

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Maestría en Ciencia Política

**Tres modelos de conducción de políticas sociales a
través de contratos.**

Fernando Salas Rosso

Tutor: Pedro Narbondo

2007

1) INTRODUCCIÓN

A partir de la década del 70, y más decididamente en los 90's, los gobiernos occidentales y latinoamericanos abandonan el modelo de prestación directa de servicios sociales.

Comienza a desarrollarse un nuevo equilibrio donde el Estado conserva la responsabilidad por los resultados de las políticas pero abandonando la ejecución, la cual pasa a ser contratada con organizaciones de la sociedad civil o empresas privadas.

Esta transformación dio lugar a modelos heterogéneos de articulación entre gobierno y contratistas donde se privilegian según el caso distintos actores como conductores de la política.

Un primer modelo es el Estatalista donde el gobierno conserva un fuerte rol rector sobre la política en base a una relación fuertemente jerárquica con los contratistas.

Un segundo modelo, el Societal, presenta una conducción negociada entre el gobierno y las organizaciones sociales en base a un modelo de redes.

Finalmente, una tercera variante, la de Mercado, admite como contratistas a empresas privadas además de las organizaciones de la sociedad civil. En este caso es el mercado el que conduce ya que tanto los actores del gobierno como los contratistas son evaluados por el grado en que se adaptan a los requerimientos del mercado, siendo casi totalmente libres los contratistas de cualquier tipo de regulación procedimental, debiendo rendir cuentas sólo por los resultados obtenidos.

El presente estudio explora las lógicas internas de cada uno de estos tres modelos de articulación entre Estado y contratistas, el rol del gobierno en cada caso, así como sus puntos fuertes y débiles en función de los objetivos de política social buscados.

De la forma en que el Estado se articule con las organizaciones de la sociedad civil y del mercado dependerán los formatos de conducción de la política (elaboración y gestión), los resultados alcanzados y su eficiencia, en relación a los objetivos buscados.

Quedan fuera de la presente investigación los modelos de prestación directa por parte el gobierno (como la oferta educativa de la U.T.U., el C.E.P. o el C.E.S.), los cuales ya han sido abordados previamente por autores como Esping-Andersen en su descripción sobre los *tres mundos* del Estado de Bienestar.

La primera parte del trabajo describe el camino hacia el marco de análisis de la gobernanza en el cual las organizaciones de la sociedad civil y del mercado, pasan a ocupar un lugar central en las políticas sociales.

A continuación se describen las características y lógicas internas de los tres modelos de conducción que pueden asumir las agencias estatales en su relacionamiento con estas organizaciones.

Finalmente se aplica este marco de análisis al estudio de tres políticas de juventud que se desarrollan actualmente en nuestro país, las cuales permiten ejemplificar estos

diferentes modelos de conducción de políticas sociales:

a) Los Centros Juveniles del Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay como modelo estatalista.

b) Los Convenios Educativos-Laborales de la Intendencia Municipal de Montevideo como modelo societal.

c) El Programa de Capacitación e Inserción Laboral Projoven del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como modelo de mercado.

A partir de que los tres modelos de conducción de políticas sociales a través de convenios son tipos ideales, veremos que nuestros ejemplos se apartarán en todos los casos de algunas de sus características, aunque presenten una tendencia claramente marcada hacia alguno de ellos.

2) EL CAMINO HACIA LA GOBERNANCIA

En Occidente acostumbramos a ver a los partidos políticos y al Estado como las instituciones más importantes en la prestación de servicios sociales.

Esto nos hace perder de vista que mucho antes de que los partidos políticos o el Estado fueran proyectos humanos, distintas formas de organización social prestaban estos servicios: "*Ni el Estado ni el mercado estaban predestinados para ser el centro de la provisión del bienestar social, aunque todos los textos sobre política social trataran de convencernos de lo contrario...En todos los países avanzados se encuentra una mezcla de provisión pública y privada para el bienestar social y es en la existencia de esta relación donde descubriremos algunas de las propiedades estructurales más importantes de lo Estado de Bienestar*"¹.

A lo largo de la historia la hegemonía societal en la provisión de servicios sociales se transforma paulatinamente en hegemonía estatal para luego convertirse en una forma de prestación mixta, donde la firma de convenios entre gobiernos y OSC's es la manera más habitual de prestación.

Tildar las acciones de la sociedad civil como novedosas no sería más que una mistificación, ya que la sociedad se organiza para proveer servicios sociales desde hace más de 3000 años. La organización de la sociedad con fines solidarios nace con las primeras comunidades humanas y está presente como valor superior en las más diversas culturas.

En las sociedades primitivas la solidaridad societal, motivada por la reciprocidad, al interior de familias, clanes, tribus, u otro grupo de cercanía era la regla.

El *Código de Hammurabi*, rey de Babilonia, inscripto en una columna de siete pies alrededor del 2000 a.C., ordenaba a los babilonios, centro del mundo por aquel entonces, vigilar que se hiciera justicia con las viudas, huérfanos y pobres.

Moisés, en torno al año 1300 a.C. impuso la usanza de diezmar² entre los judíos. El código *Mosaico* también especificaba que una esquina de nuestro campo debía ser dejada a los pobres para que la cultiven.

En Grecia, otra de las raíces de nuestra civilización, *Cimón* de Atenas donó parques y jardines a su ciudad y *Xenophón* construyó un templo para *Artemís* para que se realizara anualmente un festival donde habría comida y vino para pobres y ricos.

En Roma, muchos ricos como *Plinio el Joven* donaron fondos para realizar juegos municipales y construir escuelas.

Jesús expresó, en el *Sermón de la Montaña*, durante los primeros años de nuestra era: "*Si quieres ser perfecto, ve y vende lo que tienes y dáselo a los pobres, y tendrás un*

¹ ESPING-ANDERSEN, G.: "*Los tres mundos del Estado de Bienestar*", página 19, Generalitat Valenciana, Valencia, 1993.

² Por diezmar se entiende la costumbre de dar un porcentaje de los ingresos para propósitos religiosos o de caridad.

tesoro en el cielo". El cristianismo complementa el concepto judío de justicia (*tzedaka*) con el de amor a los necesitados.

Llegando al año 321 d.C. el emperador *Constantino* permite por primera vez a los ciudadanos romanos la donación de dinero o propiedades a la *Iglesia Católica*, institución que pronto se convierte en el principal receptor y dispensador de fondos filantrópicos destinados a socorrer a los pobres, los ancianos, las viudas, y a otros necesitados. Al principio los sirvió en sus casas, luego en construcciones especialmente destinadas a tal fin: orfanatos, escuelas, hospitales, casas de hospedaje para viajeros, etc. Muchas de estas obras fueron prototipos de instituciones que aún existen³.

Doscientos años después estas instituciones comenzaron a desfinanciarse. Entonces se organizaron eventos especiales para recaudar fondos, pero tampoco fueron suficientes. Los *Concilios*, comenzando con el de *Tours* (567) primero exhortaron y luego trataron de forzar el pago de diezmos, establecido en el *Antiguo Testamento* pero no practicado, amenazando con la excomuni3n a quienes no lo hicieran.

Poco después se soluciona la falta de recursos mediante un mecanismo *sui generis*, el apoyo gubernamental a las actividades de la Iglesia: *Carlomagno*, a finales del siglo VIII hace de los diezmos una obligaci3n legal. En los siglos siguientes los diezmos obligatorios se difundieron por toda Europa⁴, en lo que podr3a ser visto como un antecedente de los convenios entre Estado y OSC's para la prestaci3n de asistencia social.

El empecinamiento durante los primeros a3os de la d3cada de los 90's del siglo XX en sostener la novedad de las prestaciones societales o las prestaciones mixtas se debe a que el Estado naci3n durante "...los siglos XVI y XVII en Europa, despu3s de que ...se hubo establecido...pareci3 estar a punto de apoderarse del control de todo cuanto estaba a la vista, incluyendo la religi3n y el comercio"⁵.

La solidaridad societal qued3 oculta, e incluso penalizada. La historia inglesa a comienzos del siglo XVI ilustra esta situaci3n. El Estado confisca las propiedades de la Iglesia y la otrora responsabilidad religiosa sobre las pol3ticas de bienestar.

Conforme el catolicismo fue desafiado y paulatinamente suplantado por el protestantismo, tanto en Inglaterra como en el resto de Europa, la santificaci3n por medio de la caridad se cambia por el ataque a la caridad, a la cual se culpa de la proliferaci3n de vagos y mendigos. La pobreza pasa a ser vista como consecuencia directa de la inmoralidad y la haraganer3a. El gobierno lleg3 a establecer castigos por mendigar que iban desde las flagelaciones con látigos en p3blico a la prisi3n.

Lutero propuso (1523) prohibir la mendicidad y obligar a los pobres a trabajar. Las ayudas s3lo correspond3an a viejos, d3biles, y desocupados laboriosos.

³ Como ejemplo de esto, el primer hospital en sentido moderno fue el establecido por San Basilio en Cesarea en el a3o 396 DC.

⁴ Estos datos desmienten la afirmaci3n de Mar3a In3s Alfaro sobre la novedad de la vinculaci3n de la *sociedad civil* y Estado. La novedad real se encuentra en la vinculaci3n de una *sociedad civil*/laica al Estado.

⁵ SHONFIELD, Andrew: "El Capitalismo Moderno. El cambio de equilibrio de los poderes p3blico y privado", p3gina 91, Fondo de Cultura Econ3mica, M3jico D.F., 1967.

De modo similar el francés *Juan Calvino* (1509-1564) "Al postular que el beneficio de unos es reflejo únicamente de su mérito y no origen de la miseria de los otros, elimina la preocupación por la justicia social al privarla de su justificación moral. La revuelta popular contra la desigualdad de hecho viene a ser ahora más ilegítima que en el pasado, por cuanto se dirige contra una riqueza asociada en última instancia a un designio divino"⁶.

Los cambios en la cultura se acompañaron con una serie de ordenanzas, promulgadas a partir de 1536, que fortalecían la solidaridad estatal, condensadas en 1601 en el "Statute of Charitable Uses", conocido popularmente como "la ley de pobres de la reina Elizabeth", la cual se convertiría en el modelo de abordaje de la cuestión social en los Estados del *Nuevo Mundo*.

