

## *Introducción*

Este libro trata sobre el buen gobierno en los países en vías de desarrollo. En realidad, conocemos mucho más acerca del *mal* gobierno en estos lugares y los casos sobre el particular son ya una letanía familiar. Según estos relatos, los funcionarios del estado y sus trabajadores persiguen sus propios intereses privados en lugar de afanarse en el bienestar público. Los gobiernos comprometen demasiado dinero en gastos y alquileres. El clientelismo campa a sus anchas, con trabajadores que son contratados y despedidos en función de la relación de parentesco o de lealtad política en lugar de por méritos propios. Los trabajadores están escasamente capacitados y reciben muy poca formación en el puesto de trabajo. Programas y normas de actuación mal concebidos generan miles de oportunidades para el soborno, el tráfico de influencias y otras formas de conducta ilícita. A todo esto se le suma la decepcionante incapacidad de muchos gobiernos para prestar buenos servicios públicos y para lidiar con los continuos problemas de corrupción, pobreza y mala gestión macroeconómica. En el intento de explicar esta triste situación, economistas y politólogos han descrito con profusión de detalles el mal comportamiento y lo han utilizado para cimentar la teoría.

Esta experiencia lamentable y el material publicado que intenta explicarla, han dado lugar al grueso del asesoramiento actual ofrecido por instituciones de donantes bilaterales y multilaterales, gobiernos en Norteamérica y Europa Occidental e incluso pequeñas organizaciones de ayuda no gubernamentales (ONG). Gran parte de este asesoramiento se dirige a limitar el "daño" que el sector público puede causar en países en vías de desarrollo y se clasifica en tres categorías: (1) reducir el tamaño de la administración deshaciéndose de los trabajadores "superfluos", subcontratando servicios, privatizando y descentralizando; (2) acabar con los programas y normas de actuación que, sin proponérselo, facilitan oportunidades para que los burócratas ejerzan influencias indebidas y los ciudadanos les sobornen, como por ejemplo las licencias de importación y exportación, la concesión de créditos subvencionados y otras aportaciones a la industria y la agricultura, así como la compra subvencionada de ciertos productos; y (3) supeditar a las agencias estatales y a sus directores y trabajadores a presiones e incentivos para el desempeño inspirados en el mercado, como por ejemplo exponerles a los deseos y al descontento de los usuarios.

Denomino a la literatura en la que se basa el asesoramiento, línea convencional de pensamiento del desarrollo, y a los encargados de prestar el asesoramiento, comunidad de donantes mayoritaria. Quiero evitar conscientemente los términos *neoliberal* o *Consenso de Washington* porque las opiniones resumidas más arriba, o cierta parte de ellas, son defendidas por un conjunto mayor y más dispar de observadores y profesionales de lo que esos conceptos implican. Por ejemplo, tanto los neoliberales como sus ardientes críticos, como las ONG, consideran que el estado en los países en vías de desarrollo es demasiado poderoso y autoritario, y que ciertas de sus funciones estarían mejor desempeñadas o controladas por entidades privadas, entre ellas las ONG. De nuevo, tanto los defensores como los críticos de la intervención estatal ponen de manifiesto la importancia de los incentivos, la presión y la voz del usuario para mejorar el ejercicio del gobierno. Y un buen

número de profesionales del desarrollo que se desenvuelven a gusto en el lenguaje y los conceptos de la comunidad de desarrollo mayoritaria no son conscientes del material que ha dado lugar a estos puntos de vista y, si se les pregunta, no están de acuerdo con él. Sin embargo, el antedicho conjunto de ideas sobre las causas de esta actuación insuficiente y sobre cómo mejorarla influye profundamente el modo en el que los profesionales del desarrollo interpretan lo que ven, redactan informes y ofrecen asesoramiento.

Las explicaciones señaladas anteriormente acerca de la pobre actuación de los gobiernos de los países en vías de desarrollo, aunque en cierto modo correctas, se han traducido en un asesoramiento sistemáticamente viciado dirigido a mejorarla. Los vicios se pueden separar en las siguientes categorías.

En primer lugar, la comunidad mayoritaria de donantes acude a una literatura que ha examinado principalmente el *mal* desempeño para informarse sobre la reforma del sector público. Esta literatura nos ha permitido comprender por qué la administración funciona en muchos casos tan mal y sin embargo no nos explica con tanta agudeza y profusión de datos las condiciones en las que los estados desempeñan bien su cometido, lo que significa que los países y los expertos que les aconsejan disponen de pocos modelos de buen gobierno que estén basados en las propias experiencias de estos países.

En segundo lugar, y en la medida en que la comunidad mayoritaria del desarrollo ha demostrado últimamente más interés en analizar el buen desempeño y las "mejores prácticas", ha puesto tal vez demasiado el acento en recomendar que los países en vías de desarrollo importen ideas y prácticas de los países ya industrializados o de algunos de los países más recientemente industrializados, sobre todo de Asia oriental. Los mejores en cuanto al asesoramiento sobre gestión pública se refiere son Australia, Nueva Zelanda, Gran Bretaña y, en menor medida, Estados Unidos (la denominada Nueva Gestión Pública o administrativismo); los modelos de las mejores prácticas en política macroeconómica y estrategias de desarrollo son, como todo el mundo sabe, los países de Asia oriental. Aproximarse al tema de este modo lleva a menudo a interpretaciones incorrectas de por qué los gobiernos de los países en vías de desarrollo ejercen bien su cometido, como muestran los ejemplos que se presentan más adelante y a lo largo del presente libro, o ignoran por completo prácticas de buen desempeño que no encajan en el molde.

En tercer lugar, el material publicado sobre desarrollo opta por etiquetar países enteros (o grupos de ellos) como buenos o malos en sus resultados. Esta costumbre proviene de la incontenible preocupación que en los años ochenta existía en la esfera del desarrollo por los graves problemas en el plano macroeconómico, así como de la literatura de los "modelos nacionales" en el campo de la política comparativa y la economía política internacional. Pero es difícil dedicarse a caracterizar, como promedio, a un país entero como bueno o malo, y, al mismo tiempo, sentir curiosidad por las variaciones entre experiencias buenas y malas y los ejemplos que se pueden extraer de ellas. Por este motivo, la comunidad de donantes no es muy ducha en mostrar y explicar desarrollos prometedores en el seno de países que, de promedio, no obtienen buenos resultados, o agencias gubernamentales con una buena hoja de servicios, al contrario que otras en el mismo país. Así, al dar consejo a los países con malos resultados, los donantes prefieren hablarles de las prácticas que se dan en otros países con buenos resultados y les incitan a imitarles.

