Exportador’

Las transferencias internacionales *pueden* ser diádicas, pero a menudo, las relaciones son bastante más complicadas. Ciertamente, los gobiernos proclaman sus propias historias de éxitos directamente a otros gobiernos, pero la creciente red de conferencias y seminarios internacionales en los que se intercambian ideas acerca del ‘buen gobierno’ ‘establecimiento de referencias’ y ‘mejores prácticas de administración’ incluyen a otros tipos de ‘jugadores o actores’ además de los servidores civiles nacionales que actualmente se encuentran en servicio. Ente estos otros actores se encuentran:

- El personal de organizaciones internacional y supranacionales tales como el Banco Mundial, la OCDE o la Comisión Europea. Estas instituciones nodales reúnen a representantes del gobierno nacional (y a veces del gobierno local) en *foros* dedicados específicamente a mejorar las tecnologías de administración y las mismas participan en roles de asesoría y de proselitismo.
- Los consultores de administración, a quienes ordinariamente se contrata para trabajar como asesores expertos en casos específicos de la transferencia de tecnología o para informar a los foros de deliberación sobre los últimos desarrollos en el sector privado.
- Los servidores civiles recientemente jubilados, quienes con frecuencia se encuentran en situación de viajar ampliamente para asesorar a otros gobiernos, a pesar de estar ya jubilados.
- Algunos eruditos académicos – existe una banda limitada, pero creciente de académicos que se encuentran ‘en los libros’ de los gobiernos nacionales y agencias internacionales y a los que ordinariamente se llama para que formen equipos de asesoría para los países importadores o simplemente, para que desempeñen su papel mediante la provisión de mayores contribuciones o aportes ‘académicos’ en los seminarios o conferencias internacionales (Talbot y Caulfield, 2002 es un ejemplo de este tipo de trabajo).

En la práctica, la transferencia de tecnología de administración de un país a otro es más bien rara vez el trabajo de un solo asesor (de cualquiera de los grupos antes mencionados). A menudo, será un esfuerzo de equipo, con equipos de profesionales compuestos de alguna mezcla de miembros de las categorías antedichas. En el mejor de los casos, tales equipos pueden ser lugares estimulantes para trabajar – una mezcla fructífera de experiencias y perspectivas. En el peor de los casos, los distintos motivos y estilos cognoscitivos de los varios tipos de asesores pueden llevar a la mutua irritación y a la incoherencia o la superficialidad de la asesoría que ofrece el equipo.

La mayoría de este tipo de equipos tendrá una persona de contacto designada en la administración de la jurisdicción de importación. Algunos equipos incluirán realmente a un nativo del país importador como miembro pleno del equipo. Éste puede ser un papel fundamental. Como se indicó más arriba, entender el contexto nacional –las redes y las dependencias institucionales locales y la cultura político-administrativa del país anfitrión– puede muy bien ser esencial para las posibilidades de una transferencia exitosa. Poner en práctica la GCT en una agencia rusa que otorga licencias de conductores es muy poco probable que sea lo mismo que implementar la GCT en un hospital sueco. Sin contar con la asesoría apropiada acerca de la situación local, incluso el equipo más experto puede meterse en dificultades con facilidad. No obstante, aun cuando se cuenta con dicha asesoría, las cosas todavía pueden errar el objetivo. La persona encargada del enlace local crucial o el miembro del equipo ¿tiene su propia obsesión o una queja y porfiar en reiterarla? ¿Cómo puede el resto del equipo asegurarse de la calidad de la ‘información interna’ que le están proveyendo?

A modo de resumen, las transferencias internacionales de tecnología de administración rara vez se logran sobre la base del método ‘de mí para ti’. Con frecuencia involucran a representantes de varias organizaciones o disciplinas distintas que se juntan con el

propósito de formar un equipo y de quienes se espera que trabajen como equipo. A menudo, el acceso al conocimiento local es vital y a veces, difícil. Una transferencia de este tipo no es asunto de hacer un folleto de impresión a colores y brillante ni de una breve presentación de diapositivas por computadora – la transferencia es, en sí misma, un proceso complejo, que necesita una buena administración.

### Existe un idioma compartido entre el importador y el exportador

La mayoría de las personas que han estudiado o tomado parte en transferencias internacionales de políticas y tecnologías tienen muchas anécdotas que contar acerca de malentendidos embarazosos o graciosos que han surgido a consecuencia de que se usa más de un idioma. Las palabras son resbalosas y aun cuando todo el material se traduzca a un solo idioma, para los hablantes no nativos de un idioma, los términos clave todavía pueden llevar connotaciones distintivas asociadas con experiencias en su país de origen. En mi propio trabajo comparativo sobre las agencias ejecutivas me quedé impresionado de cómo, incluso entre los daneses, suecos y finlandeses –casi todos ellos con dominio del idioma inglés– el término ‘agencia’ en sí mismo evocaba diferentes juegos de expectativas, a menudo significativamente distintas de aquellas de los británicos que estaban acostumbrados a las agencias del estilo ‘Próximos Pasos’ (Pollitt y otros, 2001).