Paralelamente se asimila lo público a lo Estatal en las distintas doctrinas políticas *iusnaturalistas* que se desarrollan desde los inicios del siglo XVII hasta fines del siglo XVIII. Más allá de las variantes, sus autores tienen en común la construcción de una teoría racional del Estado, que lo concibe como artefacto acordado contractualmente por los hombres para eliminar los defectos del estado de naturaleza (inseguridad, inestabilidad, aislamiento, etc.) y para preservar los derechos "naturales" e individuales de propiedad y seguridad.

No hay aquí asociaciones intermedias, dado que el Estado representa la unión de los individuos para la defensa de sus intereses, este es el único que tiene la autoridad (física y moral) para expresar y satisfacer el bien común. Estamos frente al "Estado compuesto por individuos"⁷.

Sin embargo, casi en la invisibilidad, la cooperación societal siguió existiendo. Durante el siglo XIX y principios del XX se crean importantísimas organizaciones sociales: la *Fundación Carnegie* y la *Fundación Rockefeller*, la *Hull House* fundada por *Jane Addams*, la *Asociación Cristiana de Jóvenes*, la *National Association for the Advancement of Colored People*, los *Boys Scouts*, las *Camp Fire Girls*, las *Girl Scouts*, la *American Cancer Society*, los *Kiwanis International*, los *Lions International*, el *Ejército de Salvación*, la *Cruz Roja Internacional*, la *National Tuberculosis Association*, y el *Rotary*, son sólo algunos ejemplos de instituciones creadas antes de 1920.

Desde el comienzo del siglo XX y hasta los setentas, la solidaridad estatal se convertirá en hegemónica en las distintas formas de Estado de Bienestar, así como en los Estados comunistas y socialistas.

El *estadocentrismo* entra en una profunda crisis durante los setentas, la cual se caracteriza por un déficit fiscal incontrolable y un aumento de las demandas insatisfechas.

En América Latina surgen tentativas de solución que buscan racionalizar y profundizar el modelo estadocéntrico, es el caso de las corrientes *desarrollistas* y *dependentistas*.

Paralelamente toman fuerza corrientes de pensamiento liberal que plantearán que el Estado no debe ser el único agente de la política social. En estas visiones la acción del

⁶ HERMET, Guy: "El pueblo contra la democracia", página 226, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1989.

⁷ BOBBIO, Norberto y BOVERO, Michelangelo: "Sociedad y Estado en la filosofía moderna. El modelo iusnaturalista y el modelo hegeliano-marxiano", página 137, Fondo de Cultura Económica, México, 1986

Estado constituye una de las principales causas de la pobreza ya que la pasividad y la pérdida de libertad a que contribuye el modelo de Bienestar imperante debilita la construcción de la ciudadanía, la cual no sólo debe constituirse en base a derechos sino también obligaciones.

La alternativa neoliberal finalmente prevalecerá en torno a los 80's, a lo cual contribuirán las corrientes teóricas del neoinstitucionalismo y de la "*public choice*". Estas buscaban solucionar la crisis creando un Estado mínimo que se deshiciera de las presiones ejercidas por las crecientes demandas.

El modelo neoliberal se instaura en un contexto crítico caracterizado por un corte abrupto del crédito exterior, la elevación de las tasas de interés, la retracción de capitales, la inflación de dos y tres dígitos, y los severos déficit fiscales. Si sumamos a esto la abrupta retracción del Estado no debe asombrarnos que la mayoría de los indicadores acerca del bienestar de los habitantes presentaran un panorama negativo.

Las elites políticas, actuando en su mayoría en contextos democráticos, decidieron pagar los altos costos de la transformación del Estado, lo cual se explicaba ante la aparente falta de alternativas (*pensamiento único*).

En este contexto la cooperación societal resurge bajo una nueva era de conducción de mercado.

En el modelo de conducción de mercado se pretende ampliar el espacio privado pero también introducir la lógica de mercado en la administración pública.

La lógica de mercado separa la definición de objetivos y la evaluación (a cargo de los Ministerios) de la prestación (a cargo de contratistas privados) y la regulación (a cargo de agencias *sui generis*).

Intenta que haya una competencia real entre los prestadores de servicios públicos de manera de aumentar la eficiencia.

Deja de evaluar los procedimientos y pasa a evaluar estrictamente los resultados.

Las políticas sociales pasan de una prestación universalista a una focalizada en problemas y sectores sociales específicos (generalmente situaciones de pobreza extrema y marginalidad).

Este cambio de paradigma en las políticas sociales se explica por el surgimiento de nuevos problemas en el mercado de trabajo (flexibilización laboral, subocupación, informalidad y prolongación de la desocupación por tiempo indefinido), la institución familiar (aumento de las tasas de nacimientos fuera del matrimonio, divorcios y maternidad adolescente) y la urbanización (segregación residencial en asentamientos irregulares).

En una primera instancia el cambio hacia la focalización de las políticas sociales tiende a ser visto como progresivo desde el punto de vista social por dos razones: el aumento de la masa marginal y la deficiente calidad de los servicios sociales.

En primer lugar, el aumento de las masas marginales al ser contrastadas con las clases bajas y medias insertas en los torrentes de la sociedad, tiende a evidenciar como privilegios las políticas sociales del modelo de bienestar tradicional atadas en general a condiciones de formalidad en el mercado, la familia y la propiedad de la vivienda (seguros de paro, accidentes laborales, enfermedad, viudez, coberturas educativas y pensiones de retiro).

Es así que los programas focalizados en los sectores marginales y de extrema pobreza pueden ser vistos no sólo como justos sino también como de un alto impacto en aquellas naciones que cuentan con índices significativos de población en situación de pobreza extrema. *Nelson* (1992) explica algunas razones para ello:

- a) Colocan la atención en los más pobres y relegados como sujetos de la política.
- b) Se eliminan políticas universalistas que consumen recursos que no benefician a los sectores que se mueven en la informalidad como los subsidios a la industria o el control estatal de precios y salarios.
- c) Se agregan ayudas focalizadas que, sin aumentar demasiado el gasto, logran un importante impacto en la subsistencia inmediata de los sectores más carenciados.

Sin embargo en los países de ingreso medio que gozan de cierta institucionalización de los sistemas de seguridad social, como en Uruguay, la promoción de estas propuestas focalizadas desencadenó resultados sociales regresivos ya que los sectores que mejoran sus prestaciones son menos que aquellos que dejan de estar cubiertos. De esa forma aumentan los niveles de desigualdad general de la sociedad hasta niveles desconocidos (*Nelson*, 1994).

Los sectores que promueven estos cambios sostienen que el malestar será pasajero y que la propia dinámica de crecimiento revertirá los costos sociales iniciales.

En segundo lugar, el cambio hacia la focalización de las políticas sociales no parece generar graves consecuencias sociales en la medida en que opera en un contexto donde una proporción significativa de los servicios públicos de vocación universalista de América Latina había tendido a deteriorarse, sobre todo en el plano de la educación y la salud.

En este contexto resultaron plausibles análisis como los de *Tenti* (1998) que condenaban unas políticas sociales donde el criterio de la cantidad respecto a la cobertura había primado sobre el de la calidad. De esta manera una cobertura universal deja de ser un indicador válido de satisfacción efectiva de las necesidades básicas de la población.

Otro elemento que contribuye a la crisis del Estado de Bienestar y a legitimar las nuevas políticas sociales está relacionado con lo que *John Rawls* llama "*el hecho del pluralismo*". Tenemos variaciones considerables en las expectativas y demandas de la ciudadanía vinculadas con el aumento de las tendencias individualistas y materialistas que generan presiones para que los servicios públicos se adecuen mejor a las "*diversidades*" materiales y culturales. Nuevos movimientos sociales condenan lo que consideran una excesiva homogeneidad y la ausencia de libertad para elegir propias del Estado de Bienestar tradicional.

Estos cambios en las políticas sociales impulsan un importante protagonismo de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

El término "*sociedad civil*" adquiere un nuevo significado y se vuelve tremendamente popular durante los últimos 30 años del siglo XX.

San Agustín en el siglo V definió la Sociedad Civil como aquellos “*asociados por un reconocimiento común a la justicia y por una comunidad de intereses*”⁸.

Para los filósofos iluministas, como *John Locke*, la sociedad civil representaba algo así como un sinónimo de la sociedad política, en oposición al estado de naturaleza.

A partir de *Hegel* la sociedad civil es lo que se opone al Estado, y engloba en su interior al mercado.

Poco después, *Alexis de Tocqueville* reconocerá el valor de la libertad a un nivel comunitario y de la participación ciudadana en la transformación responsable, de acuerdo a una concepción del bien común, con lo que realiza un importante aporte al concepto de Sociedad Civil tal como hoy lo entendemos: una esfera que se encuentra entre el Estado y el mercado (el mercado sólo referirá en esta perspectiva a las relaciones de producción, trabajo y distribución)⁹.

El título del ensayo de *Marc Nerfin* ilustra metafóricamente la vocación de la sociedad civil: “*Ni príncipe ni mercader: ciudadano*”.

Otros autores prefieren llamar a las Organizaciones de la Sociedad Civil como ONG’s (organizaciones no gubernamentales), tercer sector (entre el Estado y el mercado) o sector público no estatal.

El resurgimiento de las OSC’s tuvo lugar en 3 situaciones históricas diferentes¹⁰:

1. En **Europa del Este** donde el discurso de las organizaciones de la sociedad civil surge alzándose contra el autoritarismo, como estrategia para la transformación de los regímenes dictatoriales. La sociedad civil apelaba a organizarse al margen del Estado y los partidos (generalmente únicos y estrechamente vinculados al Estado) para brindar una serie de protecciones y defensas frente a los gobiernos.
2. Durante las **transiciones democráticas latinoamericanas**. Los núcleos de sociedad civil (religiosas, de interés, vecinales, etc.) que lograron sobrevivir a la represión prestaban servicios sociales mientras se afanaban por impulsar la transición democrática.
3. En **Estados Unidos y Europa Occidental, a partir de la llamada crisis del Estado de Bienestar**, las OSC’s surgen como punto de confluencia y solución a dos críticas al funcionamiento del gobierno. La izquierda pugnaba por una democratización desde abajo en una *tercera vía* entre la estrategia *neoliberal* y el *estatismo social*. Crítica la dinámica del Welfare cuya lógica administrativa debilita los lazos de vecindad, de familia y otras relaciones cara a cara, sustituyéndolos por una lógica administrativa, generando así patologías en el desarrollo de la subjetividad y la formación de identidades colectivas autónomas. En segundo lugar la nueva izquierda plantea que la complejidad creciente de la sociedad no puede ser abarcada por los partidos *catch all*, por lo cual se necesitan nuevas formas de representación de intereses alternativas que

⁸ Ver SALAZAR, Luis (1999).

