

¿Islas de capacidad? Las Unidades Ejecutoras de Proyectos y el financiamiento de los Bancos Multilaterales. Una primera hipótesis de trabajo.

Capacity Islands? Project Executing Units and Multilateral Banks Financing. A Preliminary Working Hypothesis.

Luciano Fernando Donadi¹

Resumen

El documento analiza el impacto de las Unidades Ejecutoras de Proyectos (UEP) en la burocracia pública argentina, en el contexto del financiamiento de los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD). Se plantea que las UEP, al operar al margen de las normas de la administración pública convencional, poseen una mayor capacidad de gestión. Se contextualiza este fenómeno en las reformas estatales y de las administraciones públicas en Argentina, destacando la influencia de los BMD en la difusión de modelos de reforma de la administración pública. Se describe la situación en el Estado argentino como una sucesión de capas “geológicas” de burócratas que adquieren poder interno a través de los resortes administrativos, procedimentales y de los vínculos con grupos de interés. El documento plantea una hipótesis de trabajo sobre el papel de las UEP en el contexto del financiamiento de los BMD, abriendo la puerta a un análisis más detallado de este fenómeno.

Palabras clave:

Unidades Ejecutoras de Proyectos (UEP), financiamiento, burocracia, reforma administrativa, capacidades institucionales.

1 Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT). Profesor en Ciencia Política. Licenciado en Ciencia Política. Especialista en Educación y Nuevas Tecnologías. Diplomado en Ciencias Sociales. Correo electrónico: ldonadi@ulacit.ac.cr

Abstract

The document analyzes the impact of Project Execution Units (UEP) on the Argentine public bureaucracy in the context of financing from Multilateral Development Banks (MDBs). It is argued that UEPs, operating outside the norms of conventional public administration, have greater management capacity. This phenomenon is contextualized within state reforms and public administrations in Argentina, highlighting the influence of MDBs in disseminating models for public administration reform. The situation in the Argentine state is described as a succession of “geological” layers of bureaucrats acquiring internal power through administrative, procedural, and interest group connections. The document puts forward a working hypothesis regarding the role of UEPs in the context of MDB financing, opening the door to a more detailed analysis of this phenomenon.

Keywords:

Project Execution Units (UEP), financing, bureaucracy, administrative reform, institutional capacities.

Introducción

Desde finales de los años 80, y en particular desde comienzos de los 90, el Estado Argentino ha recibido un importante flujo de financiamiento proveniente de los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) que funcionan en América Latina. Este financiamiento opera por proyectos específicos que el Gobierno nacional negocia con cada uno de los BMD², dentro de una cartera de proyectos que se definen en una estrategia de mediano plazo. Después del proceso electoral acontecido a finales del año 2023 en Argentina y la asunción de las nuevas autoridades electas, se abrió nuevamente una alta expectativa por posicionar a la Argentina como un nuevo espacio en el ámbito latinoamericano para recibir mayor apoyo por parte de estos organismos en materia de infraestructura y modernización.

2 Nos referimos al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y al Banco Mundial (BM) los dos Bancos Multilaterales de Desarrollo que operan en Argentina.

Una de las principales características de estos proyectos, es que su implementación es confiada a Unidades Ejecutoras de Proyectos (UEP) que se constituyen *ad hoc* para tal implementación. Las UEP tienen la particularidad de que operan sin regirse por las normas de la administración pública “convencional”, especialmente en lo que se refiere a normas de contrataciones y esquemas de reclutamiento de personal. Estas características les otorgan una mayor “capacidad de gestión”.

Ciertamente, este último argumento es uno de las principales explicaciones esgrimidas por los BMD y líderes de gobiernos para demandar la creación de estas UEP, ya que eso les permite asegurarse una implementación efectiva de los proyectos que financian. ¿Cuál es, entonces, la economía política de la creación y mantenimiento de estas UEP? ¿Se convierten en “burocracias paralelas”?³

Para poder explicar esta dinámica recurrimos a identificar los recursos e intereses que se ponen en juego por parte de los principales actores involucrados: los funcionarios nacionales (“políticos” y “de carrera”), los funcionarios de los BMD, los consultores y técnicos de las UEP.

Para ello, el trabajo se estructura inicialmente en tres secciones en las que presentamos el papel de los distintos tipos de actores y sus intereses vinculados a las UEP. En primer lugar, se exponen los BMD y el problema de la capacidad de ejecución de sus proyectos; en segundo lugar, se describe el mapa de los poseedores de saber técnico especializado y sus intereses profesionales; en tercer lugar, el gobierno y su siempre presente conflicto con la burocracia tradicional. En un cuarto punto buscamos recapitular e integrar los juegos de los distintos actores vinculados a las UEP.

