

**RSP**

# Revista do Serviço Público

Ano 52  
Número 4  
Out-Dez 2001

**Gobernando para obtener resultados en un mundo globalizado y localizado**

*Anwar Shah*

**Auditoria de gestão e estratégia no setor público**

*Carlos Alberto Sampaio de Freitas*

**O desafio da efetividade na gestão de serviços urbanos**

*Moema Miranda de Siqueira e Vera L. Cançado*

**Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb)**

*Tereza Cristina Cotta*

**Los Modelos de Orientación Estratégica (MOEs): una adaptación del enfoque estratégico para el rediseño organizativo en las administraciones públicas**

*Carles Ramió y Miquel Salvador*

**RSP**

# Revista do Serviço Público

Ano 52

Número 4

Out-Dez 2001

*Conselho editorial*

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

*Colaboradores (pareceristas ativos):*

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

*Editora*

Vera Lúcia Petrucci

*Coordenação editorial*

Livino Silva Neto

*Supervisor de produção gráfica*

Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti

*Revisão*

Cleidiana Cardoso Nazareno Ferreira  
Galber José Oliveira Maciel  
Marluce Moreira Salgado

*Projeto gráfico*

Francisco Inácio Homem de Melo

*Editoração eletrônica*

Danae Carmen Saldanha de Oliveira  
Maria Marta da Rocha Vasconcelos

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

© ENAP, 2001

Tiragem: 1.500 exemplares

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

---

Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública —  
v.1, n.1 (nov. 1937) — Ano 52, n.4 (Out-Dez/2001). Brasília: ENAP, 1937.

trimestral

ISSN:0034/9240

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

1. Administração pública — Periódicos.

I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDD: 350.005

Gobernando para obtener resultados en un mundo globalizado y localizado <i>Anwar Shah</i>	05
Auditoria de gestão e estratégia no setor público <i>Carlos Alberto Sampaio de Freitas</i>	57
O desafio da efetividade na gestão de serviços urbanos <i>Moema Miranda de Siqueira e Vera L. Cançado</i>	71
Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) <i>Tereza Cristina Cotta</i>	89
Los Modelos de Orientación Estratégica (MOEs): una adaptación del enfoque estratégico para el rediseño organizativo en las administraciones públicas <i>Carles Ramió y Miquel Salvador</i>	113

# Gobernando para obtener resultados en un mundo globalizado y localizado\*

Anwar Shah\*\*

## Introducción

“El gobierno es el más frío de todos los monstruos — diga lo que diga miente — y todo lo que tiene lo ha robado.”

F. Nietzsche

Este trabajo trata tres materias que resultan complementarias a la hora de producir una gobernabilidad (*governance*) receptiva y responsable en los países en desarrollo, principalmente la globalización, la localización y una gestión y una evaluación orientada a la obtención de resultados. La primera de estas materias reconoce las interdependencias en un mundo interconectado y discute cómo estas influencias deben dar forma a las sociedades tanto internas como transnacionales. La segunda materia concierne a las realineaciones del sector público dentro de las naciones para hacer frente a los retos asociados con las elevadas expectativas de una ciudadanía informada. La tercera de estas materias está relacionada con la creación de una nueva cultura de gobernabilidad (*governance*) que sea receptiva y responsable frente a los ciudadanos.

La globalización, la revolución de la información y la localización están ejerciendo una gran influencia en la gobernabilidad (*governance*) económica, tanto en el mundo industrializado, como en el mundo en vías de industrializarse. Con la globalización, cada vez resulta más evidente que “los Estados-nación son demasiado pequeños para hacer frente a cuestiones esenciales de la vida, y demasiado grandes para afrontar cuestiones menores.” De forma más sencilla, los Estados-nación pierden con rapidez el control de alguno de aquellos ámbitos que eran objeto

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 52  
Número 4  
Out-Dez 2001

Anwar Shah es  
economista de  
Banco Mundial

Contato:  
[ashah@  
worldbank.org](mailto:ashah@worldbank.org)

\*Artigo  
publicado na  
Revista Gestão  
y Análisis de  
Políticas  
Públicas, nº 16  
septiembre-  
diciembre  
de 1999.

tradicionalmente de control y regulación, como el comercio exterior, las telecomunicaciones y las transacciones financieras. La globalización también está provocando que pequeñas economías abiertas resulten vulnerables frente a los deseos de las grandes *hedge funds* y, además, polariza la distribución de ingresos en favor de los trabajadores más habilitados, extendiéndose así las disparidades entre ingresos. Con la revolución de la información, los gobiernos están experimentando una disminución del control sobre su capacidad para controlar el flujo de bienes y servicios, ideas y productos culturales. La localización también está llevando simultáneamente a una adquisición de poder (*empowerment*) en ciertas áreas, a la vez que se produce un fortalecimiento de élites locales en otras áreas. La gestión y la evaluación orientada a la obtención de resultados (*Results Oriented Management and Evaluation — ROME*) está enfrentando a la cultura burocrática y política con el modelo del ciudadano/cliente y la responsabilidad (*accountability*) por los resultados. Este trabajo analiza los potenciales y los peligros asociados con el impacto de estos grandes cambios en la estructura de gobernabilidad en el siglo XXI. Más aún, obtiene lecciones de esta experiencia para capitalizar este importantísimo cambio y producir una mejora en la gobernabilidad (*governance*) del sector público en los países en desarrollo.

## **Especiales retos que surgen a raíz de la globalización**

La globalización representa la transformación del mundo en un espacio compartido a través de conexiones globales en la economía, la política, la tecnología, las comunicaciones y el Derecho. Esta interconexión global supone que sucesos que tienen lugar en una parte del mundo pueden tener profundos efectos en el resto del mundo. Tal tipo de conexiones introducen una creciente separación de la **producción** respecto de la manufacturación y de los servicios respecto de la localización, un aumento de la permeabilidad de las fronteras y una reducción de la influencia de los instrumentos de política nacional. La creciente internacionalización de la producción ha separado a las compañías de la dotación de factores de cualquier nación individual. Drucker (1986: 21) puso de manifiesto tres separaciones de la política global (ver también Courchene, 1993):

- El sector primario se ha desgajado de la economía industrial.
- Dentro del mismo sector industrial, la producción se ha desgajado del empleo.
- Los movimientos de capital, más que el comercio de bienes y servicios, se han convertido en los motores y la fuerza que conduce la economía mundial.

A medida que la globalización avanza, se está introduciendo un gran cambio que pone de manifiesto la fragilidad de los sistemas existentes de **gobernabilidad** (*governance*) global. Ésta, está, a su vez, impactando de forma adversa a los Estados de bienestar nacionales que tienen incentivos unidos a la producción nacional. La amplia magnitud de este cambio social y económico hace difícil que los gobernantes y los ciudadanos se enfrenten a sus consecuencias, especialmente aquellas naciones e individuos cuya suerte cambie como resultado de este cambio. En los siguientes apartados, discutiremos las consecuencias de este gran cambio para la gobernabilidad dentro de las naciones.

### **Declive del Estado-nación, surgimiento de regímenes supranacionales y fortalecimiento de la localización**

La globalización como actividad económica presenta especiales retos para la asignación constitucional dentro de las naciones. Con la globalización, resulta evidente que de forma creciente las naciones-Estado son “demasiado pequeñas para hacer frente a importantes cuestiones de la vida y demasiado grandes para hacer frente a cuestiones menores.” Strange (1996) argumenta que “das fuerzas impersonales de los mercados mundiales son ahora más poderosas que los Estados a los que se supone que en último término pertenece la máxima autoridad sobre la sociedad y la economía... ese declive de la autoridad de los Estados se pone de manifiesto en la creciente difusión de autoridad a otras instituciones y asociaciones, y a los cuerpos locales y regionales” (ver Held *et al.*, 1999: 3). De forma más sencilla, los Estados-naciones están rápidamente perdiendo el control sobre alguna de las áreas sobre las que ejercían el control y la regulación de forma tradicional, como la regulación del comercio exterior, la política de competencia, las telecomunicaciones y las transacciones financieras. Los gobiernos nacionales están experimentando una pérdida de control en su habilidad, para regular y/o controlar el flujo de bienes y servicios, ideas y productos culturales. Por ejemplo, en el Asia Oriental la crisis financiera manifestó un comportamiento por parte de las instituciones financieras y de las *hedge funds* que podían haber sido objeto de ponderación regulacional dentro de las naciones-Estado. El papel de las grandes *hedge funds* a la hora de desestabilizar el dinero nacional en circulación y prestar a actuaciones de instituciones bancarias de países industrializados a instituciones financieras indonesias en el período de la precrisis con insuficiente garantía para préstamos, sirven como sorprendente ejemplo de prácticas que no habrían sido permitidas en transacciones internas dentro de una nación-Estado (ver Whalley, 1999). De forma similar, en la mayoría de los países en desarrollo, una realzada movilidad de capital limita la capacidad del gobierno para gravar los ingresos de capital,

especialmente en presencia de una feroz competencia para atraer la inversión extranjera directa. Gravar los ingresos de capital es algo que cada vez se constriñe más, debido a la falta de habilidad para descubrir las transacciones transfronterizas. Por ejemplo, resultaría difícil para el gobierno de Japón gravar los ingresos de un corredor de bolsa que hace negocios con el comercio de valores británico en el mercado de bolsa belga. También se están expandiendo las oportunidades para las multinacionales de dedicarse a la transferencia de precios para limitar las responsabilidades impositivas. Mientras que el comercio por *Internet* ha estallado, atraer estas actividades al ámbito del impuesto resulta una tarea difícil incluso para los países industrializados. Así, la habilidad de los gobiernos para financiar los bienes públicos, especialmente aquellos de naturaleza redistributiva, puede verse debilitada a medida que el acceso a impuestos progresivos sobre ingresos (impuestos sobre los ingresos de personas físicas y jurídicas) se ve reducido, mientras que su acceso a impuestos de consumo general (VAT) mejora con la liberalización de la economía y la integración global. La posible erosión de la capacidad tributaria de los gobiernos a través de la globalización y de la competencia en los impuestos puede considerarse como un cambio bienvenido para los ciudadanos de países con pobres resultados en la actuación del sector público a la hora de proveer servicios públicos, como es el caso en la mayor parte de los países desarrollados. La globalización implica que ya no mucho es “extranjero” y que las sociedades transfronterizas “sin patria” — *homeless* — tienen la habilidad de evadir los regímenes regulacionales de su país huésped y de su país natal. Estas dificultades están abriendo camino al surgimiento de instituciones especializadas de gobernabilidad (*governance*) global tales como la Organización Mundial del Comercio, y la *Global Environmental Facility*, con muchas otras que seguirán, especialmente instituciones que regulen la información tecnológica, las comunicaciones vía satélite y las transacciones financieras internacionales. Para los países que se enfrentan con una situación de crisis económica y que buscan apoyo internacional, incluso en áreas de política económica tradicional, está en alza el objetivo de desarrollo financiero internacional para influir en la toma de decisiones a nivel local. La globalización está, por tanto, desgajando la relación entre la soberanía, la territorialidad y el poder del Estado (ver Ruggie, 1993). Esta transformación supone que la gobernabilidad (*governance*) y la autoridad se difuminarán con múltiples centros dentro y más allá de la nación-Estado. De esta forma, las naciones-Estado se confederalizarían en los años venideros y abandonarían sus responsabilidades en estas áreas en favor de las instituciones supranacionales.



## **La revolución de la información y la adquisición de poder (*empowerment*) de los ciudadanos**

Con la revolución de la información, “la capacidad para recopilar, analizar y transmitir datos, y para coordinar actividades a nivel mundial ha aumentado de forma importante, mientras que el coste de hacerlo ha caído dramáticamente” (Lipsey, 1997: 76). Las sociedades tienen ahora la capacidad de “repartirse la cadena del valor añadido” (Krugman, 1995) para alcanzar competitividad internacional. La revolución de la información otorga poder a los ciudadanos para acceder, transmitir y transformar la información mediante fórmulas ante las que los gobiernos se encuentran sin fuerzas para poder bloquearlas y en este proceso se debilitan los controles de la autoridad. También se constriñe la habilidad de los gobiernos para mantener información fuera del alcance de los ciudadanos. La globalización de la información — televisión satélite, *Internet*, teléfono, fax — también sirve para realzar la conciencia de los ciudadanos acerca de sus derechos, obligaciones, opciones y alternativas y fortalece la demanda tanto de traspaso (del poder a la gente) como de localización de la toma de decisiones. La soberanía del consumidor y la adquisición de poder de los ciudadanos a través de coaliciones internacionales en áreas específicas funciona como contrapeso al capital global. La influencia de tales coaliciones es especialmente importante en cuestiones medio-ambientales tales como grandes pantanos y la industria de las focas.

### **La soberanía del consumidor y el déficit de democracia**

En la emergente economía mundial sin barreras, los intereses de los residentes como ciudadanos son en ocasiones opuestos a sus intereses como consumidores. Esto se debe a que la internacionalización de la producción da poderes a los ciudadanos como consumidores, a la vez que los estándares de actuación son fijados por el mercado más que por los burócratas. Les desautoriza como ciudadanos votantes en la medida en que su acceso a la toma de decisiones está aún más restringido, ya que los centros de decisiones en los sectores tanto públicos como privados se mueven más allá de la nación-Estado, creando así un déficit democrático. Por ejemplo, un ciudadano en un mundo globalizado no tiene participación directa en la toma de decisiones vitales que afectan a su bienestar y que se adoptan en el cuartel general, bien de las agencias supranacionales y regímenes tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, bien la Organización Mundial del Comercio o sociedades transnacionales como Coca-Cola o McDonald's. De forma similar, el Parlamento de la

Unión Europea sólo es indirectamente responsable frente a los ciudadanos de Europa. A la hora de asegurar sus intereses como consumidores en la economía mundial, los individuos buscan cada vez más la localización y regionalización de la toma de decisiones para salvaguardar mejor sus intereses.

### **Internacionalización de las ciudades y de las regiones**

Con una mayor movilidad de capital y una relajación del ambiente regulador respecto de la inversión directa extranjera, los gobiernos locales como proveedores de servicios relacionados con infraestructura, servirían más adecuadamente a los gobiernos nacionales, como canales para atraer tales inversiones. A medida que las fronteras se permeabilizan, se espera que las ciudades reemplacen a los países en las alianzas económicas transnacionales, a medida que las personas en Europa están descubriendo que los gobiernos nacionales tienen cada vez menos relevancia en sus vidas. Así, cada vez están más dispuestos a unir sus identidades y alianzas a ciudades y regiones. Por ejemplo, la alianza de Alpine Diamond que une Lyon con Ginebra y Turín, se ha convertido en un símbolo de uno de los esfuerzos más ambiciosos de Europa para romper las fronteras de la nación-Estado y dar forma a un nuevo destino político y económico.

### **Conocimiento y competitividad internacional**

Con la movilidad de capital y otros flujos, son las habilidades, más que la entrega de recursos, las que de forma creciente determinan la competitividad internacional. El empleo cualificado en los servicios “simbólico-analíticos” (Reich, 1991) identifica servicios como servicios de resolución de problemas, identificación de problemas y corretaje estratégico) se cualifica para ser tratado como capital más que como empleo. Courchene (1996) argumenta que para que los recursos mantengan su importancia deben comprender el conocimiento o técnicas de alto valor añadido. Estos desarrollos implican que incluso economías ricas en recursos deben efectuar una transformación a economías basadas en capital humano y que la política social ya no se distingue de la política económica. Sin embargo, típicamente la educación y el adiestramiento es responsabilidad de los gobiernos subnacionales. Por ello, sería necesario realinear esta responsabilidad dando al gobierno nacional un mayor papel en la mejora de las habilidades. El nuevo ambiente económico también polarizará la distribución de ingresos en favor de los trabajadores cualificados acentuando las desigualdades en los ingresos y posiblemente erradicando a las clases con ingresos medios bajos. Dado que los gobiernos nacionales pueden no disponer de medios para hacer frente a los fallos de

la política social, los gobiernos subnacionales, trabajando conjuntamente con los gobiernos nacionales, tendrían que idear estrategias para hacer frente a la emergente crisis de la política social.

### **Una potencial fuente de conflicto dentro de las naciones**

Los acuerdos de comercio internacional comprenden típicamente provisiones de política medioambiental y social. Pero estas políticas son típicamente responsabilidad de los gobiernos subnacionales. Ésta es una emergente área de conflicto entre los diferentes niveles de gobierno, ya que las decisiones nacionales en materia de relaciones internacionales afectan al balance de poderes dentro de las naciones. Para evitar estos conflictos, un principio que sirve como guía debería ser el de que, en la medida en que estos acuerdos comprenden provisiones de política social y de medio ambiente local, deben ser objeto de ratificación por parte de los gobiernos subnacionales tal y como se hace en la actualidad en Canadá.

### **Reorientando al Estado como contrapeso a la globalización**

El avance de la globalización ha creado un vacío en el ambiente regulacional y ha debilitado la habilidad de las pequeñas economías abiertas para hacer frente a impactos externos (Rodrik, 1997). Tales impactos externos conducen típicamente a una importante influencia destructora sobre las redes de seguridad social sobre la distribución de ingresos y la incidencia de la pobreza, tal y como se ha presenciado recientemente en la crisis de Asia Oriental. Esto conduce a una creciente demanda del uso del gasto público, especialmente para la protección social y la redistribución. La globalización ha dotado de poder a los trabajadores cualificados para alcanzar una mayor remuneración. Courchene (1993) ha argumentado que esto provocará que los sueldos de los trabajadores no cualificados bajen a un índice salarial “máximo global” a medida que son reemplazados por trabajadores más baratos en otros sitios. Las sociedades pueden recurrir al *dumping* social; así, por ejemplo, la reducción del ingreso de garantía y el beneficio de la red de seguridad social sirven como soporte para mantener la competitividad internacional. Esto ejerce mayor presión sobre el sector público para la protección social. El trabajo empírico de Rodrik (ver Rodrik, 1998) para los países de la OCDE provee de algún apoyo a este punto de vista al descubrir él que la liberalización económica estaba favorablemente asociada con la seguridad social y los gastos del Estado social. El creciente hueco en los salarios de los trabajadores cualificados frente a los no cualificados que surge de la globalización

tiene el potencial para la bipolarización de los salarios y la desaparición de la clase media baja. Así, Rodrik (1997) ha avisado que la desintegración social resultante erosionará en último término el consenso doméstico en favor de mercados abiertos, hasta el punto de que se podría estar ante un resurgimiento del proteccionismo a nivel mundial. En respuesta a la reciente crisis financiera, en varios países se han observado algunos cambios en la liberalización económica. Algunos gobiernos de países en desarrollo han tratado de desalentar estos impactos introduciendo controles de capital (por ejemplo, Malasia) y tratando de fortalecer las redes de seguridad social con apoyo internacional (por ejemplo, Indonesia y Tailandia). En la actualidad se está debatiendo el papel de las agencias supranacionales a la hora de hacer frente a la política de competencia, regulando los movimientos de capital a corto plazo y controlando las actividades de los *hedge funds*.

La revolución de la información puede que también permita a los gobiernos nacionales prestar más atención a las necesidades de sus ciudadanos y limitar las demandas a favor de la descentralización. Esto se debe a que la revolución de la información está conduciendo a un descenso en los costes de transacción y, por tanto, está reduciendo los costes para corregir las asimetrías en la información y a una mejoría en la redacción y ejecución de los contratos (ver Eid, 1996). Hart (1995) ha argumentado que un mundo así de organizacional resulta menos importante y, por tanto, como consecuencia de ello, se disminuye la necesidad de instituciones descentralizadas.

Como conclusión, la globalización no implica en absoluto el fallecimiento del Estado-nación, sino más bien la reorientación del Estado-nación para hacer frente a una estructura de gobernabilidad (*governance*) más compleja de un mundo interconectado. Puede que incluso los líderes de algunos países visualicen un papel más activo del Estado a la hora de igualar las ruedas de los mercados de capital global para enfrentarse con fallos en la política social y económica tal y como se ha experimentado en el Asia Oriental.

## **Retos de especial trascendencia que surgen de la localización**

Un número amplio y creciente de países por todo el globo están reexaminando los papeles de los diversos niveles de gobierno y su asociación con el sector privado y con la sociedad civil con vistas a crear gobiernos que funcionen y sirvan a su gente (ver Shah, 1998, para motivaciones para tal cambio). Por encima de todo, el impulso de estos cambios pone de manifiesto una tendencia, bien hacia el traspaso

(adquisición de poder de la gente) o hacia la localización (descentralización). La localización de la autoridad ha resultado ser una propuesta controvertida. Esto se debe a que la localización está siendo percibida tanto como una solución a los problemas tales como un sector público bifuncional, carencia de voz y salida (*voice and exit*), a la vez que como una fuente de nuevos problemas tales como la captura de una élite local, la agravación de la gestión microeconómica debido a la falta de disciplina fiscal y al comportamiento fiscal perverso de las unidades subnacionales. También existen dificultades conceptuales a la hora de elegir manteniendo el equilibrio, tal y como se discute en los siguientes párrafos (ver Boadway, Roberts y Shah, 1994, para más detalles).

### **Cuestiones conceptuales**

La elección del grado de centralización frente a localización en el lado del gasto, y los medios precisos a través de los cuales los gobiernos centrales alcanzan su deseada influencia, variará de un tipo de gasto a otro. Implicará una compensación entre el beneficio de localización, que incluye el abastecimiento de las preferencias locales, la capacidad de proveer servicios a bajo coste y crear incentivos para innovar, en oposición al beneficio de la centralización, que incluye la preservación del mercado interno común, el logro de la igualdad nacional, la internacionalización de los derrames interestatales y la provisión de productos y servicios públicos nacionales. Distintos observadores y distintas sociedades tendrán diferentes puntos de vista acerca del balance ideal y de las formas en que los *trade-off* pueden superarse. En el ámbito fiscal, mientras la responsabilidad fiscal dispone que la responsabilidad impositiva sea descentralizada para permitir a los gobiernos subnacionales la posibilidad de financiar al menos algunos de sus gastos, esta descentralización conlleva necesariamente desigualdades e ineficiencias. La magnitud de éstas es mayor cuanto mayor sea el grado de descentralización. Puede que la solución a esto esté en parte en retener el control de la estructura impositiva en manos del gobierno nacional. Esto conducirá a una mayor armonización del sistema impositivo entre los distintos niveles de gobiernos, contribuyendo así a la eficiencia de la economía nacional y reduciendo los costes de la recaudación de impuestos. También facilitará la búsqueda de objetivos redistributivos por parte del gobierno nacional a través del sistema tributario. Por otro lado, el gobierno nacional puede deshacer algunas de las ineficiencias y desigualdades de sistemas de impuestos y de gastos descentralizados a través del uso de transferencias fiscales a los gobiernos subnacionales. Esto resultará especialmente cierto respecto de las ineficiencias y desigualdades que surjan de las diferencias en los beneficios de la red fiscal a lo largo de las unidades subnacionales.

En general, el papel del gobierno nacional en relación con los gobiernos subnacionales se predica sobre la provisión de bienes y servicios públicos nacionales, el mantenimiento de la eficiencia del mercado interno común y la búsqueda de la igualdad redistributiva por toda la nación. La importancia de esta última determina en gran medida el grado de centralización de una nación. Los objetivos de igualdad ejercen influencia sobre el papel que el gobierno nacional debería asumir en el sistema tributario directo y en el sistema de transferencias. También tienen influencia sobre el interés del gobierno nacional en proporcionar bienes y servicios cuasi-privados, tales como la educación y la salud, muchos de los cuales sirven al objetivo redistributivo. Y el interés del gobierno nacional en la igualdad afecta a su uso del sistema de transferencias intergubernamental para ejercer influencia sobre cómo se comportan los gobiernos subnacionales y para redistribuir de forma igualitaria los recursos entre las jurisdicciones subnacionales. En otras palabras, el alcance del papel del gobierno nacional está en gran parte determinado por su interés o falta de interés en cuestiones redistributivas (ver Shah, 1994, para un sistema y unas líneas generales para alcanzar una asignación óptima de responsabilidades).

Más allá de estas cuestiones conceptuales, existe un número de consideraciones prácticas que tienen importancia en la búsqueda del equilibrio de la nación. Éstas incluyen el nivel de participación popular en elecciones generales, políticas feudales, la cultura del funcionariado y los incentivos, la gobernabilidad (*governance*) y la estructura de responsabilidad y las capacidades de los gobiernos locales.

### **Retos prácticos del diseño institucional**

La localización trae consigo nuevos retos en el diseño institucional y en el desarrollo para hacer frente a: (a) la frágil gobernabilidad (*governance*), al haber asimetrías políticas y constitucionales; (b) asegurar la unión económica; (c) asegurar la disciplina fiscal bajo un federalismo de valerse por sí mismo, y (d) los incentivos políticos y burocráticos y la cultura de dirección y control y búsqueda de rentas. Estas cuestiones son brevemente discutidas en los siguientes párrafos.

a) Frágil gobernabilidad (*governance*) y asimetrías políticas e institucionales

La estructura de gobernabilidad sigue siendo frágil en muchas partes del mundo. Esto explica el surgimiento de más de 50 países nuevos desde la Segunda Guerra Mundial. La asimetría política surge de la asunción de un *status* desigual por parte de una unidad de la federación debido al volumen de población o a la base económica o el carácter étnico de su población. Para superar esta desigualdad, se han intentado diversas soluciones. Éstas

incluyen un nuevo trazado de las fronteras tal y como ha ocurrido en diversas ocasiones en la breve historia de Pakistán; creando una segunda Cámara con igual representación de sus unidades miembro (el Senado estadounidense) o igual representación de los gobiernos miembros (como en Alemania y en RSA); y estableciendo programas de igualación fiscal formal (como en Australia, Canadá y Alemania). A esto cabe añadir las soluciones constitucionales que otorgan cada vez más poderes centrales en algunas unidades (por ejemplo, la provisión del gobierno presidencial en la Constitución india), aumento de la autonomía regional para algunos (como para la región de Cataluña en España y de los Estados de Sabah y Sarawak en la Federación de Malasia); también se ha intentado la asimetría *de facto*, aunque saliendo y entrando como en el caso de Canadá y, a través de acuerdos bilaterales, como en la Federación rusa.

En esta cuestión, Pakistán representa un ejemplo interesante. La asimetría política ha sido siempre una fuente de tensión en Pakistán y, en respuesta a ello, se han vuelto a trazar las fronteras de forma periódica. En el momento de su nacimiento, el país estaba dividido en cinco provincias con Pakistán Oriental como la primera de ellas con una cuota de población del 54%. En 1961, cuatro provincias del Pakistán Occidental se anexionaron en una unidad para compensar la posición dominante de Pakistán Oriental. Una unidad se dividió seguidamente con la caída de la dictadura militar. En 1971, la mayor parte de la provincia (Pakistán Oriental — hoy Bangladesh —) se vio forzada a separarse, ya que el partido dominante de Pakistán Oriental llamado Liga Awani ganó por mayoría en las elecciones parlamentarias, pero no se le permitió formar gobierno. Incluso ahora desde que Punjab lidera la mayor parte de la población, su tamaño no le conduce a un diálogo entre iguales en la federación. Más aún, las fronteras de las provincias en Pakistán únicamente representan el legado del Imperio Británico y, por tanto, sirven sólo como fuente de conflicto y de polarización de las opiniones públicas. Para reducir estas tensiones, puede muy fácilmente suceder que Pakistán se vea obligada a volver a trazar las fronteras internas en el futuro tirando abajo el tamaño de las provincias existentes, quizás siguiendo la línea representada por las diversas divisiones administrativas.

#### b) Asegurando la unión económica

En un sistema federal existen diversas dimensiones del aseguramiento de la unidad económica que tienen relevancia para la gobernabilidad (*governance*) macroeconómica: la preservación del mercado común interno; la armonización fiscal; las transferencias y la seguridad social; las transferencias intergubernamentales y la equidad fiscal regional. Estas cuestiones son brevemente discutidas en los siguientes párrafos.

## 1. La preservación del mercado común interno

La preservación del mercado común interno sigue siendo un área importante de preocupación para la mayor parte de las naciones que llevan a cabo la descentralización. En la búsqueda de atraer empleo y capital los gobiernos subnacionales pueden incurrir en políticas de “mendigar a sus vecinos” (*beggar-thy-neighbour policies*) y, en el proceso de hacerlo, levantar barreras a la movilidad de bienes y factores. De esta forma, la descentralización de las funciones reguladoras del gobierno crea un potencial de relaciones económicas desequilibradas entre las unidades subnacionales. De esta forma, la regulación de la actividad económica, tal como la regulación del comercio y la inversión, se deja con carácter general mejor al gobierno federal/central. Sin embargo, debe señalarse que puede que los propios gobiernos centrales asuman políticas que redunden en detrimento del mercado interno común. Por tanto, tal y como sugirió Boadway (1992), las garantías constitucionales para el flujo libre de bienes y servicios pueden resultar ser la mejor alternativa para asignar únicamente al centro las responsabilidades reguladoras.

La Constitución indonesia contiene una cláusula de libre comercio y movilidad. Pero en la mayor parte de los países en desarrollo, el mercado interno común se encuentra impedido tanto por las políticas de los gobiernos subnacionales apoyados por el centro, como por los impedimentos formales e informales al empleo y a la movilidad de capital. Por ejemplo, en India y en Pakistán, los gobiernos locales confían en el impuesto sobre el comercio intermunicipal (*octroi tax*) como fuente predominante de los ingresos del Estado. En China, la libertad de establecimiento individual se ve fuertemente constreñida por la operación del sistema *hukou* de registro de domicilios que se utiliza para determinar la elegibilidad de las raciones de grano, el empleo, la vivienda y la seguridad social.

## 2. La armonización tributaria y la coordinación

La competencia tributaria entre jurisdicciones puede resultar beneficiosa al alentar la responsabilidad coste-efectividad en gobiernos locales y provinciales. Puede también por sí misma conducir a un cierto grado de armonización tributaria. Al mismo tiempo, las políticas tributarias descentralizadas pueden ocasionar ciertas ineficiencias y desigualdades en la federación, al igual que llevar a costes administrativos excesivos. La armonización tributaria trata de preservar los mejores rasgos de la descentralización tributaria a la vez que intenta evitar sus desventajas.

Las ineficiencias debidas a la toma de decisiones descentralizadas pueden producirse de múltiples formas. Para empezar, los Estados pueden implementar políticas que discriminen a los ciudadanos de otros Estados y negocios de otros Estados frente a los de los suyos. También pueden llevar a cabo políticas de “mendigar al vecino” (*beggar-thy-neighbour*), tratando



así de atraer la actividad económica de otros Estados. La ineficiencia también puede ocurrir simplemente debido al surgimiento de distorsiones surgidas de diferentes estructuras tributarias elegidas de forma independiente por los gobiernos estatales sin ningún objetivo estratégico en mente. Las ineficiencias también pueden producirse si los sistemas tributarios estatales adoptan diferentes convenciones para hacer frente a los negocios (y a los residentes) que operan en más de una jurisdicción al mismo tiempo. Esto puede conducir a la doble imposición de algunas formas de ingresos y la no imposición de otras. Los sistemas tributarios estatales también pueden introducir desigualdades, ya que la movilidad de las personas podría alentarles a abandonar la progresividad. Es probable que los costes administrativos sean excesivos en un sistema tributario descoordinado (ver Boadway, Roberts y Shah, 1994). De esta forma, la armonización y coordinación contribuyen a lograr la eficiencia del mercado común interno, reducen los costes de la recaudación y acatamiento y ayudan a alcanzar los estándares nacionales de igualdad.

### 3. Pagos por medio de transferencias y seguridad social

Junto con el abastecimiento de bienes y servicios públicos, los pagos mediante transferencias a personas y negocios comprenden la mayor parte de los gastos del gobierno (especialmente en los países industrializados). Algunas de estas transferencias tienen objetivos de carácter redistributivo en sentido ordinario, y algunos tienen objetivos de política industrial o de desarrollo regional. Algunos de ellos son también para la redistribución en sentido de la seguridad social, tales como la pensión por desempleo, la seguridad médica y las pensiones de la seguridad social. Varios factores influyen en la asignación de responsabilidad para las transferencias. En el caso de transferencias a negocios, muchos economistas argumentarían que para empezar no deberían utilizarse. Pero, dado que sí lo son, es más probable que sean distorsionadoras si se utilizan a nivel provincial que si se utilizan a nivel federal. Esto se debe a que el objetivo de los subsidios es típicamente el de aumentar las inversiones de capital por parte de sociedades, que se caracterizan por su movilidad geográfica. En cuanto a las transferencias individuales, al tener la mayoría de ellas objetivos de carácter redistributivo, su asignación gira en torno al grado en que el nivel federal del gobierno asume responsabilidad principal a favor de la equidad. Desde un punto de vista económico, las transferencias no son más que impuestos negativos directos. Uno puede argumentar que las transferencias deberían ser controladas por el mismo nivel del gobierno que controle los impuestos directos, de tal forma que puedan ser integrados para alcanzar objetivos de igualdad y armonizados a lo largo de la nación para lograr objetivos de eficiencia. El caso de la integración a nivel central se realiza cuando uno reconoce los diversos tipos de transferencias que pueden

existir para afrontar diferentes dimensiones de la equidad y de la seguridad social. También se deriva una ventaja de coordinar las pensiones por desempleo con el sistema tributario sobre ingresos o las pensiones con el pago a los pobres. Las transferencias descentralizadas a individuos a las provincias puede probablemente conducir a ineficiencias en el mercado común interno, a desigualdades fiscales y políticas interjurisdiccionales de “mendigar al vecino” (*beggar-thy-neighbour policies*).

#### 4. Transferencias fiscales intergubernamentales

En un sistema federal, las transferencias federales-provinciales sirven para alcanzar importantes objetivos: aliviar la falta de equilibrio estructural, corregir las ineficiencias y desigualdades fiscales, asegurar la unión económica fijando estándares nacionales mínimos y la igualación fiscal, proporcionando compensaciones para las pérdidas de beneficios y alcanzando la estabilización y la armonización fiscal. La consideración crítica más importante que cabe hacer es que la concesión del diseño debe ser acorde con los fines de la concesión (ver Shah, 1994, 1998).

En los países industrializados, dominan dos tipos de transferencias: las transferencias condicionales para alcanzar estándares nacionales y la igualación de las transferencias para hacer frente a la igualdad regional. En los países desarrollados, con un puñado de excepciones, las transferencias condicionales son de la variedad *Pork-Barrel (PB)* y no se practica la igualación de las transferencias con un estándar explícito de igualación. En cambio, se utilizan las transferencias de tipo *Passing-The-Buck (PTB)* en la forma de cuotas de impuesto por impuesto y cuotas de ingresos del Estado con múltiples factores y las concesiones de tipo *Asking-for-More-Trouble (AMT)* que financiam déficit. Sin unos impuestos limitados o sin descentralización tributaria, en el mundo desarrollado, los tipos de transferencias *PTB* y *AMT* financian la mayoría de los gastos subnacionales. En ese proceso, construyen dependencias en las transferencias y desalientan el desarrollo de una gobernabilidad (*governance*) receptiva y responsable (ver Shah, 1997). En general, estas transferencias crean incentivos para que los gobiernos subnacionales adopten decisiones que sean contrarias a sus intereses económicos a largo plazo en ausencia de tales transferencias. De esta forma, impiden el ajuste natural de las respuestas que conduce a un círculo vicioso de perpetua deprivación de las regiones menos desarrolladas (ver también Courchene, 1996, y Shah, 1996, para una mayor discusión).

Transferencias propiamente estructuradas pueden realzar la competencia para el abastecimiento de servicios públicos, la responsabilidad del sistema fiscal y la coordinación fiscal, a la vez que la cuota general de ingresos del Estado tiene el potencial de debilitarla. En particular, el papel de las transferencias fiscales a la hora de realzar la

competencia para el abastecimiento de bienes públicos no debe pasarse por alto. Por ejemplo, las transferencias básicas sanitarias y de educación primaria podrían estar disponibles tanto para el sector público como para el sector privado sin ánimo de lucro con la misma base, utilizando, como criterios, la demografía de la población utilizada, la edad escolar de la población, el número de estudiantes matriculados etc. Esto promovería la competencia y la innovación, ya que tanto las instituciones públicas como privadas competirían por fondos públicos. Chile permite que los colegios católicos accedan a la financiación de la educación pública. Las provincias canadienses permiten a los residentes individuales elegir entre colegios públicos y privados para la obtención de sus dólares del impuesto sobre la propiedad. Tal opción ha introducido fuertes incentivos para que los colegios públicos y privados mejoren sus actuaciones y sean competitivos. Tales opciones de financiación resultan especialmente atractivas para proporcionar mayor acceso a los servicios públicos en áreas rurales.

#### 5. Igualdad regional fiscal

La desigualdad regional es un área de preocupación para los sistemas fiscales descentralizados y la mayoría de tales sistemas tratan de hacerle frente a través de los poderes de gasto del gobierno nacional o a través de programas solidarios. Federaciones maduras tales como Australia, Canadá y Alemania tienen programas de igualación formal. Este rasgo importante de la descentralización no ha recibido adecuada atención en el diseño de las instituciones en los países en desarrollo. Pese a los serios desequilibrios horizontales fiscales en gran número de los países en desarrollo, no se han intentado programas explícitos de igualación, aunque los objetivos de igualación se han tratado de alcanzar implícitamente en los mecanismos generales de participación en los ingresos usados en Brasil, Colombia, India, Méjico, Nigeria y Pakistán. Estos mecanismos combinan típicamente diversos objetivos y en conflicto en la misma fórmula y resultan cortos respecto a los objetivos individuales. Debido a que estas fórmulas carecen de estándares explícitos de igualación, no consiguen hacer frente de forma satisfactoria a los objetivos de equidad regional.

c) Asegurando la disciplina fiscal bajo el federalismo de valerse por sí mismo

El aseguramiento de la disciplina fiscal representa un importante reto para los países desarrollados. Debido a la presencia de múltiples agentes, un sistema federal impone específicas demandas para asegurar que todos los protagonistas siguen las reglas del juego. En este contexto, el sistema subyacente debe asegurar que los gobiernos en todos los niveles se ven obligados a afrontar las consecuencias financieras de sus decisiones. Esto se lleva a cabo, estableciendo un banco central independiente con el único mandato de lograr la estabilidad en los precios. Es bastante probable que un

banco central independiente, con el único mandato de lograr la estabilidad en los precios, traiga disciplina al gasto público manteniendo la línea de avances del banco central respecto de los gobiernos y asegurando la integridad e independencia de los mercados financieros. La última de éstas requiere que no se permita a los gobiernos tener instituciones financieras propias o acceso preferente a estas instituciones.

La política fiscal de coordinación también representa un reto importante. En este contexto, las directrices de Maastricht sobre el déficit y la deuda o las normas fiscales impuestas en Brasil proporcionan sistemas útiles, pero no necesariamente una solución a este reto. La experiencia de los países industrializados refleja que los controles y restricciones impuestos federalmente típicamente no funcionan. En cambio, las normas societarias basadas en el conservadurismo fiscal tales como los *referenda* en Suiza y el activismo político del electorado juegan papeles muy importantes. En último término, los mercados de capital y las agencias de calificación de bonos otorgan una disciplina más efectiva a la política fiscal. En este contexto es importante no bloquear la deuda estatal local y no permitir la propiedad de los bancos por parte de ningún nivel del gobierno. La reducida confianza en las cuotas de ingresos del Estado y el aumento de la confianza en ingresos y en bloques de transferencias condicionales, determinaría una mayor responsabilidad. La descentralización tributaria también resulta importante para establecer una confianza en el sector privado para que preste a los gobiernos locales y comparta los riesgos y los beneficios de prestar. La transparencia en el proceso presupuestario y en sus instituciones, la responsabilidad hacia el electorado y la disponibilidad general de datos comparativos animan a la disciplina fiscal. Finalmente, un consenso societario de los papeles y los límites de los gobiernos y los repasos periódicos de estos papeles es esencial para controlar los comportamientos desviados de los gobiernos.

#### d) Cultura burocrática y política e incentivos

En algunos países en desarrollo, la cultura política y burocrática sigue centrada en la dirección y el control manifestando poca preocupación y casi ninguna responsabilidad por la provisión de los servicios públicos. Estableciendo cartas de derechos de ciudadanos e introduciendo una orientación a través de un nuevo contractualismo y gerencialismo, tal y como se discutirá en gran medida en una siguiente sección, puede ser de alguna ayuda.

### **Descentralización — muy bien la teoría, pero, ¿cuál es la práctica?**

Algunos autores han advertido acerca de un posible cambio en la división de poderes en favor de los gobiernos subnacionales en el ambiente de un país en desarrollo y han resaltado los “peligros de la descentralización”

(Prud'Homme, 1995; ver también Tanzi, 1996). Estos autores han expresado preocupaciones que van desde el macro de-gerencialismo, la corrupción, el exceso de burocracia, el ensanchamiento de la distancia entre las personas y regiones ricas y pobres bajo un sistema fiscal descentralizado. Estas preocupaciones han sido analizadas por Shah (1998) y Hunier y Shah (1998), entre otros, y se ha descubierto que tienen débiles bases empíricas, ya que el resultado de sistemas descentralizados en todas estas cuestiones es mejor que el de los sistemas fiscales centralizados. La Tabla 1 de Hunier y Shah (1998) muestra un alto grado de asociación positiva entre los índices de la calidad de la gobernabilidad (*governance*) y el grado de descentralización fiscal. Es aún más sorprendente destacar que alrededor del 35% de la varianza en la calidad de la gobernabilidad (*governance*) se explica casi exclusivamente por la descentralización fiscal.

**Tabla 1: Correlación del índice de descentralización con los indicadores de calidad de la gobernabilidad (Tamaño de la muestra: 80 países)**

	Coefficiente de correlación de Pearson
<i>Participación ciudadana</i>	
Libertad política	0,599**
Estabilidad política	0,604**
<i>Orientación del gobierno</i>	
Eficiencia judicial	0,544**
Eficiencia burocrática	0,540**
Ausencia de corrupción	0,532**
<i>Desarrollo social</i>	
Índice de desarrollo humano	0,369*
Igualdad en los ingresos	0,373*
Distribución (inversión del coeficiente Gini)	
<i>Gestión económica</i>	
Independencia del Banco Central	0,327*
Disciplina de gestión de la deuda (Inversión de la deuda al porcentaje PIB)	0,263
Apertura de la economía (orientación externa)	0,523**
<i>Índice de calidad de la gobernabilidad</i>	0,617**

\* Significante hasta el nivel del 0,05% (2 tail test).

\*\* Significante hasta el nivel del 0,01 (2 tail test).

Fuente: Huther y Shah (1998).