⁹ Ver SALAZAR, Luis (1999); y BRESSER PEREIRA, Luis y CUNILL GRAU, Nuria (1998).

¹⁰ RABO’NIKOF, Nora: “La caracterización de la sociedad civil en la perspectiva del BID y del BM”, Revista Perfiles Latinoamericanos, Diciembre de 1999

complementen la democracia representativa y la democracia corporativa. Conciben a la sociedad civil como un espacio de solidaridad y cooperación, como una red de espacios informales públicos de debate, o como el *humus* de la constitución de nuevos movimientos sociales. Desde el otro extremo la derecha también apela a la sociedad civil como trinchera frente al Estado, para lo cual la misma debía identificarse en su funcionamiento con el mercado, debía ser despolitizada y promover valores de integración cultural.

En cualquiera de estos tres contextos asistimos durante los setentas y ochentas a la reivindicación de las libertades individuales y los derechos humanos como base de cualquier democracia digna de ese nombre, y de las organizaciones sociales autónomas como actores legítimos de la esfera pública contra la pretensión de los gobiernos y de los partidos de detentar el monopolio del diseño y la aplicación de las políticas públicas¹¹.

Se fortalece la idea de que la democracia no puede reducirse a la realización de comicios limpios y competitivos y a la posibilidad efectiva de alternancia, sino que exige múltiples modos de organización y participación ciudadanas a través de la formación de organizaciones capaces de intervenir en la deliberación, elaboración y aplicación de las más diversas políticas gubernamentales¹². Se busca una acción positiva de los ciudadanos y, por tanto, una mayor influencia directa de estos sobre las decisiones públicas. Desde la academia estas ideas son expresadas por filósofos políticos como *Arendt*¹³, *Rawls*¹⁴, *Kimlicka* y *Norman*¹⁵, *Miller*¹⁶, *Habermas*¹⁷ o *Cohen*¹⁸.

Bernard Manin sostiene que este proceso no expresa una crisis de representación sino un cambio en la representación como ya ha habido otros en épocas anteriores.

Con el concepto de *sector público no estatal* estaríamos transitando hacia una tercera etapa en la democratización de lo público, la cual supera tanto al *gobierno responsable* como al *gobierno que responde*.

¹¹ SALAZAR, Luis: "El concepto de sociedad civil (usos y abusos)": en HENGSTENBERG, Peter, KOHUT, Karl; y MAIHOLD, Gunther (editores): "Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad", Nueva Sociedad, Caracas, 1999.

¹² SALAZAR, Luis: "El concepto de sociedad civil (usos y abusos)": en HENGSTENBERG, Peter, KOHUT, Karl; y MAIHOLD, Gunther (editores): "Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad", Nueva Sociedad, Caracas, 1999.

¹³ ARENDT, Hanna: "La condición Humana", Editorial Paidós, Barcelona, 1993; y "Sobre la revolución", Editorial Alianza, Madrid, 1988.

¹⁴ RAWLS, John: "Liberalismo político", Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

¹⁵ KIMLICKA, Will y NORMAN, Wayne: "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía". Revista La Política, No 3, 1996.

¹⁶ MILLER, David: "Ciudadanía y pluralismo", Revista La Política, No 3, 1996

¹⁷ HABERMAS, Jürgen: "Facticidad y Validez", Madrid, Trotta, 1998.

¹⁸ COHEN, Joshua: "Deliberation and Democracy Legitimacy" en BOHMAN, James y REHG, William (ed.): "Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics", The Mit Press, Massachusetts, 1997.

Otro nuevo concepto, el de “*governancia*”¹⁹ ha intentado explicar las características de gobierno en red de este nuevo escenario que se traduce en un accionar diferente al del gobierno centrado en la “*governabilidad*”.

Con el fin de conservar el concepto de “*governabilidad*” para designar la capacidad o habilidad de liderazgo político en el logro de suficiente apoyo y legitimidad para implementar un conjunto de medidas de gobierno, *Coelho* y *Diniz*²⁰ proponen la utilización del concepto de “*governancia*” para dar cuenta de las nuevas modalidades de dirección y coordinación intersectoriales entre políticas e intereses diversos y múltiples niveles que se observan tanto en el plano local como nacional e internacional. En particular la *governancia* designaría una modalidad de dirección y articulación “*virtuosa*” entre Estado, mercado y sociedad civil.

La *governance* es un enfoque innovador. Problematiza la capacidad de conducción gubernamental luego de que el Estado pierde el monopolio de muchas actividades que pasan a ser compartidas con el mercado y las organizaciones de la sociedad civil²¹.

La capacidad de conducción política, problema central de la *governance* era secundaria para el *New Public Management*.

La perspectiva de la *governance* al mostrar el rol articulador que puede cumplir el Estado, regresa la política a un primer plano, sobre nuevas bases y sin desandar las reformas previamente introducidas por el *New Public Management* (traspaso de patrimonio y funciones al mercado y al sector público no estatal)²².

Hay en la perspectiva de la *governancia* una importante innovación analítica: “*Roles que antes eran incuestionablemente realizados por el gobierno, en la actualidad son cada vez en mayor medida vistos como problemas del conjunto de la sociedad que pueden ser resueltos por las instituciones políticas pero también por otros actores*”²³.

Bresser Pereira y *Cunill Grau* nos dan la pauta de que este nuevo escenario político ha llegado para quedarse y profundizarse: “*...es previsible que en el siglo XXI el espacio público se amplíe bajo la conciencia de que la producción de bienes públicos no puede*

¹⁹ Castellanización del término inglés “*governance*” o el francés “*gouvernance*”.

²⁰ COELHO, Magda Prates y DINIZ, Eli: “*Governabilidad gobierno local y pobreza en Brasil*”, en A. RODRÍGUEZ y L. WINCHESTER (eds.): “*Ciudades y gobernabilidad en América Latina*”, páginas 99 a 152, Ediciones SUR, Santiago de Chile, 1997.

²¹ La *governance* utiliza este concepto de redes de una manera diferente a como este era utilizado previamente. Inicialmente estaba vinculado a la problemática de la agregación y representación de intereses. En el contexto de la *governance* no sólo define la representación de intereses sino también la elaboración e implementación de las políticas públicas, así como la prestación de servicios.

²² NARBONDO, Pedro y RAMOS, Conrado: “*La cuestión de la governance: mercados, redes y capacidad estatal de conducción*”, ponencia presentada al VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, 2001.

²³ J. PIERRE (1999) citado por NARBONDO, Pedro y RAMOS, Conrado: “*La cuestión de la governance: mercados, redes y capacidad estatal de conducción*”, ponencia presentada al VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, 2001.

*ser un monopolio del Estado ni del mercado, atendiendo tanto a los propios límites de ambos como a los crecientes reclamos de autoorganización social.*²⁴

²⁴ BRESSER PEREIRA, I.; CUNILL GRAU, N.: "Lo público no estatal en la reforma del Estado", página 45, CIAD, Editorial Paidós, Argentina, 1998.

El desarrollo económico (crecimiento del producto), el social (distribución más igualitaria y justa) y el político (mayor democratización) sólo son posibles a través de la acción conjunta de los tres sectores aludidos: Estado, mercado y sociedad civil. A la vez que se reconoce que el Estado no es el único actor político se postula la pérdida de nitidez en los límites y las responsabilidades respectivas en cuanto a los problemas sociales y económicos.

Si bien las OSC's, son anteriores a la perspectiva de la "governancia", esta ha contribuido mucho a reforzar el protagonismo y a aumentar el reconocimiento público de las mismas.

Los iniciadores de la noción de "governancia" contribuyeron a renovar los objetivos de las OSC's, de manera que el recurso a las mismas dejó de ser dependiente de la existencia de situaciones de urgencia, catástrofes o guerras.

Por el contrario, estos autores trataron de salir de la visión eminentemente economicista de la Reforma del Estado predominante en los organismos financieros internacionales, legitimando un rol más permanente para las OSC's como agentes de desarrollo.

En este enfoque la interrelación del Estado con el mercado le proporcionaría al primero más eficiencia, mientras que la interrelación con las OSC's permitiría una mayor democratización y pluralismo. A su vez la acción estatal podría contribuir con una forma de actuación propia: la jerárquica²⁵.

Además de una innovación analítica hay en la governance un componente prescriptivo desde el momento en que se definen las características de lo que se considera como *buen gobierno*: la reducción del peso económico del Estado, la administración descentralizada, la responsabilidad por los actos de gobierno, la mayor agilidad en la función pública, la eficacia, la transparencia, la confiabilidad (sobre todo a nivel judicial), la lucha contra la corrupción, el desarrollo de las libertades públicas (de prensa, de expresión, de pensamiento, de asociación, de movimiento), así como el respeto de los derechos del hombre en toda su extensión.

En este marco, la visión idílica de las OSC's sustentada entre otros por el PNUD y el BID²⁶ es el complemento ideal de la governance. La misma ve estas organizaciones como canales de solidaridad, generosidad, desinterés y amor al prójimo, desprendimiento, reciprocidad y funcionamiento democrático.

Però las OSC's no son moneda de oro que a todos agrada. Estas si bien han dado lugar a numerosos elogios²⁷, también han cosechado críticas²⁸ que las hacen oscilar

²⁵ STOKER, Gerry: "El "buen gobierno" como teoría: cinco propuestas", en Revista Internacional de Ciencias Sociales, 155, UNESCO, París, marzo, 1998.

²⁶ PNUD (Programa de Naciones unidas para el Desarrollo)-Representación en Argentina; BID (Banco Interamericano de Desarrollo)-Representación en Argentina (1998): "El capital social. Hacia la construcción del índice de desarrollo de la sociedad civil de Argentina", PNUD/BID, Buenos Aires, 1998.