El discurso sobre las capacidades y el resurgimiento de las UEP

La trama discursiva de las autoridades electas y recientemente asumidas en la Argentina muestra, a luz de varios analistas, un cierto regreso a la retórica y valores característicos de los años 90, en Argentina. Realizando un esfuerzo esquemático podemos decir que el Estado Argentino ha transitado desde fines de los 80 -con una multiplicidad de rasgos particulares

3 Llamada “equipos de proyectos”, conformada por técnicos y profesionales cuya particularidad de incorporación al Estado es mediante formas contractuales flexibles y a término. Los salarios son habitualmente superiores al resto del personal de la administración pública. (IADB, 2010)

y problemáticas de gestión pública local- un sendero en materia de reformas estatales y de sus administraciones públicas. Vale la pena destacar al menos dos etapas de este tránsito. La primera de ellas, que podemos denominar “modelo de ajuste” se concentró en la disminución (o “redimensionamiento”) de la organización estatal. Esta reducción era de carácter netamente cuantitativa (tanto a nivel presupuestario como en materia de personal de la administración). Estos cambios se fundamentaban principalmente en las urgencias fiscales y coyunturas inflacionarias que debían ser resueltas por el gobierno. Esta primera fase estuvo estrechamente vinculada con las reformas económicas, y se concentraron los esfuerzos en la privatización y la desregulación. Esta etapa de “reestructuración” tuvo como objetivo central quitarle al Estado, como organización política, la posibilidad de realizar una intervención y programación del ciclo económico y social, restituyendo al mercado un papel central en la asignación “eficiente” de los recursos. En este sentido, existe un realineamiento de la estrategia con los argumentos políticos y primeros pasos dados por la actual administración.

Esta estrategia ocupaba los primeros lugares en la agenda de reforma de los países en vía de desarrollo y en los Bancos Multilaterales de Desarrollo. Estos tuvieron en la década del 90 una participación estratégica en la impulsión del proceso y en la definición de la agenda de políticas, así como en la asistencia técnica y en el financiamiento de proyectos de inversión o reforma institucional. De manera simultánea, en muchos casos y con mayor ahínco en los años posteriores a las reformas de “primera generación”, comenzaron a vislumbrarse en el discurso y perspectivas conceptuales de los BMD una preocupación focalizada en la “capacidad de gestión” y la coordinación institucional de los proyectos de desarrollo.

La visión que predomina, en esta perspectiva, es la de una “transformación” de la calidad institucional de la burocracia estatal. Esta fase, que algunos catalogan como reformas de “segunda generación”⁴, y que es sostenida por la actual administración gubernamental, se caracteriza por un desafío que trasciende lo organizacional, apuntando al conjunto de normas, reglas e incentivos que se supone son factores influyentes de las expectativas de comportamiento (restringiendo o premiando conductas) de los agentes públicos y miembros de la administración pública. De allí que estas reglas deban ser objeto de transformación para mejorar la calidad institucional del Estado.

4 El Informe del Banco Mundial del año 1997 constituye una versión pionera de esta nueva orientación desde la óptica de los BMD (World Bank, 1997) y que aparece también en el trabajo de Burki y Perry (1998) *Beyond the Washington Consensus. Institutions Matter*.

En este sentido, los BMD juegan un doble papel en la promoción y sostenimiento de las reformas en la administración pública. Por un lado, en el contenido mismo de los programas de reformas o de fortalecimiento institucional que financian o con los que cooperan técnicamente; por otro lado, en los diseños institucional y organizacional que promueven al interior del Estado para gestionar los proyectos que financian, esto es las UEP.

En este contexto, desde la mirada de los BMD los Estados de América Latina fueron tradicionalmente percibidos como estructuras sobredimensionadas y débiles a la vez, con escasa capacidad de respuesta y eficiencia en la utilización de los recursos extraídos de la sociedad (Burki, 1998). En este diagnóstico, gran parte de esta “debilidad estructural” se debe a la inexistencia de una burocracia altamente profesional y estable. “[...] Esta debilidad es coherente con las patologías de pesadez e ineficiencia, desproporcionalidad de dotaciones y formalismo e hiper-regulación de comportamientos. Detrás de estas disfunciones se sitúa la mezcla de discrecionalidad y captura que caracteriza una situación de sobre-burocratización formal e infra-burocratización real” (Echebarría, 2005). De hecho, desde la óptica de los BMD la implementación de sus proyectos financiados enfrenta problemas de ejecución provocados por esta debilidad del sector público, sus estructuras inadecuadas, bajos salarios y normativas deficientes. Si bien ha habido muchos avances para implantar nuevos modelos de gestión, estos esfuerzos de “transformación” han tenido resultados muy variables y los programas de reforma globales han tenido, en el mejor de los casos, débiles resultados.⁵

El problema central de la capacidad estatal es el de la profesionalización de la burocracia que, como ha sido claramente mostrado por diversos autores (Geddes, 1994; Sikkink, 1993), constituye un dilema político mayúsculo frente a la tendencia de recurrir a sistemas de empleo como recursos clientelares en manos del gobierno de turno. Así, frente a la enorme dificultad política de profesionalizar la estructura del Estado, las instituciones de financiamiento internacional han adoptado “la gestión por proyectos como modelo organizacional” (Nogueira, 2002). Vale decir que las UEP constituyen una suerte de “islas de capacidad” en