## **Subiéndose al gigante para agacharse: aproximaciones al cambio en la cultura burocrática**

### **Una cartilla de los resultados orientados a la gestión y evaluación (ROME)**

El sector público sigue enfrentándose a una crisis de confianza del público tanto en países industrializados como no industrializados. En la mayoría de los países abundan ejemplos de la ineficiencia del gobierno y de su tendencia a la producción de residuos. Por ejemplo, en Estados Unidos, la Administración Federal de Aviación todavía depende de ordenadores prehistóricos con pantallas verdes que funcionan por medio de tubos de aspiradora. Se estima que estos ordenadores imponen el gasto de tres billones de dólares en gasolina para aviones desechados, retrasos, conexiones entre vuelos perdidos y costes de empleo. El Departamento de Defensa de Estados Unidos (Pentágono) ha pagado en el pasado 89 dólares por destornilladores de un dólar y el Departamento de Agricultura de US hasta hace poco tenía 2.700 palabras para especificar el término “patatas fritas”. Por supuesto, estos ejemplos palidecen en comparación con los grandes robos llevados a cabo en países desarrollados por “errantes bandidos políticos y burocráticos”. En países desarrollados, los ciudadanos esperan que los gobiernos hagan más con menos. Por otro lado, en los países en desarrollo importantes disfuncionalidades en la gobernabilidad (*governance*) pública siguen constituyendo una de las principales preocupaciones. En estos países el gobierno se contempla bien como predador o como criminal. En algunos países el concepto de ciudadanía y de responsabilidad cívica no existen y la efectiva gestión del Estado en este contexto supone que la élite gobernante distribuye los beneficios a sus redes de clientes personalizados. La percepción de algunos gobiernos como “los más fríos de todos los monstruos” — diga lo que diga miente — y todo lo que tiene lo ha robado, y otros que sólo existen para detraer rentas, pueden no estar tan lejos de la verdad.

Una principal dificultad en el caso de estos países es que el robo público llevado a cabo por “bandidos errantes” alienta la subida del capital y del empleo cualificado que conduce a la economía a un estado de colapso, de tal forma que no queda más remedio para sus “bandidos errantes” o para sus súbditos que pedir ayuda externa. Pero tal ayuda externa agrava las tentaciones de tal bandido, ya que él o ella tiene un horizonte a corto plazo. Ayuda, que ese bandido haga de ese país su casa y se convierta en un bandido estacionario, ya que, en tales circunstancias, el horizonte temporal del gobernante se expande y su fortuna se une a la fortuna de la

nación. Esto explica por qué en muchos países gobernados por “bandidos errantes” la gente muestra una gran tolerancia hacia el cuerpo militar del Estado. Tal transformación conduce típicamente a un breve período de tranquilidad, pero a una escasa mejora de la calidad de vida a largo plazo. El índice de países industrializados indica que la participación democrática es la única forma de gobierno con un índice consistente a la hora de asegurar la buena gobernabilidad. Esto también se debe a que sólo la forma democrática de gobierno asegura los derechos de propiedad y la ejecución de los contratos. Sin embargo, la gobernabilidad democrática no puede simplemente ser dirigida desde arriba. Putnam (1993: 172), en *Making Democracy Work*, argumenta que (las instituciones democráticas no pueden construirse de arriba abajo. Deben construirse sobre la base de las tradiciones cotidianas de confianza y virtud cívica entre sus ciudadanos”. La localización y la responsabilidad de los resultados ayuda a construir tal confianza y virtud.

A lo largo de los años, los países industrializados han mostrado un increíble cambio en la actuación de sus sectores públicos. Es interesante señalar que este cambio fue producido, no a través de un sistema de controles jeraquizados tal y como es el enfoque en la mayoría de los países industrializados, sino más bien, fortaleciendo la responsabilidad de los ciudadanos en general. Los representantes electos establecieron un compromiso siguiendo las líneas del juramento requerido a los miembros de la ciudad de Atenas, que establecía que:

“Lucharemos más y más para acelerar el sentido público de deber público; que de esa forma ... transmitiremos esta ciudad  
No sólo no peor, sino mejor, mayor, y con más belleza  
Que con la que nos fue transmitida a nosotros.”

Esta responsabilidad por los resultados fue fortalecida más aún por la responsabilidad del ejecutivo frente al poder legislativo. Por encima de todo, el énfasis de estos sistemas ha estado en provocar un cambio en la cultura burocrática y en el aspecto de los incentivos a los empleados públicos. Este cambio cultural que se dio durante los años 90 se produjo fortaleciendo los resultados orientados al sector público. Esto se llevó a cabo distraendo la atención de los procesos burocráticos internos y de los *input controls* (controles fuertes), a la responsabilidad por los resultados (controles débiles). Mientras que diversos países han seguido políticas diversas para alcanzar esta transformación, la estructura subyacente que dirige estas reformas está uniforme y firmemente fundada en una estructura de gestión y evaluación orientada a los resultados (*ROME*). Bajo la estructura *ROME*, una cadena basada en los resultados proporciona un patrón para medir la actuación del sector público. El concentrar la

cuestión en el diálogo gerencial refuerza la propiedad y responsabilidad conjunta del principal y el agente a la hora de alcanzar metas compartidas, resaltando los términos de la confianza mutua.

### **Cadena de gestión y evaluación orientados a la obtención de resultados**

Programa/proyecto → *inputs* → actividades → *outputs* → alcance → resultado (propósito) → impacto (meta).

Casi todas las aproximaciones de tipo *ROME* tienen los siguientes elementos comunes:

- Acuerdos de programas de trabajo y contratos basados en *outputs* preespecificados, objetivos de actuación y asignaciones presupuestarias.
- Flexibilidad gerencial para la responsabilidad por resultados.
- Principio subsidiario.
- Incentivos para el coste de eficiencia.

La gestión y evaluación orientada a la obtención de resultados (*ROME*) proporciona una estructura coherente para la planificación estratégica y para la gestión basada en el apredizaje y la responsabilidad en un ambiente descentralizado. La clave para una ejecución satisfactoria de la estructura *ROME* se consigue a través de la transparencia que se alcanza mediante el compromiso público a unos pocos pero vitales resultados esperados, en especial, *outputs* que conduzcan a resultados. Más aún, estos resultados se establecen en términos de logros de desarrollo. De esta forma, programas, actividades, procesos y recursos se alinean con las metas estratégicas de la agencia y la flexibilidad en la definición de proyectos y la implementación se consigue a través del cambio del énfasis, lo cual, a su vez, se lleva a cabo mediante una medición estricta de los *inputs* para los resultados de su actuación y sus medidas. El seguimiento del proceso hacia resultados esperados se lleva a cabo a través de indicadores, que se negocian entre el proveedor y la agencia financiadora. Esta meta conjunta de establecer e informar ayuda a asegurar la satisfacción de los clientes de forma continuada, a la vez que crea asociaciones y propiedad dentro del proyecto.

Las reformas del *ROME* en el marco de una institución se ven mantenidas por el traspaso y la delegación de autoridad. Esto requiere un flujo de información en dos sentidos, que se alcanza a través de un mecanismo fortalecido de responsabilidad, en la forma de informar sobre la actuación, mayor énfasis en la medición y evaluación de resultados, y acuerdos de actuación individual que se centran en los resultados. De esta forma, bajo el sistema *ROME*, la responsabilidad se convierte en positiva y mira hacia adelante, basada en continuas y sistemáticas retroacciones y aprendizaje. Esto quiere decir que cada unidad proporciona información



sobre los resultados alcanzados en contra de los fines estratégicos de la agencia, permitiendo así puntos de referencia para comparaciones y para aprendizaje a lo largo de las fronteras organizacionales. Además, también proporciona una gestión superior con pruebas concretas en las que basar su asignación de decisiones. Así, el traspaso, la participación y la responsabilidad también son aspectos importantes en este proceso (ver Banco Mundial, 1999).

Bajo el sistema *ROME* las asignaciones presupuestarias apoyan los acuerdos sobre programas de trabajo y contratos basados en *outputs* preespecificados y objetivos de comportamiento. La flexibilidad gerencial en las selección de *inputs* incluyendo la contratación y el despido de personal y el programa de ejecución, son plenamente respetados a la vez que son considerados responsables de obtener resultados. El principio subsidiario de menor nivel en la asignación de responsabilidad, a menos que se pueda establecer un caso para una asignación de mayor nivel, fortalece la responsabilidad por los resultados a la vez que realza la consistencia de la previsión de servicio público con preferencias locales. Por último, bajo la estructura de *ROME*, el coste de la eficiencia se agradece a través de la retención de los ahorros. Para el cálculo de los costes se requiere el uso del coste basado en la actividad incluyendo las comisiones de capital/partidas del activo. En la medida en que la cuestión central de la aproximación es el aprendizaje, puede tolerarse la imposibilidad de alcanzar los compromisos, pero el fallo en compartir los valores puede conducir a la imposición de graves sanciones.

### **Las implicaciones de *ROME* para la reforma del funcionariado**

En los países desarrollados a los funcionarios típicamente se les paga poco por el trabajo realizado, pero, en cambio, los altos *perks* y otros se enriquecen traficando con los puestos públicos y mediante la corrupción. Tienen propiedades vitalicias. No se tolera la innovación y la asunción de riesgos. En un intento de limitar el tráfico con puestos públicos, se ejecutan fuertes controles de *input* y responsabilidad de arriba abajo. Además, los funcionarios veteranos rotan periódicamente de una posición a otra. Pero tales prácticas debilitan aún más la responsabilidad. En contraste con éste, una estructura *ROME* atrae hacia sí salarios competitivos y la especialización de tareas (cultura-de-quedarse-con-ello) y la carencia de propiedades formales. A los proveedores públicos se les da libertad para fallar o triunfar. En cambio, los empleados públicos mantienen tanto tiempo sus trabajos que son capaces de cumplir los términos de los contratos. Las persistentes derrotas inician el proceso de salida. La habilidad de responder frente a la ciudadanía y la responsabilidad por los

resultados son la base de esta aproximación. La estructura *ROME* ofrece un mayor potencial en los países desarrollados para que mejoren la gobernabilidad (*governance*) del sector público alimentando a una gobernabilidad receptiva y responsable. Puede que también resulte ser una de las armas más potentes contra la corrupción burocrática y la fechoría. Un estudio empírico reciente acerca de los factores determinantes de la corrupción por Gurgur y Shah (1999) apoya este punto de vista, al mostrar que la cultura política y burocrática y la centralización de la autoridad representan el factor más determinante de la corrupción en la muestra de 30 países. Llegan más allá para concluir que no es probable que subir el pago y los salarios del sector público como parte de la estrategia anticorrupción lleve a ningún tipo de mejoras en la reducción de la corrupción.

**Tabla 1: Haciendo que el perro mueva su cola**

Actual	Futura
Controles <i>input</i> .	Cuestiones de resultado.
Responsabilidad de arriba abajo.	Responsabilidad de abajo arriba.
Bajos salarios pero alto <i>perkes</i> .	Salarios competitivos pero poco más.
Nombramientos de por vida y rotaciones.	Cultura de quedarse con ello, pero salidas con fallos persistentes.
Intolerancia hacia el riesgo/acertar.	Libertad para fallar o acertar.

### Experiencia con el sistema *ROME*

Varios países han experimentado con varias versiones de *ROME*. De éstos, las experiencias de Nueva Zelanda, Canadá y Malasia ofrecen información interesante tal y como se indica más adelante:

#### **El Estado sujeto a contrato: el modelo neozelandés**

Nueva Zelanda representa una de las experiencias más evidentes en la transformación del sector público utilizando una aproximación a cuestiones esenciales de las funciones del gobierno, a través de una gestión y una medición de un sector privado. Para introducir un cambio cultural de controles *input* a responsabilidad *output* en el sector público, durante la última década, Nueva Zelanda descartó un sistema funcional basado en la propiedad y, en cambio, hizo que todas las posiciones públicas tuvieran una base contractual basada en una serie de resultados acordados. Se requirió incluso al gobernador del banco central a que celebrara un contrato con el Parlamento. Según los términos de este contrato, la propiedad del gobernador del banco central estaba unida a una inflación que se mantuviera

en la banda del 3% anual. El desarrollo de políticas y la implementación de funciones, la financiación, la compra y la provisión de funciones estaban separadas. Esto permitió al gobierno concentrarse en la política y en la financiación y asociar al sector privado con el sector público en la función prevista. La gestión del programa se descentralizó en el momento de la entrega y a los gerentes se les dio la flexibilidad y la autonomía en la asignación presupuestaria y en la implementación del programa dentro de la estructura política y del presupuesto definido. Se introdujeron el recargo de capital y el aumento de la contabilidad para tener así una visión general de la fuente del coste de cada una de las actividades del sector público. Las funciones no públicas bien se comercializaron o se privatizaron. Se alentó la gestión fiscal responsable a través del requerimiento de que se mantuviera una red positiva válida para el gobierno como parte del contrato por parte del Ministro de Finanzas.

La nueva versión contractualista del *ROME* introducida en Nueva Zelanda llevó a una transformación importante de la economía Kiwi. Se transformó de una economía muy protegida y regulada con una expansiva gama de intervenciones intrusivas y de gasto, a una economía abierta y desregulada con un sector público ágil y eficiente (ver Walker, 1996). Se eliminaron los déficit del gobierno central, se redujo la deuda y la red de valor (*net worth*) del gobierno se volvió positiva a la vez que se mejoró la calidad y la cantidad de los servicios públicos. Se alcanzaron resultados incluso más impresionantes a nivel local. Por ejemplo, el Alcalde de Papakura, al introducir el nuevo contractualismo, provocó un cambio increíble en las fortunas del pueblo de Papakura al eliminar la deuda, reducir los impuestos, a la vez que mejoraba la calidad y la cantidad de las previsiones del servicio público.

Con toda certeza hubo limitados fallos en la política social con esta aproximación. La previsión de servicio social para las comunidades de minorías experimentó algunas dificultades debido a que, bajo la comercialización, los recortes por presiones del coste llevaron de forma ocasional a un acceso restringido por parte de las comunidades de minorías. En casos aislados, el nuevo contractualismo falló debido a que la incompetencia burocrática no consiguió asegurar estándares estrictos de seguridad, tal y como se presenciaron en el colapso de una plataforma visual recientemente construida en "Cave Creek" que ocasionó la muerte de amplio número de turistas.

### **Haciendo que el gobierno vaya bien. La aproximación canadiense**

Canadá adoptó en 1994 su propia versión de *ROME* para hacer frente a los persistentes déficit del sector público, a una amplia deuda y a la creciente insatisfacción de los ciudadanos con el sector público. Canadá rechazó el nuevo contractualismo y en cambio optó por la así llamada

estructura del servicio de entrega alternativo (ASD) para las reformas del sector público utilizando la llamada nueva aproximación gerencialista. El ASD representa un “proceso de reestructuración del sector público que mejora los servicios de entrega a los ciudadanos compartiendo las funciones de gobernabilidad (*governance*) con los individuos, los grupos de comunidades, el sector privado y otras entidades de gobierno”. Este proceso se caracteriza por ser un proceso consultivo y participativo.

Como parte del programa de revisión bajo el ASD, se requirió a los departamentos y agencias que revisaran sus actividades y programas frente a las siguientes directrices:

#### Seis Directrices del Programa de Revisión

1. Test del interés público. — ¿Sigue el área del programa o la actividad sirviendo al interés público?

2. Test del papel del gobierno. — ¿Existe un papel legitimado y necesario para el gobierno en esa área del programa o actividad?

3. Test del federalismo. — ¿Es el papel actual del gobierno federal adecuado, o es el programa un candidato para el realineamiento con la provincia?

4. Test de la asociación.— ¿Qué actividades o programas deberían o podrían ser transferidos en su conjunto o en parte al sector privado/voluntario?

5. Test de la eficiencia.— ¿Si el programa o las actividades continúan, cómo podría mejorarse su eficacia?

6. Test acerca de la posibilidad de permitirse. — ¿Es el paquete resultante de programas y actividades uno permitido dentro de las restricciones fiscales? Si no lo es, ¿qué programas o actividades serían abandonados?

La experiencia canadiense con ASD ha mostrado resultados sorprendentes hasta la fecha. El déficit federal se redujo del 7,5% del GDP en 1993 a un presupuesto equilibrado en 1998. El número de departamentos federales se redujo de 38 a 25 y el tamaño del funcionariado se redujo de 220K a 178K. Las asignaciones presupuestarias de servicios sociales, justicia, ciencia y tecnología se aumentaron, mientras que los servicios restantes se redujeron en las asignaciones presupuestarias. El realizamiento de servicios de entrega centrados en los ciudadanos se alcanzó a través de la agrupación de los servicios en torno a las necesidades de los ciudadanos, la reforma reguladora para alentar la competencia y la innovación, la recuperación del coste de servicios que benefician a segmentos determinados, y la continua reevaluación de los programas para el apoyo de mecanismos de servicios de entrega alternativos. El impacto global de estas reformas fue una mejora del servicio de entrega y de la satisfacción ciudadana.

## De gobierno a gobernabilidad en Malasia

*ROME* no se construyó en un día y, tal y como se discutió anteriormente, no existe literatura abundante en cuanto a los tipos de innovaciones que se introdujeron de forma pionera en Nueva Zelanda, Australia y Canadá, entre otros. Con suficiente interés, esta literatura no ha reconocido completamente la contribución de Malasia donde algunas de las innovaciones preceden la experiencia de los países industrializados. La experiencia de Malasia es de especial relevancia para los países desarrollados, ya que el sector público de Malasia sufrió al menos algunas de las disfuncionalidades que se han sufrido en otros países en desarrollo a finales de los 80. Gracias a unas iniciativas valerosas llevadas a cabo por Ahmad Sarji, bajo el liderazgo del Primer Ministro Mahatir Mohammed, Malasia tuvo un nivel significativo de éxito a la hora de conseguir que el gigante sector público se arrodillara para que los ciudadanos pudieran subirse a bordo.

Desde principios de los noventa, Malasia había, de forma gradual, puesto en su lugar aspectos de la gestión orientada a la obtención de resultados para crear una estructura de gobernabilidad del sector público receptiva y responsable. Varios de los elementos de esta aproximación que se han implementado son:

- **Misiones y valores:** a todas las agencias públicas se les requiere que especifiquen su misión y valores con la intención de justificar sus papeles y para inculcar valores positivos en la Administración pública.

- **Fortalecimiento de la orientación al cliente:** se estableció una carta de derechos para el cliente en 1993. Ésta requiere que todas las agencias identifiquen a sus consumidores y establezcan cuáles son sus necesidades. A las agencias se les requiere además que notifiquen a los clientes los estándares de servicios disponibles. Se espera que las agencias públicas informen anualmente tanto de la mejora de los servicios como de los fallos en el acatamiento. Los clientes tienen derecho a una indemnización o compensación por medio de la Oficina de Quejas Públicas.

- **Responsabilidad gerencial y responsabilidad reforzada por los resultados:** esto se consigue a través de la implementación de un *output* basado en un sistema presupuestario y un sistema de contabilidad basado en la actividad. Además, ha introducido recargos de capital y un aumento de la contabilidad. El sistema presupuestario del *output* requiere “acuerdos sobre programas” para la entrega de *outputs*, pero permite flexibilidad gerencial a la hora de alcanzar los resultados acordados. Los indicadores de la actuación para las agencias del gobierno y otros proveedores del sector público se mantienen.

- **Toma de decisiones descentralizada:** Malasia a lo largo del tiempo ha tratado de fortalecer la toma de decisiones descentralizada

fortaleciendo los gobiernos locales y desconcentrando las funciones del gobierno federal.

- **Fortaleciendo la integridad del funcionariado de Malasia:** Malasia dispone de una de las leyes anticorrupción más severas y dedica importantes recursos a implementar esta ley.

- **Aproximación asociada a la entrega de servicios:** se ha tratado de alcanzar una aproximación de asociación al servicio de entrega se ha tratado de alcanzar mediante el aseguramiento del consejo político, la desregulación y la promoción activa de la colaboración pública-privada en los servicios públicos.

- **Asegurando la integridad financiera:** esto se alcanza por medio de una auditoría interna y externa. El Auditor general proporciona al Parlamento una auditoría de su integridad financiera. Este informe es ampliamente difundido.

En suma, Malasia está dentro de lo más novedoso en cuanto al desarrollo institucional del sector público, la innovación y la actuación en los países desarrollados. Ha seguido aproximaciones innovadoras para la mejora de la actuación del sector público. Su reto es fortalecer la nueva cultura de gobernabilidad que ha tratado de crear enfrentándose con la implementación que requiere un profundo aprendizaje y una acción correctiva. Además, necesita comenzar a hacer frente a determinados aspectos que hasta ahora han recibido una atención inadecuada. Éstos incluyen (a) fortalecer la independencia del banco central y centrar su papel únicamente en la estabilidad de los precios, y (b) alcanzar una mejor integración de los procesos de desarrollo y presupuesto operantes.

### **Mas allá de *ROME*. Midiendo la actuación cuando no hay una conclusión**

Toda la actuación del gobierno controlado resulta de interés para conseguir una medida general de la actuación del sector público y de la responsabilidad ciudadana del régimen político. Tal tipo de medida es cada vez más popular en los países industrializados. El Estado de Oregón, USA, estableció una oficina independiente para desarrollar y controlar las medidas del bienestar social de los ciudadanos del Estado (158 medidas de ese tipo en 1991, ahora reducidas a 20 en 1999). El Estado de Florida estableció inicialmente 268 indicadores que se encargaban del progreso de las familias y comunidades, la seguridad, el aprendizaje, la salud, la economía, el medio ambiente y el gobierno. Más recientemente se ha abandonado ese esfuerzo. La provincia de Alberta, Canadá, ha establecido 27 indicadores que miden la calidad de vida. Nueva Zelanda informa acerca de la estructura del gobierno. Las Naciones Unidas publican indicadores del desarrollo humano y HULLIER y SHAH (1998) desarrollaron indicadores

comprendivos de la calidad de la gobernabilidad (*governance*), incorporando la participación ciudadana, la orientación gubernamental, el desarrollo social y la gestión económica para una muestra de 80 países.

La experiencia con todas las medidas del comportamiento global del gobierno ha dado resultados variados. Esto se debe a que los medios de comunicación son escépticos acerca de la exactitud de las estadísticas, y en los sistemas políticos con separación entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, las legislaturas están preocupadas ante el potencial abuso de este instrumento para minar la autoridad legislativa. En general, ante la ausencia de una crisis fundamental, las políticas de toma de decisiones de carácter presupuestario reducen la utilidad de estos indicadores de actuación. Una mayor dificultad aún respecto de los indicadores agregados de actuación surge de “buscar claves bajo la lámpara post refleja”, que significa que aquello que es medible y que se mide puede no ser relevante para la política o para el objetivo de responsabilidad. A nivel conceptual, las medidas de resultado ofrecen una responsabilidad difusa. En cambio, el centrarse en *outputs* y en su alcance, tal y como se ha practicado en Nueva Zelanda y Malasia, ofrece mayores potenciales de responsabilidad por los resultados.

### **Epílogo — ROME. ¿Acaso un mapa de carreteras que conduce a desastres y ruinas, o a un futuro mejor?**

El éxito de la puesta en práctica de *ROME* en unos pocos países seleccionados ha provocado una acalorada controversia y debate entre los prácticos de la gestión del sector público con un grupo vocal (Schick, 1999, es el mayor exponente en este punto de vista), argumentando en contra de la aplicación de tales principios en los países desarrollados. Una plétora de argumentos se ponen de manifiesto para defender este punto de vista. Se ha defendido que el verdadero problema de la reforma del funcionariado no es su eficiencia, sino su bajo desarrollo. Los sistemas de control *input* no están bien desarrollados. No hay ningún sentido de la responsabilidad pública y, como consecuencia de esto, la discrecionalidad gerencial alienta las posibilidades de abuso del cargo público para obtener ganancias de carácter privado. Debido a la interferencia política, es débil el potencial para la ejecución de contratos. El uso de *ROME* debilitará aún más la responsabilidad de arriba abajo como centro de los cambios de resultados más que de *inputs*, reglas y procedimientos. Se va incluso más allá en la argumentación al decir que la utilización de esta aproximación no servirá para el arte (investigación y desarrollo) y la copia (ej., *disaster relief*) de organizaciones como centro de los *outputs* desalentará la innovación, y pondrá en riesgo la toma de decisiones y el largo plazo de responsabilidad. En los servicios sociales, se argumenta que el acceso a

los necesitados y a los pobres puede no asegurarse bajo un sistema que pone gran interés en la eficiencia operacional. Por último, otros han argumentado que el *ROME* es una moda y que los países desarrollados deberán esperar simplemente a que se pase de moda y surja una nueva moda.

Aunque los argumentos expuestos en contra del uso de *ROME* tienen algún mérito, en comparación, el caso para la aplicación del *ROME* en países desarrollados se ha fortalecido aún más a la vista de la debilidad de las instituciones, cuestión que se resaltó algo más arriba. El argumento de la burocracia subdesarrollada y de los controles de *input* sugiere que los sistemas modernos de contabilidad que encuentran el flujo de *inputs* no han resultado ser de ayuda. Esto se debe a que la experiencia demuestra que las mejoras en el comportamiento derivadas de la implementación de tales sistemas han sido mínimas y, en cambio, estos sistemas sirven para cubrir el abuso de fondos públicos ayudando a “poner los libros en orden”. En la medida en que los *outputs* para una gran mayoría de servicios públicos se observan fácilmente y se puede medir su alcance, *ROME* proporciona un mejor control de la responsabilidad en la gobernabilidad en ambientes institucionales débiles. La responsabilidad basada en un *input* jerárquico no ha conseguido típicamente llevar a cabo los mandatos del sector público. Sin duda, las organizaciones de habilidades y copiado requieren cuidado en cuanto a cómo se ha de evaluar su cadena basada en los resultados. En los servicios sociales, es esencial un diseño similar de incentivos para prevenir los fallos y, en cambio, lo que se hace es alentar el acceso de todos por medio de la competencia y la innovación. Una estructura de concesión que trata todos los abastecimientos públicos y privados, sobre la misma base con la continuidad de la elegibilidad, unida a las condiciones en la accesibilidad de los servicios, y el acceso a tales servicios más que los niveles de gasto, puede hacer frente al peligro moral (ver Tabla 2). *ROME* tampoco es por supuesto una moda, ya que se puso en práctica con gran éxito en las sociedades tradicionales mucho antes de que la burocracia moderna se inventara. Incluso en la toma de decisiones personal y familiar, *ROME* es una aproximación llevada a cabo normalmente por la mayoría de los individuos en la toma de decisiones, por ejemplo, construir y arreglar una casa y la búsqueda de otros servicios. Muchos países desarrollados que tienen que enfrentarse a amplias crisis fiscales, si no existiera ayuda externa simplemente no tendrían más remedio que adoptar *ROME* para superar esas crisis para poner su casa en orden. En general, la responsabilidad de abajo arriba es la clave del éxito de *ROME* y tal responsabilidad requiere la toma de decisiones descentralizada. En conclusión, la globalización, la localización y *ROME* ofrecen un fuerte potencial para la mejora de la actuación del sector público en países desarrollados.



**Tabla 2: Las concesiones de educación para alentar la competencia y la innovación**

<p><i>Base de asignación entre los gobiernos locales:</i> Población de edades entre 5-17.</p>
<p><i>Distribución de providers:</i> Igual por alumno tanto para el gobierno como para los colegios privados.</p>
<p><i>Condiciones:</i> Acceso universal a la educación primaria y secundaria independientemente del sueldo de los padres. Ninguna condición para el uso de fondos concesionales.</p>
<p><i>Sanciones:</i> Censura pública, reducción de la concesión de fondos.</p>
<p><i>Incentivos:</i> Retención de los ahorros.</p>

## El mega cambio y sus implicaciones

### Realineamientos jurisdiccionales emergentes

El debate sobre la globalización y la localización y el creciente nivel de insatisfacción con la actuación del sector público está provocando un replanteamiento de las cuestiones de asignación y también un realineamiento jurisdiccional en muchos países a lo largo del globo. La Tabla 3 representa una perspectiva más novedosa del federalismo, relativa a la asignación de responsabilidades teniendo en cuenta las consideraciones hechas arriba. Esta Tabla muestra que funciones tales como la regulación de transacciones financieras, el comercio internacional, el medio ambiente global, la migración internacional, necesitan ser aprobadas arriba (de forma centralizada) más allá de las naciones-Estados. Algunas funciones infranacionales, tales como el adiestramiento, deberán tener mayores entradas del gobierno central (centralización) y las funciones locales deberían ser completamente descentralizadas y deberían implicar una mayor participación de la sociedad civil y del sector privado. En los países desarrollados, el replanteamiento de estos arreglos ha llevado a una descentralización gradual y en porciones de las responsabilidades por los servicios públicos locales a niveles inferiores en un número pequeño pero creciente de países. El desarrollo y el fortalecimiento de los arreglos institucionales para el éxito de las políticas descentralizadas se ha quedado atrás de forma significativa. El fortalecimiento de la capacidad local para adquirir y entregar los servicios locales sólo ha recibido una atención limitada. Incluso el fortalecimiento de las funciones de nivel central e intermedio requerido para el éxito de tal arreglo, no siempre se ha materializado. De hecho, en algunos países, la descentralización viene motivada por el cambio del déficit presupuestario y las cargas asociadas a la deuda

de los gobiernos infranacionales. La resistencia burocrática a la implementación de las reformas tipo *ROME* sigue siendo fuerte y, como consecuencia de ello, no se han efectuado mejoras importantes en los países desarrollados.

### **Tabla 3: Surgimiento de arreglos: globalización, centralización y localización**

*Más allá de las naciones-Estado:* Regulación de las transacciones financieras, impuestos de sociedades comercio internacional, medio ambiente global, telecomunicaciones, estándares internacionales, migración internacional, vista de las condiciones de gobernabilidad, seguridad global y riesgos de la gestión, producción transnacional, inversión y transferencias en tecnología.

*Centralización:* Políticas sociales y medio ambientales por medio de acuerdos internacionales, realzamiento de habilidades para la competitividad internacional, redes de seguridad social, vigilancia y asistencia técnica a gobiernos infranacionales.

*Regionalización/localización/privatización:* Todo regional/funciones locales.

### **La estructura de gobernabilidad emergente en el siglo XXI**

Mientras, los arreglos que tienen hoy en día lugar en el mundo representan diversos rasgos de la supranacionalización, centralización, provincialización y localización. Sin embargo, la visión de la estructura de gobernabilidad que está poco a poco prevaleciendo es una tendente a un cambio de estructuras constitucionales unitarias a constituciones federales o confederales para la mayor parte del país. Implica que es probable que nos movamos de un mundo centralizado a un mundo globalizado y localizado. El papel de los gobiernos centrales en un mundo así cambiaría de una autoridad gerencial a un papel de liderazgo en un ambiente de gobierno con múltiples centros. La cultura de la gobernabilidad también está cambiando poco a poco de un modo de operación burocrático a uno participatorio; de dirección y control, a responsabilidad por resultados; de ser internamente dependiente a ser competitivo e innovador; de ser cerrado y lento a ser abierto y rápido; y de la intolerancia del riesgo a permitir la libertad de fallar o ganar. La crisis financiera a lo largo del mundo está impidiendo este cambio y como consecuencia de ello la nueva visión tardará algún tiempo en tomar forma en el siglo XXI (ver Tabla 4) y en muchos países desarrollados puede, de hecho, no materializarse debido a dificultades conceptuales y prácticas que se mencionan en las siguientes secciones.

**Tabla 4: La estructura de gobernabilidad, el siglo XX versus el siglo XXI**

Siglo XX	Siglo XXI
Unitario	Federal/Confederal
Centralizado	Globalizado y localizado
El centro gestiona	El centro dirige
Burocrático	Participatorio
Responsabilidad de arriba abajo	Responsabilidad de abajo arriba
Centrándose en las reglas y procedimiento	Flexibilidad gerencial, pero responsabilidad por resultados
Nombramientos vitalicios del funcionariado	Contractualismo
Dirección y Control	Receptivo y Responsable
Internamente dependiente	Competitivo
Cerrado y lento	Abierto y rápido
Intolerancia de los riesgos	Libertad para fallar o acertar
Centrándose en el gobierno	Centrándose en la gobernabilidad

### **Por qué la carretera hacia la reforma permanece como un campo de sueños para los países desarrollados?: consideraciones teóricas**

Una forma sencilla de ver por qué el sector público es disfuncional y provee mucho en los países desarrollados, pero, a pesar de ello, es difícil de reformar, es mirar más de cerca la misión del sector público y sus valores, su ambiente de autoridad y su capacidad operacional.

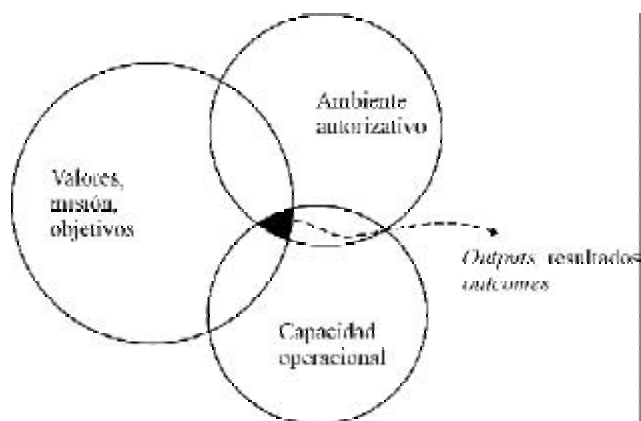
a) **Las misiones y valores de sector público.** Los valores y las normas societarias, por ejemplo, tal y como se recogen en la Constitución o en los informes de políticas anuales presupuestarias, pueden ser útiles como puntos de referencia para mandatos del sector público y para los valores inherentes en estos mandatos. También deberían tomarse en consideración aquellas normas no escritas pero de aceptación y reconocimiento general. En los países industrializados, la misión y los valores del sector público se escriben en términos de una estructura política a medio plazo. Por ejemplo, existe una exigencia formal en Nueva Zelanda de que los informes de este tipo se recojan en tablas en el Parlamento para el 31 de marzo (como unos 2 o 3 meses antes que el informe presupuestario). Los valores del sector público apenas se aplican en los países desarrollados. Esto se debe a que el sector público sigue estando orientado hacia “la dirección y el control”, en vez de a servir a su ciudadanía. Para un funcionario entrenado en un sistema

de “dirección y control”, la necesidad de desarrollar un código de conducta orientado a la clientela puede parecer frívolo.

b) **Un ambiente autorizativo.** Esto incluye instituciones formales (procesos presupuestarios e instituciones) e informales de participación y responsabilidad. ¿Actúan estas instituciones y procesos tal y como se pretende que lo hagan a la hora de proporcionar a un gobierno capacitado para que el sector público alcance sus fines? ¿Actúan los diversos niveles del gobierno conforme al espíritu de la Constitución a la hora de ejercitar sus responsabilidades? ¿Cuáles son los límites y contrapesos contra el comportamiento desviado? ¿Se garantiza la independencia del banco central, del poder judicial y del auditor general? ¿El banco central se centrará sólo en la estabilidad de precios, o se espera que persiga múltiples fines? ¿Existen normas formales que aseguren la disciplina fiscal? ¿Es el diseño de transferencias conforme con sus objetivos? ¿Existen agencias privadas que ordenen por niveles los diversos niveles del gobierno por la valía de sus créditos? ¿Los préstamos del sector público están sujetos a la disciplina del mercado financiero? ¿Cómo se mide la actuación del gobierno? ¿Hay alguien que controle los indicadores de salida y resultado para los servicios públicos? En los países industrializados, la gente se adhiere de forma estricta a las normas institucionales y existen graves sanciones morales, legales de votantes y de mercado contra el no cumplimiento. En el ambiente de un país desarrollado, el no cumplimiento a menudo ni se controla ni está sujeto a sanciones.

c) **Capacidad operacional y restricciones.** Aquello que se autoriza no es necesariamente lo que se lleva a cabo, ya que puede ocurrir que la capacidad operacional que hay disponible no sea consistente con la tarea a mano. Más aún, puede que incluso la capacidad operacional disponible se vea restringida por la cultura burocrática o por los incentivos que premian la dirección y el control, y la corrupción y el mecenazgo. Algunas preguntas claves, cuyas respuestas nos darán un mayor entendimiento de la capacidad operacional incluyen: ¿Tienen las agencias con la responsabilidad de llevar a cabo diversas tareas la capacidad para llevarlas a cabo? ¿Tienen la mezcla de habilidades adecuadas al igual que los incentivos para hacer las cosas que deben hacer y de forma correcta? ¿Es la cultura burocrática consistente con el alcance de los objetivos sociales? ¿Existen contratos vinculantes para gestores públicos respecto de la actuación de *output*? ¿Ayuda la participación de la sociedad civil a aliviar algunas de estas restricciones? Mientras que, en los países industrializados, se espera que las respuestas a la mayoría de las preguntas expuestas arriba sea afirmativa, esto no resulta ser cierto en el caso de un país desarrollado.

**Figura 1: Ambiente institucional del sector público en los países en desarrollo**



En cualquier país, el reto de la reforma del sector público es armonizar las misiones y los valores, el ambiente autorizativo y la capacidad operacional del sector público de tal forma que haya al menos una correspondencia casi perfecta, sino perfecta, entre estos tres aspectos de la gobernabilidad (*governance*) (ver la Figura 1). Tal tarea resulta intimidante para muchos países en desarrollo, ya que a menudo tienen metas muy elevadas, pero carecen del ambiente autorizativo capaz de traducir esas metas en una estructura política. Este problema suele complicarse aún más con los incentivos burocráticos que hacen que cualquier capacidad operacional disponible para implementar tal estructura sea completamente disfuncional.

La Tabla 5 representa una comparación estilizada del ambiente institucional en una sociedad primitiva, en un país en desarrollo y en un país industrializado. Es interesante observar que mientras que la capacidad técnica en sentido moderno es inexistente en una sociedad tradicional, debido a la armonización de sus metas, su ambiente autorizativo y su capacidad operacional, los resultados del sector público fueron acordes con las preferencias de sus miembros. Las culturas de tales sociedades muy a menudo se centran en responsabilidades basadas en resultados. El sistema de premios y castigos fue creíble y veloz y muchas de las relaciones de negocios estaban basadas en la informalidad y la confianza. De esta forma mientras que el PIB *per capita* en tales sociedades era bastante bajo, se observó que la satisfacción de sus miembros y la acción colectiva, el llamado “índice viagara” era bastante alto y posiblemente se encontraba no muy lejos del grado de satisfacción experimentado con el sector público en las sociedades industrializadas de hoy en día.

Esto contrasta claramente con el dibujo que puede realizarse de un país típicamente en desarrollo. En tal país, hay una discordancia en los

finés de la sociedad, en el ambiente competencial y en la capacidad operativa. Como consecuencia de esta desarmonía, no se consigue realizar mucho, y las expectativas de los ciudadanos se ven truncadas. La falta de responsabilidad y el hecho de que la cultura de evaluación establezca su centro en freír un pez grande de vez en cuando y no hacer nada con el malestar del sistema significa que se ven truncados cualesquiera sistemas de autocorrección que existan. La semi-formalidad impone costes adicionales a la hora de negociar, pero no conduce a ningún tipo de beneficios en las relaciones de negocios debido a la falta de respeto por la ley. Los contratos no se respetan y, por tanto, tienen escaso valor. A la vista de esta naturaleza completamente disfuncional del sector público existente en muchos países en desarrollo, es importante para éstos saltar hacia delante (o incluso hacia atrás) a una cultura del sector público que pone el interés en la orientación de los clientes y en la responsabilidad por resultados. Sin embargo, es poco probable que esto suceda pronto por razones que se discutirán posteriormente.

**Tabla 5: Ambiente institucional del Sector Público.  
Hechos definidos**

<b>Tipos</b>	<b>Tradicional</b>	<b>En desarrollo</b>	<b>Industrial</b>
Metas	Claras y realistas	Vagas y grandiosas	Claras y realistas
Ambiente competencial	Fuerte	Débil	Fuerte
Capacidad operativa	Consistente y funcional	Disfuncional	Consistente y funcional
Capacidad evaluadora	Fuerte	Débil	Fuerte
Orientación del sector público	<i>Output</i>	<i>Inputs</i> , dirección/control	Monitorización, <i>inputs</i> , <i>outputs</i> y <i>outcomes</i>
Toma de decisiones	Descentralizada	Centralizada	Descentralizada
Ambiente en sector privado	Informalidad y confianza	Semiformalidad, falta de confianza y desprecio por el <i>rule of law</i>	Formal y legal
Cultura de evaluación	Serpientes y escaleras	“Gotcha”	Aprendizaje y mejora

En la siguiente sección, contemplaremos algunos de los factores que entran en juego para impedir el proceso de realineamiento de las funciones y la armonización de la misión, los valores del sector público, el ambiente competencial y la capacidad operacional en los países en desarrollo.

## **¿Por qué el camino hacia la reforma permanece siendo un campo de sueños?: consideraciones prácticas**

Señalamos que en la mayor parte de los países en desarrollo los sectores públicos requieren una reestructuración importante. El progreso hasta la fecha de tales reformas ha sido desigual. Un número de factores han impedido el progreso de reforma en grados que varían en diversos países.

### **Factores políticos**

La estabilidad política es esencial para el éxito de cualquier reforma. En América Latina, y en otras economías con planificación central, el surgimiento de la gobernabilidad democrática y de las libertades políticas condujo a un cada vez mayor interés en la mejora de la actuación del sector público y la descentralización de los servicios públicos locales se vio como un elemento importante de esta reforma. En América Latina, el desencanto con la dictadura militar y las dictaduras de varios tipos ha llevado a la creación de una cultura política que pone mayor interés en la toma de decisiones descentralizada para prevenir una vuelta al pasado. En China, la descentralización se contempló como un medio para la cohesión social, un crecimiento más rápido de la economía y una conservación del liderazgo del partido comunista en el gobierno. La política bloquea la reforma en otros países. En Indonesia, los padres de la Constitución claramente pretendían ser un país centralizado y unitario y dispusieron reglas en contra del establecimiento de “Estados dentro de Estados”. Estas preocupaciones por la unidad política han dominado el diseño de las instituciones. Las bien enraizadas funciones del servicio militar y civil en los asuntos políticos, con una fuerte creencia en la dirección y el control desde el centro, han sostenido la centralización de la responsabilidad. El nombramiento de gobernadores y alcaldes también fortalece la centralización y limita la autonomía local. Sin embargo, en años recientes, el desarrollo social y la prosperidad económica, al igual que las preocupaciones por mejorar la provisión de servicios públicos, están produciendo un grado de acomodo para las instituciones descentralizadas.