²⁷ Entre los elogios se encuentran la protección contra el despotismo, el enriquecimiento de las practicas corporativas con nuevas materias (educativas, culturales, ecológicas, locales, etc.), la profundización de la democracia a partir del respeto pleno e irrestricto del pluralismo y la heterogeneidad social y política, la cercanía de la toma de decisiones a los beneficiarios, el heroísmo de sus militantes que fuerza a Estados, gobiernos y partidos a asumir compromisos que antes no tenían (ecológicos, humanitaristas, etc.)).

entre salvadores míticos de la democracia o demonios ventajistas que utilizan los recursos públicos para fines particulares²⁹.

La vinculación cada vez mayor entre Estado y OSC's resulta paradójica ya que en muchas de estas organizaciones existe una "*tradición de prescindencia de los recursos públicos como garantía de autonomía y preservación de identidad*"³⁰. Para ello canalizaban recursos provenientes mayoritariamente de donaciones (tanto nacionales como extranjeras) y trabajo voluntario.

Sobre todo en el caso de aquellas OSC's surgidas en contextos autoritarios y dictatoriales, existe el temor de que el contacto con el Estado cancele en beneficio de la clase política el protagonismo por ellas alcanzado, o que se vean contaminadas con las rutinas políticas clientelares o burocráticas³¹: "*...cada vez se ejerce mayor presión hacia las ONG's para su adaptación a las directrices de las políticas oficiales de desarrollo. Las ONG's corren el riesgo de convertirse en instrumentos de las políticas gubernamentales sin ningún derecho de iniciativa e independencia*"³².

La interacción entre OSC's y Estado ha conducido a una transformación de las primeras que puede verse claramente a fines de los 80's y que se profundiza en los 90's. Esto es lo que ha llevado en Inglaterra incluso a modificar la denominación de las *Non Governmental Organizations* por el de *Quangos (Quasi Non Governmental Organizations)*.

Un reciente estudio realizado por la *Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP)* y el *Programa de Fortalecimiento Institucional de las Organizaciones no Gubernamentales de América Latina (FICONG)* apunta a varias transformaciones sufridas por las OSC's en los últimos años³³.

El informe sostiene que la disminución en los recursos tradicionales de las OSC's latinoamericanas, junto con el aumento de los costos operativos tiene la consecuencia de que la búsqueda de financiamientos devenga en una actividad central de estas organizaciones, la cual consume buena parte del tiempo y recursos humanos de las mismas.

²⁸ Las críticas más comunes refieren a la descoordinación provocada por la duplicación de esfuerzos; el autoritarismo religioso, cultural, mediático, económico de quienes emprenden las acciones; los intereses materiales y las amenazas de coacción utilizadas por las OSC's para cumplir sus fines; la transformación de los ciudadanos con derechos en simples beneficiarios.

²⁹ Para revisar este debate ver BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; y CUNILL GRAU, Nuria (1998); MESSNER, Dirk (1999); SALAZAR, Luis (1999); COHEN, Ernesto y FRANCO, Rolando (1992), PORTANTIERO, Juan Carlos (1999); RABOTNIKOF, Nora (1999); DIAMOND, Larry (1994).

³⁰ LAURNUAGA, Ma. Elena: "Interacción Estado - Sociedad Civil en el Sistema de Políticas Públicas de Infancia", Instituto de Comunicación y Desarrollo, Montevideo, 1999.

³¹ SALAZAR, Luis (1999)

³² DUMON, Guido, intervención en la XX Asamblea General del Comité de Enlace ONGD/CE, Bruselas, 4/94, citado por BERRO, Mariano, BARREIRO, Fernando, y CRUZ, Anabel: "América Latina y la Cooperación Internacional", página 42, ICD, Montevideo, 1997.

³³ Este estudio fue citado por BALBIS, Jorge: "ONG's, Gobernancia y Desarrollo en América Latina y el Caribe", concept paper del seminario del mismo nombre organizado por el Programa MOST/UNESCO, Montevideo, 2001.

Una de las consecuencias es que se diluye la distinción entre la sociedad civil y mercado. Muchas OSC's realizan actividades de mercado para financiarse como actividades empresariales generadoras de utilidades, la venta de servicios, la operación de proyectos por contrato y la variación de la población y temas objetivo (pierde peso la educación popular y la asesoría sindical y lo gana la asesoría técnica, las microfinanzas, la gestión y desarrollo local).

De esta manera el fuerte rechazo a la lógica de mercado se transforma en una estrategia que busca incorporarse al mismo mediante la venta de productos y servicios, pero también a través de la modificación de los objetivos: buscando la reinserción en el mercado de los excluidos, generando créditos para los excluidos del sistema financiero, pasaje desde la apelación a la filantropía individual a una filantropía empresarial, entre otras transformaciones.

A su vez las OSC's se acercarán a otro de los actores de los cuales se distinguían más fuertemente en el pasado: el Estado. Este se convierte en una de las principales fuentes de financiamiento a partir de la insuficiencia de los canales voluntarios de obtención de recursos. Esto deviene en un cambio en la ideas fuerzas de las OSC's. Donde antes predominaban los conceptos de fuerzas sociales, movimientos políticos, protagonismo democrático popular; hoy se habla de concertación, nuevas ciudadanías, gobernancia y políticas sociales.

Por todo lo dicho, concluimos que estamos asistiendo a una "*reinención de los servicios sociales*"³⁴ cuyas características más salientes son:

- las prestaciones sociales por convenio,
- la búsqueda de una mayor transparencia y responsabilidad pública (accountability),
- la mayor libertad de elección por parte de los usuarios y
- la búsqueda de la mayor eficacia y eficiencia en la aplicación de las políticas sociales.

Indagaremos en las próximas páginas cómo y con qué resultados se procesa esta reinención en Uruguay. Para ello nos centraremos en tres casos: los centros juveniles del Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay – INAU – (ex Instituto Nacional del Menor –INAME-), los programas de empleo juvenil de la Intendencia Municipal de Montevideo (I.M.M.) y PROJOVEN del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Estos casos tienen en común la aplicación de la estrategia de articulación entre Estado y OSC's a la vez que evidencian la heterogeneidad en la conformación de modalidades de conducción y coordinación entre estos actores, lo cual nos permitirá identificar tres modelos de prestación de servicios sociales a través de convenios con OSC's.

³⁴ CUNILL GRAU, Nuria: "La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia", CLAD, Caracas, 1999.

3) MODELOS DE CONDUCCIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES A TRAVÉS DE CONTRATOS

Podemos distinguir tres modelos de conducción de políticas sociales a través de contratos: a) estatalista, b) societal y c) de mercado

Si bien en los tres pueden entrar en relación el gobierno con las OSC's, cada modelo tiene una lógica interna diferente en las siguientes dimensiones:

1. Criterio de eficacia de la política.
2. Elaboración de la política.
3. Gestión de la política.
4. Costos.

Estudiaremos a continuación cuáles son las opciones que los gobiernos pueden privilegiar en cada una de estas cuatro dimensiones y cómo esto los acerca a un modelo de conducción.

3.1 PRINCIPAL CRITERIO DE EFICACIA

La eficacia refiere al grado en que los resultados se ajustan a los objetivos. Es por ello que reviste vital importancia saber qué objetivos se privilegian.

El modelo estatalista privilegia la igualdad social. El de mercado presta especial atención a cómo las políticas favorecen las necesidades del mercado económico. Por su parte el modelo societal evalúa si las políticas son efectivas para valorizar las distintas perspectivas culturales existentes en la sociedad.

De esta manera podemos tener tres criterios de eficacia:

- Igualdad social.
- Adaptación al mercado económico.
- Pluralismo cultural.

Los diferentes modelos tendrán una relación privilegiada con uno de estos objetivos y relaciones particulares con los restantes.

3.1.1 IGUALDAD SOCIAL

3.1.1.1 Visión sobre beneficiarios: responsabilizar o empoderar

Podemos encontrar posiciones que van desde el igualitarismo hasta otras partidarias de recompensas desiguales según la actuación de los beneficiarios de las políticas.

Estas posturas respecto a la igualdad se asocian con visiones antropológicas que podemos ubicar, según la concepción de *Norberto Bobbio*, en el vector izquierda - derecha.

La izquierda se asocia con una concepción de los hombres como fundamentalmente similares y bienintencionados. La derecha sostiene que los hombres son fundamentalmente diferentes en cuanto a talento, capacidad y orientaciones morales, por tanto, resulta vano e injusto el esfuerzo que la sociedad pueda realizar por disminuir

estas desigualdades.

De esto derivan diferentes posturas acerca de los derechos y obligaciones. La visión igualitarista de izquierda postula que se debe partir de la igualdad de derechos mientras que la estratificada de derecha sostiene que debe partirse del cumplimiento de obligaciones, las cuales permitirán acceder a los derechos³⁵.

La exposición más influyente de la posición de izquierda es la de *T.H. Marshall* en "*Citizenship and Social Class*" (1947), quien sostiene que quienes se vean privados de sus derechos civiles, políticos o sociales, quedarán incapacitados para cumplir con sus obligaciones. Es por eso que debería comenzarse por asegurar los derechos.

La concepción de *Marshall* sobre la ciudadanía se limita en buena medida al "*derecho de tener derechos*"³⁶, dado su énfasis en los derechos sin obligaciones previas, por ello se la ha denominado críticamente como ciudadanía "*pasiva*".

La derecha critica esta concepción, centrada en los derechos sociales, a partir de cuatro argumentos: a) incompatibilidad con la *meritocracia*; b) ineficiencia económica; c) tendencia al *hiperestatalismo* que nos pondría en el "*camino a la servidumbre*"³⁷; y d) generación de una cultura de la dependencia (pasividad e incapacidad para el cumplimiento de obligaciones) donde los ciudadanos se reducen al papel de clientes inactivos de la tutela burocrática.

La derecha alega que la incapacidad para satisfacer las obligaciones comunes es un obstáculo a la plena pertenencia a la sociedad tan grave como la ausencia de derechos. Es así que una política social efectiva debería colocar a sus beneficiarios bajo las obligaciones comunes en lugar de eximirlos de ellas.

Esto se lleva a la práctica fundamentalmente a través de programas de *workfare*, por oposición a los de *welfare*, que exigen una actividad laboral como contrapartida de los beneficios aportados por las políticas sociales. De esta manera se refuerza la idea de que los individuos deben mantenerse a sí mismos ejerciendo las virtudes de la iniciativa, la confianza en sí mismo y la autosuficiencia.

Asociado a la visión sobre los derechos y obligaciones se encuentra la discusión acerca de si se debe cobrar, aunque sea parcialmente, por las políticas sociales a los beneficiarios.