5 En la región, los servicios civiles se caracterizan por un bajo nivel de desarrollo, lo que sugiere una capacidad insignificante en la mayoría de las burocracias para desempeñar un papel activo en el proceso de formulación de políticas. Además, en las constituciones y estatutos de los países, el papel esperado de la burocracia está definido en términos excesivamente genéricos, enfatizando el cumplimiento de normas, procedimientos establecidos y el respeto a la autoridad jerárquica como principios centrales. Estas tendencias generales en los servicios civiles nacionales, está claro que la “burocracia” no es homogénea, sino que coexisten diferentes tipos de burocracias en cada país, cada una con su lógica, criterios y roles propios. Estas variedades coexisten porque no ha sido posible desarrollar completamente el modelo tradicional weberiano en la región. En muchos países, como complemento a sus propias burocracias, se ha seguido una estrategia de contratar equipos técnicos bajo esquemas de empleo más flexibles (IADB, 2010).

el seno de la administración estatal. Son unidades establecidas con objetivos específicos y claramente delimitados que sirven como un mecanismo eficiente de existencia temporaria, ya que se encuentran estrechamente vinculadas con la duración y ciclo de vida de un determinado proyecto.

La creación de UEP constituye un espacio que permite superar las deficiencias de la burocracia “de línea” y asegurar, de esa manera, una adecuada implementación del proyecto cumplimentando desembolsos y ejecuciones previstas⁶. Es muy importante subrayar en este punto que el incentivo de la ejecución en tiempo y forma de los proyectos financiados por los BMD está ligado a los mecanismos de desembolso de los fondos de financiamiento de los proyectos⁷. Considerando que el normal flujo de estos fondos es un constreñimiento crítico en la estructura de la gestión financiera de los BMD se entiende que el problema de sub-ejecución de los proyectos sea para estos organismos una dificultad sustantiva (Lardone, 2006).

La creación de estas unidades no es un fenómeno demasiado novedoso. Como se reconocía a finales de la década del '80 [...] “ha habido una tendencia, fomentada por las instituciones de financiamiento internacional, en delegar en el sector público las responsabilidades de gerenciamiento a unidades de coordinación e implementación especiales establecidas fuera de las líneas regulares ministeriales [...] Esto ha contribuido a mejorar la ejecución de los programas” (Baum & Tolbert, 1985). Lo que sí es importante subrayar es que dada la magnitud del financiamiento recibido por Argentina en la década de los 90 de parte de los BMD la difusión de este tipo de Unidades al interior del Estado se ha multiplicado sustancialmente.

Para los BMD dichos “enclaves organizacionales” operan bajo la idea de “burocracia aislada”⁸ (Sikkink, 1993), es decir, constituidas en un pequeño sector independiente del resto de

6 Estas “islas de capacidad” disponen de mayor flexibilidad de gestión operativa y cuentan con recursos generalmente superiores a los dispuestos para las organizaciones administrativas tradicionales del Estado. Esto se traduce en mejores salarios, mayor infraestructura y equipamiento y presupuesto para gastos de funcionamiento adecuados. Además, cuentan con marcos normativos flexibles y específicos que reducen de manera considerable las trabas burocráticas que produce el control formal. Poseen un definido marco de competencias y sus integrantes (consultores, coordinadores y gerentes de proyectos) cuentan con mecanismos de monitoreo y evaluación del proyecto en ejecución.

7 La lógica operativa de las UEP le permite a los BMD operar con un menor riesgo financiero y con mejores condiciones de viabilidad en lo que respecta a la implementación de los programas, desembolsando en tiempo y forma según la matriz de avance diseñada.

8 Sikkink (1993) argumenta que “ciertas condiciones fundamentales, como la existencia de instituciones especializadas sólidas y duraderas, relativamente aisladas del juego político, y dotadas de procedimientos de reclutamiento, capacitación y promoción que se basen en el mérito y sepan retener al personal calificado, pueden construir un aporte significativo para una instrumentación exitosa de políticas económicas”.

la administración pública con el fin de alcanzar mayores niveles de eficacia en la ejecución de sus programas. Esta posición hace que las mismas se encuentren relativamente ajenas a las presiones políticas y estén regidas a través de criterios basados en el mérito, asegurando la provisión de altos niveles técnicos de recursos humanos. Este “aislamiento” permite evitar, desde esta perspectiva, los negativos efectos de la burocracia tradicional, los bajos salarios y las débiles capacidades técnicas de los equipos permanentes anclados en las unidades de gobierno⁹. De esta manera, el supuesto básico es que, en ausencia de presiones políticas, los funcionarios técnicamente competentes tienen la posibilidad de instrumentar las decisiones de política correcta (Evans, 1996). Ciertamente, pueden pensarse como una “solución parcial” (o de *second best*) al dilema político de construir burocracias profesionales.