En Pakistán, la inestabilidad política y los intereses feudales han contribuido a poner a un lado los dictados de la Constitución y han introducido

un sistema de gobernabilidad centralizado. Pakistán ha estado sujeto a una dictadura militar durante la mayor parte de su existencia (25 de 52 años) y la toma de decisiones fue aún más centralizada por estos regímenes. Durante estos períodos se permitieron actividades políticas, influencias feudales dominaban el sistema político y estas influencias favorecieron bien una centralización o provincialización de la autoridad. En las áreas rurales de Sind y Bacholistan y, en menor medida, en las áreas rurales de Punjab y en las provincias de NWFP, los señores feudales no permitían la efectiva participación política. La centralización o provincialización de la autoridad permite que los señores feudales dominen la política en los niveles federales y provinciales. Un sistema centralizado permite a estos señores feudales tener un control más efectivo del que resultaría posible bajo un sistema descentralizado en el que el sector urbano tendría una voz más dominante. Para atrincherar aún más a los señores feudales, bajo el liderazgo del anterior Primer Ministro Ms Bhutto en 1994, los gobiernos locales se disolvieron en todas las áreas metropolitanas y no se lograron reinstaurar ni siquiera cuando en 1996 el Tribunal Supremo de Pakistán falló que tal práctica contravenía la ley. Concesiones a miembros de las legislaturas nacionales y provinciales para el desarrollo de proyectos estuvieron en práctica hasta 1997, y pudieron haber actuado en contra del desarrollo de los gobiernos locales, ya que estos miembros disfrutaron de un mayor grado de autonomía en la ejecución de proyectos a falta de un sistema que funcionara bien a nivel del gobierno local.

### **Factores burocráticos**

Muchos países en África y Asia comparten una herencia colonial común. Los sistemas coloniales británico, danés y francés instituyeron un sistema de control burocrático para alcanzar la mayor eficiencia de los objetivos coloniales en un Estado depredador. El sistema creó un núcleo de élite funcional que estaba muy bien educada y, en su mayor parte, dedicada a servir a los gobernantes coloniales. Su lealtad a los gobernantes y su separación del ciudadano común se contemplaba debidamente permitiéndoles acceso preferencial a todos los servicios públicos, a través de instituciones elitistas y asegurándoles seguridad financiera a través de un sistema de compensaciones en metálico y de concesión de tierras. Así, los países colonizados como India, Kenia, Pakistán e Indonesia heredaron los regímenes funcionariales que estaban altamente centralizados, aparentemente eficientes, responsables y profesionales, pero completamente desvinculados de la población local. Estos regímenes se han mantenido resistentes al cambio, especialmente a traer la responsabilidad por resultados. Por ejemplo, después de la independencia, en Indonesia, el funcionariado con el tiempo se convirtió en un compañero político activo



con la milicia en el gobierno del país. Los dos compañeros veían el control centralizado como el elemento clave para mantener este país, de 14.000 islas, unido. Sin embargo, con el tiempo descubrieron que el grado inicial de descentralización no era sostenible y, por tanto, que era necesario un importante grado de autonomía para los gobiernos locales, a la vez que mantener una débil estructura de los gobiernos provinciales, para mejorar la provisión de los servicios públicos. Un cambio gradual hacia el control local (localización) se ve, por tanto, que no supone ninguna amenaza a la unidad nacional y a la preservación de una dirección y un control orientado a un régimen burocrático.

### **Factores institucionales**

Los factores institucionales también impiden la efectiva descentralización y adopción del *ROME*. Las instituciones tradicionales y el mecanismo de gobernabilidad y responsabilidad con el tiempo han ido desapareciendo, pero no se han remplazado por nuevas instituciones. En cambio, todo papel penetrante del Estado ha retrasado la mirada crítica a las políticas y las instituciones públicas. Hay casi un total monopolio del gobierno en las instituciones de pensamiento crítico y de medios de comunicación en muchos países. Toda visión crítica de los programas y las políticas del gobierno invita a una retirada del gobierno. En Pakistán, un autogobierno rural funcionó bien en anteriores años de su independencia. Este sistema se abandonó en favor de un sistema más centralizado que resultó en la denegación del acceso a los servicios básicos de la población rural. Mientras que la falta de capacidad institucional se citó como una de las razones de la disolución del sistema participatorio, el nuevo sistema dejó a la mayoría de los ciudadanos sin voz y participación y sin acceso a servicios públicos básicos. Por otro lado, Indonesia está ahora alimentando un autogobierno en áreas rurales a través del desarrollo de los pueblos y los programas de concesiones para países pobres (ver Shah, 1996).

Otro aspecto importante de los factores institucionales es la filosofía de los ciudadanos hacia el gobierno ¿Ve la gente en general (políticos, burocráticos, empleados públicos en general, el público/el votante) al sector público como aquel en el que uno realiza un servicio por una justa compensación o, más bien, como una posición para explotar las ganancias personales? Varios estudios sugieren que la percepción pública prevalente referente al sector público, especialmente en el sur de Asia y África, tiende a defender esta última visión y los ciudadanos tienden a asociar el sector público con un rol depredador.

En contra de los malentendidos habituales, el éxito de las políticas de descentralización requiere de forma esencial un gobierno fuerte receptivo y responsable a nivel nacional, al igual que el éxito de la

governabilidad centralizada depende esencialmente de un campo de oficinas del gobierno central receptivas, responsables y competentes. Ésta es la menos entendida “paradoja de la descentralización (reajustes)”. Esto sugiere que la centralización requiere un mayor grado de capacidad y competencia institucional local y una mayor sofisticación e integridad de la dirección de la información pública, financiación, contabilidad y sistemas de auditorías, que las que se requieren bajo un sistema descentralizado. Por otro lado, el éxito de las estructuras descentralizadas depende de un ambiente con un nivel habilitante mayor y una mayor participación ciudadana y menos nivel en la capacidad institucional local y en la red de información tal y como se confirma por la experiencia colombiana (ver Fiszbein, 1995). Sin duda, la capacidad institucional local y la red de información son importantes, pero pueden solventarse, tomando prestada tal capacidad de fuentes internas y externas al menos durante las primeras fases de la descentralización, siempre que prevalezca un ambiente con un nivel habilitante más alto.

### **Participantes externos**

En los países en desarrollo, algunos participantes externos pueden también de forma poco inteligente impedir el desarrollo de un sector público descentralizado, receptivo y responsable. Una multitud de factores contribuyen a este desarrollo. Primero, un sistema jerárquico centralizado reduce los costes transaccionales de la ayuda extranjera y agranda la zona de confort para los participantes externos en términos de dirigir la utilización de sus fondos para propósitos intencionados. En segundo lugar, algunos participantes externos se han preocupado con la actuación: respecto de los ingresos de los países en vías de desarrollo (llamada “movilización de recursos”). Tales preocupaciones pueden conducir a mayores burocracias centralizadas que prestan poca atención a la eficiencia en la provisión de los servicios públicos. Por ejemplo, en Pakistán, las mínimas mejoras en la actuación de los gobiernos respecto de los ingresos han venido acompañadas en el pasado por un permanente deterioro de la calidad y cantidad de los servicios públicos. En tercer lugar, los sistemas centralizados son más propicios a carecer de una agenda política interna, debido a la falta de participación ciudadana y dependen más del consejo externo sobre la reforma política. Esto conduce típicamente a rápidas fijaciones políticas con una reforma poco sostenida.

### **Convirtiendo los sueños en realidad: acertando con las instituciones**

La adhesión a principios del federalismo y de *ROME* o “acertando en los precios” o incluso “acertando en las reglas del juego” tal y como se discutió anteriormente, es una condición necesaria pero no suficiente para

el éxito de la toma de decisiones descentralizada. Se necesitan instituciones formales e informales para asegurar que todos los participantes del juego se adhieren a una serie de reglas de base acordadas y se afronta adecuadamente la conducta desviada. En los siguientes apartados discutimos aspectos seleccionados de esta consideración.

### **Instituciones y procesos de coordinación intergubernamental**

Los países federales requieren tanto instituciones formales como informales de coordinación intergubernamental. En algunos países federales se minimizan las áreas de conflicto potencial entre los diferentes niveles del gobierno a través de la clara separación de las responsabilidades nacionales y subnacionales (el llamado modelo de capas de tarta de federalismo, tal y como se ha puesto en práctica en Australia, Canadá, India y Pakistán y los dos niveles interactúan a través de reuniones de funcionarios y ministros (federalismo ejecutivo) y en Australia, India y Pakistán a través de unilateralismo federal. Algunos países ponen más interés en una respuesta común a través de compartir y ejecutar conjuntamente tareas, tal y como es el caso en Alemania, un país federal y la República de Suráfrica, un país pseudofederal. En estos países, además de federalismo ejecutivo, las Cámaras altas de los Parlamentos (*Bundesrat* y el Consejo de Provincias) juegan un papel clave en la coordinación intergubernamental. En países con responsabilidades que se entrecruzan (el llamado modelo de tarta de mármol de federalismo), tales como Estados Unidos y Brasil, el *lobby* estatal del Congreso y las relaciones interestatales sirven a funciones de coordinación. En China, donde las preocupaciones por el crecimiento han impuesto una estructura de federalismo en un país unitario, los jefes/gobernadores del partido comunista local ejercen una moderada influencia en la orientación del Consejo Estatal, que si no, sería monolítica.

Las disposiciones constitucionales *per se* también pueden proporcionar influencia de coordinación. Por ejemplo, en algunos países federales, las previsiones constitucionales requieren que toda la legislación reconozca que en último término el poder está en manos del pueblo. Por ejemplo, toda la legislación en Canadá debe ser acorde con la Carta de Derechos Canadiense. En Suiza, que es una Confederación por ley, pero un país federal en la práctica, los cambios legislativos más importantes requieren la aprobación por referéndum. En Suiza, también existe una fuerte tradición de coordinación a través de iniciativa de consenso de los cantones.

### **Instituciones de responsabilidad**

Las instituciones de responsabilidad son la clave para el éxito de la toma de decisiones descentralizada. Esto vincula a las instituciones y mecanismos para la voz y salida de los ciudadanos, normas y redes de

compromiso cívico (“capital social” de acuerdo con Putnam, 1994), consenso social (Williamson, 1994, y Weingast, 1993), la preservación del instinto de preservación de un “bandido estacionario” que monopoliza y racionaliza los robos en forma de tributos (Olson, 1993), la responsabilidad de los jueces, la responsabilidad vertical y horizontal. La voz y la salida del ciudadano requieren instituciones de participación democrática, y reglas de responsabilidad para los cargos electos. Los orígenes y el éxito de los programas de descentralización en Latinoamérica se reconducen a las tradiciones democráticas que emergieron en el continente a finales de los 80. En Filipinas, la reciente legislación aprobada del gobierno local mientras que otorga poder (*empowerment*) a estos gobiernos les ha proporcionado elecciones regulares y la revocación de los funcionarios electos por infringir la confianza pública (ver República de Filipinas Ley nº 7.160, Código del Gobierno Local, 1991). Mientras las normas y las redes de compromiso cívico se desarrollan razonablemente bien en las sociedades tradicionales precoloniales fundadas en muchos países en desarrollo tales como el Panchayat Raj en la India prebritánica, estas instituciones se desvanecieron bien bajo el gobierno colonial o seguidamente bajo estructuras de gobernabilidad burocrática centralizadas. El resultado final ha sido el aumento del oportunismo y la desconfianza social, culminando en sociedades disfuncionales cuando fallaban las instituciones de gobernabilidad formal. Los fracasos en el desarrollo africano y surasiático tienen esta cuestión de fondo en común. El consenso social respecto de los derechos económicos y políticos también conduce a la responsabilidad en todos los niveles. De acuerdo con Weingast (1993), este consenso no requeriría de ninguna expresión formal, sino que funcionaría siempre que la mayoría de la gente comparta una creencia común en cuanto a los límites de la intervención gubernamental y estén dispuestos a custodiar esos límites retirando su apoyo a un gobierno que no consigue ajustarse a ellos (ver Weingast, 1993: 306). Los instintos de conservación de un “bandido estacionario” también respetan la responsabilidad (ver Olson, 1993). Esto se debe a que el “bandido estacionario” refuerza su asidero del poder, mientras que los resultados económicos sean consistentes y los ciudadanos vean mejorado su bienestar. Esto explica, en parte, el éxito de los Tigres Asiáticos y el fallo de algunos regímenes Sur/Surasiáticos. Estos últimos regímenes eran controlados por “bandidos errantes”, cuya principal finalidad era mantener el botín para rellenar sus cuentas del banco suizo y después desaparecer a un paraíso extranjero.

La responsabilidad de los jueces fortalece la credibilidad de los compromisos públicos. Esto resulta especialmente importante para economías en transición, donde las leyes marco sobre derechos de propiedad, propiedad legal de sociedades y control, quiebra y control financiero no se han desarrollado completamente. Aún más interesante

resulta el hecho de que la responsabilidad es mucho más difícil de hacer cumplir en una democracia parlamentaria que en un sistema democrático que respeta la separación del poder legislativo y contrarresta la responsabilidad de los jueces reformando la legislación — juego al que se jugó hasta el infinito en Pakistán para minar una Constitución federal descentralizada. La responsabilidad de los jueces se ve aún más comprometida bajo el estilo británico de organización funcional, como en India y Pakistán, donde los comisionados divisionales y por distritos ejercen simultáneamente poderes ejecutivos, legislativos y judiciales. Tal y como se dijo por Montesquieu (1970: 397), ésa es una situación madura para el abuso de poderes, ya que

“... Cuando los poderes legislativo y ejecutivo se unen bajo un mismo cuerpo de magistrados, no puede haber libertad; ... de nuevo, no hay libertad, si el poder judicial no se puede separar del legislativo y el ejecutivo.”

### **Canales tradicionales de responsabilidad**

Se deberían fortalecer las funciones de auditoría, inspección y control, ya que tienden a ser bastante débiles en economías en desarrollo y en transición. Se debería otorgar mayor autoridad y autonomía al auditor general en el ejercicio de su mandato. Al mismo tiempo, se puede establecer un caso para reducir las restricciones del proceso de planeamiento central en países en desarrollo. Los planes centrales conducen a una centralización de la autoridad, una reducción de la flexibilidad, una innovación y autonomía a nivel local y retrasos en la actividad del sector privado. De forma más específica, a medida que la responsabilidad fiscal se descentraliza al Estado y a los niveles locales, resultaría más beneficioso crear la capacidad institucional para el préstamo local, de forma que se confíe más en prestar y menos en la concesión de capitales a proyectos financieros de capital. Los ejemplos incluyen consejos prestamentistas o sociedades de financiación municipal.

### **Vigilancia de los gobiernos locales: libertad y responsabilidad dentro de las fronteras**

La dirección y la vigilancia de los gobiernos locales es un área de preocupación del mismo modo en países federales que en países unitarios. Por ejemplo, la Constitución de la República de Suráfrica de 1996 — Sección 139(1) (b) — dispone la disolución del gobierno local en supuestos

de fracaso y posibilidad de una desbandada del gobierno local en caso de que no consiga: 1) “mantener los estándares nacionales o alcanzar los estándares mínimos de servicio”; 2) “prevenir acciones perjudiciales para los intereses de otra municipalidad o, de la nación como un todo”, y 3) “mantener la unidad económica”. Más aún, proporciona la posibilidad de contener las cuotas de impuestos y transferencias en caso de no cumplir con el esfuerzo tributario — Sección 227(2) —. El alcance de las obligaciones constitucionales, en lo que se refiere a estas provisiones, requiere una importante y superior evaluación de la capacidad a nivel nacional y provincial. Las medidas de evaluación que pueden servir de apoyo en esta vigilancia incluyen el requisito de la auditoría anual comercial societaria de los gobiernos locales; medición de la capacidad fiscal utilizando un patrón común, por ejemplo, la igualación de los impuestos municipales; un mayor énfasis en fórmulas de concesiones sobre proyectos de concesiones en transferencias provinciales-locales; mayor énfasis en la asociación de la sociedad civil-privada-pública en la provisión pública; encuestas de opinión acerca de los estándares del servicio y la satisfacción ciudadana; *rankings* del cumplimiento de los gobiernos locales basados en *outputs*, resultados y satisfacción ciudadana.

## Algunas lecciones para los países en desarrollo

Las siguientes lecciones importantes sobre las reformas de la gobernabilidad en los países desarrollados pueden derivarse de una revisión de las experiencias pasadas.

- **La evolución institucional global se ha quedado atrás con el ritmo que ha tomado la globalización, haciendo, así, a los países en desarrollo más vulnerables frente a los deseos de los mercados globales.** El vacío creado por la globalización en la regulación internacional y la vigilancia tiene consecuencias económicas y sociales adversas para la mayoría de las naciones en desarrollo. Se requiere una atención urgente para desarrollar y/o adaptar las instituciones globales y los regímenes para cubrir este vacío. Mientras tanto, puede que los países en desarrollo tengan que recurrir “fijar las ruedas” del mercado global para limitar los golpes externos.

- **Desarrollo de las estrategias nacionales para la gestión del riesgo económico y social es esencial para limitar los fallos de la globalización.** La gestión del riesgo económico incluye políticas para mantener un valor de red positivo para el gobierno y una estructura de regulación apropiada para el sector privado y para las operaciones

financieras del mercado. La gestión del riesgo social requiere un desarrollo acelerado de las redes de seguridad social.

- **Una revisión periódica de las tareas jurisdiccionales es esencial para realinear las responsabilidades con una realidad económica y política cambiantes.** Con la globalización y la localización, es probable que el papel directo del gobierno nacional en la estabilización y el control macroeconómico desaparezca con el tiempo, pero se espera que aumente su papel en la protección social, la educación, el adiestramiento y las habilidades para resaltar, y en la coordinación y la vigilancia, a medida que los regímenes y los gobiernos subnacionales asumen funciones cada vez más importantes en algunas de sus áreas de responsabilidad tradicional. Los sistemas constitucionales y legales y las instituciones deben ser favorables a ajustes ocasionales para adaptarse a las circunstancias cambiantes.

- **Ambiente favorable para la descentralización; por ejemplo, las instituciones de participación ciudadana y responsabilidad deben ser objeto de reforma en cualquier reforma importante de los sistemas fiscales.** Estos elementos no han sido afrontados suficientemente en la mayor parte de los intentos de reforma. **Son esenciales, en una reforma de la gobernabilidad en países en desarrollo, cambios en la cultura burocrática para implantar la responsabilidad por resultados.** La experiencia demuestra que la burocracia nunca se reforma a sí misma y, por tanto, construir un compromiso político, un apoyo es esencial para introducir el *ROME* en estos países.

- **La reforma del funcionariado es esencial para lograr el éxito del programa de descentralización.** Tal reforma debe asegurar que el poder central no tiene nada que decir de forma directa en el reclutamiento y en la promoción de los funcionarios, más que vigilar que se alcanzan los estándares de transparencia y justicia en los niveles subnacionales y que los sueldos de los servicios subnacionales deben ser competitivos con el gobierno central. Más aún, la estructura funcional de incentivos debería recompensar la orientación del servicio y de la actuación y desalentar la dirección y el control y la búsqueda de rentas. Esto se puede alcanzar por medio de contratos de actuación, una cultura de “quedarse con ello”, el reconocimiento de habilidades especializadas y sistemas de evaluación que unen la actuación, las recompensas y la presupuestación.

- **La capacidad administrativa tradicional importa, pero no debería considerarse como un impedimento a la descentralización.** La capacidad administrativa para desarrollar y mantener las prácticas organizacionales modernas tales como el presupuestar, la auditoría y los sistemas de contabilidad es, sin duda, importante, pero no debería considerarse como una barrera a la descentralización, siempre que se asegure la participación ciudadana y la transparencia en la toma de

decisiones. Esto se debe a que la capacidad técnica puede tomarse prestada de los niveles gubernamentales superiores de apoyo y de otros sitios.

• **La descentralización asimétrica, tal y como se preveía en el Programa de Descentralización de Indonesia y bajo las Ordenanzas del Gobierno Provincial y Local en Pakistán, ofrece una interesante aproximación a la descentralización.** Sin tomar en consideración la disponibilidad de ayuda de los niveles gubernamentales superiores, la falta de capacidad institucional nunca debería considerarse como una excusa para no descentralizar. En cambio, puede desarrollarse un programa objetivo de descentralización que reconoce la naturaleza y el tipo de gobierno local, cuya clientela y capacidad fiscal, puede ser desarrollada y se les puede asignar a varios gobiernos locales poderes diferenciados, tomando en consideración los factores arriba mencionados, tal y como se hizo en el pasado en Pakistán, y de forma más sistemática en Indonesia graduando cada gobierno local.

• **Una importante separación de las decisiones respecto del gasto y de los impuestos conduce a una falta de responsabilidad en el sector público.** En Méjico, Sudáfrica y Pakistán, los ingresos federales compartiendo transferencias financian casi el 99% de los gastos en algunas provincias. Esta separación entre las responsabilidades de los impuestos y los gastos ha llevado a problemas de responsabilidad en los niveles provinciales. Si se producirá tal separación, merecería la pena examinar el papel de las transferencias de bloqueo condicionales (condicionales respecto de los estándares de servicios y de acceso a tales servicios y no condicionales de los gastos) y de la evaluación para realizar la responsabilidad.

• **Transferencias intergubernamentales en los países en desarrollo minan la disciplina fiscal y la responsabilidad, a la vez que crean dependencias en las transferencias que provocan una lenta estrangulación económica de las regiones fiscalmente desaventajadas.** Por otro lado, las transferencias intergubernamentales adecuadamente desarrolladas pueden potenciar la competencia por el abastecimiento de bienes públicos, armonización fiscal, responsabilidad de los gobiernos infranacionales e igualdad regional. Una guía sustancial teórica y empírica en el diseño de estas transferencias está ya disponible. El diseño de estas transferencias debe ser sencillo, transparente y consistente con sus objetivos. La experiencia de Indonesia ofrece importantes ideas en el diseño de concesiones. Por ejemplo, las concesiones de educación y salud utilizan indicadores simples y objetivamente cualificables en la asignación de fondos y condiciones, ya que la elegibilidad continuada de estas concesiones enfatiza los objetivos estándar respecto del acceso a estos servicios. Por otro lado, las concesiones de Indonesia para los sueldos del sector público constituyen un ejemplo representativo de un



diseño no tan pensado, ya que introduce incentivos para el mayor nivel de empleo público en los niveles subnacionales.

- **El papel de las transferencias fiscales de potenciar la competencia para el abastecimiento de bienes públicos no debería pasarse por alto.** Por ejemplo, las transferencias para salud básica y educación primaria podrían hacerse disponibles para el sector público y el sector privado sin ánimo de lucro sobre la misma base, utilizando como criterios los criterios demográficos de la población a la que se sirve, la edad escolar de la población y la matriculación de estudiantes etc. Esto promovería la competencia y la innovación, ya que tanto las instituciones públicas como las privadas competirían para obtener financiación pública. Chile permite que los colegios católicos accedan a la financiación de la educación pública. Las provincias canadienses permiten a los residentes individuales elegir entre colegios públicos o privados para la obtención de dólares sobre el impuesto de propiedad. Tal opción ha introducido fuertes incentivos para que los colegios públicos y privados mejoren sus actuaciones y sean competitivos. Tales opciones de financiación resultan especialmente atractivas para proporcionar mayor acceso a los servicios públicos en las áreas rurales.

- **Las reglas fiscales acompañadas por consejos intergubernamentales/comités “guardianes” proporcionan una estructura útil para la disciplina fiscal y la política fiscal de coordinación.** En este contexto, uno puede extraer de las experiencias de los países industriales “reglas de oro”, las directrices del tipo de Maastricht y “directivas de presupuesto común” para desarrollar directrices específicas de un país. Para asegurar el cumplimiento voluntario de estas directrices, se debe desarrollar una estructura institucional apropiada. La transparencia de los procesos presupuestarios y de las instituciones, la responsabilidad frente al electorado y la disponibilidad general de datos comparativos de posiciones fiscales de todos los niveles del gobierno fortalece aún más la disciplina fiscal.

- **La integridad y la independencia del sector financiero contribuye a la prudencia fiscal en el sector público.** Para asegurar tal integridad e independencia, la propiedad y el acceso preferencial al sector financiero no deberían estar disponibles para cualquier nivel del gobierno. En un ambiente así, los mercados de capital y las agencias de calificación de valores proporcionarían una efectiva disciplina de la política fiscal.

- **Para asegurar la disciplina fiscal, los gobiernos a todos los niveles deben enfrentarse a las consecuencias financieras de sus decisiones.** Esto es posible si el gobierno central no frena la deuda local y estatal y el banco central no actúa como prestamista, como último recurso, del gobierno central.

- **La existencia de normas societarias y consenso sobre los papeles de los diversos niveles de gobierno y límites a sus autoridades**

es vital para el éxito de la toma de decisiones descentralizada. En ausencia de tales normas y de tal consenso, los controles centrales directos no funcionan y el juego intergubernamental lleva a constituciones disfuncionales.

- **La descentralización impositiva es un requisito previo para el acceso a los mercados de crédito subnacionales.** En países con sedes tributarias altamente centralizadas, el acceso no restringido a los mercados de crédito por los gobiernos infranacionales supone un riesgo para las políticas de macro estabilización del gobierno nacional, al anticipar el sector privado un alto grado del gobierno se salvaría en el caso de que ocurriera un fallo, y no descuenta los riesgos de tal prestación adecuada.

- **Puede necesitarse ayuda institucional de mayor nivel para financiar proyectos de capital local.** Esta ayuda puede adoptar la forma del establecimiento de sociedades de financiación municipal dirigidas en base a principios comerciales para reducir el coste de tomar prestado, utilizando una calificación superior de los créditos del nivel superior del gobierno y agencias de calificación municipal para determinar el valor de los créditos.

- **La mejor forma de mantener un mercado interno común es por medio de garantías constitucionales.** En los países en desarrollo, los gobiernos nacionales han fallado típicamente en esta función.

- **Por último, en contra de una concepción errónea de una mayoría, el ambiente institucional de un país en desarrollo requiere un mayor grado de descentralización y una implementación mucho más rápida del ROME, de la requerida para un país industrializado.** Para un trabajo eficiente de una burocracia centralizada se necesitan la recogida de información avanzada y las redes de transmisión, un funcionariado eficiente y dedicado, e instituciones bien desarrolladas de participación ciudadana y responsabilidad. Esto es posible en el escenario del ambiente de un país desarrollado. Un ambiente de sector público más primitivo resulta más adecuado para una forma de gobernabilidad descentralizada que se basa en reponsabilidad por resultados de abajo arriba. Esto se debe a que los requisitos de información y los costes de transacción se minimizan trayendo la toma de decisiones más cerca de los ciudadanos que se ven afectados por esas decisiones. Esa proximidad sirve también para potenciar una participación mejor, una preferencia acorde con los servicios públicos, transparencia y una mayor responsabilidad.

- \* Autorizado pelo Centro de Publicaciones del Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España.
- \*\* Presentado ante la Conferencia Internacional sobre la Administración Financiera del Sector Público: Federalismo Fiscal y Descentralización, celebrada en Madrid, 14 al 16 de junio del año 2000. El autor da las gracias a James Hamilton, FMI, por sus comentarios. Los puntos de vista puestos de manifiesto en este trabajo son sólo aquellos del autor y no deben atribuirse al grupo Banco Mundial. Dirijan todos los comentarios a Anwar Shah, World Bank, Room H3-343, 1818 H Street, N. W., Washington, DC 20433, USA; Teléfono 202-473-7687; Fax 202-522-3124; E-mail: ashah@ worldbank.org.

## Bibliografía

- AFONSO RODRIGUES, José Roberto; LOBO, Thereza. (1996), *Fiscal Decentralization and Participation in Delayed Democratic Experiences*, Processed, October.
- ALAM, Shahid. (1996), *Corruption and Countervailing Actions in Pakistan*, North - Eastern University. Processed.
- BLAIR, Harry; HANSEN, Gary. (1994), "Weighing in the Scales of Justice", *USAID Programs and Operations Assessment Report*, nº 7, Arlington, VA: USAID Development Information Services Clearinghouse.
- BLAIR, Harry. (1996), Supporting Democratic Local Governance: Lessons from International Donor Experience — Initial Concepts and Some Preliminary Findings. American Political Science Association Meetings, San Francisco, California — 29 August - 1 September. Processed.
- BOADWAY, Robin; ROBERTS, Sandra; SHAH, Anwar. (1994), "The Reform of Fiscal Systems in Developing and Emerging Market Economies: A Federalism Perspective", *Policy Research Working Papers Series*, nº 1259, Washington, DC: World Bank.
- BOMFIM, Antulio; SHAH, Anwar. (1994), "Macroeconomic Management and the Division of Powers in Brazil: Perspectives for the 1990s", *World Development*, vol. 22, nº 4, 533-542.
- COURCHENE, Thomas; (s/d), "Macrofederalism", en SHAH (1996), *Macrofederalism*, World Bank, Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. (1993), *Globalization, Institutional Evolution and the Australian Federation*. Processed.
- CROOK, R., MANOR, James. (1994), *Enhancing Participation and the Institutional Performance: Democratic Decentralization in South Asia and West Africa*, London: Overseas Development Administration.
- CUKIERMAN, Alex; WEBB, Steven; NEYAPTI, Bilin. (1992), "Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes", *World Bank Economic Review* 6 (3), 353-398.

- DEININGER, Klaus; SQUIRE, Lyn. (1996), "Measuring Income Inequality: A New Data Base", *The World Bank Economic Review* 10(3), 565-591.
- DRUCKER, Peter. (1986), *The Changed World Economy. Foreign Affairs* (spring), 3-17.
- EHDAIE, Jaber. (1994), "Fiscal Decentralization and the Size of Government", *Policy Research Working Papers Series*, n° 1387, World Bank, Washington, DC.
- EID, Florence. (1996), *Agency Theory, Property Rights, and Innovation in the Decentralized Public Sector. Department of Urban Studies and Planning*. MIT, Cambridge, Mass.
- GARMAN, Christopher; HAGGARD, Stephen; WILLIS, Eliza. (1996), *Decentralization in Latin America*, University of California, San Diego. Processed.
- GURGUR, Tugrul; SHAH, Anwar. (1999), *Causes of Corruption. An Empirical Analysis*, World Bank. Processed.
- HART, Oliver. (1995), *Firms, Contracts and Financial Structure*, Oxford: Clarendon Press.
- HELD, David; MCGREW, Anthony; GOLDBLATT, David; PERRATON, Jonathan. (1999), *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*, Stanford University Press, Stanford, California.
- HELLIWELL, John F. (1999), *Balanced Growth: The Scope for National Policies in a Global Economy*, International and Development Studies Working Paper, Queen's University.
- HEYMANS, Chris. (1996), *Democratization Through Decentralization: Some South African Observations*. Processed.
- HUMPLICK, Frannie; MOINI-ARAGHI, Azadeh. (1996), "Optimal Structures for Decentralized Provision of Roads", *Journal of Infrastructure Systems*, September, 127-138.
- HUTHER, Jeff; SHAH, Anwar. (1998), "A Simple Measure of Good Governance and its Application to the Debate on the Appropriate Level of Fiscal Decentralization", *World Bank Policy Research Paper Series*, n° 1894, March, Washington, DC: World Bank.
- KETTL, Donald. (1997), "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 16, n° 3, 446-462.
- KRUGMAN, Paul. (1995), *Growing World Trade: Causes and Consequences Brooking Papers on Economic Activity*, 327.62.
- LONDON, Stuart. (1996), *Education Costs and Institutional Structure*, University of Alberta Department of Economics Research Paper, n° 96-4, June.
- LIPSEY, R. (1997), "Globalization, and National Government Policies: An Economist's View", en J. DUNNING (ed.), *Governments, Globalization, and International Business*, Edward Elgar Press.
- MANOR, James. (1999), *The Political Economy of Decentralization*, The World Bank, Washington, DC.
- MEENAKSHISUNDARAM, S. S. (1996), *Rural Development Through Decentralized Governance — An Indian Experience. Paper for the World Bank Conference on Environmentally Sustainable Development*, September, 25-27.
- MINOGUE, Martin; POLLIDANO, Charles; HULME, David. (1999), *Beyond the New Public Management. Changing Ideas and Practices in Governance*, Edward Elgar: Northampton, MA, USA.
- MONTESQUIEU. (1970), "The Spirit of the Laws", en M. CURTIS (ed.), *The Great Political Theories*. Disus/Avon Books: New York.
- OLSON, Mancur. (1993), "Dictatorship, Democracy and Development", *American Political Science Review*, vol. 87, n° 3, 568-576.
- OLOWU, Dele; SMOKE, Paul. (1992), "Determinants of success in African Local Governments: Ari Overview", *Public Administration and Development*, vol. 12, 1-17.
- PAUL, Samuel. (1996), *Decentralization and Democracy*. Processed.
- PRUD'HOMME, Remy. (1995), "On the Dangers of Decentralization", *The World Bank Research Observer*, August, 201-210.
- REICH, Robert. (1991), *The World of Nations*, New York: Alfred A. Knopf.

- RODRIG, D. (1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Institute for International Economics.
- \_\_\_\_\_. (1997), *Trade and Social Insurance and the Limits to Globalization*, NBER Working Paper#5905, Cambridge: Mass.
- \_\_\_\_\_. (1998), "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?", *Journal of Political Economy*, vol. 106, 997-1032.
- RUGGIE, J. G. (1993), *Territoriality and beyond*, International Organization 41.
- SAKNINI, Humam; JAMES, Steven; SHEIKH, Munir. (1996), *Stabilization, Insurance and the Risk Sharing in Federal Fiscal Policy*. Processed, Department of Finance, Ottawa.
- SCHICK, Allen. (1998), *Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms?*, World Bank. Processed.
- SCHULZE, Gunther; HEINRICH, G., URSPUNG, W. (1999), "Globalization of the Economy and the Nation State", *The World Economy*, vol. 22, nº 3, May, 295-351.
- SHAH, Anwar. (1998), "Balance, Accountability, and Responsiveness. Lessons about Decentralization", *The World Bank Policy Research Working Papers Series*, nº 2021, December.
- \_\_\_\_\_. (1998), "Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or For Worse?", *Police Research Working Papers Series*, nº 2005, November, World Bank, Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. (1996), "A Fiscal Need Approach to Equalization", *Canadian Public Policy*, XXII:2; 99-115.
- \_\_\_\_\_. (1996), "Fiscal Decentralization-an Elusive Goal? A Case Study of Indonesia and Pakistan Experience", en BIRD, Richard y VALLENCOURT, Francois (eds.) (1998), *Fiscal Decentralization in Developing Countries* Cambridge University Press: New York and London, 115-151.
- SHAH, Anwar, (ed.). (1996), *Macrofederalism*, World Bank, Washington, D.C. Manuscript of a forthcoming book.
- \_\_\_\_\_. (1995), *Fiscal Federalism In Pakistan, Challenges and Opportunities*, World Bank, Washington, DC.
- SHAH, Anwar et al. (1994), "Intergovernmental Fiscal Relations in Indonesia", *World Bank Discussion Paper*, nº 239, Washington, DC: World Bank.
- SHAH, Anwar. (1994), *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, World Bank, Washington, D.C.
- SHEIKH, M. A., WINER, S. L. (1977), "Stabilization and Nonfederal Behavior in an Open Federal State: An Econometric Study of the Fixed Exchange Rate, Canadian Case", *Empirical Economics*, vol. 2, nº 3, 195-211.
- SMITH, Janet. (1997), "Government Reform in Canada", *Public Administration and Development*, vol. 17, 33-39.
- SPAHN, Paul Bernd. (1997), *Decentralized Government and Macroeconomic Control*. Processed.
- STRANGE, S. (1996), *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- TANZI, Vito. (1996), "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 1995, World Bank, Washington, D.C., 295-316.
- TER-MINASSIAN, Teresa (1996), *Borrowing by Subnational Governments: Issues and Selected International Experiences*, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- TSUI, Kai-yuen. (1996), "Economic Reform and Interprovincial Inequalities in China", *Journal of Development Economics*, vol. 50, 353-368.
- UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. (1997), *Democracy and Governance Highlights*, Washington, D.C.: US Government.

- WALKER, Basil. (1996), "Reforming the public sector for leaner government and improved performance: The New Zealand Experience", *Public Administration and Development*, vol. 16, 353-376.
- WEINGAST, Barry. (1993), "Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 149, 286-311.
- WHALLEY, John. (1999), *Globalization and the Decline of the Nation State*. Processed.
- WILLIAMSON, Oliver (1994), "The Institutions and Governance of Economic Development and Reform", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, 171-197.
- WORLD BANK. (1998), *Results Based Management, Operations Evaluation Department*. Processed.
- WUNCH, James. (1991), "Institutional Analysis and decentralization", *Public Administration and Development*, vol. 11, 431-451.

## **Governando para obter resultados em um mundo globalizado e localizado**

*Anwar Shah*

O artigo trata de três questões complementares relacionadas com a governabilidade nos países em desenvolvimento: a globalização, a localização e a gestão e avaliação orientadas à obtenção de resultados. A globalização, a revolução da informação e a localização estão exercendo grande influência na governabilidade econômica, tanto no mundo industrializado como no mundo em vias de industrialização. Com a globalização, fica cada vez mais evidente, que os “Estados-nação são demasiadamente pequenos para fazer frente a questões essenciais da vida e demasiado grandes para enfrentar questões menores”. Os Estados-nação perdem com rapidez o controle de alguns setores que eram tradicionalmente objeto de controle e regulação, como o comércio exterior, as telecomunicações e as transações financeiras. Com a revolução da informação, os governos estão experimentando uma diminuição em sua capacidade de controlar o fluxo de bens e serviços, idéias e produtos culturais. A localização, num realinhamento com as expectativas de cidadãos cada vez mais informados e participativos, leva a uma aquisição de poder em certas áreas, uma vez que produz um fortalecimento das elites locais em outras áreas. A gestão e a avaliação orientadas à obtenção de resultados (*Results Oriented Management and Evaluation — ROME*) estão enfrentando a cultura burocrática e política, com o modelo do cliente-cidadão, e a responsabilização (*accountability*) com os resultados.

Este artigo analisa as potencialidades e os perigos associados ao impacto destas grandes mudanças na estrutura da governabilidade no século XXI. E ainda apresenta lições desta experiência para capitalizar estas importantes mudanças e produzir melhoria na governabilidade do setor público nos países em desenvolvimento.

Anwar Shah es  
economista del  
Banco Mundial

## **Gobernando para obtener resultados en un mundo globalizado y localizado**

*Anwar Shah*

El artículo trata tres cuestiones complementarias relacionadas a la gobernabilidad en los países en desarrollo: la globalización, la localización y la gestión y evaluación orientadas a la obtención de resultados. La globalización, la revolución de la información y la localización están ejerciendo gran influencia en la gobernabilidad económica tanto en el mundo industrializado, como en el mundo en vías de industrializarse. Con la globalización, cada vez resulta más evidente que los “Estados-nación son demasiado pequeños para afrontar cuestiones esenciales de la vida, y demasiado grandes para afrontar cuestiones menores.” Los Estados-nación pierden con rapidez el control de algunos sectores que eran tradicionalmente objeto de control y regulación, como el comercio exterior, las telecomunicaciones y las transacciones financieras. Con la revolución de la información, los gobiernos están experimentando una disminución en su capacidad de controlar el flujo de bienes y servicios, ideas y productos culturales. La localización, en un realineamiento con las expectativas de ciudadanos cada vez más informados y participativos, lleva a una adquisición de poder en ciertas áreas, a la vez que se produce un fortalecimiento de élites locales en otras áreas. La gestión y la evaluación orientadas a la obtención de resultados (*Results Oriented Management and Evaluation — ROME*) están enfrentando a la cultura burocrática y política con el modelo del ciudadano-cliente, y la responsabilidad (*accountability*) con los resultados.

Este artículo analiza los potenciales y los peligros asociados con el impacto de estos grandes cambios en la estructura de gobernabilidad en el siglo XXI. Más aún obtiene lecciones de esta experiencia para capitalizar este importantísimo cambio y producir una mejora en la gobernabilidad del sector público en los países en desarrollo.

## **Governing to get results in a globalized and located world**

*Anwar Shah*

The article deals with three complementary questions related to governability in developing countries: the globalization, the localization and the management and evaluation oriented to results.

The globalization, the information revolution and the localization have great influence in the economic governability, as much in the industrialized world as in the world in industrialization ways.

With globalization, it is more evident that the “State-nations are too small to face the essential questions of life and too big to face less important questions”. The State-nation quickly loses control of some sectors that were traditionally object of control and regulation, such as the foreign commerce, the telecommunications and the financial transactions. With the information revolution, the governments are trying a reduction in their capacity to control the flow of goods and services, ideas and cultural products. The localization, due to the realignment to the expectations of citizens more and more informed and participative, leads to an acquisition of power in certain areas, once it produces a strengthening of local elites in other areas.

The management and the evaluation oriented to results (Results Oriented Management and Evaluation — ROME) are facing the bureaucratic and politic culture with the customer/citizen model, and the accountability with the results.

This article analyzes the potentialities and hazards associated to the impact of these huge changes in the governability structure in the 21<sup>th</sup> century and presents lessons of this experience to capitalize those important changes and to promote improvements in the public sector governability in developing countries.



# Auditoria de gestão e estratégia no setor público

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 52  
Número 4  
Out-Dez 2001

*Carlos Alberto Sampaio de Freitas*

## Introdução

A auditoria de gestão é uma modalidade da auditoria de resultados que analisa as estruturas, os sistemas e as práticas gerenciais de uma organização ou de um programa, com a finalidade de oferecer subsídios à melhoria desses elementos, partindo do pressuposto que a referida melhoria propiciará o aumento do nível de eficácia, eficiência e efetividade do auditado.

O objetivo do presente artigo, além de evidenciar a importância da auditoria de gestão para o fortalecimento da capacidade gerencial do setor público, é o de tentar construir um arcabouço lógico que abrigue todas as possíveis dimensões que podem ser exploradas em um trabalho dessa espécie, voltado especificamente para a gestão estratégica de organizações e programas públicos.

Além do aspecto teórico, são listadas perguntas que podem ser utilizadas como pontos de partida em uma investigação nessa modalidade de auditoria, além de exemplos práticos de situações em que são encontrados os tipos de falhas que a auditoria de gestão pode evidenciar e ajudar a eliminar.

Segundo Grateron:

“a auditoria de gestão é uma técnica ou atividade que presta consultoria aos mais altos estratos de uma organização, seja de caráter público ou privado. Atualmente o ritmo das mudanças tem sido acelerado e contínuo, o que exige das organizações ajustes nas estratégias para enfrentar o desconhecido e garantir o alcance de suas metas e objetivos. Esse ritmo e a velocidade destas mudanças

Carlos Alberto Sampaio de Freitas é especialista em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade do Rio de Janeiro (UFRJ) e Analista de Finanças e Controle do Tribunal de Contas da União.

Contato:  
[carlossf@tcu.gov.br](mailto:carlossf@tcu.gov.br)

variam de um setor para outro dependendo de inúmeras condicionantes externas e internas. A auditoria de gestão objetiva melhorar a capacidade da organização para reagir com sucesso às mudanças, partindo da equipe diretiva, e procura auxiliar a Diretoria na avaliação interna da organização e de seus executivos.”

Essa modalidade de auditoria procura mostrar os pontos fracos e fortes da organização, estabelecendo as recomendações necessárias para melhorar o processo de tomada de decisões. Compreende os objetivos estratégicos da organização examinada e, por isso, analisa a estrutura da organização, as linhas de controle e comunicação, o fluxo de informações e a susceptibilidade de se adaptar às mudanças de estratégia para atingir os objetivos desejados ou planejados. Está dirigida para o futuro da organização.

Nessa linha, fica evidente que ela é fortemente dependente do paradigma gerencial vigente, uma vez que os julgamentos efetuados pelos auditores estarão baseados em premissas do modelo vigente de gerenciamento público.