La visión de mercado está de acuerdo con el cobro a los beneficiarios, en dinero, trabajo, etc.. De esta manera, postulan, se fomenta la responsabilidad. En esta línea la política educativa de Chile recientemente permitió a las familias complementar el presupuesto educativo de sus hijos a través de cuotas (tanto en las escuelas públicas como en las privadas).

³⁵ KYMLICKA, Will y NORMA, Wayne: "El retorno del ciudadano", en Revista *Ágora*, Año 3, Número 7, Buenos Aires, invierno de 1997.

³⁶ Tal como expresó el veredicto de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos en el caso *Trop vs. Dulles* (1958).

³⁷ HAYEK, F.A.: "The Road to Serfdom", The University of Chicago Press, Chicago, 1994.

Desde el estatalismo se ha criticado la medida sosteniendo que esto genera un elemento de discriminación y selectividad de los alumnos si el centro educativo puede dejar afuera a los alumnos que no puedan pagar su cuota³⁸.

3.1.1.2 Visión sobre prestadores: estandarizar o fomentar la competencia

Respecto a las OSC's existen visiones estandarizadoras, que se correlacionan con el igualitarismo y visiones que fomentan la competencia de manera de que sólo se mantengan en el mercado de provisión los más eficientes y eficaces.

La primera opción permite obtener resultados más igualitarios por estandarizados. Si las capacidades dependen estrictamente del esfuerzo propio de cada organización el riesgo de que aumente la inequidad y la disparidad en la calidad de los servicios es alto. Esto quebraría la noción de estándar de provisión de los servicios entre diferentes zonas y/o prestadores.

De esta forma *Owen* (1974) criticó la educación estadounidense, donde prevalece un modelo de competencia abierta en que no sólo la toma de decisiones está descentralizada sino también la obtención de recursos.

La segunda perspectiva sostiene que la estandarización genera una disminución en el nivel de algunos servicios y corta los incentivos para la innovación. Prefiere dejar libre el camino para que las OSC's eleven el nivel de provisión a través de la competencia, aunque en el mediano plazo esto signifique, mientras no se depuren los buenos y malos prestadores, que algunos beneficiarios recibirán un servicio muy bueno y otros muy malo.

La depuración se realiza a través de recompensas desiguales, pagando a la OSC's según el número de alumnos que logren atraer, o renovando o no el contrato según el cumplimiento de ciertas metas de impacto.

El modelo societal se encuentra entre la estandarización estatalista y la competencia abierta de mercado.

Sostiene que debe combinarse la provisión de recursos en base a resultados pero junto con un fondo de recursos redistribuidos centralizadamente según otros criterios. En esta perspectiva *Nuria Cunill Grau*, con base a la experiencia chilena, sostiene que los gastos corrientes de las escuelas tienen un componente fijo que va más allá de la cantidad de alumnos. Esto debe tenerse en cuenta en casos como los de las escuelas rurales que de por sí podrán atraer menos alumnos, de lo contrario estaríamos condenando a los alumnos de las escuelas rurales a una educación más precaria³⁹. Este factor, ha comenzado a tomarse en cuenta en Chile a partir del retorno a la democracia, concediendo capitaciones ponderadas a las zonas rurales de baja densidad poblacional.

³⁸ ARELLANO, José Pablo: "La experiencia chilena en educación" en Red Latinoamericana y Caribeña para la privatización, SELA, Secretaría permanente, AECI, Caracas, 1997.

³⁹ CUNILL GRAU, Nuria: "La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia", CIAD, Caracas, 1999.

3.1.1.3 Resumen de posiciones respecto a la igualdad social

Juntando y sintetizando las distintas visiones sobre la igualdad podemos llegar a modelos de políticas sociales:

- **Igualarías:** proveen derechos similares a los beneficiarios más allá del cumplimiento de obligaciones.
- **Intermedias:** los derechos se relacionan parcialmente con las obligaciones.
- **Estratificadoras:** los derechos se corresponden plenamente con el nivel de desempeño en el cumplimiento de las obligaciones.

3.1.2 ADAPTACIÓN AL MERCADO ECONÓMICO

Podemos distinguir entre **a)** políticas sociales que intentan que los beneficiarios se ajusten a las necesidades del mercado económico, **b)** las que son más o menos indiferentes y **c)** las que se adaptan críticamente, intentando generar modelos alternativos, al menos parcialmente distanciados de las necesidades inmediatas del mercado.

En la primera opción se busca un diálogo fluido entre quienes implementan la política y los operadores del mercado, o incluso existe una inserción institucional de agentes del mercado en la definición de la política.

En la segunda y tercera opción este diálogo no se busca con la misma intensidad, partiéndose del supuesto de una acumulación intelectual diferente y superior (tecnocrática, académica, ideológica, filosófica) a las necesidades prácticas inmediatas del mercado.

La tercera opción se caracteriza además por realizar un intento conciente por modificar las estructura económicas. Son programas radicales que apuntan a minar las bases del sistema económico poniendo en evidencia sus tensiones y contradicciones para que los cambios económicos sean vistos como posibles y necesarios⁴⁰. Ejemplos de estas iniciativas radicales desarrolladas en los últimos años son el *programa capitalista para los pobres* de *Hernando de Soto* en Perú; el *banco de los pobres para los pobres* de *Mohamed Yunus* en la India; o la *red global del trueque* de *Bernard Lietaer* en Bélgica.

⁴⁰ SCHVARSTEIN, Leonardo: "La inteligencia social de las organizaciones", Paidós Tramas Sociales, Buenos Aires, 2003.

De esta manera podemos encontrar políticas sociales:

- **De alta adaptación al mercado.**
- **De baja adaptación al mercado.**
- **De transformación del mercado.**

3.1.3 PLURALISMO CULTURAL

Por último, podemos distinguir las políticas según su visión sobre el pluralismo cultural, es decir, el grado en que fomentan definiciones culturales fuertes, diversas y tolerantes entre sí.

El modelo estatalista presenta políticas de homogeneización cultural. El menú cultural es único y se define centralizadamente desde el gobierno para asegurar el sentimiento nacional.

En el otro extremo tenemos el modelo societal que intenta fomentar la diversidad cultural respetando la heterogeneidad de la sociedad.

En una posición intermedia se encuentra el modelo de mercado, para el cual la diversidad cultural no es central. La cultura puede ser diversa en la medida en que no se torne incompatible con el orden económico a través de manifestaciones contraculturales.

En el modelo estatalistas, las OSC's son colocadas en una posición de meras ejecutoras de políticas diseñadas previamente por agencias gubernamentales. Esto llevó a que algunas de estas instituciones experimentaran situaciones de *anomia* ya que si bien necesitan del apoyo gubernamental en el nuevo contexto⁴¹, en general desean mantener misiones institucionales fuertes, las cuales brindan unidad y sentido.

La mayor dependencia de los recursos gubernamentales se traduce, en el modelo estatalista, en una pérdida de autonomía y desdibujamiento de las misiones y estrategias distintivas. Se da, por así decirlo, una integración de las OSC's al engranaje de las políticas sociales con un carácter homogeneizador y represivo de la diversidad.

La vigencia del modelo societal se respalda en las transformaciones culturales de los últimos años a las cuales *John Rawls* refiere como "*el hecho del pluralismo*", asistimos a una explosión de los escenarios del debate cultural: "*Los límites abundan. Entre la humanidad y los dioses. Entre lo humano y lo animal. Entre cultura y naturaleza. Entre vida y muerte. Entre géneros, naciones, pueblos, tiempos, razas, clases y territorios... hoy en día los límites se tornan problemáticos, quizá más que nunca.*"⁴².

Tanto desde el liberalismo económico como desde el político (pluralismo), se ha reivindicado la "*libertad de elección*" como un derecho absoluto de las personas y se ha propugnado su aplicación a diversas esferas de la vida social: "*No proveer...a los*

⁴¹ El fuerte recorte de la cooperación internacional, sobre todo en los países latinoamericanos con mayor nivel de desarrollo económico y social como Argentina, Uruguay, Costa Rica, Chile o Venezuela.

⁴² CONNOILLY, William E.: "*Los límites del pluralismo. Volver a Tocqueville*", en Revista Metapolítica, Número 21, Volumen 6 enero/febrero 2002, México D.F.

usuarios de alternativas de elección supone atentar contra su derecho de obtener la mayor satisfacción posible, atendiendo a su vez, a sus gustos, deseos y creencias.”⁴³.

Esta postura es apoyada por influyentes organismos internacionales quienes buscan potenciar la capacidad de elección de los usuarios: *“...existen crecientes evidencias de que el rendimiento puede mejorarse mediante una mayor autonomía de los maestros y directores dentro de sus escuelas, acompañada de mecanismos apropiados para asegurar la responsabilidad. El otorgamiento de un mayor número de opciones a los padres y los estudiantes, y el incremento de su participación y su voz en las decisiones de las escuelas locales puede incrementar la capacidad del sistema para atender las necesidades...pensar en los proveedores de servicios de educación y de salud como empresas puede contribuir a demostrar la necesidad de adoptar medidas para estructurar ese “mercado” mediante “reglas eficientes y roles claramente definidos y estimular el surgimiento de numerosos proveedores con una mayor diversidad, autonomía y responsabilidad, proporcionando al mismo tiempo a los usuarios mayor voz y libertad de elección”⁴⁴.*

La libertad de elección a nivel de las políticas sociales de juventud refiere a la posibilidad de que los beneficiarios puedan optar entre una serie de ofertas de perfil diferentes en cuanto a la propiedad del centro (estatal o no estatal), los valores y metas fomentadas, el credo religioso o filosófico, la compatibilidad con la agenda familiar, el monto de la contrapartida, la ubicación geográfica, el currículo, el prestigio de la institución, el medio de transporte, las características edilicias, el tamaño de los grupos, el perfil profesional de maestros y profesores, las actividades extracurriculares, los criterios de disciplina y orden, las horas de atención (doble horario o media jornada), la disponibilidad de servicio de comedor y sus características, entre otras opciones.

Desde el liberalismo económico el modelo de libertad de elección responde a criterios de eficacia económica. El consumidor podrá penalizar a los malos proveedores aumentando así su poder de una manera directa y concreta. El usuario tiene el poder de juzgar en tanto consumidor eligiendo acceder o no al servicio mediante su poder de compra. De esta forma se terminará con la dicotomía existente entre los *consumidores con poder del mercado privado* y los *usuarios desvalidos de los servicios públicos monopólicos*.