El eje del debate se traslada entonces en pensar las UEP como *agentes transitorios de cambio dentro de la burocracia pública*, es decir, que su introducción produciría nuevos patrones de gestión en las burocracias públicas una vez finalizado el financiamiento. Este punto parece ser considerado por los actores involucrados (desde los diseñadores de los proyectos, los organismos financiadores y los propios políticos) como un “supuesto de acción automática” que no ha ameritado demasiada preocupación teórica y práctica. Algunos autores han subrayado los problemas relativos a “la estabilidad de estas unidades especiales, al resaltar la necesidad de contemplar ciertos mecanismos que permitan reincorporarlas dentro de las unidades burocráticas o agencias ministeriales como una estrategia para ampliar y fortalecer las capacidades de las mismas” (Baum and Tolbert, 1985).

Como menciona Nogueira (1998), la gestión efectiva de proyectos requiere la presencia de ciertas condiciones [organizaciones] encargadas de los proyectos que cuenten con definiciones claras de funciones, competencias y orientación a resultados e impactos, así como una administración gerencial y técnica capacitada y adecuadamente motivada e incentivada. Vale

9 Si bien en muchos casos no se lo reconoce de manera expresa, en los proyectos financiados por los BMD puede establecerse que el suministro “satisfactorio” de servicios y productos se logra creando enclaves que se mantienen fuera de la estructura ministerial, protegidos contra cualquier fuerza externa que pueda operar sobre ellos (por lo general son estructuras que rinden cuentas directamente al ejecutivo). Además de contar con el carácter asegurado del financiamiento (el proyecto para el cual la unidad se aboca), se encuentran sujetos a normas de control diferentes a las de la administración pública local (mayor libertad respecto de las políticas salariales y mayor flexibilidad administrativa y procedimental para utilizar los recursos, incentivos y castigos en función del rendimiento profesional). Como afirma Shepherd (1999), este tipo de organizaciones autónomas ha cumplido una función importante en términos de desarrollo en varios países. Los enclaves desempeñaron un papel importante en el desarrollo de Chile desde fines del decenio de 1930. En Perú, ha tenido un éxito considerable en lo que respecta a la reforma de la administración tributaria y de aduanas y la reglamentación de la competencia, la protección del consumidor y el suministro de servicios públicos a través de organismos autónomos.

decir que, si bien estos atributos contribuyen a facilitar el logro del propósito y los productos del proyecto, a la vez dificultan la transferencia de capacidades, conocimientos y experiencia a las unidades de línea de los proyectos. La misma experiencia del Banco muestra que estas UEP son enclaves institucionales aislados del resto del sistema administrativo, con consecuencias que a veces debilitan en lugar de fortalecer las capacidades, crean recelos en las unidades de línea, tienen un efecto negativo para retener profesionales de alto nivel técnico en las administraciones públicas y refuerzan el deterioro de la capacidad de gestión estatal (Nogueira, 2000).

En la mayoría de los casos, la revisión de las pautas operativas y de los diseños organizacionales de estas UEP muestran claramente que no están previstas acciones y recursos para el proceso de “transferencia de capacidades” más allá de la gestión del proyecto específico para el que fueron creadas. En este sentido, la gestión por proyectos deja de ser pensada y definida en función de su potencial contribución a una nueva institucionalidad y cultura de servicio público, fortalecida por la disponibilidad de capacidades técnicas (Fung Lam, 1997). Sin duda que el tipo de característica organizacional de las UEP contribuye al logro de los objetivos y resultados esperados de los proyectos de inversión, pero a la vez se dificulta de manera significativa la transferencia de esas capacidades (conocimientos y experiencia) a las unidades de línea de los gobiernos locales.

Nuevos actores en el paisaje de la gestión pública argentina

Las transformaciones experimentadas en el ámbito estatal en Argentina a partir de los años 90 han desatado el interés y la realización de una importante serie de estudios y análisis que buscan explicar la economía política de esas reformas, es decir, buscan explicar el proceso y los resultados de las mismas a partir de relacionar los intereses, las racionalidades y las estrategias de los actores involucrados en tales procesos. En efecto, lo que parece haberse modificado en el curso de la década de los 90 en nuestro país es, por un lado, la configuración de los actores que protagonizan el proceso de políticas públicas y, por otro, la articulación de las relaciones entre estos actores. Esto configura un escenario sustancialmente diferente al que la Argentina conoció, en materia de formulación y ejecución de políticas públicas, hasta finales de los años 80 (Camou, 1997 y 2005).

Aparecen en escena nuevos actores dentro de la estructura de gestión estatal, además de las UEP que estamos analizando, pero estrechamente vinculados a ellas. Un entramado de con-

sultores –y la conformación de un mercado de consultoría-, el protagonismo creciente de los centros de investigación o think tanks, que se vinculan de manera creciente con organismos internacionales, agencias gubernamentales y funcionarios políticos (Garcé, 2007).

Este proceso se caracteriza por la presencia creciente de actores “transnacionalizados” que juegan un papel clave en la difusión de modelos de reforma de la administración pública (Peters, 1997; Pollit, 2001). La importancia de este abordaje “transnacional” sobre el proceso de políticas públicas es que pone en evidencia otra dimensión de los cada vez más complejos escenarios nacionales. En este sentido, podemos pensar que en un contexto “globalizado” adquiere importancia el vínculo de mediación que se establece entre la esfera nacional y la internacional en lo referente a la formulación e implementación de políticas públicas, en el cual los actores “técnicos” vinculados a las UEP y a los BMD juegan un rol fundamental.