Un buen ejemplo es el conjunto de estudios que explican por qué Latinoamérica no hizo lo mismo que Asia, para a continuación aconsejar a Latinoamérica que se parezca más a Asia oriental. Una reciente publicación del Banco Mundial en la que se critican los "estados populistas" Latinoamericanos, por ejemplo, declara que "muy poco se sabe acerca del proceso que lleve al cambio institucional masivo" en Latinoamérica (Burki y Edwards 1996:2.7). En lo que se refiere al mercado laboral y a la política de empleo, sugiere analizar "las lecciones del éxito de Asia oriental"; con respecto a las ideas sobre cómo crear "una administración pública moderna", aconseja fijarse en las "eficaces meritocracias" de Asia oriental (págs. 23, 26). Una vez que el país consigue el sello del visto bueno (o malo), los observadores interpretan la mayor parte de los que sucede en él a través de ese prisma particular. Por ejemplo, mientras Italia fue legendaria durante muchos años por su corrupción y falta de estabilidad política, permanecieron ocultos hasta hace poco avances significativos en el dinamismo institucional, la estabilidad y la confianza entre los principales actores en el ámbito regional (Locke 1995:capítulo 1).

En cuarto lugar, la comunidad mayoritaria del desarrollo filtra a menudo lo que ve a través del prisma de una firme creencia en la superioridad del mecanismo del mercado para resolver la mayoría de los problemas de gobierno, estancamiento económico y pobreza, lo que crea una propensión a tergiversar el concepto de buen rendimiento, siendo el clásico ejemplo los casos de próspero crecimiento de los países de Asia oriental. Hasta la publicación por parte del Banco Mundial de *The East Asian Miracle* en 1993, la comunidad de donantes atribuía estos éxitos a la mínima intervención de los gobiernos en el mercado, a pesar de existir considerables indicios en contra. Se trataba de gobiernos que utilizaban instrumentos políticos altamente intervencionistas, todos ellos considerados erróneos por la comunidad de donantes: subvencionaban créditos a la agricultura y a la industria, fijaban precios claves y decían a las empresas lo que debían producir. A lo largo del libro revelaremos otros ejemplos de la falta de atención de la comunidad del desarrollo a los indicios para interpretar el éxito.

Quinto, muchas de las opiniones actuales sobre las raíces de los malos resultados en los países en vías de desarrollo simplemente ignoran y a veces se contradicen con un número nada desdeñable de indicios sobre las causas del mayor rendimiento en grandes empresas de países industrializados. Esta evidencia, que se basa parcialmente en estudios de empresas con un alto índice de productividad, aparece en recientes investigaciones sobre rendimiento industrial y transformación del lugar de trabajo, en un antiguo material publicado sobre la sociología de las organizaciones e incluso en artículos de prensa no especializada sobre la reestructuración del sector privado. Denominaré a este conjunto de investigación y asesoramiento la literatura del rendimiento industrial y transformación del lugar de trabajo (en adelante, IPWT). Aunque las primeras investigaciones sobre la materia se referían principalmente a empresas manufactureras, se han extraído muchas de las mismas conclusiones de los últimos estudios realizados en compañías de servicios. A pesar de que ponen el acento en empresas privadas en lugar de en organismos públicos, gran parte de los hallazgos del IPWT se aplican ahora al sector público de los países industrializados.

Los investigadores del IPWT han señalado la importancia de la dedicación del trabajador

a su puesto de trabajo para, entre otras cosas, explicar los aumentos en la productividad y otras mejoras del rendimiento, lo que ha originado que las empresas más competitivas presten una gran atención, incluso cuando reducen su tamaño, a un conjunto de prácticas innovadoras que han aumentado la dedicación del trabajador. Entre ellas están lo que ahora se conoce popularmente como participación del trabajador y equipos de trabajo autogestionados, el dominio de múltiples habilidades y tareas por parte del trabajador y producción flexible o "especializada". Casi todas estas innovaciones suponen una mayor autonomía y discrecionalidad del trabajador, una cooperación más estrecha entre la dirección y la mano de obra y una mayor confianza entre los trabajadores (o empresas) y los clientes, así como entre los trabajadores y la directiva. La mayoría de estas prácticas se divulgaron como resultado de un exhaustivo estudio sobre la llamada producción "magra" japonesa (*lean production*), esta gran investigación dio como resultado modelos fundados en los que basarse para cambiar la gestión y las prácticas en las organizaciones.

Al analizar las prácticas administrativas y asesorar sobre su reforma, la comunidad mayoritaria del desarrollo ha demostrado increíblemente poco interés en el asunto de la dedicación del trabajador al puesto de trabajo. Guiada por una casi religiosa creencia en el interés personal como explicación del comportamiento humano –lo que Charles Sabel acertadamente llama "la ciencia de la desconfianza"– la atención de la literatura del desarrollo se ha centrado exclusivamente en la *ausencia* de compromiso del trabajador. Mientras que los estudios del IPWT tratan de interpretar los tipos de normas sociales y culturas organizativas que fomentan la dedicación entre los trabajadores, la comunidad de donantes parte de la suposición de que los funcionarios públicos sólo buscan el interés propio y el renombre y están sujetos a sobornos mientras no se pruebe lo contrario. Mientras que la literatura del IPWT aconseja más autonomía y discreción para el trabajador para obtener un mejor rendimiento, la comunidad del desarrollo receta justo lo contrario –a saber, reducir la discreción de los funcionarios públicos y, por tanto, sus oportunidades de tener un comportamiento ilícito. Mientras que la reducción del tamaño es sólo una de las muchas medidas utilizadas por las empresas en reestructuración para aumentar la productividad y los beneficios, la comunidad de donantes ha puesto la mayor parte de su atención en reducir la administración sin poner en marcha las medidas necesarias para aumentar el rendimiento, todo ello a pesar de las manifiestas señales desde el sector privado de que sin medidas para reorganizar el trabajo de modo que aumente el compromiso del trabajador, la reducción de tamaño no se traduce en una mayor productividad y a menudo empeora el rendimiento.

En sexto lugar, y relacionado con lo anterior, la corriente actual sobre la reforma del sector público deposita una fe excesiva en las actuaciones del "usuario" o "cliente" de los servicios públicos. En un avance por lo demás loables, la comunidad del desarrollo considera en la actualidad la consulta con el cliente y la presión que éste ejerce –el ciudadano, el aldeano, las bases– como elementos clave para arreglar los problemas de la administración. Esta nueva fe se manifiesta de tres modos: la proliferación de investigaciones sobre preferencias y comportamiento del usuario, el verdadero interés en descentralizar la administración para que esté (entre otras cosas) más cerca del usuario, y el entusiasmo con el "asociacionismo" y la sociedad civil –sobre todo asociaciones de usuarios y otras ONG que piden cuentas a la administración o prestan ellas mismas servicios.