Esta visión generó una fuerte polémica en Uruguay durante abril de 1998, cuando en el lanzamiento de HORIZONTES '98, el *Dr. Ernesto Talvi* dictó la conferencia *“Potenciando la ventaja competitiva del Uruguay: la Educación para el próximo siglo”*, en la cual se refirió a esta temática despertando una especie de maremoto en las ya picadas aguas del debate educativo. Su ponencia, más por su audacia y simplicidad que por su novedad⁴⁵, puso de repente sobre el tapete elementos no contemplados públicamente hasta entonces en nuestro país.

⁴³ CUNILL GRAU, Nuria: *“La reinvención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia”*, CLAD, Caracas, 1999.

⁴⁴ BID: *“Progreso económico y social en América Latina: cómo organizar con éxito los servicios sociales: informe 1996”*, página 245, Washington, 1996.

⁴⁵ Milton y Rose Friedman se habían referido a esta temática al menos 20 años antes en su libro *“Free to choose”* (1979).

¿Qué medidas propone el liberalismo económico para potenciar la libertad de elección?

- a) Descentralizar la provisión de servicios y hacerla competitiva de manera de ofrecer incentivos a la innovación y a la experimentación, abriendo las opciones para que el usuario pueda optar. *Talvi*, repitiendo más o menos fielmente al matrimonio *Friedman*, propone un sistema de escuelas públicas, gratuitas y obligatorias con autonomía de gestión, que funcionen con un cuerpo gerencial integrado por el director de la escuela y un consejo directivo en la cual pueden haber educadores, maestros y padres. Cada consejo puede decidir sobre el contenido de los programas de estudios, las contrataciones, las promociones y los despidos de los maestros, qué libros de texto usar, cuánto quiere gastar en mantenimiento y en capacitación de sus docentes y cuánto en inversión y en infraestructura.
- b) Se postula la necesidad de subsidiar la demanda y no la oferta de servicios basada en la capacidad instalada, ya que la misma no provee incentivos para estimular el desempeño de la escuela. Los recursos deben estar en función de la cantidad de usuarios que opten por ese servicio de manera de generar incentivos a una mejor provisión. Un ejemplo es la modalidad mediante la cual el Ministerio de Educación de Chile entrega directamente a la escuela respectiva un subsidio por cada alumno matriculado y que efectivamente asistió a clases. Esto asegura a los padres la libertad de "*votar con los pies*". Si el centro educativo no está haciendo una buena labor podrán sacar al niño del mismo y mandarlo a otra, llevándose los recursos del gobierno junto con el niño. Cabe destacar que la existencia de más de un oferente es requisito fundamental en esta forma de subsidio.
- c) Eliminación de las regulaciones que tienden a generar una oferta de servicios uniforme y desestimulan la diversidad.
- d) Debería incorporarse el "*control de calidad por desempeño*" a través de un sistema estandarizado de exámenes nacionales para evaluación del aprendizaje, donde el rol del Estado se limitaría a asegurar el flujo de información hacia los proveedores y usuarios acerca de la calidad de los servicios educativos ofrecidos.

Desde otra vertiente, el pluralismo cultural plantea como central la noción de respeto a la diversidad dentro del concepto de ciudadanía. Los pluralistas culturales sostienen que la cultura compartida genera cierta exclusión entre minorías integrantes de la comunidad política: "*...muchos grupos -negros, mujeres, pueblos aborígenes, minorías étnicas y religiosas...- todavía se sienten excluidos de la "cultura compartida", pese a poseer los derechos comunes propios de la ciudadanía...se sienten excluidos no sólo a causa de su situación socioeconómica sino también como consecuencia de su identidad sociocultural: su "diferencia"*⁴⁶.

Lo que reclaman estos grupos es una ciudadanía diferenciada para contemplar a estas minorías: "*...algunos grupos de inmigrantes reclaman derechos especiales o*

⁴⁶ KIMLJCKA, Will y NORMAN, Wayne: "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía". Revista La Política, No 3, página 27, Buenos Aires, 1996.

excepciones para hacer posibles sus prácticas religiosas; grupos históricamente desaventajados como las mujeres o los negros exigen una representación especial a nivel de las instituciones políticas y muchas minorías nacionales...procuran aumentar sus poderes de autogobierno dentro del país que habitan o directamente buscan la secesión"⁴⁷.

¿Qué medidas proponen para aumentar el pluralismo cultural?

- a) Derechos especiales de representación. Algunos grupos como los pobres, los ancianos o los afroamericanos tienen dificultades para obtener la representación política, por lo que recomiendan la representación especial de los mismos mientras duren las condiciones de opresión. Geddes⁴⁸ demuestra para el caso brasileño cómo para los partidos no es rentable disminuir la pobreza porque es un bien latente al cual la gente no responde electoralmente. Sin embargo puede que para organizaciones de la sociedad civil la defensa de los intereses de los pobres y las minorías sea un bien efectivo altamente valorado por los beneficiarios y los militantes de las mismas: "*...la sociedad civil puede servir a la democracia...creando otros canales distintos a los partidos políticos, para la articulación, agregación y representación de intereses. Esta función es particularmente importante para proporcionar a los grupos tradicionalmente excluidos -tales como mujeres y minorías raciales o étnicas- acceso al poder que les ha sido negado en los "escalones superiores institucionales" de la política formal*"⁴⁹.
- b) Derechos de autogobierno. Respecto a algunos grupos lo que se pretende no es subsanar una condición de opresión que puede ser temporal sino que se busca asegurar su principio a la autodeterminación por tratarse de comunidades históricas que ocupan una tierra natural y comparten una cultura y lenguaje distintivos. Estas naciones están insertas dentro de los límites de una comunidad política más amplia pero reivindican el derecho de gobernarse a sí mismas con el fin de poder desarrollar plenamente sus intereses y cultura particulares. Lo que estas minorías pretenden no es su mejor representación en el gobierno central sino autonomía dentro de sus propias comunidades.
- c) Derechos a la integración multicultural. Este caso es similar al anterior en que tampoco se pretende superar las diferencias, pero no en base a una mayor autonomía o independencia sino de una integración que no conlleve abdicar de su propia cultura. Los latinoamericanos que viven en EEUU reclaman el financiamiento público de la educación bilingüe y de los estudios étnicos, así como la suspensión de aquellas leyes que obstaculizan sus prácticas religiosas.

El modelo estatalista criticará ambos conjuntos de medidas. Respecto a las propuestas por el liberalismo económico sostendrá que:

- Algunos no quieren o no pueden elegir. No todos los padres son iguales. ¿Qué pasa en el caso de que un padre o una madre estime que no se encuentran

⁴⁷ KIMLICKA, Will y NORMAN, Wayne: "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía". Revista La Política, No 3, página 28, Buenos Aires, 1996.

⁴⁸ GEDDES, Barbara: "Los legisladores y la Provisión de Bienes Públicos. Un ejemplo de la política brasileña y un modelo", en SAIEGH, S y TOMASI, M: "La nueva economía política. Racionalidad e instituciones", Ed. Eudeba, Buenos Aires, 1998.

⁴⁹ DIAMOND, Larry: "Repensar la Sociedad Civil", en Journal of Democracy, vol. 5, núm. 3, julio de 1994, pp. 4-17. Edición digital.

preparados para realizar evaluaciones tan complejas? ¿Qué tal si deciden que no quieren decidir? Tal vez no tengan ni el tiempo ni los recursos formativos necesarios para realizar evaluaciones curriculares que en los hechos, muy pocos son capaces de realizar. Tal vez ellos mismos no hayan culminado el nivel de escolarización que sus hijos deben encarar; pueden no tener idea de las consecuencias de enviar a su hijo a un instituto u a otro. En tal caso ellos pueden, todavía, confiar en la escuela pública, con su currículo único, con sus maestros egresados de los institutos normales, con sus inspecciones periódicas. Pueden confiar tanto en la escuela pública como otros padres pueden confiar en que, cualquiera sea el colegio privado, gracias al régimen de habilitación, lo que allí se va a enseñar no va a ser radicalmente diferente de lo que mínimamente requiere un niño para formar parte de la sociedad en la que vive⁵⁰. Aquellos padres cultural y económicamente mejor posicionados podrán elegir con mayores elementos de juicio las mejores escuelas públicas o privadas según las consecuencias esperadas en el acervo cultural y en las perspectivas económicas de sus hijos. Otros, ante la imposibilidad de acceder o interpretar informaciones tan complejas, serán víctimas de la “*opacidad de la oferta*”, o bien elegirán orientados por la urgencia (disponibilidad o no de comedor, cercanía al domicilio, fecha de inscripción, disponibilidad de lugares). En este caso las inequidades sociales ya existentes tienen mucha probabilidad de permanecer y amplificarse.

- Incapacidad de votar con los pies por la incompatibilidad curricular o el desgaste afectivo. Llevada al extremo, la libertad de optar entre proyectos educativos disímiles puede llevar a la incapacidad real de los padres de votar por los pies a partir de la incompatibilidad curricular entre estos proyectos. Esta restricción podría ser mucho mayor que en la actualidad. Actualmente cuando observamos las diferencias curriculares de los colegios privados podemos percatarnos de que no es fácil cambiar a un niño de un colegio a otro en cuarto de escuela, por ejemplo: porque el colegio es bilingüe, o porque los niveles de computación no se corresponden, o porque el colegio se reserva el derecho de admisión según los resultados de un prueba, o de una entrevista, etc. Es difícil que un sistema mucho más diversificado, donde lo que hay no son ya suplementos curriculares diferenciados sino “*proyectos educativos*” tal vez radicalmente diferentes, pueda concebirse la idea de “*votar con los pies*”. Los padres no tendrían prácticamente el derecho a equivocarse porque los costos serían enormes. A su vez el cambio de escuela suele estar asociado al desgaste afectivo que supone para el niño el abandono de su grupo de amigos y la inserción en otro grupo. A esto se agrega la dificultad del proceso de integración a una institución educativa no sólo distinta sino con un proyecto distinto (diferentes aprendizajes, normas, rutinas y valores).
- No existen ofertas múltiples en algunas áreas. Si no existe una oferta competitiva y plural de organizaciones de la sociedad civil, entonces la representación estará sesgada y no habrá libertad de elección efectiva. La situación de monopolio estatal puede ser preferible en esta situación al monopolio privado.