En contextos de alta incertidumbre, en particular durante las crisis fiscales como las que vivió Argentina desde finales de los 80, los gobiernos están sometidos a una enorme presión por hacer algo, y es en esta situación donde los BMD encuentran más facilidades para desarrollar su papel como “difusores” de ideas y de “buenas prácticas” (Rinne, 2003). Sin embargo, no son sólo los BMD que adquieren preponderancia en este escenario, sino que también parece haberse modificado, con el transcurso de los 90 en Argentina, la forma de vinculación entre conocimiento especializado y toma de decisión, y más en general la vinculación entre diferentes campos de producción de políticas públicas (Camou, 2005). Lo que argumentamos entonces, es que en este nuevo escenario las UEP adquieren un protagonismo creciente en lo que tiene que ver con la arena de las políticas públicas y, a su vez, resultan el producto de un conjunto diverso y complejo arreglo entre estos diferentes actores.

Como ya hemos argumentado, las UEP aseguran la implementación del proyecto entendiéndose como un mecanismo que no enfrenta los obstáculos y carencias a las que usualmente deben hacer frente las unidades de línea de la administración estatal. Las UEP son estructuras heterogéneas y variadas ya que dependen de la configuración del proyecto o programa en el que actúan. En algunos casos, procuran insertar nuevas modalidades de gestión y espacios de acción específicos dentro de estructuras que no cuentan con saberes y experiencia técnica específica. En otras ocasiones, las UEP también constituyen un núcleo central de coordinación interinstitucional en la ejecución de los diferentes componentes de sus proyectos. En algunos casos incorporan personal “de planta” y en otros casos solo se integran con consultores contratados especialmente. La propia morfología organizacional de las UEP también

fue transformándose a medida que operaba esta nueva forma de vinculación entre campos de productividad de políticas.

En primera instancia, el diseño de las UEP estuvo dirigido a dar respuesta a los proyectos de inversión en infraestructura, cuyo saber técnico y elevada especificidad hacen que su ejecución sea relativamente simple. Sin embargo, los proyectos “de segunda generación” son más amplios y problemáticos, ya que participan múltiples actores y diversas lógicas institucionales. Este tipo de UEP son las que proliferan a partir de la década de los 90.

En este sentido, cobra relevancia la dinámica institucional de los saberes especializados. De hecho, las UEP se transforman en una instancia de mediación de “circuitos o redes de expertise” que contribuyen a configurar los intereses de los actores en juego. Estas unidades constituyen un medio para atraer personal profesional a través de condiciones laborales y regímenes salariales diferenciados, pero al mismo tiempo son un espacio de interacción y relacionamiento con las operaciones y representantes de los BMD y de contacto con los decisores políticos.

Este circuito está constituido por flujos de relaciones que van desde consultores que han participado en proyectos concluidos y que los BMD aprecian por su experiencia y familiaridad con sus procedimientos y la confianza lograda, y por personal profesional que ha realizado consultorías en etapas previas o encargadas directamente por la estructura política a alguna consultora (local o internacional) y que cuentan con un conocimiento del proyecto, así como su filiación a un centro de investigación o Think Tank vinculado con los BMD (Lardone y Donadi, 2007). De esta manera, es posible pensar que confluyen distintos intereses en torno a este nuevo “espacio de la gestión pública”. La demanda estatal de un conjunto de profesionales con autonomía se encuentra con una oferta de profesionales con expertise en el sector público, al tiempo que los BMD se encuentran interesados en crear un espacio autónomo con capacidad de gestión que ejecute el proyecto en tiempo y forma para realizar los desembolsos comprometidos. Este circuito es permeado por la interacción de centros de investigación y/o Think Tanks vinculados a temáticas específicas que asisten a los requerimientos de consultorías de los BMD y el Gobierno local.

Estos complejos mecanismos operativos de formulación y negociación de proyectos con los BMD y la especificidad de los procesos de implementación, demanda funcionarios locales que operen como interlocutores para el diseño y negociación de los proyectos y dispongan de ciertas competencias específicas para desarrollar tareas de ejecución, conocimiento de

las reglamentaciones y del “modus operandi” de los organismos internacionales. La disponibilidad de consultores de este circuito de expertise (y los fondos destinados a su contratación por parte de las UEP) le otorga dos ventajas inmediatas al proceso. Por un lado, la formulación y negociación del programa se hace más dinámica y se alcanzan los acuerdos de manera más efectiva, toda vez que se comparten ciertas normas y reglas. Al mismo tiempo, se evitan demoras en el avance de los proyectos y los desembolsos de los préstamos.