É desnecessário, portanto, enfatizar a importância de um profundo conhecimento das teorias e das práticas administrativas aplicáveis ao setor público.

## **Gestão estratégica orientada para resultados**

A constatação dos meios acadêmicos é a de que o Estado, antes governado exclusivamente por um paradigma burocrático, está passando por reformas que têm como um dos paradigmas o gerencial.

O ponto de vista gerencial enfatiza que o controle, antes realizado em função de padrões de conformidade a regras, leis e regulamentos, passe a ser efetuado em cima dos resultados efetivamente produzidos pelos gerentes e organizações públicas.

Nesse contexto, o gerenciamento pelos resultados (*performance management*) tornou-se a peça-chave para reformas realizadas em diversos países.

Mas o que vem a ser gerenciamento pelos resultados ou *performance management*?

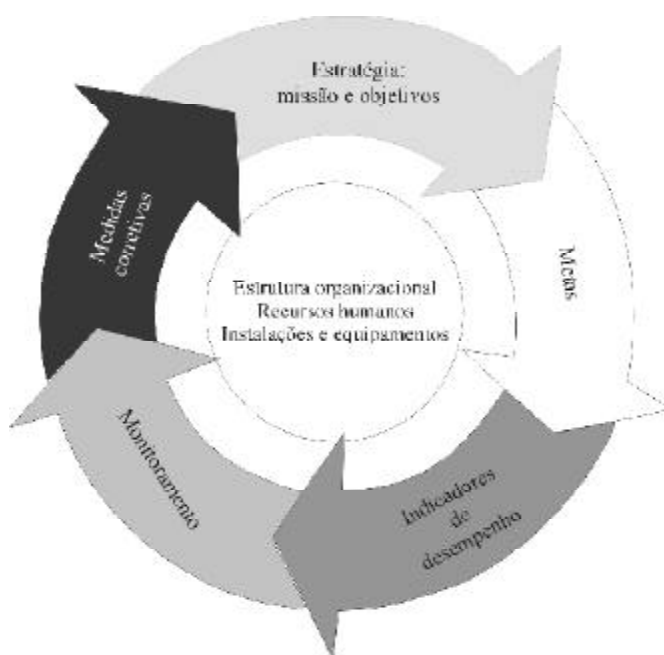
Pode-se definir *performance management* como um processo de gerenciamento resultante da reunião das práticas de mensuração de resultados que vinham se desenvolvendo (*performance measurement*) com as práticas governamentais de planejamento estratégico (*strategic management*).

Seus componentes básicos são:

- estratégia;
- missão;
- objetivos estratégicos;
- metas;
- indicadores de desempenho;
- monitoramento; e
- ações corretivas.

Esses elementos interagem com a estrutura organizacional, os recursos humanos e as instalações e equipamentos em um processo que pode ser representado na forma da figura abaixo:

### *Performance management*



A auditoria de gestão é parte integrante do monitoramento, ao lado de outras práticas de mensuração de resultados, tais como a avaliação de programas, auditoria de desempenho, análise de risco etc.

É importante ressaltar que a responsabilidade primária pelo monitoramento é do próprio gestor, uma vez que as informações fornecidas acerca dos resultados devem desempenhar um papel fundamental no processo decisório das organizações públicas.

Assim, ao direcionar os exames para um enfoque predominantemente sistêmico, estar-se-á oferecendo aos próprios gestores dos órgãos

ou entidades auditadas indicativos relacionados a aspectos gerenciais e operacionais que podem e devem ser melhorados.

### **Dentro desse contexto, como agregar valor por intermédio da auditoria de gestão?**

Para efeito didático, vamos explorar diferentes possibilidades, formulando questões relativas aos elementos essenciais para a gestão estratégica orientada para resultados.

## **Missão**

Segundo Rosseto, “a missão é composta pelo propósito e pelos valores básicos da organização, bem como seu escopo de operações. Constitui a declaração básica da razão da existência da organização”, relacionando a organização pública com a capacidade de satisfazer uma necessidade pública.

A verificação da missão visa:

“certificar-se quanto a alguns requisitos essenciais que determinam a própria razão da continuidade operacional e institucional dos Órgãos ou Entidades da Administração Pública Federal (pois o sentido maior da existência — e continuidade — dos Órgãos/Entidades somente se justifica quando estes têm como apresentar evidências que justifiquem esta continuidade, o que é materializado pelos tipos de resultados que conseguem oferecer à sociedade e o nível de aderência de suas operações, como um todo, às efetivas necessidades/fundamentos que determinaram a sua criação).”

(Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Fazenda).

Pode ser que a missão de uma organização esteja mal formulada, em função de uma estruturação inadequada do problema para o qual ela foi criada para resolver. Outra possibilidade é que o problema esteja bem estruturado, porém a declaração da missão esteja incorreta, seja por uma abordagem muito abrangente, muito restrita ou simplesmente equivocada. Por último, o problema pode ter sido corretamente atacado e a missão originalmente ter sido bem formulada; porém, ao longo do tempo, as circunstâncias para as quais aquela missão foi formulada simplesmente mudaram, o que não é incomum ocorrer em um ambiente cada vez mais mutável.

Outra ocorrência muito comum no setor público é a superposição de missões, atividades e programas de diferentes órgãos e entidades, situação que diminui a eficácia, a eficiência e a efetividade dos serviços públicos.

Um outro caso a ser considerado é a não-concretização da missão do órgão ou entidade. Nesse caso, as causas deverão ser buscadas pelo

auditor, a fim de que possam ser sugeridas medidas que possibilitem o cumprimento das finalidades do órgão.

Assim, as perguntas que orientam o planejamento da auditoria podem ser formuladas nos seguintes termos:

- a) Qual é a missão do auditado?
- b) A missão está corretamente formulada?
- c) A missão do auditado é adequada ou perdeu o valor público?
- d) O auditado está cumprindo a missão?
- e) Há superposição de missões ou funções com outras organizações?

## Estratégia

A estratégia é uma ferramenta gerencial usada para ajudar a organização a executar melhor o seu trabalho, para focalizar a sua energia e para assegurar que os membros da organização estejam trabalhando na busca dos mesmos objetivos, disciplinando as decisões fundamentais e as ações que a guiam com foco no futuro.

Conceitualmente, ela deve:

- partir de uma missão ou propósito;
- demonstrar os recursos ou meios que serão empregados na sua consecução; e
- detalhar como deve ser estruturada e operada a organização para a consecução dos objetivos.

Para que uma estratégia tenha alguma possibilidade de êxito, é preciso, em primeiro lugar, que ela seja bem formulada. Isso posto, a elaboração de qualquer plano estratégico no setor público deve partir da análise do ambiente externo, buscando oportunidades e ameaças não para a existência da organização, mas sim para a realização de sua missão e para a geração de valor público, bem como do ambiente interno, identificando os pontos fortes e fracos da organização.

Segundo Moore, qualquer estratégia corporativa do setor público deve ser questionada em três aspectos:

- produz valor público (gera resultados);
- tem legitimidade política suficiente para se sustentar; e
- é administrativa e operacionalmente viável.

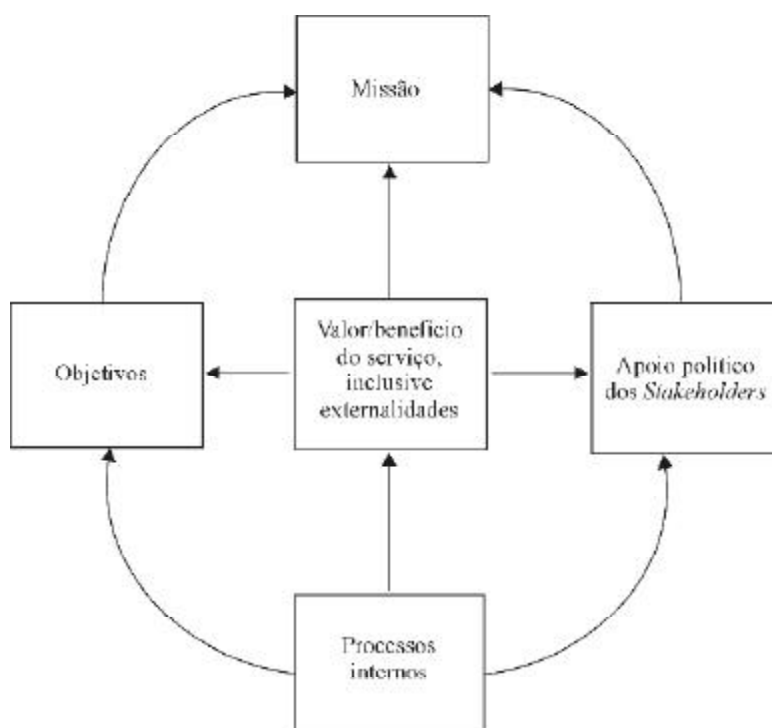
Ainda que bem formulada, as possibilidades de fracasso de uma estratégia são enormes, visto que a maior dificuldade está na sua implementação, estimando-se que a taxa de insucesso varia de 70% a 90% (Kaplan e Norton, 2001).

Nesse ponto, entram em cena os objetivos estratégicos, peças-chave para a execução bem-sucedida de uma estratégia. Um complicador adicional é que, no setor público, eles tendem a ser um tanto vagos, como resultado da disputa das diversas prioridades políticas que competem entre

si em uma organização governamental e das diferentes visões dos *stakeholders* dos programas.

Esses objetivos estratégicos devem estar alinhados com as diretrizes governamentais e com a missão da organização, concorrendo para sua realização. Também devem possibilitar o estabelecimento de metas ou indicadores de desempenho mensuráveis, de maneira que o desempenho da organização (em função da estratégia adotada) possa ser monitorado.

### Estratégia: principais elementos



Portanto, as perguntas que orientam o planejamento da auditoria podem ser as seguintes:

- a) Os objetivos estratégicos estão alinhados com a missão?
- b) Estão alinhados com as prioridades do governo?
- c) Foram identificados pontos fortes e fracos da organização? Quais?
- d) Os objetivos estratégicos levaram em consideração os pontos fortes e fracos?
- e) Os objetivos estratégicos estão suficientemente claros, sem ambigüidades?

## Metas organizacionais e indicadores de desempenho

As metas e os indicadores de desempenho fornecem o instrumental para a mensuração do desempenho da organização (em diversos níveis) ou programa.

Medir o desempenho envolve a determinação de um conjunto de indicadores relativos à organização como um todo e às suas divisões, processos, atividades etc., que devem refletir os resultados de cada nível observado.

Mas, como garantir que esse sistema de mensuração contribua para o sucesso da organização ou do programa?

Em primeiro lugar, é fundamental que esses indicadores estejam alinhados com a estratégia da organização ou esta última não se materializará, em razão da dispersão de esforços ou da falta de focalização de esforços.

As medidas de desempenho devem derivar da declaração de missão e da estratégia organizacional, instrumentalizando o monitoramento dessa última em todos os níveis e demonstrando aos seus membros como o seu trabalho e desempenho são importantes para o sucesso da organização.

Os princípios fundamentais de um sistema de medição de desempenho também devem ser observados:

- medir somente o que é importante;
- equilibrar um conjunto de medidas que cubram diferentes dimensões dos resultados (eficácia, eficiência, efetividade, qualidade e produtividade);
- medir recursos e resultados;
- envolver os funcionários no desenho e na implementação do sistema de mensuração; e
- alinhar as medidas com os objetivos e as estratégias organizacionais.

Como um processo, a medição do desempenho não se refere, simplesmente, a uma coleta de dados associada a um objetivo predefinido. As melhores medidas de desempenho são como um sistema de alerta, que envolve prevenção e identificação, direcionado à adequação dos produtos e/ou serviços ao uso e ao aumento da satisfação dos clientes.

Adicionalmente, as medidas de desempenho e o gerenciamento de processos estão focalizados no incremento da eficiência e efetividade dos processos, produtos e/ou serviços, pela sua otimização, dentro de um ciclo contínuo que monitora, identifica e captura as oportunidades de melhoria desses processos, produtos e/ou serviços, por meio da implementação de melhores práticas.

As medidas de desempenho também devem possuir alguns atributos, quais sejam:

- refletir tanto as necessidades dos clientes quanto as da organização;
- fornecer uma base adequada para a tomada de decisões;
- ser de fácil compreensão;
- ter ampla aplicação;
- ser interpretada uniformemente;
- ser possível de ser mensurada com os sensores (informações)

existentes;

- ser precisa na interpretação dos dados;
- ser economicamente aplicável;
- confiabilidade;
- validade;
- relevância; e
- consistência.

Em síntese, as medidas de desempenho possibilitam:

- identificar se as necessidades dos clientes estão sendo atendidas;
- revelar problemas e identificar oportunidades de melhoria; e
- mostrar se as melhorias estão acontecendo.

Por último, é importante ressaltar que toda medida de desempenho deve estar vinculada a uma meta ou padrão predefinido, pois é a única forma de interpretar, significativamente, os resultados das medidas e estimar o sucesso de um sistema administrativo.

Além dos aspectos já mencionados, as perguntas que devem nortear a auditoria de gestão no que se refere às metas e aos indicadores de desempenho são as seguintes:

### **Metas**

- a) Quais são?
- b) Estão alinhadas com a estratégia?
- c) Foram cumpridas? Se negativo, identificar as causas.
- d) As metas são claras e relevantes?
- e) O processo de definição das metas é bem fundamentado?
- f) As metas são relativas às atividades-chave?
- g) As metas são periodicamente revisadas?
- h) Quais as conseqüências do não-cumprimento das metas?
- i) Medidas são adotadas quando as metas não são cumpridas?

### **Indicadores de desempenho**

- a) Existem?
- b) Estão alinhados com a estratégia, objetivos e metas?
- c) Como se dá o monitoramento?
- d) O sistema de monitoramento dos resultados é completo?



- e) Os indicadores são relevantes, confiáveis etc.?  
 f) A relação custo-benefício é adequada?  
 g) Os indicadores são utilizados para alguma finalidade ou apenas como uma formalidade burocrática?

## Estrutura organizacional

A estrutura organizacional está intimamente relacionada com os sistemas de gerenciamento, afetando em maior ou menor escala os sistemas de informação, o processo decisório, a cultura etc.

No setor público, quanto maior o nível hierárquico, maior o componente político da estrutura, que funciona com um sistema de equilíbrio ou distribuição de poder.

Existem diferentes possibilidades de organização, cujas vantagens e desvantagens genéricas são expostas a seguir:

### Funcional

Vantagens	Desvantagens
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Excelente coordenação intradepartamental</li> <li>• Especialização</li> <li>• Baixo custo administrativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conflitos interdepartamentais de especialistas</li> <li>• Fragmentação do processo decisório</li> <li>• Subobjetivação</li> </ul>

### Geográfica

Vantagens	Desvantagens
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Foco no cliente (customização do serviço)</li> <li>• Favorece a descentralização</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Duplicidade de recursos</li> <li>• Dificuldades na coordenação e controle</li> </ul>

### Por clientes

Vantagens	Desvantagens
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Satisfação dos clientes</li> <li>• Facilidade para identificar necessidades</li> <li>• Possibilidade de mudanças mais rápidas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Superposição de recursos</li> <li>• Complexidade organizacional</li> </ul>

### Por produtos ou serviços

Vantagens	Desvantagens
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Foco no produto</li> <li>• Melhor qualidade</li> <li>• Melhor mensuração de resultado (<i>output</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Duplicidade de recursos</li> <li>• Mensuração de resultados mais difícil (<i>outcomes</i>)</li> </ul>

### Divisional ou por projetos

Vantagens	Desvantagens
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inovação e flexibilidade</li> <li>• Possibilidade de direcionamento dos recursos</li> <li>• Equipe e gerência altamente capacitadas técnica e administrativamente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidade ociosa de recursos materiais e humanos</li> <li>• Instabilidade na formação de grupo</li> </ul>

### Matricial

Vantagens	Desvantagens
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maximização das vantagens da estrutura funcional</li> <li>• Maximização das vantagens da estrutura por produtos</li> <li>• Minimização das desvantagens das duas estruturas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Confusão</li> <li>• Conflito e tensão</li> <li>• Indefinição de responsabilidades</li> </ul>

### Processo de organização

Para se chegar a qualquer desses arranjos, é necessário estruturar um processo lógico-analítico, que pese todos os prós e contras, e que permita determinar a melhor forma de departamentalização.

Segundo Chiavenato, os quatro passos básicos para organizar são:

#### a) Divisão do trabalho

Dividir a carga de trabalho em tarefas que possam ser logicamente executadas por indivíduos ou grupos.

**b) Departamentalização**

Combinar e agrupar tarefas e pessoas de maneira lógica e eficiente em unidades organizacionais.

**c) Hierarquia**

Especificar quem deve se subordinar a quem na organização.

**d) Coordenação**

Estabelecer mecanismos para integrar as unidades departamentais em um todo coerente e monitorar a eficácia dessa integração.

Assim, segundo o mesmo autor, o propósito principal do desenho organizacional é colocar a estrutura a serviço do ambiente, da estratégia, da tecnologia, das pessoas e das atividades desenvolvidas, articulando os recursos para servir à missão e aos objetivos principais.

Em termos de auditoria de gestão, interessa saber se a estrutura favorece (ou pelo menos não prejudica) a implementação da estratégia da organização e o atingimento dos seus objetivos, buscando identificar possíveis problemas do arranjo estrutural da entidade auditada.

As possíveis indagações a serem respondidas em relação à estrutura organizacional são as seguintes:

- a) É adequada aos objetivos do órgão?
- b) No caso da descentralização de programas ou atividades, existem sistemas de monitoramento que permitam monitorá-los eficazmente?
- c) Existem contradições entre a departamentalização e a estratégia?
- d) Há adequada definição de responsabilidades?
- e) Considerando as especificidades da organização auditada, as vantagens do tipo de departamentalização adotado superam as desvantagens?

**Recursos humanos**

Em última instância, em uma organização, são as pessoas que executam as tarefas, elaboram a estratégia, fornecem os serviços etc.

A dimensão dos recursos humanos é bastante ampla, envolvendo aspectos de motivação, liderança, cultura etc. Alguns desses aspectos não estão compreendidos no escopo da auditoria de gestão ora proposto.

Interessa explorar, por enquanto, os aspectos dos recursos humanos mais diretamente relacionados à implementação da estratégia e dos objetivos organizacionais.

Sob esse prisma, os possíveis questionamentos seriam do tipo:

- a) São suficientes (em termos quantitativos) para o cumprimento da missão, estratégia, objetivos e metas da organização?

b) Estão capacitados para o cumprimento da missão, objetivos e metas?

c) O sistema de recompensas explícito e/ou implícito favorece a implementação da estratégia?

d) O ferramental de mensuração de resultados é entendido como um auxílio ao trabalho ou, ao contrário, uma tarefa a mais a ser cumprida (que não agrega valor) ou ainda, um simples aparato de controle?

## **Instalações, equipamentos e recursos financeiros**

Sem uma adequada infra-estrutura, não se consegue levar adiante qualquer estratégia ou obter resultados satisfatórios, por isso, é importante comparar os resultados obtidos aos recursos efetivamente empregados, indagando se:

a) São suficientes (em termos quantitativos) para o cumprimento da missão, estratégia, objetivos e metas?

b) Houve contingenciamento orçamentário que dificultasse o cumprimento das metas?

c) As instalações são adequadas às atividades desenvolvidas pelo órgão ou provocam algum efeito negativo nos resultados?

d) Há algum tipo de efeito na distribuição de instalações, equipamentos e recursos financeiros que atue negativamente nos resultados?

## **Conclusão**

Como vimos, a auditoria de gestão é uma poderosa ferramenta para a melhoria da ação governamental, uma vez que ela fornece informações e análises precisas sobre o estágio de gerenciamento do setor público; ajuda a sintonizar as ações da organização pública com sua missão; evidencia discrepâncias entre os resultados reais e os informados pelo órgão; recomenda procedimentos que melhorem o processo de elaboração de metas e indicadores de desempenho, além de contribuir para o aumento da capacidade de mudança e inovação das organizações públicas. Sua utilização sistemática, não só por entidades de controle governamental, mas pelo próprio gestor público, tem um considerável potencial de alavancagem das boas práticas gerenciais e de auxílio na construção de uma estrutura de gestão mais consistente nas organizações públicas.

- BATISTA, Fábio Ferreira. (1999), Curso “Elaboração de Indicadores de Desempenho Institucional”. Instituto Serzedello Corrêa. Mimeo. Brasília.
- CHIAVENATO, Idalberto. (1999), *Administração nos novos tempos: os novos horizontes em administração*. São Paulo: Makron Books.
- FREITAS, Carlos Alberto Sampaio de. (1999), “A implementação do Government Performance and Results Act na administração pública dos EUA”. *Revista do Serviço Público*. Brasília, ENAP, v.50, n.3, 93-122.
- GALBRAITH, Jay R. (1977), *Organization Design*. Massachusetts: Addison Wesley.
- GRATEONI, Ivan Ricardo Guevara. (1999), “Auditoria de Gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público”. Dissertação apresentada à Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Contabilidade e Controladoria. São Paulo.
- KAPLAN, Robert S., NORTON, David P. (2000), *Organização orientada para a estratégia: como as empresas que adotam o balanced scorecard prosperam no novo ambiente de negócios*. Rio de Janeiro: Campus.
- NATIONAL AUDIT OFFICE. (1998), *Performance measurement: what to look for in value for money studies*. London.
- \_\_\_\_\_. (2001), *Measuring the Performance of Government Departments*. London.
- MOORE, Mark Harrison. (1998), *Creating Public Value: strategic management in government*. Harvard University Press.
- SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE. *Programa de Auditoria: auditoria de missão*. Distrito Federal.
- SWISS, James Edwin. (1991), *Public Management systems: monitoring and managing government performance*. New Jersey: Prentice-Hall International.
- TACHIZAWA, Takeshy; SCAICO, Oswaldo. (1997), *Organização Flexível: qualidade na gestão por processos*. São Paulo: Editora Atlas.
- UNITED STATES ACCOUNTING OFFICE. (1999), *Strengthening Regulatory Agencies' Performance Management Practices*. Washington, DC.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. (2000), Curso de Extensão em Gestão Estratégica de Projetos. Florianópolis, Santa Catarina.

### **Auditoria de gestão e estratégia no setor público**

*Carlos Alberto Sampaio de Freitas*

Auditoria de gestão é uma modalidade da auditoria de resultados que analisa as estruturas, os sistemas e as práticas gerenciais de uma organização ou de um programa, com a finalidade de oferecer subsídios à melhoria desses elementos, partindo do pressuposto que a referida melhoria propiciará o aumento do nível de eficácia, eficiência e efetividade do auditado.

O objetivo do presente artigo, além de evidenciar a importância da auditoria de gestão para o fortalecimento da capacidade gerencial do setor público, é o de tentar construir um arcabouço lógico que abrigue todas as possíveis dimensões que podem ser exploradas em um trabalho dessa espécie, voltado especificamente para a gestão estratégica de organizações e programas públicos.

Além do aspecto teórico, são listadas perguntas que podem ser utilizadas como pontos de partida em uma investigação dessa modalidade de auditoria, abrangendo a missão, estratégia, metas e indicadores de desempenho, estrutura organizacional, recursos humanos e instalações, equipamentos e recursos financeiros, elementos cujo alinhamento é essencial para uma gestão estratégica voltada para resultados.

### **Auditoría de gestión y estrategia en el sector público**

*Carlos Alberto Sampaio de Freitas*

Auditoría de gestión es una modalidad de auditoría de resultados que analiza las estructuras, los sistemas y las prácticas gerenciales de una organización o de un programa, con la finalidad de ofrecer subsidios para mejorar esos elementos, siendo como supuesto que esa mejora propiciará mayor grado de eficacia, eficiencia y efectividad del auditado.

El objetivo de este artículo, además evidenciar la importancia de la auditoría de gestión para el fortalecimiento de la capacidad gerencial del sector público, es experimentar construir un soporte lógico que incluya todas las posibles dimensiones que pueden ser exploradas en trabajo de esa naturaleza, mirando específicamente la gestión estratégica de organizaciones y programas públicos.

Además el aspecto técnico, son listadas preguntas que pueden ser utilizadas como puntos de partida en una investigación de esa modalidad de auditoría, conteniendo la misión, estrategia, metas e indicadores de desempeño, estructura organizacional, recursos humanos e instalaciones, equipamentos y recursos financieros, elementos cuyo alineamiento es esencial para una gestión estratégica con fines a obtener resultados.

### **Management audit and strategy in the public sector**

*Carlos Alberto Sampaio de Freitas*

Management audit is an audit of results, modality that analyzes the structures, the systems and the managerial practices of an organization or program with the purpose of offering subsidies to their improvement, with the premise that this improvement will increase the level of economy, efficiency and effectiveness of the auditee.

The objective of the present article, besides evidencing the importance of the management audit for the strengthening of the managerial capacity of the public section, is to build a logical framework that approaches all the possible dimensions that can be explored in this type of study.

Besides the theoretical aspect, the article list questions that can be used as starting points in an investigation of this audit modality, besides practical examples of situations in which the types of flaws that management audit can evidence and help to eliminate.

Carlos Alberto Sampaio de Freitas é especialista em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade do Rio de Janeiro (UFRJ) e Analista de Finanças e Controle do Tribunal de Contas da União.

# O desafio da efetividade na gestão de serviços urbanos

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 52  
Número 4  
Out-Dez 2001

*Moema Miranda de Siqueira e  
Vera L. Cançado*

## Introdução

Apesar dos estudos e medidas que vêm sendo preconizados para controlar os problemas das cidades em todos os países do mundo, o chamado caos urbano ainda mostra sinais de persistência. Nos países em desenvolvimento, essas dificuldades são mais graves e visíveis, como o favelamento, congestionamento do trânsito, más condições de saúde e educação, violência e poluição ambiental. Muitas delas, decorrem da oferta insuficiente e da má gestão de serviços essenciais, exigindo novas formas de tratar e ofertar tais serviços.

Sabe-se que, atualmente, a competição entre cidades faz com que aquelas que apresentem melhores indicadores de eficiência econômica e social, refletindo um elevado nível de qualidade de vida para sua população, estimulem novos investimentos. Por outro lado, no espaço intra-urbano, a ocupação não ocorre de forma homogênea, gerando oportunidades desiguais para diferentes grupos populacionais. Em geral, as áreas onde moram as elites sociais, que podem ter acesso a serviços privados, são as que contam com melhor infra-estrutura e serviços públicos. Enquanto isso, a população menos privilegiada convive com uma contínua e crescente situação de privação coletiva e exclusão social.

Desta forma, mesmo no ambiente neoliberal do momento, há um relativo consenso sobre o papel do Estado na busca por medidas para melhorar a vida nas cidades. As políticas públicas para os problemas urbanos têm por objetivo justamente tentar reduzir as iniquidades em termos de serviços essenciais para a sobrevivência e a convivência dos habitantes da cidade. Uma gestão urbana efetiva é essencial para o crescimento

Moema Miranda de Siqueira é consultora e pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisa em Transportes (GEPET). Vera L. Cançado é pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisa em Transportes (GEPET).

Contato:  
[moema@puccpaldas.br](mailto:moema@puccpaldas.br)

[vcancado@uai.com.br](mailto:vcancado@uai.com.br)

econômico e para o controle da pobreza urbana. Por isso, o tema efetividade tem preocupado os estudiosos e administradores do setor público, no sentido de se conseguir, além do aumento da produtividade e da qualidade de suas ações, resguardar o caráter social dos serviços.

## Estado e regulação nos serviços urbanos

No jogo de poder entre o Estado e o mercado através dos tempos, a regulamentação foi o instrumento utilizado, com maior ou menor intensidade, para proteger a sociedade e/ou suas políticas.

Assim, por exemplo, as décadas de 50 e 60 foram fortemente marcadas pelo paradigma do intervencionismo do Estado. Na América Latina, economistas e pensadores, vinculados à Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), a partir da ideologia keynesiana, preconizavam, para os países subdesenvolvidos, a superação dos chamados “pontos de estrangulamento”, incluindo a incorporação de inovações tecnológicas, como forma de queimar etapas e promover o desenvolvimento econômico. Para tanto, consideravam indispensável um processo de industrialização substitutivo de importações no qual o Estado detinha o papel de grande alavancador.

A partir do final dos anos 60 e início dos anos 70, os choques de oferta vinculados ao aumento dos preços do petróleo e o ressurgimento da inflação nos países desenvolvidos precipitaram a crise da ideologia keynesiana e o surgimento da doutrina do Estado mínimo.

O *Washington Consensus*, designando a opinião comum do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da comunidade financeira internacional acerca das políticas a serem adotadas pelas economias em desenvolvimento para o seu ajuste econômico-financeiro, transformou-se em um verdadeiro paradigma a ser fielmente obedecido. Inclui uma série de medidas de contenção de gastos públicos e arrocho fiscal, destacando-se a privatização, que continuam a ser norteadoras dos processos de reformas do Estado nesses países.

Com base em relatórios do FMI e do Banco Mundial, Capes (1995) sintetizou os pressupostos do Consenso de Washington em relação às reformas institucional e política preconizadas e que interessam de perto à questão dos serviços urbanos. São eles:

- a) utilização de princípios comerciais para a operacionalização da empresa pública;
- b) maior concorrência, eliminando-se ou mantendo-se um limite mínimo de elementos monopolísticos; e
- c) estímulo à participação de novos agentes sociais na elaboração de projetos e na operação da infra-estrutura.



No Brasil, essas pressões de controle fiscal coincidiram com demandas societárias por democratização e abertura política, a partir da segunda metade dos anos 70, envolvendo mudanças tanto no regime político, como também nas políticas públicas e no aparelho institucional. Assim, a reforma do Estado que se preconizou incluiu, ao lado da preocupação com eficiência, eficácia e efetividade da ação estatal e com a qualidade dos serviços públicos, objetivos de democratização dos processos e de equidade dos resultados.

Com a descentralização, a máquina administrativa tornou-se mais fragmentada e flexível, facilitando a nova configuração do Estado, com uma estrutura institucional menos amarrada ao formalismo e disfunções característicos do Estado-pai. A função do Estado passou a ser de planejador, mobilizador e de agente regulador das relações entre os velhos e novos parceiros sociais (Conforto, 1997). Neste contexto, portanto, a regulação é instrumento estratégico da ação estatal.

## Quando regular?

Uma importante contribuição teórica para se compreender adequadamente a questão de **quando regular** parte da consideração do Estado como responsável pelo **espaço vital efetivo**. Este conceito baseia-se em argumento não apenas de natureza ética, mas de base material, a partir da idéia de que o homem se locomove em dois tipos de espaço: o **espaço social dominado**, constituído de todos os elementos de sua existência que ele domina; e o **espaço vital efetivo**, formado por elementos de sua existência, sobre os quais ele não exerce controle (Muniz, 1997).

A sociedade industrial provoca uma diminuição do **espaço vital dominado** e um aumento do **espaço vital efetivo**. O homem urbano vê os elementos críticos de sua existência — água, transporte, comunicação e até mesmo ar puro — deixando, cada vez mais, de fazer parte de seu **espaço vital dominado** para se tornar integrante de seu **espaço vital efetivo**, ou seja, são elementos vitais sobre os quais ele não tem domínio. O Estado é a instância legítima capaz de garantir esse **espaço vital efetivo**, justificando assim sua intervenção nesse limite.

Do ponto de vista econômico, falhas no mercado, como formação de monopólios, oligopólios ou outra forma imperfeita de competição, justificam e até exigem a intervenção do Estado para garantia de objetivos sociais e do bem-comum. Santos e Orrico (1996b: 27) citam também como indicações da necessidade de regulação:

“os retornos crescentes de escala, conduzindo a monopólio natural; concorrência predatória; existência de externalidades; falta

de coordenação e complementariedade; insuficiência de informação, risco e incerteza; instabilidade dinâmica de mercado; situações de risco moral; escassez de bens essenciais ou de condições de produção”.

As ações intersetoriais urbanas, dada sua complexidade e características econômicas, muitas vezes exigem que o setor público atue sobre as dificuldades que a iniciativa privada enfrenta. Por outro lado, vários serviços urbanos têm características de “monopólio natural” ou, em alguns tipos, de fácil cartelização. Nesses casos, torna-se fundamental regular a participação da iniciativa privada na alocação de recursos para investimentos e operação dos serviços públicos, definindo políticas e normas que orientem o processo de seleção, competição e controle de operadores e do mercado. Deste modo, é indiscutível a legitimidade do papel do governo para estabelecer as políticas e a regulamentação das várias questões relacionadas àqueles serviços, como, por exemplo, conforme destacado por Conforto (1997), a qualidade da água e do padrão dos serviços, a proteção ambiental e dos recursos hídricos, a garantia de acesso da população de baixa renda aos serviços concedidos, e políticas financeira e fiscal que incidam nas decisões de investimentos no setor. Já naqueles serviços em que o mercado é fortemente competitivo, como nas telecomunicações, os autores parecem concordar em que o ente regulador deverá manter-se dentro de limites que não representem restrições ao aumento da competitividade e redução de tarifas.

No caso brasileiro, a Constituição Federal destaca as funções próprias do Estado, indelegáveis, as chamadas **funções públicas**, e as funções **de interesse público**, que podem ser exercidas por entidades privadas sob delegação, por meio de regulamentação adequada. Isto significa que mesmo as funções de **interesse público** não estarão reguladas apenas pelas leis de mercado. Ao contrário, a proposta de descentralização implica o estabelecimento de mecanismos de regulação como instrumento de controle dos mercados setoriais, de fiscalização do processo e da garantia de qualidade dos serviços prestados.

## Como regular?

O estabelecimento dos mecanismos reguladores deve visar a universalização dos serviços dentro de critérios de viabilidade, possibilitando seu aperfeiçoamento organizado, o controle de sua qualidade e o acompanhamento de suas práticas. Assim, as regras em relação à prestação privada de serviços públicos devem estar balizadas pela universalização e qualidade dos serviços, com tarifas adequadas aos consumidores e compatíveis com

a amortização e a realização de novos investimentos. Para tanto, é importante superar a fase de mero controle, buscando verdadeiras parcerias, que garantam a qualidade dos serviços e a participação efetiva de todos os atores envolvidos, como destaca Conforto (1997).

O conceito de parceria refere-se tanto à articulação entre níveis de governo, ligada a medidas descentralizadoras, como à cooperação público-privada. A parceria é entendida como uma relação entre uma instituição pública e outros organismos, mantendo-se a liberdade constitucional das partes, que concordam em colaborar para a realização de objetivos comuns, vistos como vantajosos em relação à ação individual. Tem sido considerada como um dos instrumentos para enfrentar os problemas de infra-estrutura urbana, ao lado das ações intersetoriais, relacionando emprego, cultura, educação, transportes etc. (Borja, 1996).

Conforto (1997) sintetiza assim os princípios básicos da política de regulação: objetivos claros dirigidos para a equidade e eficiência do sistema; simetria de informações, principalmente de custos e demanda; e incentivo aos concessionários para se integrem ao sistema de regulação de forma participativa. Defende ainda:

“a instituição de ente regulador independente, não só para garantir a qualidade dos serviços e controlar os investimentos e o patrimônio em poder das concessionárias, como para estabelecer a regulação do mercado, criando mecanismos de aferição de eficiência na operação, além de definir e negociar tarifas, dirimindo, numa instância administrativa confiável, possíveis conflitos entre consumidores e concessionários.”

Pode-se, portanto, assim resumir os paradigmas da regulação:

a) arcabouço institucional que, a partir da legislação pertinente, induza as partes a aplicarem modernas técnicas de gestão empresarial, além de estratégias e mecanismos de otimização da produção — busca de ganhos de produtividade, redução de custos, melhoria na qualidade;

b) estímulo à competitividade, enquanto desenvolvimento da capacidade empresarial de elaborar estratégias de permanência e expansão em mercados competitivos;

c) garantias de transferência progressiva à sociedade de ganhos de eficácia e eficiência produtivas; e

d) mecanismos de participação dos beneficiários indiretos do financiamento das infra-estruturas e da operação.

Como se vê, a multifuncionalidade do novo Estado, envolvendo funções básicas de planejamento e de coordenação, colocou um novo dilema que é o da gestão eficiente de sua máquina administrativa. Paralelamente, o controle popular na gestão pública passou a exigir mais dos

diferentes atores sociais, como técnicos e planejadores de instâncias governamentais, cientistas sociais, Organizações Não-Governamentais (ONGs), associações civis e dos próprios moradores, para a gestão de suas organizações e para o desenvolvimento de estratégias de ação e de barganha política. A participação social de moradores urbanos é vista hoje como um fator novo na correlação de forças no cenário da gestão de serviços públicos, além de um instrumento potencial de alteração qualitativa dos padrões de gestão das cidades.

No entanto, não se pode esquecer que, infelizmente, o usuário principal das políticas urbanas nem sempre é uma população organizada e consciente de seus direitos, mas, ao contrário, frequentemente é um grupo fragmentado, acostumado ao mau atendimento de suas necessidades básicas e com pouca tradição de participação social. Com isso, é alto o risco de não poder enfrentar a influência de uma tradição política que ainda não se libertou dos vícios do clientelismo, do nepotismo e até mesmo da corrupção nos serviços públicos.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995), respondendo às pressões externas do modelo neoliberal e às contingências internas econômicas e sociais, assim resume as características básicas de como regular:

a) redefinição do papel do Estado, fortalecendo sua função de promotor e regulador do desenvolvimento em substituição à responsabilidade pelo desenvolvimento econômico e social;

b) transferência para o setor privado das atividades que podem ser controladas pelo mercado, por meio de privatizações;

c) descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como educação, saúde, cultura e pesquisa científica;

d) fortalecimento das funções reguladoras e de coordenação do Estado, particularmente em nível federal; e

e) progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infra-estrutura.

Portanto, trata-se de um programa nitidamente liberal e descentralizador, fundado na crença de que o Estado deve diminuir sua intervenção pela simplificação de suas ações e pela redução drástica do seu aparato burocrático, visando reduzir custos e elevar sua eficiência, sem que isso signifique que deva abandonar toda sua responsabilidade social. Diversos teóricos têm ressaltado os riscos das premissas de um Estado mínimo e preconizado um Estado normativo e catalisador que, se de um lado, facilita e encoraja os negócios privados, por outro, estabelece e define mecanismos de regulação para esses mesmos negócios, em busca de um Estado

efetivo (Muniz, 1997; Kliksberg, 1994; Dupas, 1999). Mesmo nos casos em que as reformas foram exageradamente ortodoxas, como no Chile, muitas vezes foi necessário que o Estado assumisse um papel decisivo, tanto para implementar as próprias medidas envolvidas nas mudanças quanto em situações específicas que envolviam compatibilização de políticas e interesse público.

## **Licitação: um instrumento para a efetividade?**

No quadro institucional da reforma do Estado em todo o mundo e, de modo particular, no Brasil, destacam-se os mecanismos desenvolvidos com o objetivo de regular a realização, pela iniciativa privada, de atividades tradicionalmente desempenhadas pelo poder público. Ao lado da determinação de melhorar o desempenho daquelas atividades, estimuladas pela maior concorrência, procurou-se instituir estratégias e regras que garantissem o atendimento aos objetivos sociais normalmente envolvidos nas referidas atividades.

A legislação sobre as concessões representam um importante marco nesse quadro, partindo da premissa de que os serviços públicos, por sua própria natureza, não podem visar apenas requisitos de eficiência ou mesmo de eficácia, devendo procurar atingir resultados de efetividade, envolvendo, portanto, objetivos de natureza política.

Embora o termo serviços públicos não seja definido na legislação das concessões nem na Constituição Federal, tradicionalmente, “o serviço público é definido como atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade para a população, sob um regime de direito público, podendo ser executado diretamente pelo Poder Público, ou ser delegado, por ele, a terceiros” (Mello, 1995; *apud* Aragão, 1996a:173), permanecendo, no entanto, com o Estado a sua titularidade, o que lhe obriga a garantir o atendimento às necessidades sociais.

No Brasil, o processo de reformulação recente dessa legislação, adaptando-a aos novos tempos de competitividade e Estado mínimo, foi longo e muito negociado. A lei nº 8666/93, que rege as licitações, e as leis nº 8967 e nº 9.074, ambas de 1995, ordenam as concessões de serviços públicos. Têm por objetivo normatizar o repasse à iniciativa privada da operação de atividades a rigor consideradas de competência e responsabilidade do poder público porque são de utilidade ou de comodidade para a população. Ao serem delegadas a terceiros, continuam sujeitas a seus objetivos sociais, ou seja, o atendimento às necessidades sociais.

A Lei das Licitações, de 1993, embora tenha representado avanços significativos nas questões disciplinadoras dos procedimentos licitatórios

e do controle dos atos do agente público, foi alterada pela lei nº 8883, de 09 de junho de 1994, e posteriormente por várias medidas provisórias. No bojo do processo maior de modernização do Estado, o Ministério da Administração e Reforma Administrativa (MARE) estimulou, a partir de 1997, o debate público sobre a necessidade de mudanças na lei. Para o Ministro Bresser Pereira (1996), a lei de 93, ao adotar uma perspectiva estritamente burocrática e retirar a autonomia e a responsabilidade do administrador público, atrasou e encareceu os processos licitatórios, sem garantir o fim das fraudes e corrupções. A medida provisória nº 1.531-18 e a lei nº 9.648, de 1998, concederam maior liberdade de ação aos administradores, admitindo-se múltiplos critérios no julgamento, o que constitui uma inovação e flexibilidade nessa prática. Embora tenham recebido algumas críticas dos especialistas em direito administrativo, tanto no que se refere a aspectos redacionais quanto a questões de autonomia dos Estados e municípios, esses estatutos legais são reconhecidos como importante contribuição aos esforços para moralizar as contratações da administração pública.

Para incentivar a competitividade, entre as normas da nova legislação estão os critérios de menor tarifa ou maior oferta na avaliação (valor de outorga), ou combinação de ambos; a eliminação de reservas de mercado ou de direitos de exclusividade; a fixação da tarifa pela proposta vencedora e a determinação de prazo certo para término da concessão, garantindo-se, porém, ao poder público o poder de prorrogação ou de cassação, caso seja constatada inadequação de desempenho (Aragão, 1996a). A justificativa social para tais critérios é que, contratando-se as empresas mais produtivas, os ganhos daí advindos sejam repassados à sociedade.

Entre as diversas modalidades de licitação, a concorrência é aquela que obrigatoriamente as concessões de serviço público deverão usar. Sua processualística envolve duas etapas distintas: a habilitação dos licitantes, na qual é avaliada, com base na análise dos documentos apresentados, a idoneidade e qualidade dos licitantes; e a seleção entre as propostas dos habilitados. Todas as regras da habilitação e da seleção deverão estar explícitas no edital (Aragão, 1996a).