Este giro en la atención hacia los usuarios de servicios públicos y su entorno local representa una notable mejora sobre el periodo anterior de un casi completo desinterés por parte de los planificadores en las ideas o deseos de los ciudadanos. Concuera bastante con las conclusiones de los estudios del IPWT, que demuestran que las empresas de servicios más competitivas intentan ser más sensibles hacia los clientes y trabajar en estrecha relación con ellos. Pero los estudios del IPWT también prueban que la sensibilidad hacia el cliente requiere un contexto más amplio de relaciones de confianza entre los trabajadores comprometidos y sus clientes, lo que ha dado lugar a investigaciones sobre la clase de cambios en las condiciones del lugar de trabajo que permitan el desarrollo de relaciones de confianza y a su aplicación. Aunque la comunidad mayoritaria del desarrollo tiene ya tanto interés en el usuario como la comunidad del IPWT, ha mostrado sin embargo poco interés en el mayor escenario de confianza entre los trabajadores y el usuario que la participación éste requiere para mejorar el rendimiento.

En séptimo lugar, los investigadores y profesionales del IPWT han insistido en la necesidad de cambiar el sistema actual de relaciones entre la dirección y los trabajadores caracterizadas por la centralización y la delimitación precisa de tareas que ha predominado desde los años treinta en los Estados Unidos y en otros países occidentales. Este sistema, en el que una mano de obra enorme negociaba convenios colectivos con una dirección también de gran tamaño, funcionó bastante bien bajo el sistema de mediados del siglo XX de producción masiva y mercado estable de consumidores. El sistema ya no es compatible, sin embargo, con las exigencias de los mercados turbulentos, más globalizados y altamente competitivos de la actualidad. Las prácticas de alto rendimiento asociadas con la adaptación a estas nuevas condiciones dependen de una mayor comunicación entre el trabajador y la dirección sobre los problemas diarios, relaciones más cooperativas e informales entre las dos partes, mayor flexibilidad en la definición del puesto de trabajo y descentralización de la producción, la gestión y la supervisión. Por este motivo, los investigadores y profesionales del IPWT han participado en un profundo debate durante los últimos 10 años acerca de cómo cambiar un sistema de relaciones entre el trabajador y la dirección que ya no funciona.

La comunidad del desarrollo mayoritaria apenas ha apreciado la necesidad de esta clase de debate o investigación. Pero sus repetidas quejas sobre los sindicatos del sector público—de que las negociaciones estancadas entre la administración y sus sindicatos ha puesto en serio peligro reformas muy necesarias— sugieren que dicha negociación es ya una necesidad desesperada. Del mismo modo, los donantes internacionales no se han preocupado por el interesante papel que ellos, como instituciones regidas por terceros, podrían desempeñar en el fomento y la mediación de debates difíciles, así como en el apoyo de la investigación necesaria para afrontar este desafío con propiedad. En vez de eso, la comunidad de donantes ha presentado a los sindicatos del sector público y a las asociaciones profesionales como los villanos en las intentonas de reforma, sobre todo en los sectores sociales de salud y educación, que hay que evitar, burlar y socavar. Curiosamente, este vilipendio de las asociaciones de empleados del sector público ha sucedido en un momento en que la comunidad de donantes ha loado el resto de las formas de asociacionismo y sociedad civil, incluidas asociaciones de empresarios. Sin duda, las asociaciones de trabajadores y profesionales deberían encontrarse entre este conjunto de actores colectivos ahora alabado. Pero mientras la comunidad de desarrollo describe sistemáticamente las asociaciones de

empleados públicos como el colmo del interés propio, ve otras formas de asociacionismo – en una sorprendente falta de coherencia– como sanas expresiones del interés *público*. Esta situación presenta un cuadro sesgado, no sólo de las asociaciones de trabajadores, sino de lo que es necesario para lograr la reforma de los sectores con problemas.

Las asociaciones de trabajadores y profesionales del sector público han puesto trabas a las reformas en varias ocasiones y continúan haciéndolo, creando un serio problema para la mejora de la administración del estado. Pero también han presentado más oportunidades de actuación constructiva a favor del interés público de lo que sugiere su actual vilipendio. Por ejemplo, en un estudio de las respuestas de las asociaciones públicas latinoamericanas a las propuestas de reformas en la prestación de servicios sociales, Murillo observa que, a pesar de la "suposición común ... de que las asociaciones del sector público se oponían a estas reformas, sus respuestas fueron de diversa índole... [entre ellas] resistencia, cooperación, negociación e inacción" (1996:1). En sus investigaciones sobre los últimos avances significativos realizados en la gestión pública de las selvas de India, Joshi (más adelante) descubrió, para su sorpresa, que la asociación de trabajadores del sector público (*West Bengal Subordinate Forest Employees Association*) desempeñó un papel fundamental en la defensa y puesta en marcha de las reformas.

En un estudio de alto rendimiento en educación realizado por una autoridad municipal del noroeste de Brasil, Frankenhoff (más adelante) observó que los mejores profesores habían encabezado una larga campaña para promover estas reformas. Por otra parte, los que se oponían a la reforma no eran los de siempre –profesores y asociaciones de profesores– sino funcionarios públicos locales electos que no querían perder el poder de utilizar el nombramiento de profesores para practicar el clientelismo. Este hallazgo está en la línea de las conclusiones que se exponen en el próximo libro de Ames sobre política brasileña, sobre todo de sus análisis de gobernadores que, al tiempo que modernizaban, practicaban el clientelismo. Ames como ciertos gobernadores en el noroeste de Brasil –zona legendaria por ser una de las regiones con peores resultados globales en educación primaria– dedicaban sus medidas "modernizadoras" principalmente a ciertas iniciativas y agencias gubernamentales en los ámbitos de creación de presupuestos, planificación y desarrollo económico. Crearon estas agencias con la ayuda de los tecnócratas y las dotaron de un poder considerable, protegiéndolas de intromisiones clientelísticas. Para satisfacer su continua necesidad de repartir influencias, estos gobernadores apuntaron a los sectores sociales, sobre todo a la educación –los mismo sectores cuyos problemas se achacan a la actuación de asociaciones intransigentes del sector público. Aunque los políticos en contraposición a las asociaciones del sector público no constituyen explicaciones mutuamente excluyentes de las dificultades por las que atraviesa la reforma de los sectores sociales, el análisis de Ames plantea sin duda una explicación adicional importante que no guarda relación con las asociaciones públicas.