Definitivamente, esto no es un asunto trivial y su importancia resulta amplificada por el hecho de que lo que se intercambia internacionalmente no es ordinariamente, la práctica misma, sino las palabras que describen la práctica:

‘Los reformadores pueden aprender acerca de las reformas que van a imitar mediante informes escritos, en cortas visitas durante las cuales les dan charlas sobre la experiencia de un país con las reformas o de manera más indirecta, cuando los consultores o los investigadores les cuentan acerca de las iniciativas de cambio en otros lugares. Entonces, lo que se está difundiendo no es la práctica como tal sino los relatos de esta práctica’ (Sahlin-Andersson, 2001, Pág. 54).

### Comentarios de conclusión

En términos de la ciencia social mayoritariamente aceptada, parece que estamos en la etapa en la que reconocemos la complejidad de los temas importantes y hemos desarrollado algunos esquemas conceptuales amplios que nos ayudan a delinear lo que sospechamos resultarán ser variables independientes importantes. Estas últimas, las ‘variables candidatas’ incluyen:

- la similitud de las metas dentro de las jurisdicciones exportadoras e importadoras,
- la simplicidad o complejidad de la tecnología misma,
- la similitud institucional entre las jurisdicciones,
- su compatibilidad cultural.

Un número de estudios de caso ilustrativos subrayan la importancia de uno o más de estos factores para el éxito o el fracaso de la transferencia (ver por ejemplo De Jong y otros, 2003; Pollitt y Talbot, 2003). Los teóricos del ‘sendero de dependencia’ muestran

cómo la lógica de la similitud institucional y cultural puede influir en los costos de la reforma y en las probabilidades de éxito (Pierson, 2000). No obstante, lo que todavía no tenemos es mucho trabajo comparativo en el que se aplica el mismo marco conceptual a una serie de transferencias de administración para ver si algunas variables, en algunas circunstancias, surgen como más significativas que otras. En términos generales, es probable que las características *tanto* de la tecnología misma como del contexto institucional al que se está importando afecte el resultado (Manning, 2001; Pollitt, 2003), pero decir eso es sólo anunciar el primer paso en la construcción de un modelo.

A un nivel más básico también queda mucho trabajo que realizar a fin de operacionalizar algunos de los conceptos que hasta el momento han aparecido en la literatura de la transferencia de políticas. La compatibilidad cultural, por ejemplo, se menciona muy a menudo, pero ¿cómo la vamos a medir? ¿Qué técnica nos permitirá distinguir entre la situación A—en la que las diferencias culturales son sustanciales, pero pueden ser superadas y la situación B—en la que las diferencias son tan profundas que la transferencia en particular que se encuentra bajo consideración tendría muy poca probabilidad de éxito? Las obras principales en el campo de las culturas contemporáneas comparativas nos llevan a enfrentar cara a cara esta pregunta, pero todavía no nos dan el equipo intelectual para contestarla (ver por ejemplo, Hofstede, 2001; Hood, 1998).

Una vez que hayamos avanzado más con la operacionalización y con las comparaciones sistemáticas, podríamos empezar a tener alguna idea de las frecuencias relativas de los diferentes tipos de enfoque y de resultado. ¿Revisan los gobiernos normalmente su cartera de arreglos de administración actual, identifican áreas de debilidades y luego buscan la mejor opción en el mercado internacional? ¿O nos encontramos en un mundo más Kingdoniano, en el que fluyen corrientes de soluciones técnicas, con sus abogados en espera de que pase un problema apropiado para golpearlo y con la esperanza de tener un breve momento de atención política del cual puedan extraer la autoridad y los recursos necesarios para la acción (Kingdon, 1984, Wolman, 1992, Pág. 36)? Estudios de casos de transferencia parecen revelar la existencia de ambos tipos —el modelo del ‘comprador racional’ y el de la ‘lata de basura’ de la ‘compra por impulso’ cuando un problema especialmente irritante necesita una nueva ‘dosis’ de legitimidad. Lo que todavía no sabemos es cuál es la distribución entre estos dos extremos y si es que el creciente interés en las transferencias significa que está cambiando esta distribución.