⁵⁰ Hablar y escribir correctamente en español, conocer fundamentos de ciencias naturales y sociales, operar y resolver problemas y sentar las bases para la formación de una identidad ciudadana.

- Favorecimiento de la reproducción social. El problema de la reproducción es el siguiente: ¿ratifica el sistema educativo la posición socioeconómica de origen de sus egresados? En otras palabras: ¿qué tan diferente puede llegar a ser la posición social de los hijos en relación a la de sus padres por efecto de la educación? Si una mayor educación, medida en términos de años de escolarización, no produce diferencias sustanciales entre el status socioeconómico de padres e hijos, el sistema educativo simplemente “reproducirá” la estructura social existente: no importando cuanto estudien, los hijos de los obreros serán obreros, los hijos de los profesionales serán profesionales, los hijos de los empresarios serán empresarios. Un sistema educativo que sólo reproduzca la estructura social será un sistema totalmente inequitativo, ya que impide que quienes provienen de sectores sociales desfavorecidos ejerciten su talento, sus capacidades y sus conocimientos para competir por el logro de posiciones más reconocidas y/o con mayores recompensas asociadas. El currículo homogéneo entre instituciones actúa compensando las diferencias socioculturales del alumnado. Aunque el aprovechamiento de los aprendizajes entre los distintos tipos de alumnado no sea el mismo, las políticas de “discriminación positiva”⁵¹ son consideradas medios eficaces para lograr la igualación de resultados educativos. La pluralidad de currícula y la autonomía de gestión por su parte probablemente favorezcan la reproducción. El sistema delinearía simultáneamente trayectorias educativas diferenciales: escuelas dirigidas al temprano aprendizaje de oficios y escuelas dirigidas al temprano aprendizaje de las ciencias y las artes; escuelas que enseñan cómo solicitar empleo y escuelas que enseñan cómo organizar una empresa; escuelas para el campo y escuelas para la ciudad; escuelas que mayoritariamente dan de comer y disciplina y escuelas que mayoritariamente educan para la autonomía y la creatividad. Los niños y niñas juegan un importante papel en las estrategias de supervivencia de las familias de menores recursos. Cuando no hay dinero, ni perspectivas de conseguirlo, el corto plazo es el que manda. Los hijos deben conseguir su sustento lo antes posible, y es previsible que sus padres busquen acortar al máximo la duración de sus estudios, eligiendo así proyectos instrumentales, poco formativos y demasiado endeblés como para construir sobre ellos una estrategia educativa de más largo aliento. El sistema de currículo único no sobredetermina las elecciones futuras de los individuos en cuanto a formación a partir de las decisiones tempranas lo que sí hace el sistema de pluralidad de currícula. Mientras que la ciudadanía es un concepto que iguala, el de cliente es un concepto que jerarquiza en función del poder de compra que cada uno tenga. De esta manera se pasaría de una provisión de servicios públicos igualitaria a una con posibilidades de ser fuertemente diferenciada. Además, al fragmentarse los ciudadanos en un rol de consumidores, las demandas se expresan en forma individual y aislada, no por la vía política de la agregación de intereses con lo que para el Estado será más difícil reconocer las necesidades y demandas mayoritarias, el interés global. Esta es una consecuencia directa de privilegiar la salida sobre la formación de consensos a través de la voz.

A su vez los estatistas tendrán otra serie de críticas al pluralismo societalista:

⁵¹ Las mismas favorecen a los niños más carenciados aumentando su tiempo de permanencia en la escuela o brindándoles apoyos curriculares adicionales, por ejemplo.

- Viola la igualdad ya que, al asegurar derechos a algunas personas pero no a otras en función de su pertenencia grupal, crea una jerarquía;
- Viola el principio liberal de neutralidad del Estado, según el cual el rol cultural de los poderes públicos debe limitarse a mantener un mercado de ideas limpio.
- Es arbitraria ya que no hay principios que permitan determinar cuáles grupos merecen un status diferencial.
- Puede llevar a que los grupos se replieguen sobre sí mismos y se centren en su diferencia, abandonándose toda esperanza de una amplia fraternidad entre todos. Nada vinculará a los diferentes grupos que conforman la sociedad y nada evitará la diseminación de la desconfianza mutua y el conflicto.
- Puede llevar a los grupos a volcar sus energías en mostrar una imagen de postergados para obtener derechos diferenciales en vez de esforzarse por superar sus desventajas.

3.1.4 RELACIÓN DE LOS MODELOS DE CONDUCCIÓN DE LA POLÍTICA CON LOS CRITERIOS DE EFICACIA

Resumiendo lo dicho hasta el momento respecto a los criterios de eficacia podemos concluir que:

- El modelo estatalista se caracteriza por su igualitarismo social, su baja adaptación al mercado y su carácter homogeneizante de la cultura.
- El modelo societal se caracteriza por su fomento del pluralismo cultural, un igualitarismo condicionado al cumplimiento de responsabilidades y objetivos y una visión transformadora del mercado.
- El modelo de mercado se caracteriza por su alta adaptación a las necesidades del mercado, su tolerancia a la diversidad cultural dentro de un marco de orden social y su carácter estratificador en virtud del mérito en la consecución de los talentos y destrezas demandados por el mercado.

		Modelo de conducción de la política social		
		Estatalista	Societal	De mercado
Criterio de eficacia	Adaptación al mercado	Baja adaptación	Transformación	Alta adaptación
	Pluralismo cultural	Homogeneizante	Pluralistas	Intermedio
	Igualdad social	Igualitarista	Intermedio	Estratificador

3.2 ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA

La discusión central aquí refiere a quién fija los objetivos de la política y de qué manera. Es decir, cuál es el grado de participación de los distintos actores en su proceso de definición. ¿De qué manera se integran los actores a la red?

Las respuestas se ubican en un continuo que va desde la capacidad de proposición y veto de los actores no estatales hasta la mera ejecución.

Podemos encontrar tres posibilidades extremas en las cuales el gobierno, la sociedad civil o el mercado tienen un rol privilegiado en la fijación de objetivos.

Esto permitirá distinguir un modelo estatalista, societal o de mercado en cuanto a la elaboración de la política.

La mayor o menor centralización del poder es un tema candente en todas las sociedades humanas.

Hasta el siglo XX la ciudadanía constituyó un bien restringido. En sus momentos de mayor desarrollo la ciudadanía apenas abarca al 10% en la democracia directa de las *polis* griegas, o al 5% en la democracia representativa tal como esta "se reinventa" en el siglo XIX.

En el correr del siglo XX la ciudadanía se extiende, pero a la vez la influencia del ciudadano medio sobre los asuntos públicos se reduce a un nivel mínimo: la elección de autoridades representativas cada 4 o 6 años en la mayoría de los casos.

Promediando el siglo XX surgirán modalidades de participación ciudadana que intentarán articular la extensión de la democracia con la intensidad en la capacidad de decisión. En primer lugar aparecerá la democracia corporativa, donde los ciudadanos participarán en las decisiones públicas a través de las organizaciones gremiales del capital y del trabajo.

Luego, como complemento de la ciudadanía corporativa surgirá la democracia participativa donde se instrumentan mecanismos de toma de decisiones públicas por mecanismos que no requieren necesariamente la representación partidista o gremial. En este campo tienen un sitio relevante las organizaciones de la sociedad civil.

El modelo estatalista de elaboración de políticas sociales se asocia con un modelo democrático **representativo**, el societal con un modelo **participativo** mientras que el de mercado se asocia, aunque sólo de manera débil con el **corporativo**. Decimos que sólo de manera débil ya que la forma de tomar decisiones en el modelo de mercado está más asociada con el mecanismo de salida que con el de la voz, según ha demostrado *Albert Hirschman* en su tipología clásica⁵².

Mientras que en la democracia representativa la participación política del ciudadano medio se materializa en un único acto periódico, "las elecciones", los modelos

⁵² HIRSCHMAN, Albert O.: "De la economía a la política y más allá. Ensayos de penetración y superación de fronteras.", Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

participativos y corporativo invocan una participación reiterada de la ciudadanía en temas públicos durante los períodos interelectorales.

La materia de la decisión política también difiere.

Mientras que en el modelo representativo los ciudadanos se pronuncian en torno a la elección de personas que representan programas, ideas o ideologías, en todos los casos sobre temas generales; en los modelos participativos y corporativo la ciudadanía se pronuncia sobre temas de interés cercanos y específicos (referendos, plebiscitos, consultas, procesos de negociación y concertación colectiva, pactos sociales o implementación de políticas).

También en los formatos ideales de estos modelos de participación democrática hay diferencias respecto a quién es el actor de *vanguardia*: los partidos políticos en el modelo representativo, sindicatos y gremiales en el corporativo y organizaciones de la sociedad civil (organizaciones de base, ONG's y fundaciones) en el participativo.

El modelo de democracia representativa no es incompatible con la realización de convenios con organizaciones sociales para la prestación de servicios sociales, sin embargo estas organizaciones tendrán un rol claramente subordinado, estando la conducción en manos de los políticos.

Veremos a continuación algunos de los argumentos centrales que se han formulado a favor de los modelos representativo, participativo y de mercado en cuanto a la fijación de los lineamientos centrales de las políticas sociales.

3.2.1 ARGUMENTOS A FAVOR DEL MODELO REPRESENTATIVO (ESTATALISTA)

El modelo estatalista postula que los objetivos de la política deben fijarse por el gobierno, lo cual contribuye a fortalecer la responsabilidad gubernamental y asegura que la lógica política prevalezca sobre la tecnocrática.

3.2.1.1 Fortalece la responsabilidad gubernamental

El énfasis en la economía de costos y en la autonomía financiera que subyace a muchos procesos participativos y de descentralización, como los promovidos por el Banco Mundial, pueden atentar contra la equidad e incluso contra la calidad⁵³.

En esta existe una convergencia entre participación, reducción del papel del Estado y debilitamiento de la noción de derechos sociales.

La formulación neoliberal de los 70's y 80's tenía una fuerte carga ideológica centrada en la noción de que cada cual debía resolver sus problemas individualmente o mediante estrategias asociativas estrictamente privadas. Según destaca Ratinoff⁵⁴, la teoría neoliberal presupone una comunidad homogénea en la cual, a raíz de esa homogeneidad no tiene sentido delegar las decisiones privadas de los individuos

⁵³ CUNILL GRAU, Nuria: "La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia", CLAD, Caracas, 1999.