Los estudios que relatan experiencias positivas en las que participan asociaciones de trabajadores como los casos citados anteriormente son escasos y, por tanto, conocemos muy poco acerca de su dinámica, lo que supone una extraña falta de interés en la investigación de un tema tan importante para la mejora de resultados del sector público –investigación que podría impartir lecciones estratégicas para la reforma. Un aprendizaje de este tipo es muy necesario para superar el punto muerto –del mismo modo que la comunidad del IPWT,

ha relatado casos de cooperación entre la dirección y las asociaciones a finales del siglo XX en los sectores público y privado. Aunque en este libro sale a relucir un notable ejemplo de reforma guiada por profesionales del sector público (doctores y enfermeras del sistema de salud público) las asociaciones de trabajadores del sector público no son su tema principal; en su lugar, en libro pone el acento en los propios trabajadores: lo que piensan, cómo responden y lo que les hace entregarse a su trabajo.

El presente libro elabora un argumento para entender de otro modo la reforma del sector público y presenta algunos ejemplos sobre cómo asesorar inspirándose en casos que han dado buenos resultados. Al hacerlo, revela los planteamientos erróneos de parte del asesoramiento actual. El argumento se despliega a lo largo de un conjunto de cuatro casos, cada uno de los cuales constituye un capítulo del libro. Los casos se refieren a programas en diferentes sectores: salud preventiva rural, programas de creación de empleo, extensión agrícola y asistencia a pequeñas empresas. Los programas fueron realizados por una administración estatal en Brasil cuyo rendimiento cambió rápidamente de malo a bueno a mediados de los ochenta y han permanecido así hasta la fecha.

### La investigación

En la edición de 1991 de la revista londinense *Economist*, los redactores dedicaron tres páginas de un suplemento especial sobre Brasil a los extraordinarios logros de una de las administraciones estatales de la pobre región del noreste del país, Ceará. Con casi siete millones de habitantes en un área de 147.000 kilómetros cuadrados, Ceará es uno de los estados más pequeños de Brasil en términos de población, aunque no deja de ser más grande que un montón de países pequeños.

El relato del *Economist* contaba como el dinero comprometido por el estado para pagar a sus empleados consumía el 87 por ciento de los ingresos (65% es el límite constitucional) cuando un gobernador reformista recién elegido, Tasso Jereissati, asumió el control del gobierno en 1987 a la edad de 36. Había tan poco espacio para gastos de explotación al margen de la gestión de personal, inversión pública y pago de la deuda que los funcionarios llevaban tres meses sin recibir su sueldo. El nuevo gobernador pudo resolver la crisis con varias medidas audaces, entre ellas la recaudación de impuestos ya previstos, eliminando de las obligaciones de remuneración a 40.000 trabajadores "fantasmas" (de un total de 146.000 trabajadores), aminorando la indexación de los salarios al índice del coste de la vida (la inflación superaba el 20% mensual durante el periodo), e insistiendo en la contratación de nuevos empleados públicos sólo a través de oposiciones. Este conjunto de medidas redujo la cuota de los salarios en los ingresos totales de un 87 por ciento en 1987 a un 45 por ciento en 1991, todo ello en una época en que las transferencias federales estaban disminuyendo. Esto constituía el sueño de todo gobernador brasileño en la década de los ochenta, pero un sueño en vano para la mayoría. Igualmente es de resaltar, y así lo mencionó el artículo del *Economist*, que la nueva administración introdujo algunos programas magníficos e innovadores en salud preventiva, adquisiciones públicas de producciones de sectores informales y un gran programa de emergencia de creación de empleo y obras públicas. Este último conjunto de logros es la base de este libro.

Como señal de la gran trascendencia y dificultad política de estas reformas, Jereissati perdió el 90 de apoyo en la legislatura estatal al poco de iniciar su mandato. Sin embargo, su popularidad entre los votantes permaneció lo bastante alta como para que pudiera elegir a su sucesor (Ciro Gomes) cuando acabó su mandato, para posteriormente resultar reelegido cuatro años después. Tras las primeras reformas de Jereissati, el líder de su partido en el legislativo –también Ciro Gomes en aquel momento– narraba con frecuencia a quien le quería escuchar los abucheos que tuvo que soportar durante días cada vez que entraba a la Cámara. A pesar de estos reveses, los avances se mantuvieron durante los cuatro años de la administración de Ciro Gomes (1991-94), también un reformista, así como en la segunda administración de Jereissati, aún en marcha (1995-). Claramente, este conjunto de reformas representa una característica sorprendente, insólita entre las administraciones estatales del noroeste de Brasil. También es interesante hacer notar que, aunque apenas se destaca en los casos que nos relata Ceará, ninguna de estas reformas o programas podía atribuirse a la presencia o a presiones de un donante externo. De hecho, en único sector en el que los donantes tenían una presencia aceptable –el de la agricultura– no aparecía, curiosamente, en la lista de los logros de estos gobernadores.

Ambos gobernadores reformistas son acreedores del mérito de que la economía del estado creciese más durante los últimos años ochenta y primeros noventa que la del resto de la región del nordeste e incluso que la de las partes más desarrolladas de Brasil –durante un periodo en el que los índices de crecimiento de Brasil fueron bajos por lo general e incluso negativos. Mientras que la producción de la región del nordeste disminuyó en un promedio anual de un 0,04 por ciento durante el periodo 1987-93 y Brasil sólo creció a razón del 0,87 por ciento, Ceará alcanzó un índice de crecimiento del 3,4 por ciento. El *Economist* atribuyó el mejor registro de crecimiento a la política modernizadora y favorecedora de la actividad comercial de los nuevos dirigentes del estado, del mismo modo que lo hicieron otros artículos elogiosos que aparecieron en la prensa brasileña e internacional. Es de reseñar, sin embargo, que la tasa de crecimiento del estado fue bastante mayor en el periodo anterior, antes del acceso al cargo de los dos gobernadores. En cualquier caso, crecer más rápido que Brasil y el resto de la región del noreste en un periodo de estancamiento ya constituye un logro desacostumbrado para un gobierno de un estado pequeño en una región pobre y clientelística de un gran país.

A cualquiera que conociese Brasil, el caso de Ceará le resultaba sorprendente. Ceará y sus ocho estados vecinos pertenecen a la región más pobre del país, el noreste de Brasil, en la que un tercio de la población vive en la pobreza absoluta. Con una población de 45 millones y un área de 1,6 millones de kilómetros cuadrados, el noreste alberga casi un tercio de la población de Brasil. Este área es aproximadamente equivalente a Francia, Alemania y España juntos y su población es algo mayor que la de España. Al igual que las administraciones locales en la mayoría de las regiones que sufren de subdesarrollo crónico, los nueve estados del noroeste son de sobra conocidos por su manera clientelística de gobernar y por la consiguiente baja calidad de su administración pública. Se trata exactamente de la misma clase de administraciones que han alimentado la idea desesperada de los gobiernos con la que comenzaba este capítulo.