Na verdade, no caso de concessão de serviços públicos, os critérios de **eficiência** — rendimento técnico e/ou administrativo, baseado no grau de utilização dos recursos, referenciado a um padrão ou uso “ótimo” — já não são suficientes nos processos de seleção. Os programas de qualidade, de sucesso crescente desde a década de 80, tiveram o mérito, entre outros, de consagrar, nos processos de avaliação de organizações, o critério de **eficácia** — atendimento aos objetivos previstos, incluindo o conceito subjetivo de qualidade e as expectativas do cliente. Se, a princípio, a melhoria da qualidade amedrontava os empresários pela possibilidade de aumento de custos, hoje está incorporada na cultura da maioria das

empresas. Já existem muitas sugestões de indicadores de desempenho, incluindo perspectivas de satisfação do cliente, como confiabilidade e lealdade, e dos empregados, como desenvolvimento pessoal e qualidade de vida no trabalho. No caso dos serviços públicos, a questão é ainda mais complexa, na medida em que não se admite falar em desempenho sem incluir o critério de **efetividade** — impactos sociais diretos e indiretos das ações e programas realizados — supondo uma análise política da atuação das organizações.

## **Licitação nos transportes urbanos por ônibus**

O setor de transportes urbanos por ônibus é um bom exemplo das mudanças na forma intervencionista do Estado e suas tendências privatizantes. No mundo, esse sistema de transporte diferencia-se em função das especificidades locais e vem se alterando nos últimos tempos sob o efeito do neoliberalismo. Na Europa, a prática prevalente era da exploração monopolista do transporte coletivo por ônibus por uma grande empresa, pública ou privada, fiscalizada por contratos rigidamente estabelecidos. Recentemente, a presença do Estado vem se reduzindo, sendo a Inglaterra, com o *British Transport Act*, de 1985, a precursora dessa lógica, ao introduzir a livre concorrência entre os operadores, acreditando que isto levaria à melhoria da qualidade dos serviços e à redução das tarifas. O resultado, no entanto, foi uma cartelização do mercado, em busca de maiores lucros, sem uma regulamentação que impedisse o desvio (Aragão, 1996b). No caso francês, os contratos em vigor separam os riscos de operação dos riscos comerciais, que são assumidos solidariamente e em graus variados pelo poder público e pelas empresas. Isto levaria as empresas a avaliar seu mercado, tanto no que se refere à clientela quanto ao produto oferecido, buscando redução de custos de operação que lhes permitam ganhos de produtividade e melhoria da qualidade no atendimento aos usuários (Brasileiro, 1996).

Nos países latino-americanos, historicamente, os serviços foram explorados por muitas empresas privadas, de pequeno porte ou até mesmo individuais, com características artesanais, por concessão do poder público, que fixa as condições de operação, inclusive as tarifas (Henry, 1995). Nos anos 80, o Chile promoveu uma total desregulamentação do setor, incluindo a entrada no mercado, tarifas, itinerários e horários dos ônibus e diversificação dos serviços. Também ali, como efeito da livre concorrência, ocorreu cartelização, com os operadores organizando-se em associações de classe, além de elevação

das tarifas e queda de demanda, associadas a congestionamentos, aumento de acidentes e poluição ambiental. No Brasil, desde os primórdios do processo de urbanização, os serviços de transporte coletivo — dos bondes aos ônibus — foram regidos por minuciosos sistemas normativos. Hoje, apesar do discurso liberalizante, as disputas no mercado continuam limitadas pelas barreiras à entrada, definidas pela regulamentação do poder público, pelas estratégias de negociação e pressão dos operadores, e pelas eventuais participações da comunidade por meio de reivindicações ligadas ao setor (Brasileiro e Henry, 1999).

Desde que a desregulamentação total nos serviços de transporte mostrou-se ineficiente, a contratação competitiva vem sendo considerada a melhor alternativa para a eficiência do setor, já adotada na América do Norte, Austrália, Nova Zelândia e Europa (Aragão, 1997). Os estudiosos e administradores do setor de transporte têm buscado, com a licitação, maneiras de introduzir a competição e aumentar a produtividade dos operadores, mantendo com o Poder Público seu papel de planejador (Santos e Orrico Filho, 1996b). A partir da análise de instrumentos regulatórios e licitatórios em diversos países, Gomide e Orrico Filho (2000: 155) defendem que a competição entre as empresas para operarem os serviços deverá levar a alterações no mercado, argumentando que:

“a ameaça de entrada de novos concessionários é um dos instrumentos capazes de conduzir o mercado de transporte coletivo urbano por ônibus à eficiência e qualidade na prestação dos serviços. A utilização da licitação poderá gerar um ciclo de revitalização das atuais empresas permissionárias, antes protegidas por regulamentos que garantiam a delegação por tempo indeterminado ou automaticamente prorrogáveis. A nova legislação poderá ter efeitos sobre a estabilidade das atuais empresas operadoras, obrigando-as a disputarem um mercado que sempre detiveram. A utilização de critérios econômicos de seleção poderá introduzir um padrão de eficiência na operação das empresas, já que só as mais produtivas terão condições de oferecer propostas competitivas no momento das licitações.”

No Brasil, com a municipalização, os serviços de transportes foram regulamentados localmente e com a nova Lei das Licitações, a maioria das cidades brasileiras deverá rever a situação de seus contratos relativos a transporte, sendo que, no momento, muitas delas já se mobilizaram nesse sentido.

A licitação no transporte público pode se dar por dois tipos básicos: por contrato e por franquia, comportando associações que configurariam casos mistos. Na licitação por contrato, o Poder Público especifica com



detalhes os serviços a serem produzidos, e na por franquia, as empresas competem pelo direito de prestar com exclusividade serviços em condições de operação definidas por eles (Berechman, 1993; *apud* Santos e Orrico Filho, 1996a).

O desenho regulatório que parece mais adequado à efetividade pretendida prevê um processo de licitação cíclica, em que os pretendentes, sem direito a quaisquer privilégios, disputem o direito de operar os serviços prescritos pela administração pública. Essas prescrições devem ser flexíveis o suficiente para devolver à empresa espaços de decisão de natureza operacional e até tática. Espera-se uma dinamização do quadro empresarial, mantendo-se apenas empresas de alta eficiência e produtividade, o que não exclui as de pequeno porte e até mesmo a possibilidade de múltiplas formas de cooperação entre elas (associação com empresas maiores e de maior *know-how*, subcontratação etc.). Também poderão ocupar novos espaços nos mercados não licitados, tradicionalmente excluídos da definição de serviço público, como fretamento e turismo, além daqueles provenientes de novas demandas (Aragão *et al.*, 2000).

Evidentemente, tal processo é bastante complexo, envolvendo a consideração de particularidades locais e de múltiplos interesses de diferentes atores. Diversos autores (Orrico *et al.*, 1996; Siqueira e Cançado, 1998; Cançado *et al.*, 1999, 1998) têm constatado que o empresariado do transporte coletivo, como classe organizada, vem oferecendo resistência aos processos licitatórios naqueles serviços. O próprio órgão corporativo nacional — Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU, 1998) — assume sua postura contrária à licitação, enfatizando argumentos de ordem legal. Aragão (1996a) sugere, como forma de reduzir as resistências ao processo de mudança decorrente da licitação, a opção pelo critério da maior oferta, o que poderá manter o sistema atual de tarifação unitária e de compensações entre as empresas. Chama a atenção, por outro lado, para a necessidade de adaptação do órgão gestor às novas regras de seu papel regulador e fiscalizador, que deverão tornar mais complexas algumas tarefas e simplificar outras.

Aliás, a livre concorrência no setor de transportes urbanos comporta dúvidas em termos de eficiência, eficácia e principalmente efetividade. O setor não é competitivo, tanto pelas condições de produção do serviço ou a forma de remuneração do sistema, como pela dispersão espacial de sua prestação, realizada “extramuros”, o que dificulta a racionalização e o controle. É muito complicado o treinamento e a criação de um espírito de equipe entre os motoristas, trabalhando isolados e sem oportunidades de trocarem experiências. Por outro lado, é pouco viável uma intervenção na demanda, de baixa elasticidade e pouco sensível até mesmo a variações de preço.

## O caso de Belo Horizonte

Em 1993, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais determinou à Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte S.A. (BHTRANS) que cumprisse a exigência legal de licitar os serviços de transporte coletivo da capital, cujos contratos já haviam caducado há muitos anos. A partir daí, iniciou-se um longo e penoso processo, sob o ponto de vista jurídico e social, envolvendo prefeito, vereadores, empresas, órgão gestor e associações de usuários, que só culminou em 1997, quando conseguiu-se realizar a licitação.

A licitação do sistema municipal de transporte urbano por ônibus de Belo Horizonte teve como objetivos:

a) eliminar as reservas de mercado e de direitos de exclusividade, aumentando a competição entre os operadores. Antes da licitação, as empresas tinham o direito de operar determinada linha, em regime de monopólio. Com as novas normas, baseada em lotes de veículos, quebra-se a lógica do monopólio, na medida em que diversas empresas poderão operar uma mesma linha, oferecendo serviços diferenciados de acordo com a sua capacidade gerencial e operacional;

b) incentivar um processo que eleve a competitividade econômica e financeira do setor, tanto para as empresas como para a BHTRANS, que, pela modalidade de concorrência adotada — maior oferta de pagamento — deverá arrecadar cerca de R\$ 69 milhões;

c) determinar um prazo certo para término da concessão — dez anos; e

d) introduzir a proposta de avaliação de desempenho operacional e da produtividade das empresas, prevendo o acompanhamento e a possibilidade de extinção da concessão, o que deve induzir à melhoria da produtividade e qualidade por parte das prestadoras de serviço.

Estudos realizados pelo Grupo de Estudos e Pesquisas em Transporte — GEPET (Caçado, 1999; Siqueira e Caçado, 2000), constataram que a composição do sistema alterou-se pouco com a licitação. Verificou-se a entrada de uma empresa do ramo da construção civil de Belo Horizonte e de três empresas que já operavam o transporte na região metropolitana. Das 54 empresas integrantes do sistema antes da licitação, uma delas passou a novo controle societário e outra abandonou o sistema, indicando, assim, a saída de apenas dois empresários do sistema anterior. E oito empresas se consorciaram, continuando a atuar no sistema sob razão social conjunta.

Por outro lado, uma pesquisa de opinião realizada nos meses de novembro e dezembro de 1998, com usuários de 18 linhas do sistema, não comprovou melhoria significativa percebida nos serviços após a licitação e as alterações implantadas (Siqueira e Souza, 1999).

Pode-se dizer que, como resultado da licitação, ocorreu maior formalização das relações entre órgão gestor e empresas privadas, na medida em que passaram a atuar com um contrato por tempo determinado, com direitos e deveres estabelecidos, embora o esquema anterior especificasse detalhadamente os serviços a serem prestados.

## Discussão dos resultados

A teoria jurídica considera a concorrência entre os participantes como requisito básico para o sucesso de uma licitação. A falta de oposição e a competição, em virtude de acordos e negociações, para os juristas, invalidaria a própria licitação (Mukai, 1993:21-22; *apud* Costa, 1998).

Por outro lado, sabe-se que a concorrência perfeita é uma abstração e, de acordo com a teoria da Regulação (Przeworski, 1998), o Estado define a estrutura dos incentivos para os agentes privados, exercendo o poder de coerção legitimado pela lei, podendo obrigar ou proibir certas medidas, alterar preços relativos etc. No entanto, na prática, a empresa regulada possui informações estratégicas e até desempenha certas ações nem sempre conhecidas do agente “regulador”, a não ser por inferência indireta. Além disso, os diferentes grupos e atores afetados pela regulação procuram aquelas situações cujas consequências distributivas mais os favoreçam.

Assim, uma das explicações para a pequena alteração na configuração do sistema pode ser atribuída às estratégias de poder e união da categoria dos transportistas, como observado nas declarações do então presidente do Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros de Belo Horizonte (SETRANSP), em palestra realizada em Ciclo de Debates na UFMG:

“A experiência de Belo Horizonte no processo licitatório do sistema de transporte de passageiros teve a atuação efetiva do Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros (SETRANSP). O SETRANSP assessorou as associadas sobre o Edital de Licitação, tanto técnica e juridicamente, orientando-as a participarem da concorrência. Empresas que se sentiram feridas em seus direitos, entraram com medidas judiciais individuais. Nesses casos o SETRANSP não pôde interferir. Algumas não puderam participar da licitação devido à falta de qualificação econômico-financeira, prevista no edital. Existe o endividamento no próprio sistema na ordem de R\$ 20 milhões. Para aquelas que perderam a concorrência, o SETRANSP viabilizará a transferência de frota, de funcionários, possibilitando às mesmas que honrem seus compromissos trabalhistas, fiscais e financeiros” (UFMG, 1998).

Entrevistas realizadas com empresários indicam ter havido, em relação à licitação, um acordo entre eles, de maneira a não prejudicar os interesses individuais e da categoria. Cada empresário mapeou os lotes a que queria concorrer, de acordo com a proximidade de suas garagens, suas possibilidades de operação e com seus interesses financeiros. Alguns realizaram estudos e planejamentos bem elaborados, com assessoria de pessoal especializado e de seu próprio corpo técnico; outros, basearam-se em suas experiências pessoais. Essas propostas eram negociadas em conjunto no SETRANSP, de maneira a minimizar os conflitos e não causar um racha que poderia enfraquecer a categoria. Isto resultou em uma reorganização do sistema que pouco difere da anterior à licitação (Cançado, 1999; UFMG, 1999).

A variável poder, portanto, parece ser uma importante referência para o entendimento do processo de licitação e do perfil das empresas operadoras em Belo Horizonte. Isto não significa que as empresas detiveram sempre e em todas as circunstâncias todo o poder nas relações com o órgão gestor. No passado recente, coerente com as interpretações de circulação do poder das teorias políticas de poder das organizações, vem ocorrendo uma alternância nas relações entre o órgão gestor e as empresas. A revisão histórica dos últimos anos demonstra isso.

No início da década de 80, sob a gestão da Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte (METROBEL), houve um processo de maior controle sobre a operação do serviço, com a reestruturação e reorganização das empresas operadoras. Frente a esse processo, o SETRANSP se organizou, incorporando em seus quadros técnicos especialistas da área, funcionando como mediador entre o órgão gestor e os empresários e estabelecendo articulações políticas capazes de influenciar as decisões do setor, tanto em nível local como nacional. O fortalecimento do sindicato foi simultâneo ao enfraquecimento técnico e político da METROBEL, culminando em sua extinção e na criação da Transportes Metropolitanos (TRANSMETRO), em 1987. A TRANSMETRO não realizou projetos de maior relevância, tendo inclusive delegado ao SETRANSP o gerenciamento da Câmara de Compensação Tarifária. Com a municipalização dos transportes, na década de 90, e a criação da BHTRANS, houve novamente uma reconcentração do poder do órgão gestor, centrada em padrões técnicos para as decisões do setor, possibilitando a realização da licitação e a implantação do BHBUS — projeto de reestruturação viária e organizacional. Nesse contexto, os empresários se mantêm alertas e procuram participar ativamente da vida política da cidade (Cançado *et al.*, 1999, 1998; UFMG, 1999).

Embora não se possa estabelecer uma relação direta entre a licitação e o desempenho do sistema e a qualidade dos serviços, verificou-se uma queda nos indicadores de produtividade e qualidade. Essa queda pode ser

atribuída a fatores ligados à nova sistemática do BHBUS e também fatores conjunturais. De fevereiro de 1998 a fevereiro de 1999, observou-se uma diminuição de 7,82% no número total de passageiros transportados em Belo Horizonte (de 38.245.153 para 35.471.985). Parte da queda da demanda pode ser explicada pela implantação da segunda etapa do BHBUS, quando já se previa a redução de 2% da demanda com a criação de novas linhas e serviços que permitiram a eliminação do pagamento de duas passagens em alguns deles. Além disso, as análises sobre eficiência do sistema já vinham apontando pontos nevrálgicos decorrentes de mudanças do lado da mobilidade urbana. Como fato novo na atual crise econômica, vem ocorrendo uma redução da demanda de transporte coletivo, fruto tanto do aumento do transporte informal e clandestino, quanto do transporte individual, e até mesmo de viagens a pé (BHTRANS, 1999).

Em pesquisa realizada pela NTU (1998), em 11 capitais brasileiras, no período compreendido entre 1995 e 1997, a queda de passageiros foi da ordem de 8%, sendo que somente Goiânia não apresentou o fenômeno. Já a produtividade, no mesmo período, caiu em média 15,8%, tendo como fatores condicionantes, de um lado, o aumento da produção quilométrica (novas linhas e/ou itinerários) e de outro a redução da velocidade comercial, fruto dos maiores congestionamentos. Portanto, fatores conjunturais, semelhantes aos que vêm ocorrendo na maioria das cidades brasileiras, contribuíram para reduzir em Belo Horizonte o número de passageiros transportados, tais como: desemprego, aumento da evasão, aumento dos deslocamentos a pé e concorrência do transporte clandestino. A BHTRANS vem estruturando estratégias de combate ao transporte pirata, à evasão e buscando reverter algumas gratuidades, de forma a aumentar a arrecadação do sistema (BHTRANS, 1999).

Se a análise dos dados se voltar para a efetividade do sistema, a questão torna-se ainda mais complexa. A Associação Nacional dos Transportes Públicos (ANTP, 2000) preconiza alguns parâmetros para as ações da Política Nacional de Transporte. Sua proposta envolve um reordenamento das cidades de forma a garantir melhor distribuição de oportunidades de deslocamento, ao lado de uma maior eficiência geral. Para tanto, o transporte público tem de ter prioridade, com seus modais devidamente integrados, com uma nova organização que privilegie a equidade das vias públicas e do transporte público e não o individual. O melhor acesso físico (da rede) deve estar acompanhado do maior acesso econômico, em termos do valor da tarifa relacionada à renda, e do tempo de acesso. O maior conforto no sistema deverá estar correlacionado, além da integração, com maior facilidade de acesso a grupos especiais (deficientes físicos, idosos etc.). No caso de BH, infelizmente ainda são poucos os avanços significativos obtidos nessa direção.

- ARAGÃO, Joaquim *et al.* (2000), “Construindo modelos de relações institucionais e regulatórias no transporte público urbano: algumas considerações metodológicas”, in SANTOS, Enilson; ARAGÃO, Joaquim (ed.). *Transportes em tempos de reforma: ensaio sobre a problemática*. Brasília: LGE.
- \_\_\_\_\_. (1997), “Conferência internacional sobre competição e propriedade em transporte terrestre de passageiros”. *Transportes*, v. 5, nº 2, 106-121.
- \_\_\_\_\_. (1996a), “O novo direito concessionário nacional: e agora, ônibus brasileiro?”, in ORRICO, Rômulo Dante *et al.* (1996), *Ônibus urbano — regulamentação e mercados*. Brasília: LGE.
- \_\_\_\_\_. (1996b), “Transições institucionais nos transportes públicos: a experiência britânica de desregulamentação”, in ORRICO, Rômulo Dante *et al.* (1996), *Ônibus urbano — regulamentação e mercados*. Brasília: LGE.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS — NTU. (1998), *Pesquisa Nacional — NTU: Transporte público urbano: crises e oportunidades*. Brasília: NTU.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS — ANTP. (2000), *O transporte clandestino no Brasil*. São Paulo: ANTP, (documentos setoriais ANTP).
- BERECHMAN, J. (1993), *Public Transit economics and deregulation policy*. London: Elsevier.
- EMPRESA DE TRANSPORTE E TRÂNSITO DE BELO HORIZONTE S. A. — BHTRANS. (1999), *Atas das reuniões do Conselho Fiscal da Câmara de Compensação Tarifária*. Belo Horizonte: BHTRANS.
- BRASIL, Presidência da República. (1995), *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado.
- BRASILEIRO, Anísio. (1996), “Regulamentação do transporte por ônibus: a experiência francesa de gestão pública e operação privada”, in ORRICO, Rômulo Dante *et al.* (1996), *Ônibus urbano — regulamentação e mercados*. Brasília: LGE.
- HENRY, Etienne. (1999), “Secretaria de viação, fabricação e promoção do sistema ônibus brasileiro”, in BRASILEIRO, Anísio, HENRY, Etienne (org.), *Viação Ilimitada — ônibus das cidades brasileiras*. São Paulo: Cultura.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. (1996), “Da administração pública burocrática à gerencial”. *Revista do Serviço Público*, v. 47, nº 1, 7-40.
- BORJA, J, A. (1996), “Cidade e o planejamento estratégico: uma reflexão europeia e latinoamericana”, in FISCHER, Tânia (org.), *Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro, FGV, cap.2.
- CANÇADO, Vera L. (1999), *Regulador e regulados: análise do processo de avaliação do desempenho das empresas do sistema municipal de transporte urbano por ônibus de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, 1992. 302 p. (Doutorado — Administração).
- CANÇADO, Vera L. *et al.* (1999), “Capacidade gerencial das empresas de ônibus frente ao órgão gestor em Belo Horizonte” in BRASILEIRO, Anísio; HENRY, Etienne (org.), *Viação Ilimitada — ônibus das cidades brasileiras*. São Paulo: Cultura.
- \_\_\_\_\_. (1998), “Capacidade gerencial e habilidade política dos empresários de transporte por ônibus de Belo Horizonte”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.32, nº 3, 209-35, maio/jun.
- CAPES, José Mauro. (1995), “Washington Consensus e as implicações para a Administração Pública”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.1, nº 8, 87-200, set.

- CONFORTO, Glória. (1997), “Novos modelos de gestão na prestação de serviços públicos e o estabelecimento do marco regulatório”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.31, nº 4, 216-229, jul./ago.
- COSTA, André L. (1998), “Licitação, concorrência e preço: análise da Lei de Licitação com base em modelos da concorrência e formação de preços”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.32, nº 3, 195-208, maio/jun.
- DUPAS, G. (1999), *Economia global e exclusão social*. São Paulo: Paz e Terra.
- GOMIDE, Alexandre; ORRICO FILHO, Rômulo. (2000), “Concessão de serviços de ônibus urbanos: a necessária introdução da competitividade e o papel das licitações”, in SANTOS, Enilson; ARAGÃO, Joaquim. *Transporte em tempos de reforma — ensaios sobre a problemática*. Brasília: LGE.
- HENRY, Etienne. (1995), “O desafio dos transportes urbanos: contrastes latino-americanos e brasileiros”. *Revista dos transportes públicos*, v. 18, nº 69, 103-22.
- KLIKSBERG, B. (1994), “Redesenho do Estado para o desenvolvimento sócio-econômico e a mudança: uma agenda estratégica para discussão”. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, v.28, nº 3, 5-25, jul./set.
- MELO, C. A. Bandeira de. (1995), *Curso de Direito Administrativo*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros.
- MUKAI, Toshio. (1993), “Novo estatuto jurídico das licitações e contratos”. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 2ª ed.
- MUNIZ, Reynaldo Maia. (1997), “O Estado intermediário e o serviço público”. Congresso Latinoamericano del CLAD, Islas Margaritas, out. Venezuela: Anales, II.
- ORRICO, Rômulo Dante et al. (1996), *Ônibus urbano — regulamentação e mercados*. Brasília: LGE.
- PRZEWORSKI, Adam. (1998), “Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal”, in BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs). *Reforma do Estado e Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV.
- SANTOS, Enilson; ORRICO, Rômulo Dante. (1996a), “O mercado de transporte público urbano por ônibus: que contestabilidade?” in ORRICO, Rômulo Dante et al. (1996), *Ônibus urbano — regulamentação e mercados*. Brasília: LGE.
- \_\_\_\_\_. (1996b), “Regulamentação do transporte urbano por ônibus: elementos do debate teórico”, in ORRICO, Rômulo Dante et al. (1996), *Ônibus urbano — regulamentação e mercados*. Brasília: LGE.
- SIQUEIRA, Moema Miranda de; CAÑADO, Vera L. (2000). “Licitação e competitividade: um estudo de caso”, in SANTOS, Enilson; ARAGÃO, Joaquim (ed.), *Transportes em tempos de reforma: ensaio sobre a problemática*. Brasília: LGE.
- SIQUEIRA, Moema Miranda de; SOUZA, Maria Angélica. (1999), “O processo licitatório das empresas de transporte coletivo de Belo Horizonte”, in Congresso Nacional de Transportes Públicos, XII, junho 1999, Recife. *Anais*, São Paulo: ANTP.
- SIQUEIRA, Moema Miranda de; CAÑADO, Vera L. (1998), “Concentração de empresas e características gerenciais no sistema de transporte por ônibus de Belo Horizonte”, in Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes, XII, 1998, Fortaleza. *Anais*, Fortaleza: ANPET.
- UFMG/CEPEAD/GEPET. (1998), “A gestão de políticas urbanas: perspectivas e desafios da intersetorialidade”. Belo Horizonte: UFMG/CEPEAD/GEPET. (Ciclo de debates — O poder público e a concessão de serviços de transportes — mimeo).
- \_\_\_\_\_. (1999), *Entrevistas — Transporte urbano por ônibus*. Belo Horizonte: UFMG (mimeo).

### **O desafio da efetividade na gestão de serviços urbanos**

*Moema Miranda de Siqueira e Vera L. Cançado*

O tema efetividade tem preocupado os estudiosos e administradores do setor público, desejosos de conseguirem resguardar, além do aumento da produtividade e da qualidade de suas ações, o caráter social dos serviços. O presente trabalho discute o papel do Estado na regulação dos serviços públicos; a regulação enquanto instrumento estratégico, abordando questões relativas ao quando e como regular; e indaga se a licitação é realmente um instrumento para a efetividade na gestão de serviços públicos. Relata as dificuldades operacionais e principalmente políticas do processo de licitação do sistema municipal de transporte urbano por ônibus de Belo Horizonte, analisando alguns resultados preliminares relacionados aos objetivos de efetividade. A variável poder aparece como uma importante condicionante interpretativa dos resultados encontrados.

### **El desafío de la efectividad en la gestión del servicios urbanos**

*Moema Miranda de Siqueira y Vera L. Cançado*

El tema de la efectividad tiene preocupado a los estudiosos e administradores del sector público deseosos de conseguir resguardar, más allá del aumento de la productividad y de la calidad de sus acciones, el carácter social de los servicios. El presente trabajo trata el papel del Estado en la regulación de los servicios públicos; una regulación como instrumento estratégico, abordando cuestiones relativas al cuándo y cómo diario y se indaga si la licitación es realmente un instrumento efectivo en la gestión de servicios públicos. Describe las dificultades operacionales y principalmente políticas del proceso de licitación del sistema municipal de transporte público de autobuses de Belo Horizonte, analizando algunos resultados preliminares relacionados a los objetivos de efectividad. La variable puede aparecer como importante condicionador interpretativo de los resultados encontrados.

### **The effectiveness challenge in urban services management**

*Moema Miranda de Siqueira and Vera L. Cançado*

The theme effectiveness has been worried the academy and the public sector managers in the sense of protecting the social character of the services, besides the increase of productive and quality. This paper discusses the State role in the regulation of public services and the regulation as a strategic tool, questioning "the when and how" regulate. It inquires if the licitation is an effective tool for public services management. It presents the operational and political difficulties of the tendering process of the urban bus transportation system of Belo Horizonte city. It analyses some preliminary results towards the effectiveness objective. And the power variable appears as an important interpretative conditioning of the found results.

Moema  
Miranda de  
Siqueira é  
consultora e  
pesquisadora  
do Grupo de  
Estudos e  
Pesquisa em  
Transportes  
(GEPET).  
Vera L.  
Cançado é  
pesquisadora  
do Grupo de  
Estudos e  
Pesquisa em  
Transportes  
(GEPET).



# Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb)

*Tereza Cristina Cotta*

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 52  
Número 4  
Out-Dez 2001

## Introdução

A implantação de um sistema de informações educacionais, abrangendo todos os níveis de escolaridade, foi um acontecimento marcante no cenário da educação brasileira.

Há poucos anos, a situação era bem diferente. O principal levantamento estatístico da área, o Censo Escolar, não era realizado desde 1986. Os poucos dados disponíveis provinham do Censo Populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que, por não ter a finalidade específica de coletar dados sobre educação, continha muitas lacunas. Esta insuficiência na oferta de estatísticas educacionais, que são fundamentais para o gerenciamento do sistema em todos os seus níveis, gerou uma demanda reprimida por dados censitários na área de educação.

O quadro era ainda pior no que se refere à avaliação: não havia nem oferta nem demanda por esse tipo de informação. A demanda por informações de avaliação tem que ser criada, uma vez que depende, por um lado, da importância atribuída à questão da qualidade do ensino, e, por outro, da percepção de que tais informações podem ser úteis para a tomada de decisões pelos gestores educacionais.

No Brasil, durante décadas, a avaliação foi encarada com extrema desconfiança pela comunidade acadêmica. Pedagogos e educadores não aceitavam a legitimidade e a validade da avaliação em larga escala,<sup>1</sup> freqüentemente interpretada como uma tentativa de controle. Além disso, durante muitos anos as faculdades de educação baniram, por questão de princípio, as abordagens de cunho quantitativo, argumentando que elas impunham uma padronização indevida a contextos plurais e multifacetados.

Tereza Cristina Cotta é mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG).

Contato:  
[tereza.cotta@  
enap.gov.br](mailto:tereza.cotta@enap.gov.br)

Também na esfera do governo, o tema da avaliação despertava pouco interesse. Até fins da década de 70, as políticas educacionais estavam voltadas para a expansão do atendimento e a promoção do acesso ao sistema educacional. A avaliação não fazia parte da agenda pública brasileira, porque a qualidade do ensino ainda não havia emergido como uma questão relevante. Esta conjuntura não era propícia à implantação de sistemas de avaliação em larga escala, que, via de regra, se caracterizam por sua extrema complexidade técnica e por requerer grandes investimentos em pessoal e recursos. A partir dos anos 80, porém, a crescente preocupação dos organismos internacionais com a questão da qualidade do ensino e a implantação de sistemas de avaliação em larga escala em diversos países latino-americanos criaram condições para que o tema adquirisse maior visibilidade no Brasil.

A conjuntura econômica e política também favoreceu, direta ou indiretamente, a área de avaliação. A crise fiscal aumentou a pressão social por mais eficiência e transparência no uso dos recursos públicos. Com o retorno à democracia, a sociedade passou a exigir informações sobre **o que e quanto** os alunos estavam realmente aprendendo. Finalmente, a descentralização promovida pelas reformas educacionais, por meio da transferência de competências e recursos para instâncias intermediárias, levou o governo federal a adotar mecanismos mais flexíveis de controle, voltados para os produtos do sistema educacional e não para seus processos.

Mesmo assim, alguns anos ainda se passariam antes da implantação de sistemas de avaliação em todos os níveis de ensino. De fato, até 1995, não havia um sistema de avaliação do ensino superior, pelo menos no que se refere à dimensão da qualidade dos serviços educacionais ofertados por instituições públicas e privadas. Também não se avaliava o perfil de saída dos alunos e egressos do ensino médio, o que só começou a ser feito em 1999.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), implantado em 1990, é uma exceção à regra. Por meio desta iniciativa pioneira do Ministério da Educação, são coletados, a cada dois anos, dados sobre o desempenho dos alunos brasileiros do ensino fundamental e médio, visando fornecer um diagnóstico dos resultados produzidos pelo sistema educacional.

Somente na segunda metade dos anos 90, quando cresce a demanda por informações de avaliação, foram definidos os arranjos institucionais que viabilizaram a implantação de um sistema de informações educacionais no governo federal, abrangendo duas vertentes: a coleta de dados censitários e de dados de avaliação. Cabe indagar, entretanto, se estas informações estão sendo efetivamente utilizadas no processo de formulação de políticas públicas.

O objetivo deste *paper* é investigar em que medida os dados de avaliação e, em particular, os dados coletados pelo Saeb, têm sido transformados em informações úteis para subsidiar decisões conducentes à melhoria da qualidade da educação brasileira. Buscando responder a esta indagação, este artigo analisa os fatores que, de acordo com a literatura especializada, determinam a utilização dos resultados da avaliação.

## **A avaliação de resultados educacionais: conceitos e experiências**

Conforme mencionado anteriormente, um sistema de informações educacionais abrange duas vertentes: a coleta de dados censitários e a coleta de dados de avaliação. Os dados censitários se referem ao contexto social e demográfico da população estudantil, às condições de oferta dos serviços educacionais, aos indicadores de acesso e participação e aos indicadores de eficiência e rendimento escolar.

Os sistemas de avaliação, por sua vez, produzem diversos tipos de dados, dependendo dos objetivos definidos na etapa de desenho da pesquisa. Há várias modalidades de avaliação e cada uma tem características que definem o uso dado às informações produzidas. As tipologias mais utilizadas pela literatura especializada classificam a avaliação em função do seu *timing* (antes, durante ou depois da implementação da política ou programa),<sup>2</sup> da posição do avaliador em relação ao objeto avaliado (interna, externa ou semi-independente) e da natureza do objeto avaliado (contexto, insumos, processos e resultados). O objetivo deste *paper* é discutir a avaliação dos resultados educacionais e suas possibilidades de utilização no processo decisório.

A avaliação dos resultados educacionais abrange diferentes objetos de investigação. Seu foco pode recair sobre o aluno, as instituições de ensino ou o sistema educacional como um todo. No primeiro caso, a avaliação situa o desempenho do aluno em relação a um padrão previamente estabelecido, fornecendo um diagnóstico dos conhecimentos, competências e habilidades adquiridos por meio da escola.<sup>3</sup> No segundo caso, o desempenho de todos os alunos de determinada instituição permite aferir a qualidade dos serviços educacionais por ela oferecidos.<sup>4</sup> E, finalmente, quando o objetivo é avaliar os resultados **substantivos** produzidos pelo sistema educacional em seus diversos níveis, é necessário utilizar procedimentos standardizados de avaliação, capazes de fornecer informações pertinentes a todo o universo avaliado.

Portanto, para saber **o que e quanto** os alunos brasileiros aprenderam e quais os fatores associados ao rendimento escolar, é preciso recorrer a um tipo de avaliação consideravelmente mais complexo, do

ponto de vista técnico, do que uma avaliação informal realizada em sala de aula, por exemplo. A partir de pesquisas empíricas sofisticadas, baseadas em procedimentos padronizados de construção dos instrumentos de medida, levantamento e processamento de dados, são produzidos indicadores quantitativos e qualitativos que permitem traçar um panorama dos resultados produzidos pelo sistema educacional, por intermédio da análise do desempenho alcançado por seus alunos. Estes indicadores fornecem informações importantes para o gerenciamento da rede e a formulação, reformulação e avaliação de políticas públicas.

Os sistemas de avaliação criados pelo governo federal a partir de 1995 exemplificam as categorias apresentadas acima. Ainda que cada um deles tenha objetivos, finalidades e características distintas, todos podem ser classificados como avaliações em larga escala, tanto em termos de abrangência quanto de rigor técnico e metodológico.

O Exame Nacional de Cursos (ENC), conhecido como “Provão”, visa subsidiar os processos de decisão e de formulação de políticas de melhoria dos cursos de graduação. A intenção do Ministério da Educação é constituir um sistema de avaliação do ensino superior, formado pela avaliação das condições de oferta, pela avaliação da pós-graduação, realizada pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), e pelo próprio ENC. As provas, realizadas anualmente, são elaboradas por comissões de cursos, compostas por especialistas de notório saber, atuantes em cada uma das áreas avaliadas.

O Saeb avalia a qualidade do ensino por meio de testes de desempenho aplicados a uma amostra representativa de alunos das 4<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> séries do ensino fundamental e da 3<sup>a</sup> série do ensino médio. O Saeb aplica também questionários socioeconômicos que permitem a investigação sobre os fatores associados ao rendimento escolar. O objetivo é fornecer indicadores que orientem a elaboração e a revisão de políticas federais e estaduais voltadas para a melhoria da qualidade de ensino.

Finalmente, cabe citar o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), instituído em 1999. O Enem avalia as competências e habilidades desenvolvidas pelo aluno ao final da educação básica, que compreende o ensino fundamental e o ensino médio. O objetivo é informar se ele está preparado para enfrentar os desafios da vida moderna como cidadão autônomo, capaz de decidir, propor e fazer, seja na universidade, seja no mercado de trabalho.

Assim como o ENC e o Saeb, o Enem utiliza procedimentos padronizados de construção dos instrumentos de medida, levantamento e processamento de dados, o que o inscreve na categoria da avaliação em larga escala. Todavia, o propósito deste exame é fornecer *feedback* aos alunos e egressos do ensino médio sobre seus conhecimentos e habilidades. Ao contrário do ENC e do Saeb, o Enem não foi concebido para servir

como instrumento de formulação de políticas públicas. Prova disso é a impossibilidade de fazer generalizações sobre o universo de alunos do ensino médio a partir dos dados do Enem. Como o exame é voluntário, não há uma amostra aleatória e representativa da população-alvo e sim uma amostra autosselecionada de examinandos.

O Enem pode ser definido, portanto, como uma prestação de serviços ao cidadão, uma vez que o resultado do exame permite ao indivíduo avaliar o valor agregado pela escolarização à sua bagagem cultural e intelectual e, com base nestas informações, planejar a sua trajetória profissional e a continuidade de seus estudos. Até o momento, porém, o Enem tem sido utilizado principalmente como mecanismo de acesso ao ensino superior, conjugado ao tradicional concurso vestibular.

Dados os limites deste trabalho, não seria possível analisar em profundidade todos os sistemas de avaliação em larga escala, recentemente implantados pelo governo federal na área de educação. Por isso, apenas um desses sistemas, o Saeb, será submetido a um exame mais minucioso. O objetivo principal é estabelecer uma relação entre as principais características deste sistema e suas possibilidades de influenciar a elaboração de políticas educacionais voltadas para a melhoria da qualidade da educação.

## **Determinantes da utilização dos resultados da avaliação**

### **A questão da utilização dos resultados de avaliação**

A avaliação é um dos mais importantes mecanismos para gerar informações que auxiliem os gestores educacionais a tomar decisões.<sup>5</sup> O problema é que, de maneira geral, parte-se do pressuposto de que tais informações são automaticamente incorporadas ao processo decisório. Nesta linha de raciocínio, a existência de um sistema de avaliação implicaria, por si mesma, a melhoria da qualidade das políticas do setor. Entretanto, a literatura especializada mostra exatamente o contrário: via de regra, há muitos fatores que dificultam a utilização efetiva dos resultados de avaliação:

*“Making use of the findings of evaluations is not an easy task. The history of evaluation may be characterized as one of unfulfilled promises. Therefore, it is only natural that doubts are raised about its overall usefulness. Some see evaluation as a new management fad that creates bureaucracy but delivers*

*few results. It is sometimes seen as inherently too theoretical to work in practice and having an effect on issues of marginal significance rather than on major policy choices. Others fear increased control or do not wish to be held accountable. Those primarily interested in the continuation of programmes may feel threatened by evaluation. Finally, questions can be raised about the value of evaluation in an environment where performance is continuously measured and even contracted for.” (OECD, 1999: 9).*

O trecho acima mostra por que o simples fato de realizar uma avaliação não significa, de forma alguma, que as informações produzidas serão utilizadas. Em primeiro lugar, por uma questão de falta de consenso entre os atores envolvidos. Quase sempre eles relutam em reconhecer a legitimidade e a utilidade da avaliação, seja porque se sentem ameaçados por seus resultados, seja porque não foram envolvidos na definição das regras do jogo. Em segundo lugar, por uma questão de probabilidade: os casos em que a avaliação é simplesmente ignorada são muito mais freqüentes do que aqueles em que a avaliação cumpre sua finalidade.

O principal motivo pelo qual a avaliação geralmente não corresponde às expectativas que gera é a presunção de que as condições para o aproveitamento deste tipo de informação estão dadas. Ocorre justamente o contrário: a avaliação é uma atividade que, por suas próprias características, exige que estas condições sejam intencional e meticulosamente criadas, sob pena de comprometer todo o esforço despendido.

A avaliação envolve, necessariamente, um componente de conflito. Avaliar significa formar um juízo de valor com base na comparação entre uma situação empírica e uma situação ideal.<sup>6</sup> É natural que aqueles que têm interesses afetados por este tipo de investigação ofereçam resistência. Além disso, há uma série de requisitos que determinam o potencial da avaliação como fonte de informações úteis e confiáveis. Estes requisitos devem ser cumpridos em todas as etapas do processo, desde as definições básicas do desenho da investigação (estabelecimento dos objetivos, metodologia, principais participantes), passando pela estratégia de implementação até a interpretação e divulgação dos resultados.

### **O caráter aplicado da avaliação**

*“Evaluation is not knowledge for its own sake, but knowledge for action. It is important that evaluation material be used in decision-making. If not, the administration will soon lose interest and evaluation will become an empty exercise.” (OECD, 1999: 9).*

A avaliação é, por definição, pesquisa social aplicada. Seu maior desafio é buscar um equilíbrio entre o rigor metodológico e técnico de uma investigação social e o pragmatismo e flexibilidade necessários a um instrumento de apoio ao processo decisório.

Na prática, porém, é difícil alcançar este equilíbrio. Há uma tensão entre a busca de rigor metodológico e a produção de informações prontamente utilizáveis por aqueles que decidem pela implantação, continuidade ou até mesmo abandono de determinada política ou programa. Os avaliadores vivem, freqüentemente, um dilema: por um lado, eles têm a responsabilidade de garantir a qualidade dos dados de avaliação, o que só é possível quando se utiliza um desenho de investigação rigoroso do ponto de vista técnico e metodológico; por outro lado, eles precisam produzir, a partir dos dados coletados, informações úteis e compreensíveis, de maneira tempestiva e a um custo razoável.

O problema é que quanto mais a investigação se aproxima do método científico, mais complexas e herméticas se tornam as informações produzidas e mais difíceis se tornam para o leigo interpretá-las. É fundamental que o avaliador seja capaz de traduzir estas informações para os seus clientes, os gestores educacionais, que geralmente têm pouca ou nenhuma familiaridade com o jargão técnico.

Saber comunicar os resultados e conclusões da avaliação para o seu público-alvo é imprescindível. Ruídos e falhas de comunicação podem fazer que uma investigação rigorosa do ponto de vista técnico e metodológico seja solenemente ignorada. Esta situação representa o pior dos mundos: a avaliação não agrega valor ao processo decisório, fazendo que as decisões continuem a ser tomadas com base em critérios históricos, conjunturais, subjetivos e até mesmo aleatórios; os recursos públicos investidos na avaliação não oferecem o retorno desejado; e a própria avaliação cai em descrédito, passando a ser vista como uma atividade muito exigente em termos de recursos, mas que oferece poucos benefícios concretos.

Vários são os requisitos para que os resultados de avaliação sejam efetivamente utilizados. Deve haver uma oferta regular e de boa qualidade, de forma a garantir a validade e acuidade das informações produzidas; deve haver demanda por estas informações, o que depende da existência de uma cultura de avaliação e do grau de transparência do processo de formulação de políticas públicas; e, finalmente, devem haver, no mercado, profissionais capazes de “vender” as informações produzidas não apenas para seus clientes diretos como também para o público em geral.

O objetivo das próximas seções é analisar o caso do Saeb à luz das categorias acima, procurando identificar que aspectos do lado da oferta e da demanda e do funcionamento do “mercado” de avaliação educacional facilitam ou dificultam a utilização das informações geradas por esse sistema na formulação e reformulação de políticas públicas.

