

Reseñas

.....
Un Estado más efectivo: Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje. Reporte de economía y desarrollo 2015, Bogotá, Corporación Andina de Fomento (CAF), Banco de Desarrollo de América Latina, 2015, 242 pp.

Por Mauricio I. Dussauge Laguna, profesor-investigador del CIDE

El reciente reporte *Un Estado más efectivo*, producido por una importante institución de la banca de desarrollo latinoamericana, resulta interesante y muy bien hecho, aunque también (por lo menos desde la perspectiva de este reseñista) contiene limitaciones importantes. El estudio es muy completo, bien investigado, bien presentado, oportuno. Está lleno de datos, comparaciones e ideas provocadoras. Además, como lo indica su subtítulo, el reporte toca una de las discusiones actuales más importantes de la administración pública, las políticas públicas y la ciencia política: las capacidades del Estado.

El reporte se divide en cinco capítulos. El primero, “¿Qué entendemos por capacidades del Estado?”, ofrece un muy buen recuento de la literatura académica y de las discusiones teóricas sobre este tema. Es, sin duda, uno de los más sólidos, con gran potencial para ser usado en discusiones futuras. El segundo capítulo, “La burocracia en América Latina: competencia, motivación e incentivos”, presenta algunos datos originales sobre las administraciones y los administradores públicos. Asimismo, ofrece una síntesis adecuada aunque discutible en torno a la forma en que los pagos por desempeño pueden resultar una herramienta útil para fortalecer la motivación de los servidores públicos de la región. El tercer capítulo, “Compras públicas: autonomía versus control”, presenta una completa revisión de los esque-

mas teóricos y de los regímenes existentes para la gestión de las adquisiciones públicas. El cuarto capítulo, “El poder de la participación ciudadana”, analiza con detalle y de manera interesante diversos temas, desde la producción de información pública hasta los niveles de participación ciudadana. Finalmente, el capítulo cinco, “Políticas públicas, aprendizaje y gestión”, presenta una completa reflexión en torno a los ejercicios de evaluación y, sobre todo, respecto de sus aportaciones para los procesos decisionales y, más ampliamente, el aprendizaje institucional. En síntesis, es un estudio que regionalmente habrá de convertirse en referencia central para las discusiones académicas y para aquellas de corte más práctico.

Sin embargo, el reporte probablemente hubiera sido más sólido si partiera de una visión un poco más amplia, acaso menos tradicional, de lo que debería ser el Estado latinoamericano del futuro. El tema se presta, por supuesto, a muy amplios debates, pero las discusiones contemporáneas sobre administración pública ofrecen algunas pistas que quizá podrían haber tenido más eco en el texto. Se echa de menos, por ejemplo, una discusión más o menos vinculada al concepto de gobernanza, que supone gobiernos que no sólo actúan como autoridad, sino como socios de otros actores sociales y privados, como activadores de voluntades, como orquestadores de capacidades y, en última instancia, como gestores de redes enfocadas en atender y resolver problemas públicos con elementos que superan el ámbito gubernamental. Asimismo, la ausencia del tema de la regulación resulta sorprendente: en muchos sentidos el Estado contemporáneo es un Estado regulador, encargado de establecer (por medio de instituciones gubernamentales o autoridades independientes) nuevas reglas, estándares y criterios en los mercados privatizados (telecomunicaciones, energía); en los temas de riesgo (alimentos, fármacos), en áreas críticas para la operación económica (mercados financieros, competencia), e incluso en ámbitos que tradicionalmente no se han pensado desde una perspectiva regulatoria (educación, contenidos televisivos). Por último, tal vez habría sido útil complementar la discusión de las capacidades más básicas del Estado (personal, condiciones para el diseño e implementación de políticas públicas), con las capacidades que deberían desarrollarse en el futuro próximo para afrontar nuevos retos, transformaciones globales o internacionales y problemas crecientemente complejos (cambio climático, infraestructura de las megalópolis, tendencias demográficas, por citar algunos).

Hay también algunas cuestiones discutibles en los diversos capítulos del reporte. En el segundo capítulo, por ejemplo, sorprende el amplio espacio dedicado a discutir el tema de pago por desempeño, que de acuerdo con la experiencia internacional acumulada (como de hecho el mismo reporte lo apunta) ha tenido muy pero muy poco éxito en el ámbito público. Otros temas, como la organización del trabajo, la gestión de carreras individuales o el liderazgo probablemente hubieran dado más luz sobre lo que hace falta en las burocracias públicas de la región. El capítulo sobre compras públicas atinadamente muestra que ésta es un área clave para los gobiernos de la región; sin embargo, pareciera de pronto que pone mucho énfasis en la falta de voluntad o la corrupción como fuentes de los problemas en la materia, y no tanto en que regularmente no existen las capacidades de diseño y gestión de contratos adecuadas en las organizaciones públicas latinoamericanas. En el capítulo de participación ciudadana también parece predominar una visión un tanto anticuada de la participación ciudadana como denuncia o crítica permanente. Aun cuando lo anterior es indispensable para el desarrollo democrático de nuestros países y la consolidación de la rendición de cuentas como principio fundamental de la tarea de gobernar, la discusión podría haberse enriquecido con temas que han ganado presencia en todo el mundo: cocreación, codiseño, coproducción, es decir instancias de participación que implican ciudadanos más propositivos que reactivos. Finalmente, el capítulo cinco podría haber incluido un análisis más ambicioso del tema del aprendizaje institucional, pensando no sólo en el uso de los hallazgos de las evaluaciones de impacto, sino también en cómo fortalecer las capacidades gubernamentales para aprender de los desarrollos de política pública internacionales (buenas prácticas, reformas institucionales, innovaciones).

Resulta obviamente injusto criticar un texto por los temas que uno hubiera querido encontrar tras haber leído el título. En este sentido, es importante reiterar que *Un Estado más efectivo* sin duda cumple con sus objetivos generales y contribuye a la discusión sobre qué capacidades estatales fortalecer, en qué temas y por medio de qué herramientas. Por otra parte, como cualquier otro esfuerzo intelectual que no sólo busca discutir temas centrales desde una perspectiva académica, sino con miras a influir en los debates públicos y las prácticas administrativas, el libro tiene limitaciones como las que aquí se han señalado. En cualquier

caso, su aportación más importante es reanimar, con datos, ejemplos e ideas, una indispensable e impostergable discusión sobre cómo seguir construyendo las capacidades básicas, institucionales, gerenciales y analíticas de nuestros Estados latinoamericanos.