¿Cómo pudo una administración estatal que formaba parte de una región con un historial tan largo y constante de rendimiento mediocre hacerlo tan bien "de repente"? ¿Cómo se

pudo convertir, como relataban los reportajes, en un "modelo" de administración pública seguido por otros estados brasileños y otros países en Latinoamérica y celebrado por instituciones internacionales como el Banco Mundial? La cobertura de la prensa y la comunidad de desarrollo internacional atribuyó el éxito al liderazgo de los dos sucesivos gobernadores que pertenecían a un nuevo partido político de centro izquierda de élites urbanas modernizadoras, el partido Democrático Social Brasileño, que se formó a finales de los ochenta y continuó hasta ganar las elecciones presidenciales en 1994. A pesar de la importancia de estos dirigentes en el caso de Ceará, no quedaba del todo claro de qué modo podían haber superado con tanta diligencia, según narraba la prensa, obstáculos como la larga tradición de clientelismo en la gestión del gasto público y la oposición política a la desaparición de dichos privilegios. Tampoco se entendía cómo agencias estatales tenidas por mediocres podían haber conseguido el nivel de ejecución sostenida (un periodo de más de ocho años incluidos dos cambios en la administración) que era necesario para el funcionamiento de la reformas.

Estas cuestiones y mi descontento con la línea de pensamiento principal de la comunidad del desarrollo mayoritaria, me llevó a formular el proyecto de investigación que alumbró este libro. Trabajé junto con siete ayudantes de investigación en el examen de los cuatro casos de buen desempeño bajo el mandato de los nuevos gobernadores de Ceará. Tres de estos casos aparecían en el artículo del *Economist*, y el cuarto se introdujo en el estudio por las razones que se citan más abajo. Resumo brevemente a continuación los logros de estos programas, presentados más o menos en orden descendente en cuanto a lo importante de sus conquistas. (Este orden difiere ligeramente de la secuencia de los cuatro capítulos, que sigue la lógica de los temas que los unen).

El primer programa trataba sobre la salud preventiva en el medio rural (capítulo 2). Tan solo unos pocos años después de que el departamento de sanidad estatal acometiese un nuevo programa de salud preventiva, la cobertura de la vacuna contra el sarampión y la polio se había triplicado pasando de un 25 por ciento a un 90 por ciento de la población infantil, y la mortalidad infantil había caído desde el alto índice de 102 por 1.000 al 65 por 1.000. Iniciado en 1987 por el departamento de sanidad estatal como parte de un programa de emergencia para crear empleos durante un periodo de sequía, el programa contrató a 7.300 trabajadores (principalmente mujeres) en calidad de agentes de sanidad comunitarios cobrando el salario mínimo, y 235 enfermeras empleadas a tiempo parcial para supervisarles. Antes del comienzo del programa, sólo el 30 por ciento de los 178 municipios del estado contaban con una enfermera, menos aún con un doctor o un clínica. Cuatro años más tarde, el programa funcionaba en prácticamente todos los municipios del estado. Por esto logros, Ceará se convirtió, en marzo de 1993, en la primera administración latinoamericana en obtener el premio Maurice Pate de UNICEF para los programas de apoyo a la infancia.

El segundo programa estaba relacionado con la ampliación de las actividades comerciales y las adquisiciones por parte del estado a pequeñas firmas, y también se originó en los esfuerzos de creación de empleo realizados durante la sequía de 1987 (capítulo 5). El departamento estatal de industria y comercio y el servicio de pequeñas empresas brasileño, una agencia semiprivada, redirigieron el 30 por ciento de las compras de bienes y servicios del estado a empresas cuya actividad se desarrollaba principalmente en el sector informal.

Con esta medida, el estado se ahorró aproximadamente un 30 por ciento sobre las adquisiciones previas de estos bienes y servicios a proveedores de mayor tamaño y más sofisticados. Al mismo tiempo que estos dos organismos firmaban contratos con empresas pequeñas, les proporcionaban ayuda principalmente técnica y habilidades de resolución de problemas. Algunos de estos contratos tuvieron efectos duraderos sobre los productores, sirviéndoles de trampolín para entrar en mercados privados a los que de otra manera nunca hubiesen aspirado. Algunos de los contratos produjeron sorprendentes efectos de desarrollo en las regiones en las que radicaban los productores, que perduraron incluso tras la extinción de los contratos. Junto con esta ayuda "determinada por la demanda" a las pequeñas empresas, ambos organismos continuaron ejecutando sus programas más típicos "basados en la oferta", ya menos dignos de admiración.

La tercera iniciativa trataba de la construcción de obras públicas impulsoras de empleo y otros auxilios de emergencia (capítulo 3). Durante la sequía de 1987, que duró casi un año entero, el departamento de estado de acción social dio trabajo a un millón de granjeros desempleados y otros trabajadores, principalmente en construcciones de obras públicas. En el mes de mayor actividad, se llegó a emplear a 240.000 trabajadores, aproximadamente el 50 por ciento de la población económicamente activa en el área rural del estado. A pesar de que la administración estatal ya había conseguido crear el mismo número de puestos temporales en otras sequías (que ocurren más o menos cada siete años en la región semiárida del noreste), el programa de 1987 redujo de forma espectacular el clientelismo que rodeaba la adjudicación de trabajos, la selección de proyectos y la distribución de ayuda. Haciendo hincapié en una toma de decisiones más democrática de conformidad con criterios universales, el departamento de acción social también obtuvo buenos resultados en el reparto de empleos y de material de ayuda con mayor celeridad que en otras sequías, así como en la creación de más puestos por dólar gastado que en programas similares en otros estados y países.

El cuarto caso giraba en torno a la extensión agrícola y los pequeños granjeros (capítulo 4). En el artículo del *Economist* sobre Ceará no se mencionaba, de forma llamativa, al sector agrícola, en el que trabaja el 33 por ciento de la fuerza laboral. La escasez de conquistas estatales en este sector tradicionalmente importante no es tan sorprendente tal vez, dado que la agricultura ha adolecido de baja productividad y cuotas de productividad cada vez más bajas durante muchos años. (La cuota agrícola de la producción estatal cayó de un 14.7% a un 8.5% entre 1985 y 1994.) A diferencia de los sectores en los que el estado podía dar cuenta de logros importantes, curiosamente, el sector agrícola de Ceará había recibido importantes transferencias de fondos y ayuda técnica a lo largo de los 15 años anteriores para programas de desarrollo rurales y agrícolas financiados conjuntamente por donantes internacionales y el gobierno central. Estos programas tenían como objetivo a los pequeños granjeros porque constituían un amplio porcentaje de la población y representaban una cuota importante de la producción estatal de alimentos básicos y cultivos comerciales. La mayoría de ellos cultivaba la tierra mediante contratos de arriendo poco estables que ahogaban la adopción de prácticas dirigidas al aumento de la productividad.