## O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb)

### Histórico

No final da década de 80, a melhoria da qualidade do ensino e o aumento da eficiência do sistema educacional se tornaram objetivos prioritários, suplantando a questão do acesso à escola, principal preocupação do período anterior. É neste contexto que surge o Saeb, um projeto ambicioso em termos da sua concepção e de seus objetivos.

O Saeb foi delineado a partir de dois pressupostos básicos: a) o rendimento dos alunos reflete a qualidade do ensino ministrado; e b) nenhum fator determina, isoladamente, a qualidade do ensino. Presume-se que a escolarização formal deva promover a aquisição de um certo conjunto de conhecimentos e habilidades pelos alunos, e que este aprendizado ocorre devido à interação entre diversos fatores. Nesta linha de raciocínio, fica claro que a qualidade da educação tem a ver com o contexto, os insumos e os processos do ensino e aprendizagem. As iniciativas que não atacam simultaneamente estes flancos estariam, portanto, fadadas ao fracasso.

Esta visão influenciou profundamente o desenho do Saeb. Desde o primeiro ciclo de avaliação, em 1990, já havia a preocupação de conjugar os testes de desempenho com questionários socioeconômicos e contextuais. Isto faz sentido quando se considera que os principais usuários das informações coletadas são as unidades gestoras do sistema educacional (Secretarias de Estado do MEC, Secretarias Estaduais e Municipais de Educação). As políticas, programas e projetos governamentais não incidem diretamente sobre o desempenho do aluno, mas atuam sobre as variáveis de contexto, os insumos e os processos. Portanto, é fundamental vincular estas variáveis aos resultados escolares. Ainda que o simples cruzamento destas informações não seja suficiente para que se estabeleçam relações de causalidade, a descoberta dos fatores mais fortemente correlacionados com o desempenho sinaliza as áreas nas quais os gestores educacionais devem intervir para promover melhorias na qualidade do ensino.

Outro aspecto importante é a concepção de sistema de avaliação. Já em 1990, quando o Saeb ainda se chamava Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1<sup>a</sup> Grau (Saep), a idéia era desencadear um processo de avaliação por meio de levantamentos periódicos de dados, visando captar a evolução do quadro educacional brasileiro. Este conceito está em sintonia com as tendências mais recentes em avaliação, que reconhecem que os processos de mudança social têm um período de maturação relativamente longo, o mesmo se aplicando às intervenções na área de educação.

O Saeb se caracteriza também pela sua abrangência e alcance. No primeiro e no segundo ciclos, registrou-se a participação de 25 e de 26



unidades da Federação, respectivamente. A partir de 1995, o Saeb passou a contar com a adesão de todos os Estados brasileiros. Isto demonstra a preocupação em estabelecer uma relação de parceria entre o governo federal, os Estados e os municípios, os quais, junto aos demais atores do processo educativo (administradores, diretores, professores, alunos, pais, comunidade etc.), partilham a responsabilidade pela qualidade da educação brasileira.

Ao longo de seus dez anos de existência, o Saeb passou por diversas modificações. As maiores mudanças ocorreram a partir de 1995, com a elaboração das **Matrizes Curriculares de Referência para o Saeb**<sup>7</sup> e a utilização de novas técnicas para a aferição do desempenho dos alunos, como a amostragem matricial de conteúdos e a Teoria da Resposta ao Item (TRI). A seção seguinte discute as principais características do Saeb a partir deste período.

### As principais características do Saeb

O objetivo geral do Saeb é monitorar as políticas voltadas para a melhoria da qualidade, equidade e eficiência do sistema educacional brasileiro no âmbito da educação básica. A cada dois anos, são aplicados testes de rendimento a alunos da 4<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> séries do ensino fundamental e da 3<sup>a</sup> série do ensino médio, nas várias disciplinas que integram as propostas curriculares das 27 unidades da Federação. Tais testes visam aferir “o que o aluno sabe e é capaz de fazer”, isto é, o conhecimento, o nível de desenvolvimento cognitivo e as habilidades instrumentais adquiridas pelo aluno na sua passagem pela escola. O foco do Saeb é o sistema educacional, e não o aluno individualmente considerado.

O Saeb conta com dois instrumentos de avaliação, os testes de rendimento, com base nos quais se estima a proficiência dos examinandos,<sup>8</sup> e os questionários socioeconômicos, que investigam fatores contextuais que incidem sobre o processo de ensino e aprendizagem. Estes fatores aparecem agrupados em quatro áreas de observação: escola, gestão escolar, professor e aluno. O questionário da escola indaga sobre os equipamentos disponíveis e as características físicas das escolas; o questionário do diretor identifica o modelo de gestão escolar; o questionário do professor descreve o perfil do corpo docente e as práticas pedagógicas e o questionário do aluno enfoca as características socioeconômicas e culturais do aluno, bem como seus hábitos de estudo.

Desde o primeiro levantamento de dados, o Saeb avalia alunos em Matemática e Língua Portuguesa. No Saeb 97, a área de Ciências foi incorporada — desmembrada, na 3<sup>a</sup> série do Ensino Médio, em Física, Química e Biologia. No Saeb 99, foram aplicadas também provas de História e Geografia. A divulgação do Saeb 99 privilegiou os resultados

em Matemática e Língua Portuguesa, disciplinas que constituem uma série histórica que mostra a evolução do sistema ao longo dos últimos anos. O Saeb 2001 testou o rendimento dos alunos apenas em Língua Portuguesa e Matemática, consolidando a tendência de focar o exame apenas nessas duas disciplinas.

A população de referência do Saeb é o universo de alunos brasileiros matriculados na 4<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> séries do ensino fundamental e na 3<sup>a</sup> série do ensino médio. Devido à magnitude deste contingente de alunos, a cada levantamento de dados avalia-se uma amostra **nacionalmente representativa** em todas as unidades da Federação. O plano amostral define os níveis de agregação dos dados, de modo a garantir a precisão desejada para os resultados, que pode ser calculada em função de uma ou mais variáveis. Para cada valor da média de proficiência calcula-se uma medida da precisão desta estimativa, que é o **erro padrão**.

A metodologia de amostragem do Saeb tem variado sensivelmente de um ciclo de levantamento de dados para outro. Em 1997, por exemplo, a amostra foi estratificada por Zona (rural ou urbana), Localização (capital ou interior) e Dependência Administrativa (estadual, municipal e particular). Não fizeram parte da população pesquisada a zona rural da Região Norte, as escolas federais, os alunos de cursos profissionalizantes do ensino médio e os alunos de turmas multisseriadas no ensino fundamental.

Até 1997, o plano amostral impunha uma importante limitação à interpretação dos resultados do Saeb. Como a amostra era representativa apenas da população de alunos, as inferências sobre as escolas e professores sempre se referiam a esta unidade de análise. Por exemplo, os dados sobre as condições das bibliotecas das escolas incluídas na amostra tinham que ser interpretados da seguinte maneira: “38,71% dos alunos da 4<sup>a</sup> série do Ensino Fundamental estudam em escolas com biblioteca em bom estado de conservação”. Portanto, na prática, não havia como utilizar adequadamente os dados coletados por meio dos questionários contextuais.

Para solucionar este tipo de problema, o plano amostral do Saeb 1999 foi aperfeiçoado em três sentidos. Em primeiro lugar, houve uma expressiva ampliação do número de alunos e escolas participantes da avaliação, garantindo maior precisão dos resultados. Em segundo lugar, passou a ser possível a análise dos dados em três níveis — alunos, diretores e escolas, ainda que, devido ao desenho da pesquisa, não seja possível fazer inferências individuais sobre os elementos do universo avaliado. Isto representou um grande avanço, tendo em vista que possibilitou uma melhoria na caracterização do sistema educacional e na elaboração de perfis dos alunos avaliados e das escolas que freqüentam. Finalmente, na maioria das unidades da Federação, os dados de desempenho foram divulgados por estratos de interesse — Dependência Administrativa (estadual, municipal, particular) e Localização (urbana e rural).

O desenho amostral do Saeb 1999 prevê a exclusão dos alunos das escolas rurais da 8ª série do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio, tendo em vista o tamanho reduzido do universo excluído e o pequeno impacto de tal exclusão nas médias de desempenho das populações de interesse. Apenas no caso da 4ª série do ensino fundamental, nos Estados onde a matrícula nas escolas da zona rural representa uma parcela significativa da matrícula total, estes alunos foram incluídos na amostra.<sup>9</sup> O plano amostral do Saeb 2001 manteve as mesmas exclusões dos levantamentos anteriores.

### **A divulgação do Saeb**

A divulgação do Saeb 1999 foi cercada de grande expectativa. Pela primeira vez, dispor-se-ia de uma série histórica de resultados, permitindo a identificação das principais tendências de evolução da Educação Básica no período 1995/1999. A análise de tais tendências possibilitaria aos gestores educacionais, em suas diferentes esferas de atuação, definir ações voltadas para a correção das distorções identificadas em seus sistemas de ensino.

Em virtude destas expectativas e da experiência com os ciclos anteriores de avaliação, buscou-se em 1999 aprimorar a estratégia de divulgação em dois aspectos: a adequação dos produtos às necessidades de diversas audiências e a busca de um maior envolvimento das instâncias e atores relevantes na definição da estratégia de divulgação. Em vez de concentrar em um único documento toda a informação pertinente aos aspectos descritivos, analíticos, técnicos e metodológicos da pesquisa, optou-se pela elaboração de três tipos de produtos: os informes de resultados, a Sinopse Estatística do Saeb 1999 e os relatórios metodológicos.

O envolvimento dos diversos atores do sistema educacional afetados pelos resultados do Saeb na definição da estratégia de divulgação é condição fundamental para a legitimação do sistema e a utilização das informações produzidas. O reconhecimento deste fato fez que se buscasse estabelecer parcerias com os principais interlocutores do governo federal, por meio da criação de fóruns de discussão,<sup>10</sup> mecanismos e estratégias que permitissem a esses atores expressar suas preocupações e receber um tratamento diferenciado em termos do acesso e do nível de detalhamento das informações fornecidas.

### **O potencial de utilização dos resultados do Saeb**

A utilização dos resultados da avaliação não acontece de maneira automática. Ao contrário, ela depende de uma conjunção favorável de fatores relacionados com o lado da oferta e da demanda e com a própria dinâmica do mercado de avaliação.

A análise da experiência do Saeb corrobora estas afirmações. Em seus dez anos de existência, o sistema avançou sob diversos aspectos. Após seis levantamentos de dados, é uma iniciativa consolidada, que mobiliza todo o sistema, contribuindo para a criação de uma cultura de avaliação no país. Além disso, a partir de 1995, o sistema passou a utilizar técnicas sofisticadas de mensuração do rendimento dos alunos, equiparando-se aos melhores sistemas de avaliação internacionais.

Porém, os desafios a serem enfrentados pelo Saeb talvez sejam tão grandes quanto suas realizações. O primeiro é garantir a efetividade no atendimento às demandas de informação do sistema educacional. Para superar este desafio, o Saeb precisa identificar quem são seus usuários preferenciais e se manter permanentemente focado em seus interesses e necessidades. Isto nos leva ao segundo desafio, que é o de construir e institucionalizar relações de parceria entre os governos federal, estadual e municipal, envolvendo ativamente estes atores em todas as etapas da avaliação, desde as decisões estratégicas sobre os rumos do sistema até a sua implementação.

O Saeb só conseguirá dar um salto de qualidade, entretanto, quando as razões que levaram a este estado de coisas forem melhor investigadas. Por que um sistema de avaliação que foi objeto de tamanhos investimentos em recursos materiais e humanos ainda não foi institucionalmente incorporado ao processo decisório da área? O componente político e institucional do sistema está sendo adequadamente equacionado?

A metáfora do “mercado de avaliação educacional” pode ajudar a encontrar respostas para algumas destas indagações. Quais são os principais problemas apresentados pelo Saeb sob a ótica da oferta e da demanda de informações de avaliação?

No lado da oferta, destacam-se as seguintes questões: arranjos institucionais favoráveis às atividades de avaliação; envolvimento dos *stakeholders* no processo; definição dos objetivos de avaliação; adequação do desenho da avaliação; implementação da avaliação e estratégia de divulgação dos resultados. No lado da demanda, há de se considerar a cultura de avaliação e a qualidade da demanda.

## **O lado da oferta**

### **Arranjos institucionais**

Como enfatiza a literatura especializada, a forma de organização das atividades de avaliação influencia o seu papel no processo decisório:

*“It is often claimed that a certain level of institutionalization has to occur before evaluations can play a genuine role in the management of government organizations. Institutionalization*

*aims at creating conditions for a high-quality supply of evaluations, the utilization of the evaluation findings, and organizational learning.” (OECD, 1999: 26)*

Neste sentido, a avaliação educacional brasileira se encontra em uma situação privilegiada. A reestruturação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), em 1997, foi decisiva para a implantação de um sistema de informações educacionais que abrangesse a coleta de dados censitários e de avaliação. Na qualidade de autarquia vinculada ao Ministério da Educação, o Inep goza de autonomia administrativa e financeira, condição fundamental para a mobilização dos recursos materiais e humanos necessários à implantação de sistemas de avaliação de ponta.

O Saeb foi instituído no final da década de 80, bem antes, portanto, da reformulação do Inep. Não obstante, o arranjo institucional acima mencionado foi decisivo para a consolidação do sistema. Foram as reformulações técnicas e metodológicas feitas a partir de 1995 que imprimiriam, ao sistema, a feição que ele hoje ostenta.

A literatura aponta, também, a relação entre o tipo de arranjo institucional e o grau de sistematização dos mecanismos de monitoramento de desempenho. No caso em questão, a existência de uma instituição especificamente voltada para a produção e disseminação de informações educacionais moldou um sistema de avaliação com as seguintes características: a) formal, isto é, de caráter compulsório<sup>11</sup> e periodicidade regular; b) centralizado, do ponto de vista da responsabilidade pela sua concepção e implementação; e c) externo, sob a perspectiva da posição do avaliador em relação ao objeto investigado.<sup>12</sup>

Porém, esta forma de organização das atividades de avaliação também apresenta desvantagens. Por um lado, o relativo insulamento da instituição responsável pelo sistema diante dos demais atores do sistema educacional garante o acesso aos recursos — materiais e de poder — necessários à implementação de um projeto desta envergadura. Por outro lado, este mesmo insulamento dificulta a articulação com atores relevantes, o que afeta a legitimidade da avaliação e as chances de uso efetivo das informações produzidas.

### **Envolvimento dos atores relevantes**

É lugar comum dizer que os atores que têm seus interesses afetados pelo sistema de avaliação devem participar ativamente de todas as etapas do processo. Entretanto, este preceito não é facilmente transportado para a prática. Um dos maiores desafios do Saeb ainda é criar mecanismos que efetivamente garantam a representação dos atores relevantes na definição das principais características da investigação.

O primeiro passo é identificar **quem** são os atores relevantes. Pode-se dizer, utilizando o conceito de forma abrangente, que estes atores não são apenas aqueles diretamente atingidos pela divulgação dos resultados da avaliação, os gestores educacionais. Os atores mobilizados durante a implementação do sistema, como, por exemplo, a equipe técnica das Secretarias Estaduais de Educação, também deveriam ser alçados à condição de interlocutores privilegiados, mesmo porque o apoio desta equipe é fundamental nas etapas de amostragem e de levantamento de campo.

O caso dos municípios e das escolas também mereceria atenção especial. Como o desenho da amostra não permite que se façam inferências individuais nestes níveis de agregação, cria-se uma situação muito peculiar. A cada dois anos municípios, escolas e alunos incluídos na amostra são mobilizados para aplicar as provas do Saeb. Porém, em função das características da avaliação, focada no sistema educacional, eles nunca se reconhecem nos resultados divulgados, que se referem aos Estados e ao Brasil.

Mesmo no que diz respeito aos atores tradicionalmente reconhecidos, os Secretários Estaduais de Educação, ainda não se alcançou a situação desejada. O papel de instâncias como o Comitê Consultivo do Saeb (Comsaeb) poderia ser ampliado, de forma a dar mais transparência e legitimidade às decisões sobre características estratégicas do sistema. Deve-se considerar, inclusive, a possibilidade de criar foros deliberativos, instituindo um modelo de gestão compartilhada do sistema.

A despeito da dificuldade de equilibrar interesses díspares, e, muitas vezes contraditórios, é fundamental adotar uma abordagem participativa no gerenciamento de sistemas de avaliação desta envergadura. O estabelecimento de parcerias com os atores-chave é essencial para a efetiva utilização das informações produzidas. Caso contrário, o sistema fica reduzido à sua dimensão formal, e a tendência é que seja encarado com indiferença ou até mesmo com hostilidade. A consulta e o envolvimento dos atores relevantes é condição *sine qua non* para a legitimidade e a efetividade dos sistemas de avaliação.

### **Definição dos objetivos de avaliação**

A definição dos objetivos da avaliação é uma etapa de fundamental importância. Dela depende o desenho da população-alvo, a seleção das metodologias a serem utilizadas, a elaboração do plano de análise dos dados e a estratégia de disseminação dos resultados. Problemas nesta etapa geram um “vício de origem” que dificilmente pode ser contornado nas etapas posteriores do processo avaliativo.

Definir o que se quer avaliar é uma tarefa difícil, particularmente na ausência de uma cultura de avaliação consolidada. De modo geral, não

se sabe que tipo de informação a avaliação fornece nem como ela pode ser utilizada na melhoria do sistema educacional. Mesmo nestas condições desfavoráveis, é imprescindível ouvir os usuários diretos e potenciais das informações quando da definição do objeto e do propósito da avaliação. Os interesses e necessidades desses atores devem ser levados em conta, caso se queira aumentar a efetividade do sistema.

Após dez anos de existência, é possível que o Saeb não esteja mais atendendo às demandas de informação de seus principais usuários. As profundas mudanças que transformaram o cenário educacional brasileiro nos últimos anos certamente alteraram as prioridades dos gestores do sistema, bem como o seu entendimento da questão da qualidade da educação. Neste contexto, seria necessário estabelecer um novo pacto com os atores relevantes, por meio da instituição de mecanismos de consulta e da criação de foros permanentes de participação. Desta forma, se garantiria a ligação do Saeb com o processo decisório, permitindo que o sistema cumprisse o seu objetivo primordial.

### **Adequação do desenho da avaliação**

Definidos o objeto e o propósito da avaliação, elabora-se um plano de investigação que viabilize a coleta de dados de boa qualidade, que servirão como base para a produção de informações relevantes, acuradas, válidas e confiáveis. O desenho da avaliação se refere às características técnicas e metodológicas da investigação, materializadas no plano amostral, na elaboração dos instrumentos de coleta de dados, nos procedimentos para construção e interpretação das escalas de desempenho e na análise das variáveis incluídas nos questionários contextuais.

A metodologia de amostragem do Saeb tem variado sensivelmente de um ciclo de levantamento de dados para outro. Ainda que os planos amostrais tenham sido sucessivamente aprimorados, essas variações limitam as possibilidades de análise da série histórica de resultados, fazendo que as expectativas dos usuários não possam ser plenamente atendidas.

Entretanto, o principal problema do desenho do Saeb é a ausência de um referencial teórico para a interpretação das estimativas de desempenho. Avaliar é, por definição, comparar a situação real com a situação ideal, o que só pode ser feito se houver um padrão mínimo de desempenho considerado desejável. Segundo a literatura especializada, uma boa avaliação deve ter critérios relevantes, apresentar evidências adequadas e produzir conclusões confiáveis e claras.

A experiência internacional mostra que a definição de *standards* de desempenho não é, de forma alguma, uma questão trivial. Trata-se de um tema politicamente sensível, capaz de gerar controvérsias que ultrapassam as fronteiras do sistema educacional. No Brasil, esta discussão é

ainda mais difícil, devido à inexistência de um currículo nacionalmente válido. Com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, Estados, municípios e até mesmo estabelecimentos de ensino passaram a ter autonomia para definir suas propostas curriculares. Neste contexto, é natural que haja dificuldade em criar consenso sobre os conhecimentos e habilidades que os alunos brasileiros devem demonstrar em determinados estágios do ensino fundamental e médio.

A solução encontrada pelo Saeb foi buscar o que havia de comum nas propostas curriculares estaduais e, com base neste referencial, definir o que seria avaliado nos testes de desempenho. Surgiram assim as **Matrizes Curriculares de Referência**, documento cuja elaboração iniciou-se em 1996, por meio de uma “ampla consulta nacional sobre conteúdos praticados nas escolas brasileiras de ensino fundamental e médio e a reflexão de professores, pesquisadores e especialistas sobre a produção científica em cada área que se torna objeto de conhecimento escolar.” (Pestana et al., Inep, 1999)

As matrizes, entretanto, não conseguem suprir a falta de um modelo de ensino e aprendizagem e de padrões de desempenho claramente estabelecidos. Devido à grande distância entre o que consta das propostas curriculares estaduais, o que é efetivamente ensinado em sala de aula e o que os alunos realmente aprendem fica difícil de dizer “com que régua” se deve medir o desempenho dos alunos, ainda mais considerando a grande heterogeneidade que caracteriza o sistema educacional brasileiro.

Pode-se dizer que o Saeb ainda carece de critérios de avaliação propriamente ditos, o que compromete seriamente as perspectivas de efetiva utilização dos resultados. Sem padrões de avaliação, a interpretação das estimativas de desempenho acaba se restringindo a comparações entre diferentes segmentos da população de alunos, como os *rankings* que ordenam os Estados por ordem decrescente de desempenho. Na falta de um referencial teórico, uma avaliação referida a critério, que tem função diagnóstica, é indevidamente transformada em uma avaliação referida à norma, que tem função de discriminar os grupos de alto e baixo desempenho.

A questão dos *standards* de avaliação só será adequadamente enfrentada por meio de um amplo processo de discussão. É tarefa de toda a sociedade definir os conhecimentos, habilidades e competências que o sistema educacional deve desenvolver nos alunos, para promover sua inserção no mercado de trabalho e criar condições para o exercício pleno da cidadania.

### **A questão da implementação**

A avaliação educacional em larga escala supõe a padronização dos procedimentos de coleta e processamento dos dados. Portanto, a forma



como o sistema de avaliação é implementado influencia a qualidade e a disponibilidade de informações. Falhas operacionais podem ocasionar problemas sérios como um número muito alto de respostas faltantes (*missing*), inviabilizando inferências sobre determinados estratos da amostra. Equívocos na administração dos testes levam ao expurgo dos dados incorretos e podem chegar a comprometer completamente as estimativas de desempenho.

Por estes motivos, a logística das operações de campo merece especial atenção. Em um sistema de abrangência nacional como o Saeb, a capacidade de planejamento é um fator crítico para o sucesso da avaliação. A participação das equipes técnicas das Secretarias Estaduais de Educação, nesta etapa, é fundamental, não apenas devido à sua maior proximidade das escolas amostradas, mas também como uma forma de envolvê-las ativamente no processo, o que não acontece quando elas se limitam a cumprir orientações emitidas pelo órgão central.

Além disso, como via de regra as operações de campo são terceirizadas, é importante definir pormenorizadamente especificações para todas as etapas operacionais, com especial ênfase no treinamento das equipes responsáveis pela preparação e aplicação dos testes. E, para evitar problemas futuros, deve-se acompanhar passo a passo a **execução** dessas etapas. A adoção de mecanismos independentes de controle de qualidade é sempre uma medida recomendável.

### **A divulgação dos resultados**

O calcanhar-de-aquiles do Saeb é, sem dúvida, a estratégia de divulgação dos resultados. Neste campo, há problemas de todos os tipos: a) dificuldade em identificar os principais usuários; b) inadequação dos produtos de divulgação para as audiências visadas; c) problemas no *timing* da divulgação; d) problemas de articulação com os atores do sistema educacional; e e) dificuldade de adequar as informações para a linguagem da mídia.

De certa forma, a falta de efetividade na comunicação das evidências do Saeb tem a ver com o tipo de informação produzida. A divulgação das estatísticas do Censo Escolar, por exemplo, é uma tarefa muito mais simples. Os dados censitários, como o próprio termo indica, referem-se a todos os elementos do universo considerado (escolas, professores, população estudantil). Por isso, o que se divulga são estatísticas descritivas, diretamente interpretáveis, não requerendo do leitor habilidades além da leitura de quadros e tabelas. Os dados gerados por sistemas de avaliação, por sua vez, geralmente são pouco amigáveis, exigindo o manejo de conceitos sofisticados relacionados com a amostragem (amostra aleatória e representativa, estratos, erro amostral) e com o entendimento das escalas de desempenho (noção de escala, análise de tendências etc.).

Por outro lado, os problemas de comunicação se devem à dificuldade de interpretação dos resultados. As razões para isso vão desde a já mencionada falta de critérios claros e consensuais para contrastar o empírico com o ideal até contradições mais profundas do modelo de avaliação.

O objetivo do Saeb é fornecer um diagnóstico da qualidade do ensino ministrado em todo sistema educacional. Porém, a forma como o sistema está estruturado, tendo em vista a autonomia política e administrativa de Estados e municípios e a superposição de competências entre as diferentes esferas de governo, dificulta a interpretação dos resultados nesse nível de agregação. Por exemplo: ao analisar o desempenho dos alunos de determinado Estado, como separar a influência das políticas estaduais, as iniciativas dos gestores municipais e as ações no âmbito da escola? É evidente que o gestor estadual não tem governabilidade sobre todas as ações que incidem sobre a qualidade do ensino ministrado. Esta situação paradoxal faz que os usuários das informações de avaliação não se reconheçam nos resultados obtidos, além de dificultar a responsabilização dos gestores públicos perante a sociedade.

Até o ciclo de 1997, por limitações da amostra do Saeb, os secretários estaduais não tinham elementos para estabelecer umnexo entre sua atuação diante das Secretarias de Educação e os resultados alcançados no exame. A partir de 1999, o desenho amostral passou a permitir estimativas de desempenho por rede (estadual e municipal) em quase todas as unidades da Federação, apesar de continuarem não fornecendo resultados por escola e por turma. Este foi um importante avanço, o qual deveria ser mantido nos próximos ciclos de avaliação.

Mesmo sabendo que a educação é, por definição, um fenômeno social influenciado por múltiplos fatores, internos ou externos à escola e ao sistema educacional, deve-se admitir que, em níveis mais altos de agregação, é quase impossível explicar o desempenho sem lançar mão de procedimentos estatísticos sofisticados. Este fato torna a interpretação dos resultados de avaliações como o Saeb um exercício analítico complexo, dado que não há uma explicação única para as estimativas e as tendências de evolução do desempenho.

Por tudo o que foi exposto, é fácil compreender por que, após dez anos de existência, o Saeb ainda enfrenta dificuldades em produzir informações oportunas, pertinentes, significativas e acessíveis ao grande público. Como este é um desafio comum a todas as iniciativas de avaliação educacional, é fundamental buscar nas experiências internacionais subsídios para aprimorar continuamente nossa capacidade de comunicar os resultados da avaliação, condição fundamental para a sua plena utilização.

## O lado da demanda

### A cultura de avaliação

Por mais que se tenha avançado, nos últimos anos, na área de avaliação educacional, ainda não se pode dizer que há uma cultura de avaliação no Brasil. De fato, mesmo em países que têm tradição na área, são necessários muitos anos antes para que a cultura de avaliação esteja verdadeiramente consolidada. Pode-se dizer que isto aconteceu com: a) apoio à avaliação por parte de atores que ocupam posições-chave no governo ou em outras esferas do sistema educacional; b) demanda regular pelas informações de avaliação em todos os níveis do sistema; c) registro de experiências bem-sucedidas de utilização das informações de avaliação para subsidiar o processo decisório; d) profissionalização das atividades de avaliação nas esferas pública e privada; e e) consolidação da avaliação educacional como campo de investigação acadêmica.

A criação de uma cultura de avaliação depende, portanto, de um processo de aprendizado coletivo que, no Brasil, foi recentemente iniciado. Para garantir a sua continuidade, é essencial continuar investindo no aprimoramento dos sistemas existentes no tocante à interpretação e divulgação de seus resultados. Só assim ficará patente para a sociedade o valor da avaliação como mecanismo de apoio ao processo decisório.

### A qualidade da demanda

É importante incrementar a demanda por avaliação não apenas do ponto de vista quantitativo, mas também qualitativo. A qualidade da demanda depende da disseminação do conhecimento sobre o que é e para que serve a avaliação. Este conhecimento permite a definição, de forma participativa, de objetivos claros para o sistema, criando condições favoráveis à utilização das informações produzidas. Cria-se assim um círculo virtuoso que impulsiona a expansão das atividades de avaliação.

Devido à falta de interlocutores na academia, no Brasil a qualificação da demanda tem frequentemente ocorrido na prática por meio de cooperação técnica vertical e horizontal, ou por meio de eventos nos quais as experiências de avaliação educacional são compartilhadas e submetidas ao escrutínio de especialistas e gestores de projetos na área. Entretanto, apenas a criação de centros de pesquisa em avaliação educacional e a capacitação contínua de recursos humanos em avaliação propiciará a formação da massa crítica necessária ao aprimoramento dos sistemas de avaliação existentes.

## As expectativas dos *stakeholders*

As expectativas dos principais usuários são determinantes para o aproveitamento das informações de avaliação no processo decisório. É preciso que eles saibam exatamente para que serve um estudo desta natureza e que estejam conscientes das limitações impostas pelo desenho da investigação.

No caso do Saeb, por exemplo, o desenho da amostra impede que sejam feitas inferências sobre municípios, escolas e turmas. Também há restrições na interpretação da série histórica de resultados. E, principalmente, deve-se ter clareza de que o propósito do SAEB é fornecer um diagnóstico do desempenho dos alunos brasileiros, e não propriamente **explicar** os resultados. Como foi mencionado anteriormente, o estabelecimento de nexos de causalidade requer o uso de metodologias estatísticas sofisticadas, como os modelos hierárquicos. O que pode e deve ser feito é planejar a inclusão deste tipo de estudo no plano de disseminação dos resultados.

## Considerações finais

O impacto da avaliação no processo decisório depende da capacidade de avaliar e da disposição em utilizar os resultados da avaliação. A análise da experiência do Saeb mostra que não basta cuidar da qualidade técnica e metodológica do estudo; é necessário um esforço deliberado para promover a incorporação das informações de avaliação no ciclo de políticas públicas.

Isto é especialmente verdadeiro na ausência de uma cultura de avaliação consolidada. Os gestores educacionais geralmente desconhecem o potencial da avaliação como instrumento para o desenho e a revisão de políticas. Além disso, a lógica do processo decisório na administração pública brasileira torna-o, até certo ponto, impermeável a informações “objetivas”. A formulação de políticas tende a acontecer em um ambiente de baixa racionalidade, em que critérios históricos de alocação de recursos e cálculos políticos ainda têm peso considerável.

Contudo, é importante saber reconhecer os tipos de decisão nos quais as informações de avaliação podem ser úteis. Variáveis como o *timing* do processo decisório, a existência de cursos alternativos de ação disponíveis e o grau de transparência das decisões devem ser consideradas. De maneira geral, o impacto das informações de avaliação é cumulativo, ou seja, tais informações nem sempre provocam mudanças imediatas em políticas e programas, mas elas servem, via de regra, para aumentar o conhecimento acumulado sobre uma dada situação ou forma de intervenção na realidade social.

Para que a avaliação efetivamente direcione o processo decisório, portanto, é necessário que três condições sejam cumpridas: disponibilidade de informações de boa qualidade (relevantes, acuradas, válidas e confiáveis); estabelecimento de canais de comunicação permanente com os principais usuários; e capacidade de adaptação ao ambiente político e burocrático.

## Notas

- <sup>1</sup> A avaliação em larga escala se caracteriza pela estandardização dos procedimentos de coleta e de processamento de dados.
- <sup>2</sup> A literatura distingue também a avaliação formativa, utilizada para monitorar o processo de aprendizagem durante a instrução, e a avaliação somativa, realizada ao final de um curso ou unidade de instrução, para determinar a extensão em que os objetivos foram alcançados ou para verificar se os alunos dominaram aspectos específicos do aprendizado.
- <sup>3</sup> Esta definição é de uma avaliação referida a critério, em que os resultados são interpretados em função do domínio delimitado de competências a que se refere a avaliação e da existência de um nível de desempenho previamente definido como satisfatório ou insatisfatório. Em contrapartida, a avaliação referida à norma interpreta os resultados com base em normas obtidas em amostras representativas de indivíduos (Pasquali, 1999).
- <sup>4</sup> A avaliação institucional abrange outras dimensões como a infra-estrutura das instituições escolares, os processos de gestão, formação, qualificação e produtividade dos recursos humanos, entre outros.
- <sup>5</sup> Há vários outros mecanismos para obtenção de *feedback* sobre políticas e programas públicos, como os sistema de auditoria, monitoramento do desempenho e análise política (OECD, 1999).
- <sup>6</sup> Avaliação e mensuração são conceitos distintos, ainda que intimamente relacionados. Avaliação é um termo mais abrangente e inclusivo do que mensuração, que é estritamente quantitativo e não envolve julgamentos de valor.
- <sup>7</sup> Ver seção. “Definição dos objetivos de avaliação”.
- <sup>8</sup> O Saeb se baseia em um modelo analítico que tem a proficiência como variável dependente (“conjunto de habilidades, apresentado em uma escala contínua, evidenciadas pelo desempenho dos alunos nas disciplinas específicas: o que sabem, compreendem e são capazes de fazer.”). Ver: Saeb/95: Relatório Final. Brasília, Inep, 1998.
- <sup>9</sup> Informações detalhadas sobre o desenho e o comportamento da amostra poderão ser obtidas no Relatório Metodológico da Amostra do Saeb, 1999.
- <sup>10</sup> Como o Comitê Consultivo do Saeb — Comsaeb, formado por representantes do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), por Secretários Estaduais indicados pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), pelos titulares das secretarias finalísticas do MEC e por membros da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).
- <sup>11</sup> O termo compulsório deve ser utilizado com cautela neste contexto, uma vez que a adesão das unidades da Federação ao Saeb é voluntária.

<sup>12</sup> Em contrapartida, o Saeb apresenta uma característica típica de sistemas informais de avaliação, o foco no processo decisório do poder executivo e não na prestação de contas ao Poder Legislativo (OECD, 1999: 26).

## Referências bibliográficas

- AGUILLAR, M.J. e ANDER-EGG, E. (1994), *Avaliação de serviços e programas sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- CHEIBUB FIGUEIREDO, A. e FIGUEIREDO, M. (1986), “Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica”. *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, v. 1, nº 3, set/dez., p. 107-127.
- COHEN, E. e FRANCO, R. (1993), *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- EBAP/FGV. (1992), “Projeto: avaliação de programas públicos” (Síntese do documento produzido pelo *General Accounting Office* — GAO/PMED, 10.1.2, march 1992. “The Evaluation Synthesis”, Rio de Janeiro).
- GODFREY, M. (1987), “Monitoring the utilization of educated manpower”, in *Monitoring Labour Markets*, International Labour Organization.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. (1999), *Estudo Comparativo dos Resultados do SAEB 1995 e 1997*.  
 \_\_\_\_\_ . (1998), *SAEB 95: Relatório final*. Brasília.  
 \_\_\_\_\_ . (1998), *SAEB 97: Primeiros resultados*. Brasília.
- OECD. (1999), “Improving evaluation practices: best practices guideline for evaluation and background paper”. *PUMA/PAC (99)1*, Paris.
- ONU, Grupo do CAC. (1984), *Seguimiento y evaluación. Pautas básicas para el desarrollo rural*. Roma: FAO.
- PASQUALI, L. (ed.) (1999), *Instrumentos psicológicos: manual prático de elaboração*. LabPAM/IBAPP, Brasília.
- PESTANA, M. I. G. et. al. (1999), *Matrizes curriculares de referência para o SAEB*. 2ª ed. rev. ampl. — Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais.
- POSAVAC, E.J. e CAREY, R.G. (1992), *Program evaluation: methods and case studies*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 4ª ed.
- ROSSI, P. e FREEMAN, H. (1989), *Evaluación: un enfoque sistematico*. Sage Publications Inc., caps. IV e V.
- SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO, INOVAÇÃO E AVALIAÇÃO EDUCACIONAL/MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO. (1995), *Relatório do 2º ciclo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) 1993*. Brasília.
- SECRETARIA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA/MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. (1991), *Relatório preliminar dos Sistema de Avaliação do Ensino Público de Primeiro Grau — Ciclo de 1990*. Brasília.
- SULBRANDT, J. (1993), *La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales*. CLAD.
- VIANA, A.L. (1996), “Abordagens metodológicas em políticas públicas”. *RAP*, v.3, nº 2, mar/abr., p. 5-43.

**Resumo**  
**Resumen**  
**Abstract**

**RSP**

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 52  
Número 4  
Out-Dez 2001

**Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb)**

*Tereza Cristina Cotta*

O objetivo do *paper* é investigar em que medida os dados de avaliação e, em particular, os dados coletados pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), têm sido transformados em informações úteis para subsidiar decisões conducentes à melhoria da qualidade da educação brasileira. Buscando responder a esta indagação, este artigo analisa os fatores que, de acordo com a literatura especializada, determinam a utilização dos resultados da avaliação.

**Evaluación educacional y políticas públicas: la experiencia del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Básica — Saeb**

*Tereza Cristina Cotta*

El objetivo del *paper* es investigar en qué medida los datos de evaluación y, en particular, los datos recolectados por el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Básica (Saeb), han sido transformados en informaciones útiles para subsidiar decisiones que conduzcan a la mejoría de la calidad de la educación brasileña. Buscando responder a esta indagación, este artículo analiza los factores que, de acuerdo con la literatura especializada, determinan la utilización de los resultados de la evaluación.

**Educational evaluation and public policies: the National System of Basic Education Evaluation experience**

*Tereza Cristina Cotta*

The objective of this paper is to investigate to what extent the evaluative data and, particularly, the data collected by the National System of Basic Education Evaluation have been used to inform decisions aiming to improve the quality of Brazilian education. Trying to answer this question, this paper analyses the factors that, according to the specialized literature, determine the utilization of the evaluation results in the decision making process.

Tereza Cristina Cotta é mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG).

Contato:  
[tereza.cotta@enap.gov.br](mailto:tereza.cotta@enap.gov.br)

# Los Modelos de Orientación Estratégica (MOEs): una adaptación del enfoque estratégico para el rediseño organizativo en las administraciones públicas\*

*Carles Ramió y Miquel Salvador\*\**

## Introducción

A partir de la segunda mitad de los años noventa, y mientras se desarrollaba la discusión sobre qué actividades deben ser realizadas desde el sector público, muchas administraciones se movían en un contexto de programas de modernización en constante revisión y de planes estratégicos que se mantenían como referencias lejanas o meramente enunciativas. Paralelamente, y para dar respuesta a los retos que plantea un entorno cada vez más complejo y cambiante, muchas administraciones optaban por la introducción de técnicas de gestión privadas, de carácter básicamente operativo, sin sopesar suficientemente su adecuación a su realidad organizativa ni considerar su validez en un entorno de sector público. Esta traslación casi mimética llevó a fracasos y fue fuente de frustración en diversas áreas — recuérdense, por ejemplo, los intentos de introducir la dirección por objetivos, las modificaciones en los mecanismos de presupuestación o la propia planificación estratégica.

De esta situación se desprendía una falta de orientaciones claras que marcasen una dirección hacia donde plantear el desarrollo organizativo de las administraciones públicas para dar respuesta a los cambios que se producían tanto en su misión genérica como en buena parte de los objetivos en que ésta se concretaba.

La ausencia de criterios orientadores no era obstáculo, sin embargo, para iniciar modificaciones puntuales en diversos ámbitos de la organización — aparte de la introducción de técnicas de gestión privada que ya se ha comentado. Estas transformaciones pretendían dar respuestas a problemas concretos que, diagnosticados tardíamente, requerían de una

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 52  
Número 4  
Out-Dez 2001

Carles Ramió y  
Miquel Salvador  
son profesores  
de ciencias  
políticas y de la  
administración  
de la  
Universitat  
Ponpeu Fabra.

Contacto:  
[carles.ramió@cpis.upf.es](mailto:carles.ramió@cpis.upf.es)  
[miquel.salvador@cpis.ups.es](mailto:miquel.salvador@cpis.ups.es)

\*Artigo  
publicado na  
Revista Gestió  
y Análisis de  
Políticas  
Públicas, nº 16,  
septiembre-  
diciembre,  
1999.



actuación acelerada. Planteadas sin una visión integral de la organización, no era extraño que las modificaciones diseñadas chocasen con la cultura o las dinámicas de funcionamiento de las organizaciones públicas y, en muchas ocasiones, no llegasen a implementarse efectivamente.

De este diagnóstico de situación se deriva que, más allá de cambios incrementales, el desarrollo de una verdadera capacidad de respuesta en el ámbito de las organizaciones públicas requiere de **una reflexión estratégica que conecte el ámbito organizativo** y las técnicas que éste utiliza, **con la misión y los objetivos** de la administración. Aunque esta reflexión ya aparece en la teoría de la planificación estratégica, en pocas ocasiones se ha convertido en una realidad efectiva, siendo una de sus causas la ausencia de un marco específico de reflexión que apoye este ámbito de la dirección estratégica. A partir de la constatación de ambos procesos, y a través de la consideración de diversos casos aplicados — desarrollados por los propios autores del artículo — se definen los **Modelos de Orientación Estratégica (MOEs)**.

### **El marco teórico de los MOEs: la dirección estratégica y la planificación en las administraciones públicas**

La dirección estratégica es un término de gestión empresarial acuñado en la década de los ochenta para denominar la disciplina tradicionalmente conocida en las escuelas de negocios como “política de empresa” (García Falcán, 1995). No hay consenso en las Ciencias Empresariales en la definición de dirección estratégica, ya que depende de lo que cada autor entiende por “estrategia”. Es curioso que un concepto y una disciplina de tan difícil definición haya generado una abundante literatura y práctica de empresa durante los últimos quince años. La dirección estratégica se ha convertido en una herramienta básica en la “gestión del futuro” de las empresas privadas que sustituye a la anticuada herramienta de la planificación estratégica, tótem durante los años setenta y parte de los ochenta y en desuso en la actualidad. De todos modos, aunque en la gestión pública la planificación estratégica todavía sobrevive, la dirección estratégica, en cambio, ha tenido hasta el momento poca repercusión.