Finalmente, debemos regresar al tema del conocimiento mismo de la administración. Con demasiada frecuencia, el supuesto no mencionado es que la ‘administración’ ahora es un campo de conocimientos suficientemente cierto e invariable que puede ser intercambiado a través de casi cualquier tipo de frontera —organizacional, legal, cultural, lingüística o topográfica. Los soldados del Banco Mundial o de Arthur Andersen o de la Oficina del Gabinete del Reino Unido bajarán y ayudarán al gobierno importador a construir un sistema de indicadores de desempeño o un sistema de administración financiera o una agencia de ingresos autónoma. Ellos ‘facilitarán el aprendizaje’, ‘crearán redes’, ‘compartirán la mejor práctica’. Los textos oficiales hacen parecer como si, al menos en principio, casi cualquier técnica puede ser transferida. Ciertamente, la categoría de las ‘tecnologías de administración que son específicas a este lugar y

momento y las cuales no *pueden* ser transferidas está *de hecho* vacía –simplemente no se hace referencia alguna a la misma. Al final de cuentas, ¿se pueden hacer ajustes indudablemente para satisfacer las diferencias institucionales y culturales del país importador? No obstante, muy rara vez se discuten las bases epistemológicas de este conocimiento de la administración que viaja tan lejos. Definitivamente, la posibilidad de que las tecnologías ampliamente utilizadas puedan contener fallas o contradicciones fundamentales no se encuentra en la agenda. Las diferencias culturales e institucionales están clasificadas como problemas a ser superados en vez de ser razones fundamentales para buscar soluciones diferentes y originadas en casa. [Aunque, por supuesto, existe una literatura crítica paralela que cuestiona el estado de esta experiencia: ver, por ejemplo, Power, 1996 en lo que se refiere a la auditoría; o Hood y Jackson, 1991 en lo que respecta a los ‘principios’ de la administración pública o Pollitt, 2003, Capítulo 7 en lo concerniente al recibo y entrega de asesoría en administración pública.]

Mientras tanto, van surgiendo senderos de carrera para los nuevos expertos. La llegada de la Internet y la facilidad de los viajes aéreos hacen posible que sus redes profesionales sean verdaderamente internacionales. La creación de un grupo especializado de expertos internacionales en administración pública y de una red de instituciones conectadas se encuentra progresando rápidamente. En consecuencia, la idea de soluciones creadas y plasmadas en el propio país para los problemas locales –el personal operativo local que trabaja pacientemente para mejorar su propia práctica– comienza a verse torpe y anticuada. En nuestro mundo globalizado de la administración, cada vez con mayor frecuencia, se supone que alguna persona en otro sitio ya debe tener una mejor solución, si sólo pudiéramos encontrar a dicha persona.

El mensaje de conclusión, es por lo tanto, uno de precaución con respecto a toda esta forma de ver o considerar las cosas. Los expertos internacionales pueden saber sobre la técnica, pero a menudo, saben poco acerca del contexto local y es posible que no sepan mucho sobre las funciones específicas involucradas. No obstante, el conocimiento funcional y el conocimiento contextual pueden ser tan importantes para el éxito o el fracaso de la reforma como lo es el conocimiento de la tecnología misma. Es sólo cuando combinemos la experiencia experta de la administración con el conocimiento funcional y el conocimiento contextual local que nosotros podremos tener la esperanza de cerrar la brecha de la implementación en la Reforma de la Administración Pública. En efecto, combinar estas tres corrientes de conocimiento es, en sí mismo, una tarea de administración de la más alta importancia.

#### Una nota a pie de página en la literatura

Como se indicó al principio de este documento, la literatura académica que aborda las transferencias internacionales de tecnología de administración pública es limitada (pero en crecimiento). No obstante, existen otras literaturas mucho más extensas que de igual modo podrían contener ideas relevantes. Entre ellas podemos mencionar, la literatura sobre la transferencia de políticas generales (por ejemplo, Dolowitz y March, 1996; De Jong y otros, 2003; Rose, 1993; Stone, 1999), el trabajo acerca de la difusión de innovaciones (por ejemplo, Halligan, 1996; Rogers, 1995) y los análisis de los modos de

propagación de las modas de administración (por ejemplo, Jackson, 2001, Pollitt, 2001). Obviamente, los entendimientos o las lecciones derivadas de la transferencia de tecnología de administración entre diferentes jurisdicciones *dentro* de un solo país también pueden demostrar ser muy pertinentes para el tema —incluso más complejo— de las transferencias entre países.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Dolowitz, D. y Marsh, D. (1996) 'Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature', Political Studies, 44, pp. 343-357.

Dolowitz, D. y otros (2000) Policy transfer and British social policy: learning from the USA?, Buckingham, Open University Press.

Halligan, J. (1996) 'The diffusion of civil service reform', pp. 288-317 in H. Bekke; J. Perry y T. Toonen (eds.) Civil service systems in comparative perspective, Bloomington e Indianapolis, Indiana University Press.

Hammer, M. y Champy, J. (1995) Reengineering the corporation: a manifesto for a business revolution (revised edition), London, Nicholas Brealey.