Dada la importancia de la agricultura en el estado y la ayuda exterior sostenida de donantes multilaterales, la ausencia de conquistas notables en este sector me pareció desconcertante. Los programas de desarrollo rural han funcionado principalmente a través

del servicio de extensión agrícola del estado, y han alentado a los pequeños granjeros a formar asociaciones a través de las cuales pudieran recibir la ayuda agrícola del estado. Por lo tanto, me propuse examinar la experiencia de algunas asociaciones de pequeños granjeros que habían alcanzado buenos resultados en lo que se refiere al aumento de la producción o a la prestación de servicios para sus miembros, a fin de comprobar si se podían extraer lecciones en provecho de la política estatal.

Cada uno de estos cuatro casos representa un sector que cuenta con una literatura independiente y una corriente de asesoramiento correspondiente —a saber, atención de la salud preventiva, programas de construcción pública creadores de empleo, extensión agrícola para pequeños granjeros y asistencia a empresas pequeñas y micro empresas. Buena parte de estas cuatro literaturas y su asesoramiento es, obviamente, específico de casa sector particular . Nadie escribe en el mismo párrafo sobre agentes de extensión agrícola, doctores descalzos, agentes de apoyo a las pequeñas empresas y trabajadores de ayuda para la sequía. Mientras que en el libro cada caso tiene su base en los debates de cada uno de estos sectores, su mayor trascendencia recae en los hallazgos que se encuentran en los casos.

### Los antecedentes

Mi búsqueda de explicaciones del buen desempeño originó cinco temas principales. Algo sucedió en todos estos programas —a veces involuntariamente— que estructuró el entorno de trabajo de un modo diferente al ordinario y, en ciertos casos, alejado del modo en que los expertos consideran que ha de organizarse este trabajo.

En primer lugar, en todos los casos los empleados gubernamentales demostraron una entrega inusual a sus trabajos. Al parecer se sentían más apreciados y reconocidos, no necesariamente por sus superiores, sino por sus clientes y por la comunidad en la que trabajaban, lo cual era digno de destacar en una época de marcado rechazo público hacia la burocracia gubernamental. Sólo contrastándolo con la literatura del IPWT llegué a entender la relación de estas expresiones de compromiso del trabajador con los logros objeto de estudio y la importancia de examinar lo que las causaba. Esto no significa que me encontrase con equipos compuestos por mandos y empleados o técnicas modernas de administración de la calidad total floreciendo en los pueblos de Ceará, donde se desarrollaban estos programas. Más bien, las explicaciones de los individuos sobre por qué les gustaba más el trabajo o como era diferente de lo normal, tenían mucho que ver con las explicaciones actuales para los casos de mejora del desempeño del trabajador en el mundo industrializado. A su vez, el modo en que los ciudadanos hablaban de los trabajadores que les servían en estos programas, recordaba el modo en que esta literatura describe las relaciones de confianza entre los clientes y las empresas de las que compran, o entre las empresas del cliente y sus subcontratistas.

En segundo lugar, el gobierno del estado contribuyó de modo insólito y a veces involuntario al nuevo sentido de reconocimiento. Creó un firme sentido de " vocación" y de misión alrededor de estos programas y de sus trabajadores. Lo consiguió a través de campañas de información públicas, incentivos por buen desempeño, métodos públicos de

selección para nuevas contrataciones, programas de orientación y a fuerza de presumir en los medios sobre su éxito.

En tercer lugar, los trabajadores realizaban una cantidad de tareas mayor de lo normal, y a menudo de forma voluntaria. Lo hicieron como respuesta a su percepción de lo que los clientes necesitaban y por su visión del bien público. Los trabajadores pudieron prestar este servicio más personalizado porque disponían de más autonomía y discreción de la acostumbrada. Por otro lado, esto choca con el interés de la comunidad de donantes en reducir la discreción a fin de minimizar las oportunidades de comportamiento ilícito. Pero sin embargo, es perfectamente coherente con los hallazgos de la literatura del IPWT sobre la personalización del trabajo: los puestos multitarea, los trabajadores con múltiples habilidades y la mayor discreción suelen estar asociados al mejor desempeño –en contraste con los puestos de trabajo más estandarizados y estrictamente definidos.

En cuarto lugar, la mayor discreción y responsabilidad inherentes a los puestos "auto ampliados", y su definición menos clara, parecería poner aún más trabas a la supervisión de las que ya existen en las grandes burocracias públicas. ¿Es que esta mayor autonomía no proporcionaría simplemente más oportunidades para que se produzcan los comportamientos ilícitos que preocupan a los reformistas del sector público: chanchullos, sobornos y otras fechorías? Esto no sucedió en los casos de Ceará porque otros dos mecanismos –que constreñían a los funcionarios con nuevas presiones para rendir cuentas– trabajaron en dirección contraria. Estas presiones no provenían de supervisores u organismos formales de control.

Por un lado, los trabajadores querían desempeñar mejor su trabajo para estar a la altura de la nueva confianza que habían depositado en ellos sus clientes y los ciudadanos en general. La confianza surgió de la mayor personalización de su trabajo y de los mensajes de respeto provenientes del estado. Por otro lado, las comunidades en las que los trabajadores realizaban su tareas les vigilaban más estrechamente. Las campañas de publicidad del estado y mensajes similares habían armado a los ciudadanos con información sobre sus derechos a un mejor gobierno y sobre el buen funcionamiento de los servicios públicos. Así que el estado desempeñó un papel muy importante en la supervisión, pero lo hizo de manera indirecta.

En quinto lugar, surgió una última serie de hallazgos con respecto a las materias de descentralización, administración local y participación de las asociaciones cívicas y otras ONG. El entusiasmo por la descentralización en la comunidad del desarrollo actual describe a la administración local y a la sociedad civil como encerradas en una saludable dinámica de doble sentido en la que existe la presión de la obligación de rendir cuentas y que se traduce en una mejora en la administración. La administración central, en este escenario, ocupa el lugar de un transeúnte que facilita los procesos. Las asociaciones civiles y otras ONG, más cercanas físicamente a la administración local que el gobierno central, se convierten en partícipes independientes fundamentales en la defensa de los ciudadanos, exigiendo de la administración más "transparencia" y rendición de cuentas, y facilitando algunos servicios que antes eran patrimonio de la administración local o central. En la narrativa de las organizaciones de donantes se pueden encontrar muchos ejemplos de esta línea de razonamiento, incluidas las reivindicaciones de los fondos de inversión social, uno

de los nuevos enfoques de programa más importantes de la comunidad de donantes en los años noventa.