¿Cuál es la diferencia entre planificación estratégica y dirección estratégica? La planificación estratégica consiste en un sistema de dirección de anticipación al cambio como una reacción a un entorno cambiante, donde las técnicas clásicas de carácter cuantitativo y de extrapolación resultaban ineficaces (nos referimos a las técnicas de “planificación a largo plazo” que predominaron en la gestión empresarial

de los años sesenta). La planificación estratégica fundamenta sus esfuerzos en unos análisis de tipo cualitativo que intentan explicar la naturaleza de los cambios del entorno. Es decir, la planificación estratégica tiene una amplia base analítica y conceptual que deja de lado un instrumental económico cuantificable y pseudocientífico que dominaba en la denominada “planificación a largo plazo”. Pero la planificación estratégica ha dado lugar a muchos fracasos debido a sus déficit para detectar problemas emergentes y para percibir las “señales débiles” de entorno, debido a su falta de integración con los mecanismos de implementación y de control y, finalmente, debido a su cuestionable *ratio* coste/beneficio. Es evidente que el principal problema de la planificación estratégica en su aplicación en la administración pública es su consideración, formal o real, como un proceso diferente al de la gestión (un problema similar al que ha experimentado en el sector privado). La dirección estratégica, al igual que la planificación, tiene como objetivo prever y entender la lógica y la naturaleza de los cambios del entorno. Pero su principal ventaja reside en **vincular la planificación estratégica con el resto de los elementos de la organización** (las estructuras, los procesos, los recursos humanos y tecnológicos etc.). No se planifica por un lado y se gestiona por otro, sino que se planifica para gestionar mejor y se hace un gran esfuerzo en la gestión del cambio. Esto significa que el diseño de las estrategias no es una competencia que está ubicada en una unidad especializada, con escasas conexiones con el resto de la organización, como ocurría con la planificación estratégica. La dirección estratégica se fundamenta en una descentralización participativa de la planificación y del diseño de estrategias donde participan todos los ámbitos de gestión de una organización.

**Tabla 1: Diferencias entre los sistemas de planificación estratégica y dirección estratégica**

Factores	Planificación estratégica	Dirección estratégica
Naturaleza entorno Época de desarrollo Tipo de proceso directivo	Adaptativo Años sesenta y setenta Estructurado y previsional	Inestable Años ochenta y noventa No estructurado, flexible, oportunista
Horizonte	A largo plazo	A corto, medio y largo plazo
Formulación estrategias Estilo de dirección Enfoque de los cambios del entorno	Centralizado Tecnocrático Estático	Descentralizado Creativo Dinámico

Fuente: BUENO, E. (1987), *Dirección Estratégica de la Empresa*, Madrid: Ediciones Pirámide.

Desde nuestro punto de vista, la principal virtud de la dirección estratégica es su conexión directa con la organización, con los distintos

elementos organizativos: la dirección estratégica no es algo ajeno a la organización, sino que emana de la misma. Mintzberg y Quinn en un *reading* sobre el **proceso estratégico** (1993) otorgan mucha importancia a la vinculación entre la estrategia y los elementos organizativos. En esta obra incluye un artículo de los *gurus* Waterman, Peters y Philips denominado “El esquema de los siete círculos” (1993), en el que definen la actividad estratégica de la organización como la vinculación entre los objetivos y la estrategia con la estructura, los sistemas, el estilo, las habilidades y el *staff* o personal de apoyo. Estos elementos se configuran en “las siete brújulas de una organización: cuando las siete agujas apuntan en la misma dirección tenemos una organización **organizada**”. Galbraith (1993), por su parte, plantea algo parecido al vincular la estrategia con los objetivos, el personal, la estructura, los procesos y los sistemas de retribución.

En las administraciones públicas existe todavía la tendencia, propia de la planificación estratégica, a planificar, por un lado, y a organizar, implementar y controlar, por otro. Planificar se ha convertido, en un nivel simbólico, en sinónimo de modernización y de innovación. La mayoría de las entidades locales, por ejemplo, tienen sus propios planes estratégicos, las universidades también etc. Una metodología de planificación bastante simple basada en un diagnóstico estructurado en puntos fuertes, puntos débiles, oportunidades, amenazas tiene como resultado la definición de una misión, una visión, unas líneas estratégicas, unos objetivos estratégicos etc. Resultado: un plan estratégico o un plan director elaborado por una consultora ajena a la organización o por una unidad *staff* de la propia organización que recibe el apoyo formal de la dirección y, en las ocasiones que se ha utilizado una metodología participativa, recibe el apoyo de la mayor parte de los ámbitos de gestión de la organización pública. ¿Qué sucede después? Si hay fortuna, el plan estratégico o plan director se convierte en una referencia real (no sólo formal) de la organización, pero sin que los elementos organizativos tengan la capacidad de adaptarse a estas nuevas necesidades. Hay una desconexión muy clara entre la planificación y la organización que hace poco viable alcanzar la mayoría de los objetivos estratégicos.

A nivel de análisis organizativo también se puede detectar un déficit en vincular el análisis y mejora de los distintos elementos que configuran una organización pública con sus objetivos y con su orientación estratégica. Un estudio organizativo analiza los elementos organizativos elaborando un diagnóstico donde se hace mención a aquellos elementos que resultan disfuncionales y a aquellos elementos que se ajustan a las necesidades de la organización. Al diagnóstico le sucede una propuesta organizativa donde se plantean un conjunto de cambios, de mayor o menor alcance, que tienen como objetivo superar las disfunciones previamente detectadas y potenciar

los elementos funcionales. Los estudios organizativos en la administración pública presentan muchos problemas que los hacen poco fiables y poco útiles para conseguir una transformación positiva de las organizaciones auditadas. Los problemas son muy extensos: la autoría de la mayoría de los estudios organizativos corre a cargo de consultoras que no acaban de comprender los problemas específicos de las organizaciones públicas (los conceptos e instrumentos de auditoría están diseñados para organizaciones privadas y no sirven para organizaciones públicas), los miembros de la organización auditada desconfían del proceso de cambio y bloquean el mismo etc. La literatura ha buscado soluciones a todos estos problemas (Mas y Ramió, 1997). En efecto, todos estos déficit y problemas pueden solucionarse y conseguir transformar las organizaciones públicas alcanzando diseños mucho más racionales. Pero, ¿el cambio organizativo hacia dónde se dirige?, ¿el cambio organizativo que se propone está en consonancia con los objetivos estratégicos de la organización?

En este sentido, los estudios organizativos están obsesionados en responder a la pregunta **¿cómo?**: cómo funciona la organización?; **¿cómo** funcionan sus recursos humanos?; **¿cómo** podemos mejorar la organización?; **¿cómo** podemos mejorar la estructura administrativa? etc. La obsesión por el **¿cómo?**, que tiene una orientación muy instrumental, no sirve de nada si antes no nos cuestionamos el **¿qué?** (objetivos): **¿qué** hace la organización?; **¿qué** debería hacer la organización?; **¿qué** va a hacer la organización en el futuro? No vincular el **qué** con el **cómo** implica ubicar en departamentos estancos, por una parte, a los objetivos y las estrategias y, por otra, al resto de los elementos organizativos.

Una forma de vincular el **qué** con el **cómo** de las organizaciones lo proporciona la dirección estratégica. De todos modos, en este artículo no se plantea desarrollar la dirección estratégica en la administración pública, sino utilizar la misma para plantear y proponer opciones organizativas acordes con los objetivos estratégicos de la organización objeto de estudio. Se trata, en definitiva, de enriquecer conceptualmente los clásicos estudios organizativos que se fundamentan en la dicotomía diagnóstico-propuesta y elaborar con carácter previo un esquema conceptual que presente hacia dónde puede moverse la organización (objetivos y estrategias) en el futuro y, en función de las diferentes posibilidades, diseñar modelos organizativos en consonancia. Cuando se plantea el diagnóstico y las propuestas, la orientación es muy instrumental, mientras que, cuando se plantean las diferentes opciones estratégicas de actuación de la organización pública objeto de análisis y los modelos organizativos alternativos, la orientación es básicamente teórica.

Como se podrá percibir más adelante, lo que se pretende es presentar un conjunto de modelos extremos, totalmente coherentes en todas sus

dimensiones, que tienen un carácter ideal, que difícilmente coinciden o coincidirán con una realidad siempre híbrida y ecléctica. Pero la elección, más o menos aproximada, de uno de estos modelos permite la elaboración de un diagnóstico y, especialmente, la presentación de unas propuestas organizativas que se ajusten a las necesidades derivadas de los objetivos y estrategias de la organización en el futuro. De este modo, el cambio organizativo plantea mejoras no justificables en sí mismas, sino que están en función de los objetivos y de las estrategias de la organización. La contribución de estos modelos no reside en definir los objetivos y las estrategias de una organización pública, que es una actividad política que corresponde al nivel directivo de la propia organización, sino que reside en plantear un modelo organizativo coherente con las necesidades del entorno y del **intorno** de la organización. De todos modos, no puede obviarse que el proceso de definición de los distintos modelos organizativos alternativos, en función de las distintas estrategias orientadas a alcanzar los objetivos organizativos, favorece un proceso de reflexión y de redefinición de los propios objetivos y estrategias.

## **El marco conceptual: los Modelos de Orientación Estratégica (MOEs) y los Configuradores Estratégicos de la Organización (CEOs)**

A partir de un diagnóstico de situación del contexto y de la situación interna de una organización, el desarrollo conceptual de los MOEs como **instrumento de apoyo al rediseño organizativo** tiene su origen en la reflexión sobre la necesidad de un marco orientador de la transformación de las administraciones públicas (centralización o descentralización, gestión directa o gestión externalizada etc.). En todo caso, la definición conceptual de los MOEs se relaciona directamente, en general, con la realidad organizativa de las administraciones públicas y, en particular, con las especificidades a nivel de contexto y de gestión de la organización pública objeto de análisis.

### **Los MOEs**

Considerando ambas premisas, los MOEs se definen como **modelos ideales**, es decir, no reales, **de desarrollo organizativo, definidos a partir de la consideración de las variables clave que ofrecen un criterio orientador tanto para la estructura como para las dinámicas de funcionamiento que puede tomar la organización** para realizar con

éxito la misión y los objetivos que tiene pre-definidos. Las variables clave, **definidas en forma de dilemas o dicotomías**, sirven de base para el **diseño de escenarios de desarrollo organizativo** a partir de los cuales ubicar los MOEs.

Una vez definidos los MOEs en base a los escenarios definidos por las variables clave, el siguiente paso es la selección de aquel que se considere más adecuado para alcanzar los objetivos que tiene planteados la organización. A partir de la opción seleccionada se dispone de **un referente para valorar la coherencia de las modificaciones que se proponen introducir**, tanto las de carácter puntual como las que supongan un cambio más importante en la organización, así como las que se refieren a la estructura orgánica como a las referidas a las dinámicas de funcionamiento.

Tal como se han definido, los MOEs no incluyen el debate o la discusión sobre la razón de ser o la misión de la organización. Ello supone ubicar a esta técnica en el campo de la **dirección estratégica**, dando por sentado que el ámbito temático de actuación de buena parte de las administraciones suele venir dictado externamente y no cabe plantear su redefinición, como mínimo en los términos en que se daría en una empresa privada. Esta es una tarea política, aunque no se puede ocultar que la definición de las variables clave que vertebran los MOEs puedan generar un cierto debate político y, con ello, llegar a reconsiderar la coherencia de los objetivos y de las estrategias de la organización pública objeto de estudio.

Para entendermos, aunque difícilmente una administración puede cambiar su objeto de actuación, sí puede transformar su organización, sus mecanismos de gestión y sus dinámicas de trabajo para realizar su misión de otra manera que considere más oportuna. Algunas opiniones consideran que cambiar la manera de prestar un servicio, ya sea por un proceso de externalización o por un cambio en las dinámicas de actuación a través de las cuales se presta, supone, en realidad, cambiar el servicio. Aun reconociendo dichas implicaciones, **la definición de los MOEs considera la misión de la organización como una variable independiente.**

Así entendida, la elaboración de los MOEs supone adoptar **un enfoque de reingeniería** en la medida que en su configuración mantiene estable la misión para centrarse en los elementos organizativos. La siguiente tabla permite contrastar la técnica en relación a otros enfoques de análisis, a partir de su incidencia sobre la misión y la estructura organizativa.

**Tabla 2: Enfoques de análisis según varíen la misión y/o la estructura organizativa**

		Misión de la organización	
		Constante	Variable
Estructura organizativa	Constante	Enfoque “productivista” “hacer más de lo mismo con lo mismo.”	Enfoque de “reconversión” “hacer” otra cosa con lo mismo.”
	Variable	Enfoque de “reingeniería” “hacer lo mismo pero de otra manera.”	Enfoque “creativo” “hacer otra cosa y de otra manera.”

Partiendo del enfoque de reingeniería, el tipo de **preguntas que guían la selección de las variables clave a partir de las cuales definir los escenarios de desarrollo organizativo**, como base a partir de la cual definir los MOEs, se refieren a cómo la organización está desarrollando sus funciones, a través de qué estructuras, con qué dinámicas de trabajo, con qué tipo de recursos humanos y con qué estrategia de actuación. Más concretamente, y tomando la pregunta sobre “qué” hace la organización como un dato externo, se trataría de profundizar en:

a) **cómo** lo hace: las dinámicas de trabajo, el grado de estandarización y normalización de procedimientos etc.;

b) **con qué** medios cuenta para hacerlo: recursos materiales y tecnológicos para desarrollar su actividad y, sobre todo, los recursos humanos — capacidades, habilidades, actitudes, clima laboral;

c) **quién** actúa en la organización: desde los perfiles directivos hasta los líderes informales de la organización;

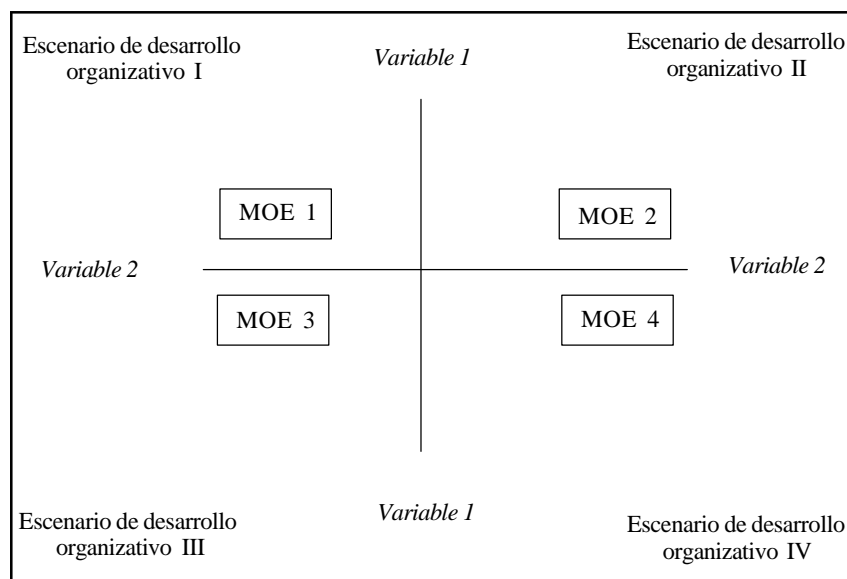
d) **cuándo** actúa: los “ritmos” de la organización en referencia a sus períodos de actuación, a su capacidad de actuación a medio y largo plazo.

Una vez realizada la primera aproximación a la realidad organizativa que se desprende de las anteriores preguntas, conviene introducir la dimensión explicativa e intentar entender el **por qué** la organización funciona de esta manera y **hacia dónde** se dirige desde su posición actual — hacia dónde conducen las dinámicas actuales de trabajo de la organización.

El diagnóstico que se deriva de la consideración conjunta de los elementos comentados sirve como base a partir de la cual **se seleccionan las variables relevantes** que contribuyen a definir los escenarios de desarrollo organizativo del caso analizado. Estimando la multiplicidad de opciones que aparecen, una correcta elaboración de los MOEs exige tomar opción por aquellas variables **que contienen una mayor capacidad explicativa tanto de la realidad organizativa como de su posible**

**desarrollo.** El grado de descentralización o el nivel de externalización con que desarrolle sus funciones la organización son ejemplos del tipo de variables a las que se hace referencia. A partir de su expresión en forma de dicotomías o ejes con valores extremos, se sigue la ubicación de los modelos organizativos ideales hacia los que, potencialmente, puede tender la organización actual (Gráfico 1).

**Gráfico 1: Ejemplo de presentación gráfica de las variedades clave de la organización para la definición de escenarios de desarrollo organizativo y configuración de los MOEs**



Fonte: Elaboración propia.

## Los CEOs

La ubicación de los MOEs permite una primera caracterización de sus rasgos básicos a partir de las variables que se han utilizado para diseñar los escenarios de desarrollo estratégico. Sin embargo, y siguiendo la orientación hacia la reflexión que se les supone, su definición debe ampliarse considerando su impacto sobre los ámbitos clave de la organización. Se busca con ello sentar las bases de una visión integral de la organización que se desprende de cada una de las opciones representadas por los MOEs. Para realizar dicha concreción se definen los denominados **CEOs**.

**Los CEOs son los ámbitos clave que permiten definir o tipificar los rasgos sustantivos de la organización atendiendo, en cada caso, a la orientación estratégica que se desprende del MOE que**



representan. La definición de los CEOs parte de un conocido artículo de Waterman, Peters y Philips denominado “El esquema de los siete círculos” (1993) publicado originalmente en 1980 que ha tenido un gran impacto en las Ciencias Empresariales y, también, en la gestión pública y en la Ciencia Política. Sue Richards (1996), por ejemplo, planteaba los ejes de definición del nuevo partido laborista británico a partir de la victoria en las elecciones de Tony Blair. Los siete círculos también son reconocidos en la literatura organizativa como las “siete eses”, siguiendo las iniciales — en inglés — de cada uno de los ámbitos clave de la organización: *superordinate goals* (en referencia a la misión y que, en el caso de los MOEs, se considera como un dato exógeno), *style*, *system*, *strategy*, *staffing*, *skills* y *structure*. Sin embargo, en su adaptación a cada realidad organizativa concreta, conviene apuntar la necesidad de realizar una interpretación adecuada de cuáles de los citados elementos revisten una mayor importancia y en cuáles el margen o la necesidad de modificación es menor.

Así, partiendo de esta lista inicial, los CEOs que, dada su relevancia, conviene definir con mayor frecuencia para caracterizar un MOE, son:

1. **Estrategia** (*strategy*): hace referencia a la orientación del cambio que supone el MOE y a cómo este cambio pretende llevarse a cabo a partir de la situación actual (cambio radical o incremental, paulatino o drástico, y todas aquellas características relevantes para la organización sobre la que se plantea la reflexión).

2. **Estilo** (*style*): las características concretas de la estrategia de desarrollo del MOE a partir de dos dimensiones: su carácter anticipativo o reactivo y su carácter participativo o no participativo. Su caracterización permite tipificar el MOE en cuanto a la manera con la que afronta el proceso de cambio.

3. **Sistema** (*system*): que trata las relaciones que se establecen en el MOE tanto con el entorno externo a la organización (que va desde los agentes propiamente externos a los demás departamentos de la misma administración y los organismos transversales de la misma), como con su **intorno** organizativo (que incluye el conjunto de unidades que conforman la organización y sobre las que existe una mayor capacidad de actuación).

4. **Estructura** (*structure*): hace referencia a la estructura de divisionalización, de jerarquía y al diseño de los mecanismos de coordinación que adoptará el MOE para organizar las unidades que tiene adscritas, así como los cambios más importantes que comporta su adopción. Se incluye también en este apartado la referencia al grado de descentralización y de autonomía que se asocian al modelo.

5. **Personal** (*staffing* y *skills*): en este apartado se recogen las implicaciones que supone el desarrollo del MOE sobre los recursos humanos de la organización, tanto en la que se refiere a las capacidades y a las habilidades profesionales, como a las actitudes, la motivación y la

integración en el proyecto de cambio. También resulta indicado, en buena parte de los casos, recuperar en este punto las implicaciones y/o necesidades que plantea la consecución del MOE sobre el sistema de gestión de los recursos humanos.

**6. Procedimiento:** este apartado se considera oportuno en ciertos casos cuando el desarrollo de un modelo estratégico va asociado a la introducción de cambios importantes en las dinámicas de trabajo de la organización, más allá de lo que se apunta en el apartado referido a la estructura.

A partir de la consideración de los diferentes CEOs se dispone de **una descripción más concreta de los distintos modelos alternativos** formulados, con especial atención a sus implicaciones en los diferentes ámbitos organizativos, **aproximando el carácter “ideal” del modelo a los rasgos característicos de la organización que se toma como punto de partida.** La presentación de los MOEs apoyada con la descripción de sus configuradores estratégicos representa el primer paso hacia la introducción de una visión integral y estratégica de la organización y sienta las bases sobre las que desarrollar la discusión con los diferentes agentes del organismo analizado.

### **Negociación y comunicación alrededor de los MOEs: la importancia del proceso**

La discusión sobre los escenarios de desarrollo organizativo y sobre los MOEs que se definen a partir de su consideración enlaza con la **dinámica participativa** que rodea todo el proceso de definición, diseño y desarrollo de estos modelos estratégicos. De hecho, la interlocución con los distintos agentes de la organización y con aquellos más relevantes de su entorno de referencia se inicia en la fase de diagnóstico, etapa previa a la selección de las variables clave que dan pie a la definición de los escenarios de desarrollo organizativo. Conviene insistir en este aspecto en la medida que, tanto en lo que se refiere al **contenido** como al **proceso** de diseño e implementación de los MOEs, la implicación de los diferentes agentes organizativos reviste un papel fundamental que no se debe descuidar, pues representa una parte muy importante del valor añadido que aporta el desarrollo de esta técnica.

En la medida que la discusión sobre los MOEs se refiere a modelos ideales, es decir, no reales, resulta más fácil **generar un proceso creativo entre los diferentes agentes de la organización** en el que aparecen también los elementos más críticos que en una propuesta de carácter cerrado y de aplicación inmediata quedarían excluidos. Considerando que se discute sobre modelos y no sobre realidades específicas que pueden afectar a la situación actual de forma directa — como mínimo a

corto plazo —, resulta más fácil que salgan a la luz aquellas posiciones opuestas a la configuración actual de las que se pueden obtener conclusiones interesantes para el diseño de un escenario estratégico.

Posteriormente, y a partir de la definición de los CEOs, la discusión puede enriquecerse a través de la consideración puntual de las diferentes implicaciones de los modelos definidos sobre cada uno de los ámbitos relevantes de la organización. Esta línea de reflexión conecta directamente con la revisión de la viabilidad de los diferentes cambios que se proponen introducir en la organización, atendiendo tanto a su realidad actual como a la orientación estratégica que se pretende desarrollar. Además, con una visión integral del conjunto que de las transformaciones requeridas y de las propuestas, se puede plantear la estrategia de cambio más adecuada, comprobando los posibles impactos sobre los distintos ámbitos organizativos considerados.

El proceso de comunicación y discusión generado con la elaboración de los MOEs resulta clave de cara a implicar a los distintos agentes en el proceso de cambio que se pretende impulsar en la organización. La fase final del proceso da lugar a una negociación en la que los diferentes agentes llegan a un acuerdo sobre el modelo de orientación estratégica a desarrollar, que frecuentemente no coincide plenamente con ninguno de los MOEs definidos, sino con una combinación de varios de ellos, aunque siempre aproximándose a uno de los escenarios definidos.

A partir de la opción seleccionada se inicia el proceso de diseño de la estrategia más adecuada para realizar el paso de la situación actual al escenario definido, pero además se dispone de un referente conceptual contra el que poder contrastar las diferentes transformaciones que se propongan de cara a valorar su oportunidad, su coherencia y viabilidad desde una visión integral y estratégica de la organización.

## **Experiencias de diseño e implementación de MOEs**

En este apartado se recogen tres experiencias concretas dentro de la administración pública en las que se ha desarrollado e implementado la técnica de los MOEs para la definición de sus líneas de desarrollo estratégico en el ámbito organizativo. Los tres casos objeto de estudio son:<sup>1</sup>

- Un Instituto de Estadística de una Comunidad Autónoma con unos elevados niveles competenciales.
- Una red de oficinas de recaudación tributaria de una Diputación Foral.
- Una Dirección General de Deportes de una Comunidad Autónoma con unos elevados niveles competenciales.

Para cada uno de los tres estudios de caso se presentan las variables que se han considerado relevantes para definir los escenarios de desarrollo organizativo y los MOEs que se asocian a cada uno de dichos escenarios. Para el caso del Instituto de Estadística se incluyen además los CEOs que se utilizaron para concretar los modelos de orientación estratégica definidos.

### **La aplicación de los MOEs al desarrollo estratégico de un Instituto de Estadística (IE) de una Comunidad Autónoma**

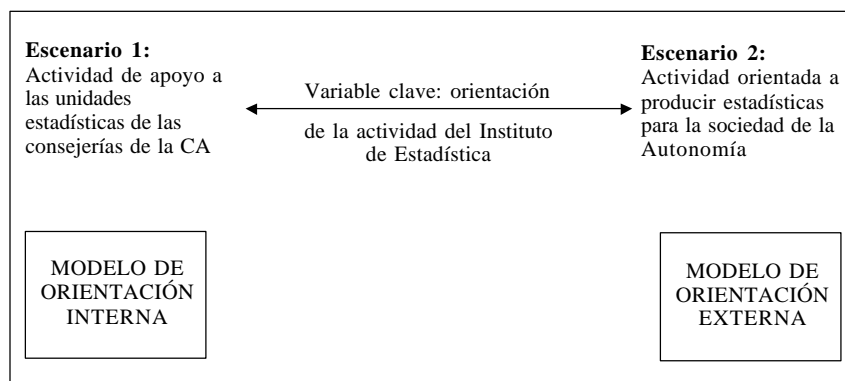
El IE, adscrito a la Consejería de Economía, tiene como misión genérica promocionar y ofrecer información estadística a los diferentes organismos de su administración autonómica, al resto de instituciones públicas y a la sociedad de esta autonomía. Para ello desarrolla tanto la producción estadística propia como la coordinación de las estadísticas públicas producidas a través de un denominado Sistema Estadístico (que integra básicamente a las unidades productoras de las consejerías y de los distintos organismos de la administración autonómica).

Después de diversos cambios en la dirección del instituto, el equipo directivo optó por desarrollar un estudio de dirección estratégica que permitiese adecuar su organización a la misión que tenía encomendada. Para ello se elaboró un estudio cuya primera parte incluía la definición de los MOEs en base a la definición de tres escenarios de futuro.

Después de realizar un diagnóstico de situación (a partir de una metodología que combinaba el análisis documental con la realización de entrevistas y reuniones de grupo a diferentes agentes tanto del propio instituto como del Sistema Estadístico y clientes externos — actuales y potenciales —), se tomó como variable clave **la orientación de la actividad del IE**, distinguiendo como valores extremos la **actividad orientada a los productos/servicios de apoyo y de carácter interno** (unidades productoras de estadísticas de la Administración de la Comunidad Autónoma) y la **actividad orientada a la producción directa de estadísticas para los grupos objetivo** (básicamente externos). Aunque el modelo real debe combinar, obviamente, ambas dimensiones, lo que se pretende destacar con esta variable son las implicaciones de optar claramente por una orientación u otra.

A través de la definición y concreción de ambos factores se configuran los parámetros esenciales de la estrategia de desarrollo de la organización, a partir de la cual diseñar los MOEs.

## Gráfico 2: Definición de escenarios y MOEs para el IE



Fonte: Elaboración propia.

### Los MOEs del IE

Para presentar el esquema de la propuesta de orientación estratégica del IE se definen tres modelos de desarrollo organizativo que responden, respectivamente, a tres hipotéticos escenarios de futuro. En tanto que modelos ideales (es decir, no reales) cada uno de ellos recoge las variables definidoras del IE ante tres estrategias de desarrollo diferenciadas. Su valoración y discusión conjunta permite ofrecer una imagen de las tendencias orientadoras del modelo, o combinación de modelos, por el que se opte en última instancia.

### El modelo continuista

El planteamiento de orientación estratégica en que se basa el Modelo Continuista se caracteriza por, paradójicamente, prescindir de un modelo claro de orientación. La definición de los elementos clave de la estrategia de la organización viene determinada por las inercias ya iniciadas en la etapa actual de desarrollo, sin imprimir un direccionamiento claro sobre ellas ni prever hacia dónde conducen. En tanto que modelo ideal, propuesto para su discusión, en el siguiente planteamiento sólo se han detallado los posibles problemas derivados de las mencionadas inercias.

Su orientación hacia productos y servicios viene dominada por el predominio de la lógica de producción, aunque sin plantearse claramente qué o para quién se produce, o si se produce lo que se debe. En su orientación estratégica hacia los grupos objetivo el elemento destacado es la dispersión, tanto en relación a los actores internos como externos, aunque con cierto predominio de estos últimos. Los mecanismos para dirigirse a ambos colectivos se basan en el envío masivo de publicaciones con recopilaciones

estadísticas, sin desarrollar una reflexión clara de hacia quién se dirigen ni cómo se elaboran para que sean útiles para los hipotéticos usuarios finales.

En relación a las variables organizativas y de configuración estructural, el Modelo Continuista se caracteriza por tender a la desmotivación del personal, que presenta niveles formativos desiguales, sin capacidad para desarrollar estrategias de aprendizaje organizativo. Se define un sistema con una clara visión departamental y no horizontal, sin capacidad de coordinación de unas unidades estadísticas no consolidadas en sus respectivas consejerías. La actividad viene presidida por un carácter reactivo, de orientación dispersa hacia el exterior.

### **El modelo de orientación interna**

La principal característica del Modelo de Orientación Interna es su orientación hacia el resto de la administración: autonómica, tanto a nivel de producción y elaboración estadística como en la prestación de servicios de apoyo interno a la producción y análisis que se realiza en otras unidades. En la estrategia de desarrollo el elemento clave es la capacidad de aportar valor en la actividad desarrollada tanto en los servicios de apoyo como en la producción estadística para uso interno.

En la orientación hacia productos/servicios el elemento clave es la capacidad de aportar valor, de crear valor en la actividad desarrollada tanto en los servicios de apoyo como en la producción estadística para uso interno. En concreto se trata de superar la mera confección de estadísticas o programación de cursos de formación o de facilitar un *software* estadístico para entrar a conocer las verdaderas necesidades y oportunidades que se plantean en relación a la actividad desarrollada por los usuarios de los productos y servicios, y ser capaces de satisfacerlas desde el IE.

Otro elemento esencial que se desprende del desarrollo de esta estrategia a medio y largo plazo es la configuración de un protagonismo de perfil bajo o indirecto para el IE. Puesto que el factor clave de éxito no es tanto conseguir un prestigio propio desde el exterior, sino ser conocido e imprescindible para los verdaderos usuarios efectivos de la estadística, tanto a nivel de producción (imprescindible prestando servicios de apoyo) como de análisis (imprescindible facilitando las estadísticas concretas). Se trata de conseguir el éxito y legitimarse en la medida que se es imprescindible y no tanto por ser más o menos conocido en el exterior, dejando el protagonismo en manos de los clientes, como una parte del valor añadido que se ofrece en los servicios y productos que se prestan desde el IE.

En relación a los CEOs, el Modelo de Orientación Interna se caracteriza por una estructura y personal orientado a prestar servicios a las unidades de la Administración de la Comunidad Autónoma, a partir de la configuración de un sistema más flexible en el que las unidades estadísticas

se consolidan vinculadas a los órganos transversales de las consejerías. Su actividad presenta un estilo proactivo, atento a las necesidades de sus clientes internos, ofreciendo una visión de la estadística como información (datos con intencionalidad), potenciando una imagen de independencia, aunque sin enfatizar su protagonismo. Se define así un IE consolidado con una pluralidad de apoyos internos, integrador de los sistemas de información de la administración autonómica, con un liderazgo concebido más sobre la creación de valor que sobre el protagonismo directo hacia el exterior.

### **El modelo de orientación externa**

En contraposición al anterior, el elemento clave del Modelo de Orientación Externa es su orientación hacia el exterior, basando su legitimación en la producción y difusión de servicios estadísticos a clientes y usuarios externos a la administración autonómica.

En este modelo, la orientación hacia productos/servicios vendría presidida por la difusión externa, con el apoyo de la producción propia y la producción del resto del Sistema Estadístico. Un elemento clave es la definición de productos atractivos al mercado, que permitan crear grupos estables de demanda a diferentes niveles (desde niveles directivos públicos y privados a las actividades de pedagogía en escuelas y universidades, por poner tan sólo dos ejemplos). En relación a los grupos objetivo se plantea la orientación clara hacia un colectivo de clientes externos claramente definidos, creando una red externa alternativa que sustituya la red de interlocutores internos que se creaba con el modelo de orientación interna. La orientación hacia el Sistema Estadístico se basa en un juego de intereses en los que el objetivo del IE es conseguir información que le permita mantener unas líneas de difusión propias. El resultado asociado a este modelo es la adopción de un protagonismo de perfil alto o directo, con el que el IE adquiere una legitimidad propia por la vía externa a la administración autonómica.

En cuanto a las variables organizativas, este modelo se caracteriza por disponer de un personal orientado a la comunicación con clientes externos, cobrando especial importancia el área de difusión con criterios de *marketing* que tiendan a configurar una demanda externa. A nivel de sistema, se potencian las unidades productoras de estadísticas como fuente de recursos para su posterior difusión externa. El estilo proactivo de cara al exterior se complementa con un enfoque participativo, que integra a los clientes de cara a establecer redes estables de relación externa. La estrategia potencia la producción de estadísticas a medida de los clientes externos, ofreciendo una imagen de rigor e independencia en la que el IE adopta el protagonismo de agente integrador de la difusión estadística de la administración autonómica.

## Los CEOs

La concreción y las implicaciones de los tres modelos de orientación estratégica, en el plano organizativo, se definen a partir de los CEOs. A partir del diagnóstico de situación el análisis estratégico presentado, se consideran los siguientes CEOs relevantes para definir cada modelo: estrategia, estilo, sistema, estructura y personal.

### **La aplicación de los MOEs al desarrollo estratégico de las Oficinas Tributarias de una Diputación Foral**

Las Oficinas Tributarias, adscritas al Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral, son las encargadas de la recaudación ejecutiva, que se dirige a cobrar aquellos importes no abonados por el contribuyente durante el período voluntario de pago (en relación a todos los impuestos gestionados por la diputación y abarcando todo el territorio de la provincia).

En el marco de un proceso de rediseño organizativo que afectaba tanto a la estructura orgánica como a ciertos procedimientos de actuación, se planteó la necesidad de realizar un estudio que permitiese adecuar los cambios a desarrollar con una orientación estratégica global y coherente con una perspectiva más a largo plazo. Con ese objetivo se introdujo la identificación de los MOEs en base a la definición de tres escenarios de futuro.

Después de realizar un diagnóstico de situación, que también sirvió de base a la realización de los informes referidos a la estructura y a los procedimientos, se consideraron dos variables clave para la definición de los escenarios de desarrollo organizativo. La primera variable se refiere al grado de descentralización organizativa para el desarrollo de la actividad recaudatoria. La segunda se sitúa en el plano del desarrollo de la actividad a través de la propia organización (toda la actividad la realizan exclusivamente unidades de la propia Diputación Foral), frente a la opción de desarrollar la a través de una red externa de organizaciones (incorporando desde entidades financieras a ayuntamientos en la realización de la actividad recaudatoria). A través de la combinación de ambas variables se configuran cuatro escenarios básicos de desarrollo organizativo, a partir de los cuales definir los MOEs.

Al presentar la proyección futura de las Oficinas Tributarias se plantea la discusión de sus elementos configuradores actuales y su posible evolución, con el objetivo de trazar las grandes líneas definidoras de los escenarios de futuro. A partir de la conceptualización de éstos se pretende facilitar el diseño anticipativo de aquellos elementos propios de la organización para facilitar su adaptación al cambio.



Al plantear las opciones que se desarrollan a continuación se parte de la selección de escenarios, considerando que son los que aportan un mayor contenido explicativo del desarrollo prospectivo de las unidades de recaudación, aun admitiendo la existencia de dimensiones alternativas que no se abordarán en este análisis introductorio.

<b>Los CEOs del Modelo Continuista</b>	
<b>Ámbito</b>	<b>Contenidos</b>
Estrategia	- Confusa en objetivos y métodos para alcanzarlos. - Planificación formal, para publicar un documento, sin seguimiento efectivo ni evaluación de resultados. - Objetivo: cubrir mínimos imprescindibles y seguir las series de datos iniciadas.
Estilo	- Reactivo o proactivo desorientado (con iniciativas aisladas y dispersas). - Poco participativo, reuniones formales sin compromisos.
Sistema	- Visión departamentalizada, sin contrapeso horizontal desde el IE. - Desatención servicios transversales de apoyo a las unidades estadísticas de las consejerías. - Homogeneidad de trato (a mínimos) frente a una realidad diversa de las consejerías. - Liderazgo formal del IE. Incapacidad de coordinación con unidades estadísticas de las consejerías. - Modelo poco maduro, que parece no tender a consolidarse.
Estructura	- Unidades estadísticas de las consejerías precarias, no consolidadas en la estructura de las consejerías. - IE orientado a la producción. - Falta de definición de servicios territoriales.
Personal	- Cierta inestabilidad-calidad desigual. - Desequilibrios internos en la distribución de efectivos. - Cierta sensación de desmotivación general. Final de etapa. Pérdida de la ilusión asociada al proyecto inicial. - Falta personal en unidades estadísticas de las consejerías, proliferación de encargos externos. - Formación desigual, especialmente en las unidades estadísticas de las consejerías, únicamente base homogénea. - Visión instrumental, definida desde el IE. - No se facilita el aprendizaje organizativo. - Tendencia a la rutinización de tareas.

A partir de la combinación de las líneas de centralización/descentralización y desarrollo propio/desarrollo en red, se plantean cuatro MOEs. Estos cuatro modelos no corresponden a ninguna configuración real, sino que deben considerarse como tipos ideales hacia los que se aproximan los modelos reales. Su valoración y discusión conjunta permite ofrecer una imagen de las tendencias orientadoras del modelo o combinación de modelos por el que se opte en última instancia.

<b>Los CEOs del Modelo de Orientación Interna</b>	
<b>Ámbito</b>	<b>Contenidos</b>
Estrategia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistemas de Información como OPORTUNIDAD. Visión de la estadística como información (datos con intencionalidad).</li> <li>- Potenciar las estadísticas aplicadas a la gestión.</li> <li>- Potenciar el rol (y la imagen) de rigor e independencia del IE. Sin poner el énfasis en el protagonismo del propio IE.</li> </ul>
Estilo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proactivo de cara al resto de la administración autonómica. Dar respuestas a las demandas externas, pero no crearlas.</li> <li>- Estilo participativo, tanto en la relación con unidades estadísticas de las consejerías como internamente en el IE.</li> <li>- Estilo participativo con clientes de la Comunidad Autónoma (gabinetes de consejerías, órganos de <i>staff</i>, apoyo técnico).</li> </ul>
Sistema	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Segmentación de la clientela: diferente trato a consejerías con diferentes particularidades. Relaciones <i>bis à bis</i>.</li> <li>- Potenciación de los contactos tanto a nivel formal como a nivel informal.</li> <li>- IE como coordinador y prestador de servicios horizontales (legitimidad a medio y largo plazo).</li> <li>- Atribución clara de responsabilidades en el IE para la gestión del Sistema Estadístico (con idea clara de su rol y de la estrategia global).</li> <li>- Descentralización máxima de la producción.</li> </ul>
Estructura	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consolidación de las unidades estadísticas de las consejerías vinculadas a viceconsejerías (órganos transversales de servicios a la consejería).</li> <li>- Redimensionamiento interno del IE: mayor peso de las áreas de difusión (interna) y de coordinación.</li> <li>- Incorporación de la gestión por proyectos.</li> </ul>
Personal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estable — cambiar inestabilidad por un sistema más flexible (gestión por proyectos).</li> <li>- Personal reubicable internamente en función de necesidades puntuales.</li> <li>- Restringir el sistema de becarios — estabilizar profesionales de la materia.</li> <li>- Redistribución interna de efectivos en el IE. Potenciación del área de Difusión pero con carácter interno.</li> <li>- Difusión interna/comunicación transversal.</li> <li>- Técnicas de gestión de las redes del sistema.</li> <li>- Coordinación con unidades productoras (además de con las unidades estadísticas de las consejerías).</li> <li>- IE como gestor de un sistema de información integral/gestor de una red de productores y consumidores de estadísticas.</li> <li>- Adaptación a nuevas demandas y perfiles de usuarios.</li> <li>- Aprendizaje organizativo y planificación de la formación en concordancia con la estrategia de la organización.</li> </ul>

Los CEOs del Modelo de Orientación Externa	
Ámbito	Contenidos
Estrategia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Producción de estadísticas actualizadas (estadísticas al minuto) como oportunidad para dinamizar el IE.</li> <li>- Potenciar las estadísticas aplicadas de utilización externa, distinguiendo clientes por perfiles.</li> <li>- Potenciar el rol (y la imagen) de rigor e independencia del IE, poniendo énfasis en el protagonismo directo del IE.</li> </ul>
Estilo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proactivo de cara al exterior. Crear y cubrir demanda externa como vía legitimadora del IE (nivel de conocimiento).</li> <li>- Estilo participativo internamente en el IE, en la definición de productos y atención a la demanda.</li> <li>- Estilo participativo con clientes externos en la definición de productos (orientación empresarial).</li> <li>- Fidelizar clientes. Establecer redes estables de relación externa.</li> </ul>
Sistema	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Segmentación de la clientela externa: definición de perfiles de clientes y de necesidades estadísticas.</li> <li>- Potenciación de los contactos y de las interfaces de relación con el exterior.</li> <li>- IE como coordinador y prestador de servicios verticales, hacia el exterior (impacto a corto plazo).</li> <li>- Gabinete Técnico del IE como gestor del Sistema Estadístico (orientado a la vigilancia y control de la calidad estadística de cara a su oferta hacia el exterior).</li> <li>- Centralización/descentralización máxima de la producción pero centralización de la difusión.</li> </ul>
Estructura	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No se consolidan las unidades estadísticas de las consejerías, pero se atiende especialmente a las productoras.</li> <li>- Redimensionamiento interno del IE: mayor peso de las áreas de difusión (externa) y de una unidad de comunicación.</li> </ul>
Personal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Flexible, perfil orientado a la comunicación con clientes externos (gestión por proyectos).</li> <li>- Personal reubicable internamente en función de necesidades puntuales, con campañas concretas en respuesta a demandas externas.</li> <li>- Redistribución interna de efectivos en el IE. Potenciación del área de difusión (y comunicación) pero con carácter externo.</li> <li>- Difusión externa/comunicación con agentes externos, a diferentes niveles.</li> <li>- <i>Marketing</i> de servicios y definición de productos de cara a la configuración de la demanda. Gestión de la calidad de servicio.</li> <li>- Adaptación a nuevas demandas y perfiles de usuarios.</li> <li>- Coordinación con unidades productoras (además de con las unidades estadísticas de las consejerías), pero centralización — “monopolio” — de la difusión hacia el exterior.</li> <li>- IE como gestor de un sistema de estadísticas integral/gestor de una red de productores y consumidores de estadísticas.</li> <li>- Aprendizaje del exterior y planificación en concordancia con la estrategia de la organización.</li> </ul>

## **Los MOEs de las Oficinas Tributarias de la Diputación Foral**

Para presentar el esquema de la propuesta de orientación estratégica de las Oficinas Tributarias se han definido cinco modelos de desarrollo organizativo que responden, respectivamente, a cinco hipotéticos escenarios de futuro. En tanto que modelos ideales (es decir, no reales), cada uno de ellos recoge las variables definidoras de las Oficinas Tributarias ante cinco estrategias de desarrollo diferenciadas. Su valoración y discusión conjunta permite ofrecer una imagen de las tendencias orientadoras del modelo, o combinación de modelos, por el que se opte en última instancia.