Por último, y no por ello menos importante, los intereses de estos nuevos actores -los consultores de “saber técnico especializado” -contratados especialmente para la ejecución e implementación del proyecto- se encuentran muy vinculados al mantenimiento de las UEP (ya sea prolongando la vida del proyecto, renovarlo o reciclarlo en nuevas unidades). Si bien no se hace explícito a lo largo del proceso debido a que los motivos individuales pueden ser diferentes e inclusive contradictorios, la red de expertise presenta, como resultado colectivo, el compromiso de mantener estas “islas de capacidad” dentro de las unidades de línea de la burocracia estatal. Este grupo cuenta no solo con la experiencia de los mecanismos de trabajo con los Bancos multilaterales, sino además con una importante red de contactos en dichos organismos, con consultoras y centros de investigación, así como en las áreas del gobierno vinculadas a determinados proyectos (ya sea con las máximas autoridades políticas así como también funcionarios de línea con los cuales coordinar ciertas tareas de implementación).

El gobierno: entre el “blindaje” de las políticas y el uso político de las UEP

El esquema que estamos planteando se completa con el papel que le cabe al Gobierno en esta “economía política” de las UEP. Para ello es preciso remarcar que, si bien los BMD plantean ciertas condiciones en relación a la manera de administrar los programas, estas exigencias no son demasiado específicas en lo que concierne a la conformación de una determinada unidad u “tipología” de oficina u organismo encargada de tal gestión. Como hemos mencionado, el interés de los BMD se concentra más bien en las reglas y los procedimientos administrativos, sobre el perfil de los funcionarios y los consultores, así como el seguimiento de las licitaciones y contrataciones, pero no sobre la elección organizacional específica (Lardone, 2006).

Más allá de que la existencia de las UEP satisface las inquietudes sobre las carencias en la gestión por parte de los BMD, “las propias agencias estatales -y sus funcionarios- también

tienen interés de actuar sin las limitaciones de capacidades y de recursos que padecen en sus operaciones regulares” (Nogueira, 2000).

En esta dirección, los gobiernos poseen ciertos márgenes políticos en la estructuración operativa de las UEP. Una tiene que ver con la posición que ocupa la UEP. Son pocos los casos en que estas unidades se encuentren en un nivel decisorio intermedio de la estructura burocrática. En la mayoría de los casos, la oficina encargada específicamente de la relación con los BMD lo hace en dependencia directa de la máxima autoridad¹⁰. Esto constituye una clara señal de compromiso político para con los organismos internacionales. A su vez, representa un modo de garantizar el control de gestión y la implementación misma de los proyectos asegurando un estricto control político sobre el proyecto, ya que los funcionarios vinculados ganan poder de gestión frente a otras áreas del Estado y se asegura de esa manera el apoyo y la comunicación inmediata con un tomador de decisión crítico dentro de la estructura gubernamental.

En estos casos, también operan como “islas de capacidad” en relación al aparato administrativo. El funcionamiento de las UEP también resuelve el dilema político acerca del control de la burocracia¹¹. Como sabemos, la relación entre políticos y burócratas es un clásico de las ciencias sociales, dado que la burocracia constituye un actor esencial en el proceso de formulación e implementación de políticas (Brown, 1984).

Asumimos que no existe una “única burocracia” sino que pueden encontrarse diversas estructuras, descritas por un camino sinuoso, errático y fruto de estrategias contradictorias que van cristalizándose a través del tiempo. El resultado de este largo proceso es la configuración de una fisonomía caracterizada por la heterogeneidad de las distintas áreas y niveles dentro de la administración pública. Por lo tanto, la burocracia tradicional, continúa siendo dentro del aparato estatal en todos sus niveles, el brazo ejecutor de sus políticas.

La situación en el Estado argentino se plantea como una sucesión de capas “geológicas” de burócratas que adquieren poder interno en función de los resortes administrativos y procedimentales que controlan y a través de la explotación de los vínculos que el aparato administrativo mantiene con grupos de interés o sectores particulares. Esta configuración permite a la

10 Al mismo tiempo, este diseño le otorga al director o gerente de la UEP una mayor autonomía relativa para negociar y coordinar el proyecto con otros actores estratégicos vinculados.

11 La burocracia estatal puede ser concebida como la cristalización institucional de las políticas públicas y la actividad estatal manifestada mediante sus agencias que a lo largo del proceso de implementación, acaban definiendo la naturaleza del Estado que materializan” (Oszlak, 2005).

burocracia transformar relaciones de dependencia en relaciones de intercambio, lo cual trae aparejado un problema de difícil solución al poder político, que necesita tener disciplinado a los agentes encargados de ejecutar los proyectos y programas prioritarios. De allí que, para el gobierno, es conveniente la creación de UEP cercanas a las líneas de autoridad política¹², asilándolas de los intereses propios de la burocracia en la ejecución de los programas y proyectos prioritarios.

Así, es posible hipotetizar que los políticos locales utilizan las UEP para “esquivar la burocracia tradicional” en proyectos que son prioritarios políticamente. Gestionar el proyecto de manera paralela a la burocracia le permite tener un “mayor grado de control político”, reduciendo la incertidumbre de que los intereses de la burocracia “bloqueen” la ejecución y el funcionamiento de los proyectos, que además son sustantivos dada la importancia del financiamiento externo puesto en cuestión.