Mis casos no confirmaron este escenario de una dinámica de doble sentido y una administración central cada vez menor. Más bien revelaron una dinámica de tres vías que incluía una "administración central" activista –en este caso, la administración estatal– así como las administraciones locales y la sociedad civil. (Utilizo los términos *administración central* y *administración estatal* de forma intercambiable en el texto, porque las administraciones estatales son actores muy poderosos frente a las administraciones municipales en el sistema federal de Brasil, y porque si la descentralización formaba parte de estos programas, era desde la administración estatal hacia la municipal.) La administración estatal despojó de ciertos poderes tradicionales a las administraciones municipales, y al mismo tiempo les devolvió otros. Es más, realizó algunas tareas que no le favorecían si hacemos caso a la descripción ordinaria de la muy conveniente división del trabajo entre las administraciones central y local –como promoción de las solicitudes de prestación de ayuda entre los pobres y la contratación y formación de trabajadores municipales. No es que la administración central continuase haciendo lo que había hecho en el pasado, sino que hacía algo diferente y de forma bastante activa. Aunque estas conclusiones nos presentan un cuadro diferente del escenario de descentralización esbozado arriba, son sin embargo coherentes con los hallazgos extraídos de los últimos estudios de burocracias de servicios estatales que tienen buenos resultados en países en vías de desarrollo.

La administración del estado, en estos casos, también contribuía de forma importante a la creación de la sociedad civil fomentando y participando en la creación de asociaciones civiles, incluidos grupos de productores, y trabajando a través de ellos. Después estos grupos cambiaban de actitud y exigían de forma "independiente" un mejor desempeño de la administración, tanto municipal como central, como si fuesen entidades autónomas representadas por estudiosos de la sociedad civil. Esto complica la popular teoría actual de la causalidad de un solo sentido, según la cual una buena sociedad civil conduce a una buena administración y, del mismo modo, una buena administración depende de la previa existencia de una sociedad civil bien desarrollada.

Es de notar que, al contribuir a la creación de una sociedad civil, la administración del estado estaba actuando de un modo que se consideraba pertenecía al ámbito de las ONG –la defensa de los ciudadanos y la protección de sus derechos. Tanto la mejora de la administración municipal como el refuerzo de la sociedad civil, en suma, tenían su origen en muchos casos en un nuevo activismo por parte del gobierno central, y no en su arrinconamiento. Sin limitarse en ningún caso al papel de habilitador, la administración empezó a hacer más, y no menos, de lo que hacía antes.

Todo ello sugiere una vía distinta hacia la mejora de la administración local, o al menos más compleja, que la línea de pensamiento actual sobre la descentralización y la sociedad civil. Aunque relaciono sólo en términos generales los hallazgos de la descentralización con los de la transformación del lugar de trabajo, los dos están sin embargo entrelazados a través de los casos de este libro.

## Aclaraciones

La intención de este libro es fundamentar mi crítica y las perspectivas alternativas esbozadas más arriba con detalles de casos reales. No relato los casos por su propio valor intrínseco, ni tampoco cuento "la historia de Ceará." Es mejor que los lectores en busca de esa historia dejen de leer en este punto y consulten el interesante material en portugués publicado sobre el asunto. No detenerse en el caso de Ceará como tal decepcionará a algunos lectores y será aplaudido por otros, entre ellos los muchos brasileños que ya sufren la "fatiga de Ceará". Es más, la aproximación a una mejor administración reflejada en estos casos no ha de tomarse literalmente como un "modelo" de buen gobierno. Los que conocen experiencias fructíferas realizadas en otros países tal vez no las encuentren especialmente útiles, y es muy posible que hayan visto variaciones de estas soluciones específicas o incluso algunas mejores.

Una de las facetas más interesantes de los logros que se van a relatar es su naturaleza mixta. En otras palabras, aquí no se trata de un éxito sin matices. En este sentido, no obstante, es posible que constituya un relato más realista del típico caso de desarrollo con final feliz. Algunos de los logros eran episodios excepcionales en medio de programas bastante pedestres. Del mismo modo, otros fueron excepciones que tuvieron lugar sólo en ciertas agencias locales de programas de ámbito estatal. Por otra parte, a medida que pasaban los años algunos programas perdían parte del terreno que habían ganado. Curiosamente, algunas de las conquistas parecían involuntarias o, al menos, no atribuibles a un liderazgo intencionado concreto. Esto plantea un problema muy interesante a los investigadores del buen gobierno: si el buen desempeño es involuntario, ¿no es complicado extraer lecciones de él? Volveré a este asunto en la conclusión.

De lo anterior se desprende una clarificación adicional. A pesar de que las elogiosas crónicas sobre los dos gobernadores reformistas sucesivos en Ceará me llevaron a estudiar lo que sucedía allí, el libro no da preponderancia al tema de su liderazgo. No entra a examinar la cuestión de cómo y por qué pudieron resultar elegidos en un estado con una larga tradición de clientelismo; y no analiza las arduas reformas de las que ellos fueron los principales responsables: el aumento de los ingresos y el control de los gastos. Sin embargo, se puede decir que los logros de los tres programas descritos anteriormente, han sido resultado indirecto de esas reformas, ya que estaban parcialmente inspirados por el deseo de la nueva administración de anunciar iniciativas audaces que no exacerbaran, o tal vez incluso redujeran, la crisis fiscal.

Mi decisión de no prestar atención al tema de los dirigentes merece algún comentario. Muchos observadores de reformas como ésta resaltan la importancia del buen liderazgo, y por lo tanto, apuntan a la falta de éste como explicación de los fracasos reformadores en otros lugares. Curiosamente, además, consideran que casos como el de Ceará no contienen lecciones susceptibles de generalización precisamente por su "insólito" buen liderazgo. Aunque no cuestiono la importancia del liderazgo, estoy en contra de este tipo de razonamientos.

Es difícil compatibilizar lo mencionado arriba sobre éxitos que pasan desapercibidos o que son involuntarios con la explicación, al mismo tiempo, de un caso de "buen liderazgo".

Al fin y al cabo, el buen líder representa la intencionalidad máxima. Una explicación de buen desempeño que haga hincapié en el liderazgo excepcional enfatiza, por su propio acento en el individuo, la singularidad de ciertas experiencias, esto es, la improbabilidad de que se repitan. Los planificadores, sin embargo, necesitan dar con lecciones repetibles presentes en historias de logros como estos, a pesar de que tal vez no están revestidas del atractivo de las experiencias conmovedoras sobre esfuerzos individuales obra de un líder carismático. Además, los que participan en los procesos de desarrollo no poseen apenas control sobre la posible aparición de líderes. En caso contrario, la lección para los planificadores parece ser, en todo caso, que los buenos líderes no se encuentran así como así, lo que no es gran cosa para un programa de actuación.