A partir de las variables clave definidas, los MOEs que se plantean en relación al desarrollo organizativo de las Oficinas Tributarias son (Gráfico 4).

### **El modelo incremental o continuista**

El planteamiento de orientación estratégica en que se basa el modelo continuista se caracteriza por prescindir de un modelo claro de orientación. La definición de los elementos clave de la estrategia de la organización viene determinada por las inercias ya iniciadas en la etapa actual de desarrollo, sin imprimir un direccionamiento claro sobre ellas ni prever hacia dónde conducen.

Este modelo de desarrollo parte de considerar la ausencia de cambio en la estrategia de las Oficinas Tributarias, es decir, que prolonga hacia el futuro las inercias iniciadas en la actualidad sin que se incorpore una lógica clarificadora o se inicie una nueva etapa en la definición de estas organizaciones. Así, su principal característica sería la no existencia de una estrategia de desarrollo. Sus principales características definidoras se presentan en el apartado referido a los CEOs.

### **Los modelos descentralizados**

A partir del modelo de acercamiento al ciudadano que se propuso como uno de los ejes clave de la política de la Diputación Foral, como premisa clave del proceso de descentralización de las Oficinas Tributarias, se plantea la continuación de esa línea, aunque introduciendo un enfoque de orientación estratégica en el modelo a desarrollar. Se concebiría así un modelo de organización renovada y potenciada: mejora de las condiciones organizativas en su funcionamiento, redefinición de los territorios y de la ubicación de las oficinas y redefinición del rol de los servicios centrales. Esta dimensión, combinada con la variable de realización de la actividad a través de la propia organización o a través de una red de organizaciones, da lugar a dos modelos de orientación estratégica:

### **MOE 1: El modelo descentralizado, específico de recaudación**

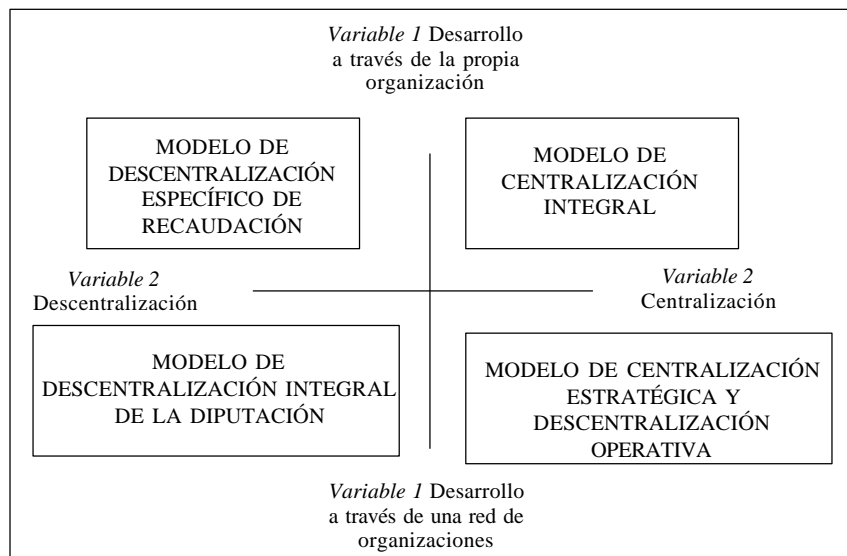
A partir del modelo actual basado en Oficinas Tributarias, esta primera acepción del modelo descentralizado tendería a mejorar los parámetros de funcionamiento sin modificar la distribución global de funciones asignadas a las unidades descentralizadas. La reasignación de tareas específicas o colectivos de deudores no implicaría una reestructuración rupturista con las dinámicas iniciadas en estos momentos.

### **MOE 2: El modelo descentralizado, integral de la Diputación Foral**

Este modelo se refiere a la inclusión en el proceso de descentralización a los demás servicios de la diputación, pero no de forma diferenciada, sino integrándolos en un mismo proyecto común.

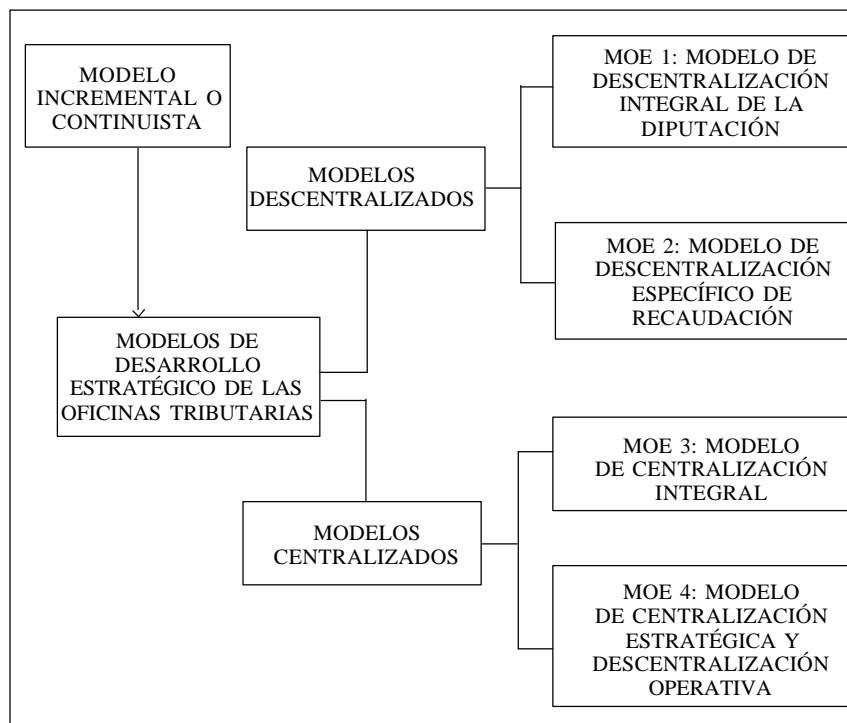
La Diputación Foral opta por descentralizar buena parte de sus departamentos y servicios y crear **unas oficinas territoriales de gestión unificada**. Para ello se deben definir unas nuevas unidades territoriales y los núcleos de población donde se van a ubicar los servicios centrales. ¿Saldrían beneficiadas con esta estrategia las Oficinas Tributarias? Probablemente sí; por una parte, se beneficiarían de la economía de escalas y, por otra, los servicios centrales de la diputación serían conscientes de los costes y problemas de un modelo descentralizado. A nivel de imagen corporativa se asocian, a la vista del contribuyente, las funciones de recaudación y de gasto, es decir, el contribuyente asociaría más el dinero que paga con algunos de los servicios que percibe (aunque ello debería contrastarse con el hecho de que no todo lo que recauda la diputación va hacia sus servicios, sino que una parte importante es transferida a otros niveles de gobierno).

**Gráfico 3: Definición de escenarios y MOEs para las Oficinas Tributarias de la Diputación Foral**



Fonte: Elaboración propia.

**Gráfico 4: Esquema de la exposición de los MOEs para las Oficinas Tributarias de la Diputación Foral**



Fuente: Elaboración propia.

## Los modelos centralizados

Estos modelos parten de una redefinición drástica de la estrategia de desarrollo de las Oficinas Tributarias: cierre de las oficinas y agencias tributarias y asunción de sus funciones por parte de los servicios centrales. Estos modelos pondrían el énfasis en el desarrollo de economías de escala a través de la mejora de los mecanismos para dirigirse al ciudadano desde una unidad central. Esta macrounidad se encargaría de todos los procesos que actualmente desarrollan las oficinas y daría continuidad a las funciones ya desarrolladas en los servicios centrales.

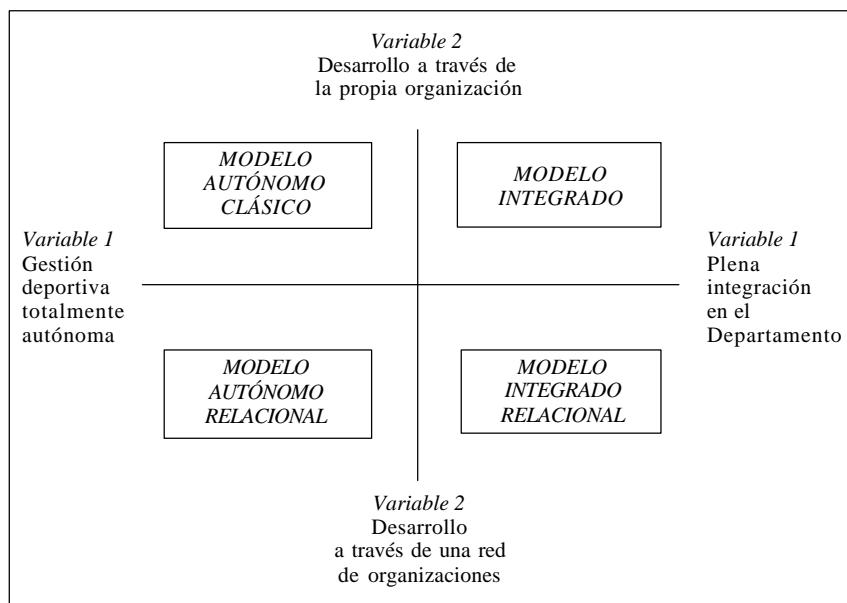
### **MOE 3: El modelo de centralización integral**

Los rasgos distintivos de este modelo se orientan a acentuar la centralización tanto de funciones de carácter estratégico como las de carácter operativo. Partiendo de esa concepción, el esfuerzo principal se orientaría a aprovechar al máximo los canales habituales de relación con el público para dirigirse a los contribuyentes. Campañas de información a través de los medios de comunicación, un importante servicio telefónico con líneas “calientes”, la comunicación a través de correos y otros canales de acercamiento de la información y la gestión a los ciudadanos.

### **MOE 4: El modelo de centralización estratégica y de descentralización operativa**

A partir del modelo centralizado como eje básico, esta acepción se orientaría a la descentralización de aquellas tareas de carácter operativo que facilitan el contacto entre la administración y el ciudadano. A través de convenios con instituciones intermedias (como ayuntamientos, entidades bancarias u otros agentes similares) se descentralizarían las funciones de carácter más general como el caso de la transmisión de la información básica o la recepción y entrega de documentos, entre otras, dejando abierto un canal fluido de comunicación entre estos agentes y la unidad central. Se mantendrían a nivel de unidad central aquellas funciones de carácter más estratégico y las que impliquen mayores grados de dificultad. Dentro de este modelo se establece una gradación de niveles de externalización de servicios que variaría desde la prestación de los servicios de atención a un primer nivel (información y atención al público) a la privatización de la actividad recaudadora (tal y como se daba en la situación anterior de las encomiendas).

## Gráfico 5: Definición de escenarios y MOEs para la Dirección General de Deportes



Fuente: Elaboración propia.

### La aplicación de los MOEs al desarrollo estratégico de la Dirección General de Deportes de una Comunidad Autónoma

La Dirección General de Deportes, adscrita al Departamento de Cultura de la Comunidad Autónoma, tiene por misión la promoción del deporte, tanto a nivel profesional como en tanto que actividad cultural y de ocio, y tanto a través de la formación y preparación de deportistas como mediante la promoción de asociaciones y clubes deportivos que fomenten esta actividad en el seno de la sociedad.

A partir de un cambio en la estructura directiva de la Dirección General de Deportes se propuso la elaboración de un estudio organizativo, a partir del cual introducir diversas transformaciones encaminadas a preparar la organización a un entorno en el que los agentes sociales asumían un protagonismo cada vez mayor. Para ello, y de cara a facilitar el desarrollo de una orientación estratégica global y una perspectiva más a largo plazo, se optó por realizar una definición de los diferentes MOEs que surgían a partir de la consideración de las variables clave para dicha organización.

Con posterioridad a la realización de un diagnóstico de situación, se tomaron dos variables clave para definir los escenarios de desarrollo organizativo de la Dirección General de Deportes. La primera variable



considerada se refiere al nivel de autonomía/integración de la Dirección General en relación al Departamento de Cultura al cual está adscrita orgánicamente, con vistas a la posible creación de un organismo autónomo. En esta variable se establece un eje dicotómico a partir del cual se definen dos escenarios extremos — en el sentido de ideales/radicales —: el extremo de autonomía total de la Dirección General, en que ésta actuaría como un organismo autónomo (lo que implicaría la autogestión a nivel económico, de personal etc.), y el extremo de la plena integración al departamento, en el que la unidad actuaría como una Dirección General más lo que supondría que la gestión de sus servicios internos estaría a cargo de la Secretaría General del Departamento como unidad responsable de la gestión de los servicios comunes). Aunque la opción final integre elementos de ambos escenarios, en realidad existirá el predominio de uno en cuanto a las relaciones entre la dirección general y el departamento.

La segunda variable considerada se refiere a la configuración estructural a través de la cual se lleva a cabo la actividad que realiza la Dirección General de Deportes, diferenciando un desarrollo a través de la propia organización de la opción por desarrollar la actividad a través de una red externa de organizaciones (ya sean públicas o privadas). Con esta segunda variable se recoge el dilema cada vez más presente en la definición de los estilos de actuación de las administraciones públicas, distinguiendo la prestación de servicios a través de grandes estructuras públicas y la prestación de servicios mediante constelaciones de organizaciones vinculadas a un reducido núcleo administrativo que lleva a cabo las funciones de carácter más estratégico y externaliza las de carácter administrativo.

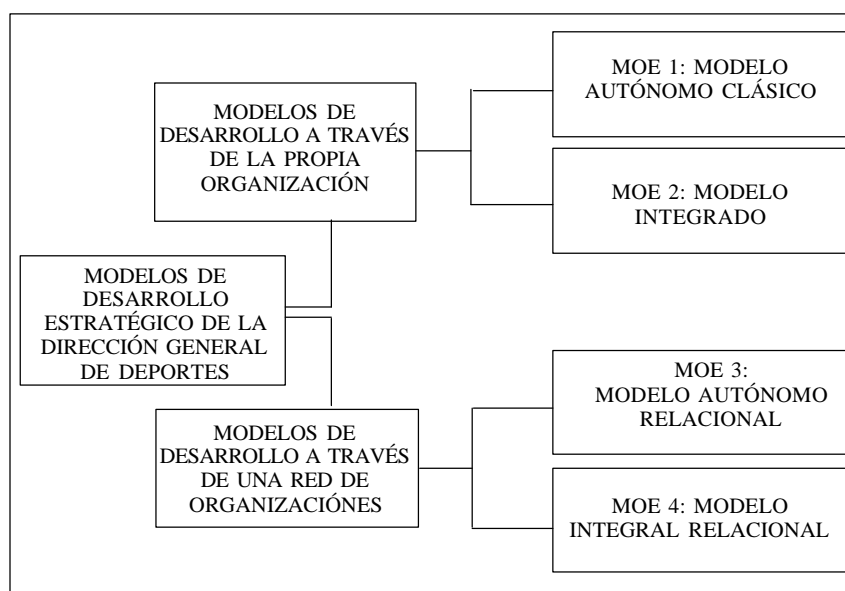
A partir de la combinación de las variables autonomía/integración y desarrollo a través de la propia organización/desarrollo a través de una red de organizaciones, se definen cuatro MOEs que, por su carácter ideal y no real, permiten ofrecer una imagen de las tendencias orientadoras del modelo, o de la combinación de modelos; sobre los que se plantea optar de cara a configurar una orientación estratégica en el ámbito organizativo.

### **Los MOEs de la Dirección General de Deportes**

Para presentar el esquema de la propuesta de orientación estratégica de la Dirección General de Deportes de la Comunidad Autónoma se han definido cuatro modelos de desarrollo organizativo que responden, respectivamente, a cuatro hipotéticos escenarios de futuro. En tanto que modelos ideales (es decir, no reales) cada uno de ellos recoge las variables definidoras de la Dirección General de Deportes ante cuatro estrategias de desarrollo diferenciadas. Su valoración y discusión conjunta permite ofrecer una imagen de las tendencias orientadoras del modelo, o combinación de modelos, por el que se opte en última instancia.

A partir de las variables clave definidas, los modelos de orientación estratégica que se plantean en relación al desarrollo organizativo de la Dirección General de Deportes son:

### Gráfico 6: Esquema de la exposición de los MOEs para la Dirección General de Deportes



Fuente: Elaboración propia.

### Modelos de desarrollo a través de la propia organización

Los dos primeros modelos considerados tienen en común el hecho de desarrollar su actividad a través de la propia organización, es decir, sin crear un sistema de organizaciones externas (ya sean públicas o privadas) relacionadas con la Dirección General de Deportes. Cabe destacar que, en el plano ideal en el que se definen los modelos, los que se vinculan a esta variable tienden a desplegar una organización basada primordialmente en clientes y, en menor medida, en funciones. A partir de la primera variable considerada (nivel de autonomía/integración en el Departamento de Cultura), se distinguen dos modelos:

#### MOE 1: El modelo autónomo clásico

Este modelo se caracteriza por disponer de una estructura que recoge todas las funciones de apoyo interno a la actividad (personal, compras y

contratación, gestión económica), que se desarrollaría con un amplio margen de maniobra, con una formulación propia de un organismo autónomo.

A través de este mayor despliegue de la estructura y de los recursos humanos (puesto que no se producen economías de escala con la estructura del departamento al que está adscrita la Dirección General de Deportes), vinculado a una dinámica de funcionamiento totalmente autónoma de consignas departamentales, la Dirección General de Deportes dispondría de un amplio margen para definir los aspectos clave de la implementación operativa de sus políticas concretas. Precisamente, el desarrollo a través de la propia organización supone que todas las actividades desarrolladas por la Dirección General de Deportes serían implementadas mediante recursos propios, amparada en el carácter autónomo para adecuarse a la variabilidad del entorno en el que actúa.

## **MOE 2: El modelo integrado**

A diferencia del modelo anterior, en este caso la organización de la Dirección General de Deportes se integraría totalmente en los parámetros de funcionamiento del Departamento de Cultura. Esta plena integración supondría la práctica eliminación de los servicios de apoyo interno a la actividad desarrollada, sustituidos por los ya existentes en el departamento, así como la aparición de importantes economías de escala en otro tipo de funciones desarrolladas también por otras unidades adscritas a Cultura. Funciones como la gestión de personal, la contratación o el apoyo informático, y funciones de apoyo a la actividad desarrollada como el mantenimiento de instalaciones deportivas o el seguimiento contable de las subvenciones otorgadas entrarían en este conjunto de ámbitos susceptibles de ser compartidos con los servicios existentes en el departamento.

Por otro lado, se mantendrían las unidades configuradas actualmente para dar apoyo a servicios directos a los diferentes tipos de clientes con los que se relaciona la Dirección General de Deportes, manteniendo así el desarrollo de la actividad a través de la propia organización. La existencia de ciertas rigideces en algunos aspectos del funcionamiento propio de la dinámica de la administración pública podrían suplirse con contrataciones puntuales de servicios concretos, sin entrar a cuestionar la validez del funcionamiento de la mayor parte de actividades que conforman el núcleo duro de la Dirección General de Deportes.

## **Modelos de desarrollo a través de una red de organizaciones**

A diferencia de los dos modelos anteriores, en este caso uno de los rasgos definidores es el desarrollo de la actividad propia de la Dirección

General de Deportes a través de una constelación de organizaciones, que incluye desde entidades deportivas a empresas privadas vinculadas a la realización de cierto tipo de servicios externalizados. Las estructuras administrativas de los modelos de desarrollo a través de una red de organizaciones tenderían a tomar una orientación funcional más que basada en clientes.

En el plano ideal considerado, esta orientación centrada en las funciones responde al hecho de que la orientación por clientes es la que se da en el conjunto de organizaciones vinculadas a la Dirección General de Deportes, lo que permite a ésta tomar un modelo organizativo más orientado a las funciones a desarrollar. Dentro de este escenario de desarrollo organizativo a través de una red de organizaciones (relacional), se definen dos modelos ideales a partir de la consideración de la variable autonomía/integración departamental.

### **MOE 3: El modelo autónomo relacional**

En este modelo la configuración autónoma comentada en el modelo autónomo clásico se complementa con el desarrollo de la actividad a través de una red externa de organizaciones que no forman parte de la Dirección General de Deportes. La dinámica organizativa que supone esta opción combinaría un modelo de externalización de servicios con un modelo de implicación de entidades deportivas en las actividades ligadas a la implementación de políticas y programas diseñados desde la Dirección General de Deportes.

El mantenimiento de una estructura interna que permitiese una dinámica autónoma del departamento (incluyendo las funciones de gestión de personal, gestión económica etc.) se combinaría con la necesidad de reciclar aquellas unidades que realizan actividades más vinculadas a la implementación de programas, para favorecer su transformación hacia un modelo de administración habilitadora, en el cual se desarrollan tareas de apoyo, control y seguimiento de la red de entes externos que colaboran con la organización.

### **MOE 4: El modelo integrado relacional**

Este modelo de Dirección General de Deportes combina la plena integración en las dinámicas de funcionamiento interno del Departamento de Cultura con el desarrollo de la actividad a través de una red externa de organizaciones. Manteniendo las ventajas derivadas de las economías de escala asociadas a la adscripción al departamento, se reforzaría el núcleo duro de actividades de carácter estratégico de la Dirección General de Deportes, centrada en el diseño de políticas y programas concretos y en control, seguimiento y evaluación de su nivel de consecución.

Aparte del mantenimiento de ciertas actividades que se desarrollan actualmente y que no son susceptibles de ser descentralizadas, la Dirección General de Deportes impulsaría nuevas áreas de actividad en el campo de la planificación) la evaluación de las actuaciones que realicen las organizaciones vinculadas, además de supervisar el grado de cumplimiento efectivo de los programas impulsados en los diferentes ámbitos.

En cuanto a la estructura, el impacto de la integración al departamento tendría una mayor repercusión en las unidades que prestan servicios internos y de apoyo a la actividad, en la medida que existan otras unidades que realicen las mismas tareas en el Departamento y que pudiesen compartir tareas. Por lo que se refiere a las unidades vinculadas a la actividad desarrollada por la Dirección General de Deportes, se produciría un importante proceso de reciclaje de aquellas más vinculadas a la implementación de programas concretos, en favor de aquellas unidades que desarrollan actividades de carácter estratégico, de control y de seguimiento de las funciones desarrolladas por la red de organizaciones internas vinculadas a la realización de las actuaciones programadas.

## Apuntes

- \* Autorizado pelo Centro de Publicaciones del Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España.
- \*\* Una versión preliminar de este artículo se presentó en el IV Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, en el Grupo de Trabajo Gestión Pública e Innovación. Análisis de Experiencias, dentro del Área de Administración y Políticas Públicas.
- <sup>1</sup> En los tres estudios de caso los dos autores de este artículo fueron los encargados de realizar los MOEs y los CEOs como paso previo a la elaboración de una auditoría organizativa. En el caso del Instituto de Estadística participó también como director del proyecto, el profesor Joan Subirats. Los tres estudios se han realizado entre 1997 y 1998. No se identifican las administraciones estudiadas para mantener la confidencialidad. En todo caso, hay que señalar que los tres ámbitos de gestión analizados pertenecen a administraciones distintas.

- BUENO, E. (1987), *Dirección Estratégica de la Empresa*, Madrid: Pirámide.
- GALBRAITH, J. R. (1993), “La estrategia y la Planeación Organizacional”, en MINTZBERG, H., y QUINN, M. (1993), *El Proceso Estratégico*, México: Prentice Hall.
- GARCÍA FALCON, J. M. (1995), *Dirección Estratégica*, Las Palmas: CIES.
- GIL, M. A. (1999), *Dirigir y Organizar en la Sociedad de la Información*, Madrid: Pirámide.
- LÓPEZ, E. (1989), *Técnicas de Control de Ejecución de la Dirección Estratégica de la Administración Pública*, Madrid: MAP.
- MAS, J., RAMIÓ, C. (1997), *La Auditoría Operativa en la Práctica. Técnicas de Mejora Organizativa*, Barcelona: Marcombo Boixareu Editores.
- REDDIN, B., RYAN, D. (1995), *Manual de Dirección por Objetivos*, Bilbao: Deusto.
- RICHARDS, S. (1996), “New Labour — New Civil Service”, en *Political Quarterly*, vol. 67, Iss. 4.
- WATERMAN, R. H., PETERS, T. J., PHILIPS, J. R. (1993), “El Esquema de los 7 Círculos”, en MINTZBERG, H., y QUINN, M. (1993), *El Proceso Estratégico*, México: Prentice Hall.
- ZERILLI, A. (1989), *Fundamentos de Organización y Dirección General*, Bilbao: Deusto.

## **Os Modelos de Orientações Estratégica (MOES): uma adaptação do enfoque estratégico para o redesenho organizacional nas administrações públicas**

*Carles Ramió e Miquel Salvador*

A partir da segunda metade dos anos 90, enquanto se desenvolvia a discussão sobre que atividades deviam ser realizadas pelo setor público, muitas administrações atuavam em um contexto de programas de modernização em constante revisão e de planos estratégicos que se mantinham como referenciais. Paralelamente, e para dar resposta aos desafios que se delineavam em um contexto cada vez mais complexo e cambiante, muitas administrações optavam pela introdução de técnicas de gestão privadas, sem calcular suficientemente sua adequação e validade à realidade organizacional do setor público. Esta transferência quase mimética levou a fracassos e foi fonte de frustração em diversas áreas — por exemplo os planos de introduzir a administração por objetivos, as modificações nos mecanismos de orçamento ou o próprio planejamento estratégico.

Desta situação se desprendia uma falta de orientações claras que marcassem uma direção de como se delinear o desenvolvimento organizacional das administrações públicas, para responder às transformações que se produziam tanto em sua missão como em seus objetivos.

A ausência de critérios orientadores não era obstáculo, sem dúvida, para iniciar modificações pontuais em diversos âmbitos da organização — como a introdução de técnicas de gestão privada. Estas transformações pretendiam solucionar problemas concretos que, diagnosticados tardiamente, requeriam uma atuação acelerada. Traçadas sem uma visão integral da organização, não era estranho que as modificações desenhadas se chocassem com a cultura ou com as dinâmicas de funcionamento das organizações públicas e, em muitas ocasiões, não chegassem a ser implementadas efetivamente.

Deste diagnóstico da situação se conclui que, além das mudanças incrementais, o desenvolvimento de uma verdadeira capacidade de resposta, no âmbito das organizações públicas, requer uma reflexão estratégica que conecte o âmbito organizacional e as técnicas que este utiliza à missão e os objetivos da administração. Ainda que esta reflexão já apareça na teoria do planejamento estratégico, em poucas ocasiões, se converteu em uma realidade efetiva, sendo uma de suas causas a ausência de um marco específico de reflexão que apóie este âmbito da administração estratégica. A partir da constatação de ambos os processos, e através da consideração de diversos casos aplicados, desenvolvidos pelos autores do artigo se definem os Modelos de Orientação Estratégica (MOEs).

Carles Ramió  
Miquel Salvador  
son profesores:  
de ciencias  
políticas y de  
administración  
de la  
Universitat  
Ponpeu Fabra.

Contato:  
[carles.ramió@cpis.upf.es](mailto:carles.ramió@cpis.upf.es)  
[miquel.salvador@cpis.upf.es](mailto:miquel.salvador@cpis.upf.es)

## **Los Modelos de Orientación Estratégica (MOES): una adaptación del enfoque estratégico para el rediseño organizativo en las administraciones públicas**

*Carles Ramió y Miquel Salvador*

A partir de la segunda mitad de los años 90, y mientras se desarrollaba la discusión sobre qué actividades deben ser realizadas desde el sector público, muchas administraciones se movían en un contexto de programas de modernización en constante revisión y de planes estratégicos que se mantenían como referencias. Paralelamente, y para dar respuesta a los retos que planteaban un entorno cada vez más complejo y cambiante, muchas administraciones optaban por la introducción de técnicas de gestión privadas, sin sopesar suficientemente su adecuación y validez a la realidad organizativa del sector público. Esta traslación casi mimética llevó a fracasos y fue fuente de frustración en diversas áreas — por ejemplo los intentos de introducir la dirección por objetivos, las modificaciones en los mecanismos de presupuestación o la propia planificación estratégica.

De esta situación se desprendía una falta de orientaciones claras que marcasen una dirección hacia donde plantear el desarrollo organizativo de las administraciones públicas para dar respuesta a los cambios que se producían tanto en su misión como en sus objetivos.

La ausencia de criterios orientadores no era obstáculo, sin embargo, para iniciar modificaciones puntuales en diversos ámbitos la organización — como la introducción de técnicas de gestión privada. Estas transformaciones pretendían solucionar problemas concretos que, diagnosticados tardíamente, requerían de una actuación acelerada. Planteadas sin una visión integral de la organización, no era extraño que las modificaciones diseñadas chocasen con la cultura o las dinámicas de funcionamiento de las organizaciones públicas y, en muchas ocasiones, no llegasen a implementarse efectivamente.

De este diagnóstico de situación se deriva que, más allá de cambios incrementales, el desarrollo de una verdadera capacidad de respuesta en el ámbito de las organizaciones públicas requiere de una reflexión estratégica que conecte el ámbito organizativo y las técnicas que éste utiliza, con la misión y los objetivos de la administración. Aunque esta reflexión ya a parece en la teoría de la planificación estratégica, en pocas ocasiones se ha convertido en una realidad efectiva, siendo una de sus causas la ausencia de un marco específico de reflexión que apoye este ámbito de la dirección estratégica. A partir de la constatación de ambos procesos, y a través de la consideración de diversos casos aplicados, desarrollados por los autores del artículo, se definen los Modelos de Orientación Estratégica (MOES).

### **The Models of Strategic Orientations (MOES): an adaptation of the strategic approach for the organizational redesign in the public administrations**

*Carles Ramió and Miquel Salvador*

From the second half of years 90, and while the quarrel was developed about which activities had to be carried through in the public sector, many administrations moved in a context of modernization programs in constant review and strategic plans that kept as references. Parallel, and to give a reply to the challenges that were delineated the in a complex and changeable context, many administrations opted to the introduction of techniques of private organizations, without figuring out sufficiently its adequacy and validity to the organizational reality in the public sector. This almost mimetic tranference took the failures and was source of frustration in many areas — for example the intentions to introduce the management for objectives, the modifications in the budget mechanisms or the proper strategic planning.

In this situation there is a lack of clear orientations that marked a route to delineate the organizational development of the public administrations, to give a reply to the changes that were produced in its mission and objectives.

The absence of orienting criteria was not an obstacle, undoubtedly, to initiate modifications in many scopes of the organization — as the introduction of techniques of private administration. These changes intended to solve the concrete problems that, diagnosed lately, required a sped up performance. Traced without an integral vision of the organization, it was not strange that the modifications shocked with the culture or the dynamic of functioning of the public organizations and, in many occasions, they effectively were not implemented.

From the diagnosis of the situation it was deduced that, beyond the incremental changes, the development of a true capacity of reply, in the scope of the public organizations, requires a strategic reflection that connects the organizational scope and the techniques to the mission and the objectives of the management. Although this reflection appears in the theory of the strategic planning, in few occasions, it was converted into a reality effective, being one of its causes the absence of a specific landmark of reflection that supported this scope of the strategic management. From the observation of both processes, and through the consideration of diverse applied cases, developed by the el author of the article, the Models of Strategic Orientations (*MOEs*) were defined.



A *Revista do Serviço Público* é uma publicação da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, voltada para a divulgação e debate de temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental. Procurando o aprimoramento permanente da revista, tanto no seu conteúdo quanto na apresentação gráfica, pedimos aos nossos colaboradores a observação das normas abaixo descritas.

### Normas para os colaboradores

1. Os artigos, sempre inéditos no Brasil, devem conter em torno de 25 laudas de 20 linhas de 70 toques.
2. Os originais devem ser encaminhados ao editor, em arquivo digital, em programa de uso universal e enviados para [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br). Usar apenas as formatações-padrão.
3. Cada artigo deve vir acompanhado de um resumo analítico em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado.
4. Na primeira página do artigo, deve constar informação sobre formação e vinculação institucional do autor (em até duas linhas).
5. Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do artigo, e não ao pé da página. Notas e referências, sendo o caso, devem vir devidamente numeradas.
6. Além de artigos, a revista receberá comunicações, notas informativas, notícias e relatórios conclusivos de pesquisas em desenvolvimento, com até 15 laudas. Resenhas de livros, em torno de 4 laudas, devem conter uma apresentação sucinta da obra e eventuais comentários que situem o leitor na discussão.
7. Os trabalhos que se adequarem à linha temática da revista serão apreciados pelo conselho editorial, que decidirá sobre a publicação com base em pareceres de consultores *ad hoc*.
8. Os originais enviados à *Revista do Serviço Público* não serão devolvidos. A revista compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

### Convite a resenhadores

A *Revista do Serviço Público* convida todos os interessados em remeter resenhas de trabalhos publicados no Brasil e no exterior sobre Estado, administração pública e gestão governamental.

As resenhas devem ser originais e não exceder a cinco laudas datilografadas em espaço duplo com 20 linhas de 70 toques, e devem apresentar de modo sucinto a obra, com comentários que situem o leitor na discussão apresentada.

As resenhas devem ser enviadas em português, sem notas de rodapé, contendo o título completo e subtítulo do livro, nome completo do autor, local de publicação, editora e ano de publicação, bem como uma breve informação sobre a formação e vinculação institucional do resenhador (em até duas linhas), acompanhadas do respectivo disquete.

### Nota aos editores

Pedimos encaminhar à *Revista do Serviço Público* exemplares de livros publicados, a fim de serem resenhados. Os resenhadores interessados receberão cópias dos livros enviados.

- 20 *Metodologia para medir a satisfação do usuário no Canadá: desfazendo mitos e redesenhando roteiros*  
Geoff Dinsdale & D. Brian Marson  
Faye Schmidt & Teresa Strickland — 2000
- 19 *Experiências de Avaliação de Desempenho na Administração Pública Federal*  
Pesquisa ENAP — 2000
- 18 *Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público*  
Zairo B. Cheibub & Richard M. Locke — 1999
- 17 *Gerenciando a alta administração pública: uma pesquisa em países da OCDE*  
Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico — 1999
- 16 *Flexibilidade na gestão de pessoal da administração pública*  
OCDE — Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico — 1998
- 15 *O processo decisório da reforma tributária e da previdência social*  
Marcus André de Melo & Sérgio Azevedo — 1998
- 14 *Gerência de recursos humanos no setor público: lições da reforma em países desenvolvidos*  
Barbara Nunberg — 1997
- 13 *Reforma do Estado no setor de saúde: os casos da Catalunha, Canadá, Reino Unido e Estados Unidos*  
Samuel Husenman & Emili Sullà e outros — 1997
- 12 *Normas de conduta para a vida pública*  
Lord Nolan — 1997
- 11 *A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação*  
Pedro César Lima de Farias — 1997
- 10 *O Impacto do modelo gerencial na administração pública*  
Fernando Luiz Abrucio — 1997
- 9 *Progressos recentes no financiamento da previdência social na América Latina*  
Manfred Nitsch & Helmut Schwarzer — 1996
- 8 *Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil*  
Luciano Martins — 1997
- 7 *Reforma do Estado*  
Evandro Ferreira Vasconcelos e outros — 1994
- 6 *Planejamento e orçamento*  
Fábio Chaves Holanda e outros — 1994

- 5 *Recursos humanos no setor público*  
Marcelo Viana Estevão de Moraes e outros — 1994
- 4 *A questão social no Brasil*  
Marcos Torres de Oliveira e outros — 1994
- 3 *Gestão municipal e revisão constitucional*  
Luíza Erundina de Souza e outros — 1993
- 2 *Cultura e memória na Administração Pública brasileira*  
Iveraldo Lucena e outros — 1993
- 1 *Gestão de recursos humanos, relações de trabalho e direitos sociais dos servidores públicos*  
Técnicos da ENAP e colaboradores — 1993

- 44 *Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento*  
Fabiano Garcia Core — outubro 2001
- 43 *Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão governamental: avaliação de sua contribuição para políticas públicas e trajetória profissional*  
Zairo B. Chaibub e Wânia Amélia Belchior Mesquita — agosto 2001
- 42 *Experiências internacionais voltadas para a satisfação dos usuários-cidadãos com os serviços públicos*  
Pesquisa ENAP — maio 2001
- 41 *Gestão de custos no setor público*  
Pesquisa ENAP — março 2001
- 40 *Entre o público e o privado: O modelo de gestão de resíduos sólidos adotado pela SLU de Belo Horizonte*  
José Wanderley Novato Silva e Allan Claudius Queiroz Barbosa — fevereiro 2001
- 39 *A percepção das chefias sobre a capacitação nos cursos da ENAP*  
Pesquisa ENAP — dezembro 2000
- 38 *Perfil dos dirigentes de recursos humanos na Administração Pública Federal*  
Pesquisa ENAP — novembro 2000
- 37 *Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem*  
Peter Pfeiffer — outubro 2000
- 36 *Relatório de avaliação do curso Elaboração de indicadores de desempenho institucional*  
Pesquisa ENAP — outubro 2000
- 35 *Modelo para informatização das administrações públicas municipais*  
Maria José Ferreira Foregatto Margarido — agosto 2000
- 34 *Perfil dos gestores de recursos humanos da Administração Pública Federal*  
Pesquisa ENAP — agosto 2000
- 33 *A imanência do planejamento e da gestão: a experiência de Curitiba*  
Luiz Carlos de Oliveira Cecílio, Carlos Homero Giacomini & Miguel Ostojá Roguski — agosto 1999
- 32 *Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — novembro 1998

- 31** *Custos no serviço público*  
Marcos Alonso Nunes — outubro 1998
- 30** *Demissão por insuficiência de desempenho na reforma gerencial: avanços e desafios*  
Marianne Nassuno — setembro 1998
- 29** *Reforma da previdência: negociações entre os poderes Legislativo e Executivo*  
Marcelo James Vasconcelos Coutinho — agosto 1998
- 28** *Diagnóstico da situação da mulher na Administração Pública Federal*  
Franco César Bernardes, Marcelo Gameiro de Moura & Marco Antônio de Castilhos Acco — julho 1998
- 27** *Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses*  
Francisco Gaetani — junho 1998
- 26** *Análise de macroprocessos na Secretaria de Recursos Humanos do MARE: uma abordagem sistêmica*  
Marcelo de Matos Ramos — maio 1998
- 25** *Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro*  
Carlos César Pimenta — abril 1998
- 24** *Reconstruindo um novo Estado na América Latina*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — março 1998
- 23** *Reforma administrativa e direito adquirido*  
Paulo Modesto — fevereiro 1998
- 22** *Utilizando a internet na administração pública*  
Cláudio Seiji Sato — dezembro 1997
- 21** *Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural*  
Tereza Cristina Cotta — novembro 1997
- 20** *A reforma administrativa francesa: da crise da função pública a uma nova racionalidade da ação coletiva, uma difícil transição*  
Valdei Araújo — outubro 1997
- 19** *Formação e capacitação na construção de um novo Estado*  
Evelyn Levy — setembro 1997
- 18** *Agências Executivas: estratégias de reforma administrativa*  
Marcos Alonso Nunes — agosto 1997
- 17** *Controle interno e paradigma gerencial*  
Sheila Maria Reis Ribeiro — julho 1997

- 16 *Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo americano orientadas para o desempenho e resultados*  
Bianor Scelza Cavalcanti & Roberto Bevilacqua Otero — junho 1997
- 15 *Cidadania e Res publica: a emergência dos direitos republicanos*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — maio 1997
- 14 *Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão*  
Francisco Gaetani — abril 1997
- 13 *As escolas e institutos de administração pública na América Latina diante da crise do Estado*  
Enrique Saravia — março 1997
- 12 *A modernização do Estado: as lições de uma experiência*  
Serge Vallemont — dezembro 1996
- 11 *Governabilidade, governança e capacidade governativa*  
Maria Helena de Castro Santos — dezembro 1996
- 10 *Qual Estado?*  
Mário Cesar Flores — novembro 1996
- 9 *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — outubro 1996
- 8 *Desempenho e controle na reforma administrativa*  
Simon Schwartzman — setembro 1996
- 7 *Brasil século XXI — A construção de um Estado eficaz*  
Virginio Augusto Ferreira Coutinho &  
Maria Teresa Oliva Silveira Campos — agosto 1996
- 6 *A tecnologia da informação na reforma do Estado*  
Ricardo Adolfo de Campos Saur — julho 1996
- 5 *Reforma administrativa e direito adquirido ao regime da função pública*  
Paulo Modesto — outubro 1995
- 4 *Estado, aparelho do Estado e sociedade civil*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — outubro 1995
- 3 *Reflexões sobre a proposta da reforma do Estado brasileiro*  
Gleisi Heisler Neves — outubro 1995
- 2 *A questão da estabilidade do serviço público no Brasil: perspectivas de flexibilização*  
Érica Máximo Machado & Lícia Maria Umbelino — julho 1995
- 1 *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — maio 1995

## Solicitação de publicações

Nome/Instituição: \_\_\_\_\_

CPF/CNPJ: \_\_\_\_\_

Endereço: \_\_\_\_\_

Cidade: \_\_\_\_\_ UF: \_\_\_\_\_ CEP: \_\_\_\_\_

Telefone: \_\_\_\_\_ Fax: \_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_

### Cartão de assinatura da RSP

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

Ano 53 - 2002

Número avulso: R\$ 12,00 Edição nº \_\_\_\_\_

Exemplar avulso anterior a 1997: R\$ 8,00

### Cadernos ENAP

4  5  6  7  8  9  10  11  12

13  14  15  16  17  18  20

Preço unitário: R\$ 10,00

### Texto para discussão

1  2  3  4  5  6  7  8  9  10

11  12  13  14  15  16  17  18  19  20

21  22  23  24  25  26  27  28  29  30

31  32  33  34  35  36  37  38  39  40

41  42  43  44

Números 1 ao 5: R\$ 3,00

A partir do número 6: R\$ 5,00

### Forma de pagamento *ver orientação no verso*

Cheque nominal  Ordem de pagamento  Nota de empenho



## Forma de pagamento

- Cheque nominal à ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública.
- Ordem de pagamento (anexar cópia do comprovante de depósito) em nome da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, através do Banco do Brasil S/A, Agência Ministério da Fazenda 3602-1, Conta Corrente: 170500-8 Depósito identificado (código - dv) finalidade: 11470211401002-2.
- Nota de empenho em nome da ENAP Escola Nacional de Administração Pública (anexar original). (UG:114702, Gestão: 11401).

ENAP Escola Nacional de Administração Pública  
Diretoria de Informação e Conhecimento em Gestão  
SAIS — Área 2-A  
70610-900 — Brasília, DF  
Tel: (61) 445 7096 / 445 7102 — Fax: (61) 445 7178  
CNPJ: 00 627 612 / 0001-09  
Site: [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)  
E-mail: [publicacoes@enap.gov.br](mailto:publicacoes@enap.gov.br)