Las autoridades políticas “crean” nuevos espacios que pueden resultar provechosos como fuente de disposición de recursos, pueden colocar personas de confianza o devolver favores políticos a otros. Si bien los procesos de adquisiciones, contratos de servicios y obras se hacen siguiendo los procedimientos y reglamentos establecidos en los contratos de préstamo, en el caso de las contrataciones de consultorías y en determinadas circunstancias, los gobiernos disponen de instrumentos para intervenir en la decisión y contratación de estos servicios (Lardone, 2006).

Es necesario agregar en este punto otras dimensiones políticas que aparecen con respecto al funcionamiento de las UEP en el seno del Estado. En primer lugar, los funcionarios políticos que privilegian trabajar con los BMD en lo que respecta a la asistencia técnica que reciben de parte de estos organismos, sobre en todo en relación a la formulación y puesta en práctica de los proyectos, cuidan particularmente de las UEP. En este sentido, el desarrollo de estos esquemas organizacionales pareciera significar para los mandos políticos, reforzar el apoyo

12 Estas unidades dependen generalmente de manera directa del ministro, gobernador o principal actor político. En el caso argentino, y a partir de su estructura federal, una dimensión particular de este juego aparece en la relación entre Nación y provincias por el uso de estos recursos multilaterales. Ciertamente, y en el marco de un contexto de negociaciones directas con las provincias y gobiernos municipales abiertos desde mediados de la década del '90, las operaciones de las UEP le permiten además a los BMD eliminar la burocracia de intermediación representadas por las unidades ejecutivas centrales organizadas en el ámbito del gobierno nacional. En este sentido, con los préstamos directos a las provincias, los BMD controlan de manera más concreta y más próxima la ejecución de los proyectos, trabajando directamente con las UEP locales (Lardone, 2006).

de los BMD a sus políticas públicas al tiempo que también eleva la “calificación internacional” de sus proyectos.

En segundo lugar, es fundamental tener en cuenta que en lo que respecta a las motivaciones de los actores locales, “en algunos casos la intervención de los BMD en los programas se vuelve *funcional* para la implementación de medidas que son resistidas al interior del Estado (como los programas de reforma) o que poseen un importante costo político”, inclusive al interior del mismo gabinete ministerial (Lardone, 2006). Frecuentemente, UEP dotadas de fuerte competencia política y toma de decisión y ubicadas en el tope de la estructura estatal, permite a los jefes de los Ejecutivos resolver los obstáculos políticos o los conflictos interministeriales que pueden obstaculizar o bloquear la ejecución de un determinado proyecto o iniciativa política.

El sostenimiento de las UEP: intereses convergentes y consensos ambiguos

Una cuestión muy importante es identificar los incentivos que han llevado a los funcionarios locales y multilaterales a involucrarse en estos programas de reformas y por ende al sostenimiento de las UEP en el seno del Estado. La respuesta, bastante paradójica, nos reenvía a la idea de “consenso ambiguo” postulada por Palier (2003): si bien los motivos “individuales” pueden ser diferentes, inclusive contradictorios, el resultado colectivo es el compromiso de los actores con los programas de reformas¹³. Dicho de otro modo, un programa de reforma institucional dado es el resultado de un “consenso” explícito o implícito entre estos actores, pero en un contexto en el que los intereses de ellos no están vinculados necesariamente con el programa de reformas en sí mismo, sino con otros intereses conexos¹⁴.

13 Según Palier, “para ser viable, una medida reformadora debe ser lo suficientemente polisémica para recibir el apoyo de intereses divergentes, agregar interpretaciones contradictorias sobre la base de un consenso lo más amplio posible (...) Con esta ambigüedad (...) tocamos una de las dimensiones fundamentales de la acción política: la lógica de agregación” (Palier, 2003: 174-175). La traducción es propia.

14 Podemos volver también sobre la idea de instrumento construida por Lascoumes y Le Galès (2004) en lo que respecta a la relación entre conflictos y acuerdos sobre los instrumentos: “la renovación de las preguntas sobre la instrumentalización de las políticas públicas puede relacionarse con el hecho que los acuerdos son más fáciles de realizarse entre los actores cuando se basan sobre los medios antes que sobre los objetivos. Debatir sobre los instrumentos puede ser una manera de estructurar un espacio de intercambios a corto plazo, de negociaciones y de acuerdos, dejando intactos las cuestiones que son más problemáticas de discutir” (Lascoumes y Le Galès, 2004: 26) La traducción es propia.

Pero los incentivos de los funcionarios de los BMD están vinculados a las presiones organizacionales respecto de la correcta implementación de los proyectos, y el cumplimiento del cronograma de desembolsos que se vincula con las particularidades de la gestión financiera de estos organismos. Los políticos locales utilizan las Unidades Ejecutoras para “esquivar la burocracia tradicional” en proyectos que son prioritarios políticamente. Gestionar el proyecto de manera paralela a la burocracia le permite tener un “mayor grado de control político”, reduciendo la incertidumbre de que los intereses de la burocracia “bloqueen” la ejecución y el funcionamiento de los proyectos. Al mismo tiempo, este diseño le otorga al director o gerente de la UEP una mayor autonomía relativa para negociar y coordinar el proyecto con otros actores estratégicos vinculados, y para resolver conflictos políticos al interior del elenco gubernamental, entre otros. Por último, los propios consultores contratados especialmente para el proyecto se encuentran motivados por sus intereses profesionales por mantener el proyecto, renovarlo y reciclarlo en nuevas formas organizacionales.