En este sentido, existen muchos programas conducidos por líderes extraordinarios que no han obtenido buenos resultados o que simplemente han dejado de existir. Entonces, más que por la cuestión de liderazgo, me siento atraído hacia el problema de por qué unos programas funcionan y otros no, incluso cuando ambos están bien dirigidos. Otra cuestión igualmente interesante es por qué algunos programas son capaces de sobrevivir a la marcha de sus "líderes carismáticos", mientras que otros no. El programa que tuvo más éxito y más se prolongó en el tiempo de los que aquí se describen, el programa de salud preventiva, plantea precisamente esta interrogación. Su artífice y líder visionario dejó el programa menos de dos años después de que comenzara y, en los cinco años de éxito sostenido del programa tras su marcha, se sucedieron al menos seis recambios en el puesto de director del departamento de salud pública del estado. ¿Por qué esta pérdida de liderazgo y posterior rotación elevada en la gestión no condenó el programa al fracaso –como habrían predicho los que consideran el buen liderazgo como primordial y, al mismo tiempo, difícil de encontrar? He escogido abordar este tipo de cuestiones y dilemas porque en sus respuestas parecen residir más lecciones de las que se encuentran en un examen del liderazgo para aquellos encargados de facilitar la intervención de los planificadores.

Por último, esta investigación se ha detenido más en el buen desempeño que en el malo. En este sentido, ¿no se la puede acusar de parcial de igual modo que hice al principio con la literatura actual del fracaso y su correspondiente política de asesoramiento? La respuesta es no, gracias a la propia abundancia de material sobre el fracaso en el sector público y las razones del mismo, y gracias también a mis 25 años de estar en contacto con los puntos flacos de los programas gubernamentales en los países en vías de desarrollo. Esta educación previa en la dinámica del fracaso se convirtió en el punto de partida de mis interrogantes sobre el éxito.

Por qué, por ejemplo, doctores y enfermeras no opusieron resistencia a un nuevo programa de salud preventiva que se basaba en la contratación de 7.300 agentes de salud comunitarias apenas formados? Al fin y al cabo, la resistencia a la utilización de personal paraprofesional en la sanidad suele bloquear o socavar muchos programas de este tipo en otros países. ¿Por qué, a su vez, las pequeñas empresas que prosperaron con los contratos firmados gracias al nuevo programa de adquisiciones por parte del sector público no regresaron a su frágil condición anterior cuando la administración no renovó los contratos? Después de todo, es lo que suele ocurrir siempre con estos programas. ¿Por qué los alcaldes y otros notables locales tradicionalmente influyentes sencillamente renuncian al derecho de designar a sus electores para puestos locales o ceden el poder para determinar qué

proyectos de construcción se emprenden en sus municipios y dónde?

Me hice las mismas preguntas acerca de la variación entre programas. ¿Por qué, por ejemplo, estos programas funcionan mejor en unos municipios que en otros? ¿Por qué el apoyo del gobierno estatal a las pequeñas firmas dio lugar a un provechoso polo de crecimiento entre los productores de mobiliario de Sao Joao do Aruaru pero no ocurrió lo mismo con los productores de calzado de Sobral? ¿Por qué, de nuevo, la campaña del estado para erradicar el gorgojo del algodón obtuvo buenos resultados con los pequeños granjeros pero no con los grandes terratenientes o con los aparceros? En definitiva, siempre tenía presente la idea del mal desempeño, y menudo a ésta aparecía latente en los propios casos de éxito elegidos para el estudio.

Para terminar, unas pocas letras sobre la lógica de los siguientes capítulos. A la hora de presentar las pruebas de los temas expuestos más arriba, los cuatro capítulos no son simétricos. Algunos de los casos ilustran un tema en concreto más que otros. Ahora bien, evidentemente un caso puede ejemplificar uno o más de los temas señalados anteriormente, es más, a veces he dedicado una atención similar a la relación del caso con debates más amplios sobre prestación de servicios en ese sector determinado. Así, los casos y su explicación se utilizan más como un modo de desarrollar el argumento que como bloques equitativos de pruebas.

El primer tema, el de la alta productividad y la dedicación del trabajador al puesto, aparece claramente en cada caso, aunque me detengo más en él en los dos primeros casos sobre salud preventiva en el medio rural y programas de emergencia de obras públicas (capítulos 2 y 3). El segundo tema, el de los puestos multitarea y los modelos "personalizados" de trabajo, aparece con mayor claridad cuando se habla de la extensión agrícola y de la adquisición por parte del sector público (capítulos 4 y 5). A lo largo de los casos se apuntan datos sobre las materias relacionadas de descentralización, administración local, participación, sociedad civil y organizaciones no gubernamentales. En parte por este motivo, y en parte por la importancia que hoy en día se le da a los fondos de inversión social como instrumentos dirigidos hacia los más desfavorecidos, desarrollo por completo estos temas sólo en la conclusión (capítulo 6), donde se pueden extraer ejemplos del material de los casos anteriores.

En todo momento dedico más atención a las materias de la dedicación del trabajador al puesto de trabajo, la personalización del trabajo y la confianza entre trabajadores y ciudadanos, que al tema de las presiones exteriores para mejorar el desempeño. La literatura del desarrollo ya ha sacado a la luz la importancia de estas presiones, tal y como se refleja en las recomendaciones actuales de someter a los funcionarios a una presión similar a la del mercado competitivo a través de la privatización parcial, la descentralización y la contratación sujeta al desempeño. Se espera que todas estas medidas hagan que la prestación de servicios esté más regida por la demanda y sea más cercana al cliente. Debido a que ya había explorado exhaustivamente el papel de las presiones exteriores en la mejora del desempeño en investigaciones anteriores, esta vez el tema me interesaba menos. Además, en el curso de la investigación descubrí que las presiones externas eran sólo parte de la historia. Así, cuando eran eficaces es porque estaban respaldadas por el compromiso de los trabajadores, un entorno de trabajo diferente y la

confianza.

Comienzo con el programa de salud porque era el caso más netamente definido de éxito. Dada la tremenda amplitud y longevidad del programa en comparación con los otros logros, el tema de la dedicación al trabajo y su relación con el desempeño era patente. Además, como el programa de salud echó a andar con un conjunto completamente nuevo de trabajadores, presentaba más oportunidades que los otros programas de centrar la atención en lo que induce a sus trabajadores a realizar un buen desempeño. Entender su funcionamiento en el caso de la sanidad, hace más sencillo resaltar las variaciones sobre el tema que aparecían en los otros tres casos.