Hofstede, G. (2001) Culture's consequences: comparing values, behaviors, institutions and organizations across nations (2<sup>nd</sup> edition), Thousand Oaks, Sage.

Hood, C. y Jackson, M. (1991) Administrative argument, Aldershot, Dartmouth.

Hood, C. (1998) The art of the state, Oxford, Oxford University Press.

Jackson, B. (2001) Management gurus and management fashions, Routledge, London.

De Jong, M.; Lalenis, K. y Mamadouh, V. (eds.) (2002) The theory and practice of institutional transplantation: experiences with transfer of policy institutions, Dordrecht, Kluwer.

Joss, R. y Kogan, M. (1995) Advancing quality: Total Quality Management in the National Health Service, Buckingham, Open University Press.

Kingdon, J. (1984) Agendas, alternatives and public policies, Boston, Little Brown.

Lynn, L. (1996) Public management as art, science and profession, New Jersey, Chatham House.

Manning, N. (2001) 'The legacy of the New Public Management in developing countries', International Review of Administrative Sciences, 67, pp. 297-312.

Pierson, P. (2000) 'Increasing returns, path dependence and the study of politics', American Political Science Review, 94:2, pp. 251-267.

Pollitt, C. (2001) 'Clarifying convergence: striking similarities and durable differences in Public Management Reform', Public Management Review, 4:1, pp. 471-492.

Pollitt, C. (2003) The essential public manager, Buckingham, Open University Press (próximo).

Pollitt, C.; Girre, X.; Lonsdale, J.; Mul, R.; Summa, H. y Waerness, M. (1999) Performance or compliance? Performance audit and public management in five countries, Oxford, Oxford University Press.

Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2000) Public Management Reform: a comparative analysis, Oxford, Oxford University Press.

Pollitt, C.; Caulfield, J.; Smullen, A. y Talbot, C. (2001) 'Agency fever? Analysis of an international fashion', Journal of Comparative Policy Analysis, 3, pp. 271-290.

Pollitt, C. y Talbot, C. (eds.) (2003) Unbundled government, London, Taylor y Francis (próximo).

Powell, W. y DiMaggio, P. (1991) The new institutionalism in organizational analysis, Chicago, University of Chicago Press.

Power, M. (1996) The audit society, Oxford, Oxford University Press.

Premfors, R. (1998) 'Re-shaping the democratic state: Swedish experiences in a comparative perspective', Public Administration, 76:1, Primavera, pp. 141-159.

Radaelli, C. (2002) The politics of regulatory impact analysis in the OECD countries: best practice and lesson-drawing, documento presentado en el seminario de ESRC sobre Análisis del Efecto Regulador en Perspectiva Comparativa, CARR, LSE, 11 Marzo.

Rinne, J. (2001) Re-designing the state in Latin America: pundits, policymakers and organized labor in Argentina and Brazil, tesis doctoral presentada ante la Facultad de Política, Universidad de Princeton, EUA.

Rose, R. (1993) Lesson-drawing in public policy, Chatham, NJ, Chatham House.

Sahlin-Andersson, K. (2001) 'National, international and transnational constructions of New Public Management', pp. 43-72 in T. Christensen y P. Lægreid (eds.) New Public Management: the transformation of ideas and practice, Aldershot, Ashgate.

Stiglitz, J. (2003) 'Democratizing the International Monetary Fund and the World Bank: governance and accountability', Governance, 16:1, pp. 11-139.

Stone, D. (1999) 'Learning lessons and transferring policy, across time, space and disciplines', Politics, 19:1, pp. 51-59.



Talbot, C. y Caulfield, J. (2002) Hard agencies in soft states: a study of agency creation programmes in Jamaica, Latvia and Tanzania, A report for the Department for International Development, UK, Pontpridd, University of Glamorgan.

Taliercio, R. (2003) 'Revenue authorities in Africa and Latin America', chapter 14 in C. Pollitt y C. Talbot (eds.) Unbundling government, London, Taylor y Francis (próximo).

Van Thiel, S. (2001) Quangocratization: trends, causes and consequences, Aldershot, Dartmouth.

Westney, D. (1987) Imitation and innovation; transfer of western organizational patterns to Meiji Japan, Cambridge, Mass., Harvard University Press.

Wolman, H. (1992) 'Understanding cross national policy transfer: the case of Britain and the US', Governance, 5:1, Enero, pp. 27-45.

Wyatt, A. y Grimmeisen, S. (2001) Policy transfer and lesson drawing: towards a set of principles to guide practitioners, documento del Centre for Management and Policy Studies, UK Cabinet Office, London, agosto.

Zbaracki, M. (1998) 'The rhetoric y reality of Total Quality Management', Administrative Science Quarterly, 43, pp. 602-636.