Los intereses y las estrategias de los actores involucrados en la implementación de proyectos financiados por BMD convergen en el sostenimiento, continuidad y no-transitoriedad (reciclaje) de las UEP. Cada uno de los actores que opera en el juego posee una racionalidad enmarcada dentro de un conjunto de incentivos organizacionales. Pero si bien los motivos “individuales de cada actor” pueden ser diferentes, contradictorios o incluso conflictivos, el resultado colectivo es el compromiso de los actores en mantener dichas Unidades Ejecutoras o reciclarlas en nuevos proyectos y programas. Este esquema de incentivos y combinación de racionalidades particulares hace que sea muy complicado estructurar procesos eficientes de transferencia de capacidades de gestión desde las UEP al resto del aparato estatal, toda vez que este mapa de “capacidades aisladas” representa una situación de *statu quo* difícil de superar.

Referencias bibliográficas.

Alonso G. (2001). *Notas para el análisis de capacidades institucionales en el sector público*. Buenos Aires: Universidad de San Martín.

Baum, W., & Tolbert, S. (1985). *Investing in Development: Lesson of World Bank Experience*. Washington DC: World Bank.

- Brown, M. y. (1984). Poder y administración: Paradigmas Alternativos para el Análisis de la Burocracia Estatal. En O. Oszlak, *Teoría de la Burocracia Estatal*. Buenos Aires: Paidós.
- Burki, S. y. (1998). *Beyond the Washington consensus: Institutions matter*. Washington D.C.: World Bank.
- Camou, A. (1997). Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina. (152).
- Camou, A. (2005). ¿Un toque de atención o una tribuna de doctrina?. Expertos económicos y políticas económicas en la Argentina a través de la prensa actualizada (1985-2001). *Ponencia al VII Congreso Nacional de Ciencia Política. Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). I*. Córdoba: Universidad Católica de Córdoba.
- Donadi, L. (2007). Construyendo Consenso: La modernización del Estado y los mecanismos de articulación entre Bancos Multilaterales de Desarrollo y Think Tanks. En A. y. Garcé, *Think Tanks y políticas públicas en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo.
- Echebarría, K. (2005). Analizando la burocracia: Una mirada desde el BID. *X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago: CLAD.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. (140).
- Fung Lam, L. M. (1997). The Institutional analysis and development framework. 5.
- Garcé, A. y. (2007). *Think Tanks y políticas públicas en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Geddes, B. (1994). *Politician's dilemma: building state capacity in Latin American*. Berkeley: University of California Press.
- Inter-American Development Bank. (2001). *Evaluation note on the Argentina Program 1996/199*. Washington: Office of Evaluation and Oversight.

- Inter-American Development Bank. (2010). *Political institutions, Actors and Arenas in Latin American Policymaking*. Washington D.C.
- Lascoumes, P. (2004). Introduction L'action publique saisie par ses instruments. En P. L. Galles, *Gouverner par les instruments*. París: Presses de Sciences Po.
- Lardone, M. (2006). Coerción y política. Bancos Multilaterales de Desarrollo y relaciones intergubernamentales federales en la reforma del Estado de la Provincia de Córdoba. En M. y. Lardone, *Gobiernos Bajo Presión: Relaciones intergubernamentales y reforma del Estado. El caso de Córdoba*. Córdoba: Universidad Católica de Córdoba.
- Martínez Nogueira, R. (2002). Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales. (20).
- Martínez Nogueira, R. (1998). Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al componente estratégico. (24).
- Oszlack, O. (2005). Burocracia estatal: Política y Políticas Públicas. En T. R. Janoski, *The handbook of political sociology. States, Civil Societies and Globalization*. Londres: Cambridge University Press.
- Palier, B. (2003). Gouverner le changement des politiques de protection sociale. En P. Favre, *Entre gouverné, melanges offerts en l'honneur de Jean Leca*. Paris: Presses de Science Po.
- Peters, B. (Octubre de 1997). Policy transfers between governments: the case of administrative reforms. *West European Politics*, 20(4), 71-88.
- Pollitt, C. (2001). Public management convergence: the useful myth? *Public Administration*, 79(4), 933-947.
- (2010). *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*. Washington D.C: World Bank.

- Rinne, J. (2003). The Politics of Administrative Reform in Menem's Argentina: The Illusion of Isolation. En B. Schneider, *Reinventing Leviathan. The politics of Administrative Reform in Developing Countries*. Miami: North-South Center Press. University of Miami.
- Shepherd, G. (199). El desafío de la reforma administrativa en América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(13).
- Sikkink, K. (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y Argentina. *Revista Desarrollo Económico*, 32(18).
- World Bank. (1997). *World Development Report: The state in a changing world*. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank. (2010). *Argentina Country Assistance Evaluation*. Operations Evaluation Department. Washington D.C.: World Bank.