⁵⁴ RATINOFF, Luis: "Ajustes económicos y pobreza: algunas lecciones de la experiencia latinoamericana", Madrid, 1995.

autónomos en los gestores públicos. Sin embargo ésta homogeneidad nunca ha existido en América Latina, y menos actualmente cuando la estratificación y la segregación social dominan la escena, exhibiendo América Latina la más desigual distribución del ingreso en el mundo.

Para que la tercerización de los servicios sociales no implique la destrucción del Estado Social (universalidad en el acceso, calidad de los servicios, aspiraciones a la mayor integración nacional y social), el Estado debe mantener su rol conductor, para lo cual dispone de una serie de herramientas: diseño de los contratos, administración de incentivos y capacidad reguladora⁵⁵.

3.2.1.2 Asegura el control político sobre los técnicos

El lema de la experiencia de reforma educativa inglesa de 1989 era “*el poder a los padres*”, sin embargo esta reforma pareciera haber devenido el refuerzo del poder tecnocrático.

Esto ocurrirá siempre que la participación social se base en el aporte de conocimientos especializados, campo en el cual los beneficiarios llevan las de perder frente a los técnicos.

Cuando los beneficiarios son convocados para tomar decisiones técnicas sobre el día a día de la administración de los servicios sociales, la posibilidad de que puedan ejercer su voz son mínimas al enfrentarse al saber técnico de los profesionales.

Las posibilidades de influencia de los beneficiarios serán mucho mayores si tienen la posibilidad de poner en juego la racionalidad comunicativa en vez de la técnica, esto mediante la oportunidad de deliberar sobre los fines y los valores de los servicios sociales así como los resultados esperados⁵⁶.

Los estatistas sostienen que esta deliberación sobre los fines puede realizarse en las elecciones nacionales, siendo los políticos la mejor defensa del ciudadano contra el gobierno de los técnicos descentralizados de las OSC's.

La obra de Wilson, “*Estudio sobre la Administración Pública*”, ilustra el ideal estatista donde la conducción democrática debe asociarse con la administración eficiente y profesional a través de la división de los terrenos “políticos” y “administrativos” del gobierno. La política debe ejercer una superintendencia general sobre la administración sin empañar la administración con su tendencia clientelista.

3.2.2 ARGUMENTOS A FAVOR DEL MODELO PARTICIPATIVO (SOCIETAL)

El modelo societalista postula que los objetivos de la política deben fijarse por la red que interviene en la ejecución de la política, donde tienen un papel central las OSC's. La fundamentación radica en que la participación de la red complementa los

⁵⁵ GONZÁLEZ, Pablo: “El desafío de la eficiencia y equidad en la reforma educativa chilena.”, página 44, en Amalia Anaya (et. al): “Las reformas sociales en acción: educación”, CEPAL, Naciones Unidas (Serie Políticas Sociales, número 16), Santiago, 1997.

⁵⁶ CUNILL, GRAU, Nuria: “La reinvención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia”, CLAD, Caracas, 1999.

insuficientes mecanismos de la democracia representativa, genera un mayor compromiso ciudadano (virtud cívica), favorece una mayor disponibilidad de recursos (humanos y materiales) sin aumentar los impuestos al resto de la sociedad, no directamente involucrada con la política, produce decisiones más cercanas a las necesidades de los beneficiarios a la vez que aumenta sus capacidades políticas.

3.2.2.1 *Complementa la ciudadanía representativa*

La representación siempre es imperfecta. Esto era evidente hasta el siglo XVII cuando la posibilidad de que un cuerpo legislativo no abarcara a la totalidad de los ciudadanos sino sólo a sus representantes electos había quedado por fuera de la teoría y la práctica del gobierno democrático o republicano.

La representación no es un invento democrático o republicano sino la evolución de una institución medieval del gobierno monárquico y aristocrático. Sus inicios se encuentran en Suecia e Inglaterra, en las asambleas convocadas por los monarcas o a veces los mismos nobles para tratar importantes cuestiones de Estado (recaudación de impuestos, guerras, sucesión real, etc.). Estos parlamentos se caracterizan porque los convocados lo hacen en calidad de representantes de sus estamentos.

El actual formato *catch-all* de los partidos dificulta aún más la representación ya que existe un gran número de asuntos públicos que es muy difícil que estos puedan representar: temáticas de género, étnicas, integración de grupos desvalidos o minoritarios, problemas ambientales, religiosos, así como otros problemas que se presentan en el día a día.

Actualmente la participación de los beneficiarios en la gestión de los servicios sociales de los cuales se benefician se ha dado en llamar "*empoderamiento*" (empowerment). Se pretende que mediante un aumento en la participación se logre una mayor transparencia y control sobre los procesos decisionales, la calidad de la inversión y la eficiencia de su uso.

Esta práctica permite a su vez que los beneficiarios expresen más directamente sus demandas con lo cual será más probable que los servicios estén orientados a satisfacer sus demandas reales.

La participación de los beneficiarios en la implementación de los servicios puede ser una forma de aumentar el control ciudadano sobre la calidad de los mismos sin perder los mecanismos representativos de influencia sobre las políticas macro de asignación de recursos:

Sin perder calidad técnica la voz de los beneficiarios puede utilizarse para informar sobre las necesidades reales y para controlar la calidad de lo ofrecido. La participación es un bien a defender como manera de formar la responsabilidad ciudadana y evitar la creación de una casta de gobernantes y funcionarios que monopolicen la actividad política en su propio beneficio.

3.2.2.2 *Genera virtud cívica*

La extensión de la democracia de masas a comienzos del siglo XX, y sobre todo la definición de la ciudadanía casi por entero en términos de la posesión de derechos,

obviando las responsabilidades de los ciudadanos lleva a un eclipse de la virtud cívica.

La exposición más influyente de la visión centrada en los derechos fue la de *T.H. Marshall* en "*Citizenship and Social Class*", escrito en 1949. Si bien Esping Andersen⁵⁷ ha notado que no hay un único tipo de Estado de Bienestar, el estudio de Marshall refiere a la modalidad socialdemócrata (y en menor grado la conservadora), donde los derechos están desvinculados de una contribución pretérita o inserción específica en el mercado laboral (como si lo están en el Estado de Bienestar Liberal).

Esta visión es criticada actualmente, fundamentalmente por la *Nueva Derecha*, pero también, y con matices, por otras corrientes (liberales moderados, la nueva izquierda, los teóricos de la sociedad civil y el republicanismo cívico) por sostener que el Estado de Bienestar más que fomentar el ejercicio de la ciudadanía llevaba a la despolitización social, a la creación de ciudadanos privados, en tanto no sólo era incapaz el Estado de imponerles la obligación de participar en la vida pública sino que incluso podía llegar a inhibirla con su énfasis en los derechos pasivos.

Se postula en definitiva que la aceptación pasiva de derechos debe ser complementada con el ejercicio activo de responsabilidades y virtudes ciudadanas.

El Republicanismo Cívico, que hunde sus raíces en la Grecia y Roma clásicas postula que virtuoso es aquel que haya su máxima realización en el ámbito público. Lo que distingue a los republicanos cívicos de otros participativistas es el supuesto que realizan acerca del valor intrínseco que tiene la participación para los propios participantes.

Luego tendríamos otras escuelas que postulan como necesaria también la responsabilidad pública pero sin aspirar a que ella constituya el máximo ámbito de realización de todos los ciudadanos. Dentro de estas corrientes encontramos a los Liberales Moderados, la Nueva Izquierda y los Teóricos de la Sociedad Civil⁵⁸.

⁵⁷ ESPING-ANDERSEN, Gosta: "Los tres mundos del Estado de bienestar", Generalitat Valenciana, Valencia 1993.

⁵⁸ KIMIJCKA, Will y NORMAN, Wayne: "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía". Rvista La Política, No 3, Buenos Aires, 1996.

Existe entre todas estas corrientes un consenso acerca de que las instituciones de la democracia representativa no funcionan sin un compromiso de los ciudadanos con lo público.

¿Cómo se fomenta la virtud cívica? Los liberales moderados sostienen que existen distintas escuelas de virtud cívica: la participación en el mercado, la familia, la participación en organizaciones voluntarias y sobre todo el sistema educativo formal.

Los Teóricos de la Sociedad Civil postularán que las virtudes no se aprenden por la simple participación en el mercado o la política sino que la mejor escuela para ellas serán "...las organizaciones voluntarias de la sociedad civil -iglesias, familias, sindicatos, asociaciones étnicas, cooperativas, grupos de protección del medio ambiente, asociaciones de vecinos, grupos de apoyo a las mujeres, organizaciones de beneficencia..."⁵⁹.

Estas estimulan la participación ciudadana en momentos donde los canales tradicionales dejan de ser atractivos: "*Una vida asociativa rica suple el papel de los partidos políticos en la estimulación de la participación política...adiestrando a los ciudadanos democráticos y promoviendo una percepción de las obligaciones así como de los derechos de la ciudadanía democrática.*"⁶⁰. Como sostuvo Tocqueville luego de su viaje por el joven Estados Unidos: las "...asociaciones voluntarias pueden, por lo tanto, ser consideradas como grandes escuelas libres, donde todos los miembros de la comunidad van a aprender la teoría general de la asociación"⁶¹.

Estas forjan una responsabilidad basada en la reciprocidad con lo que fortalecen el capital social: "*Dado que estos grupos son voluntarios, la incapacidad de vivir en consonancia con las responsabilidades que ellos plantean normalmente recibe la desaprobación y no el castigo legal. Pero como la desaprobación proviene de la familia, los amigos, los colegas o los compañeros, es en muchos sentidos un incentivo más poderoso a actuar responsablemente que la sanción por parte de un Estado impersonal. Es aquí donde "se forman el carácter, las competencias y la capacidad de la ciudadanía", porque es aquí donde internalizamos la idea de responsabilidad personal y compromiso mutuo, y donde aprendemos el autocontrol voluntario que es esencial para una ciudadanía verdaderamente responsable (Glendon, 1991, pág. 109).*"⁶².

A su vez las OSC's fomentarán la tolerancia de una manera práctica: "*La sociedad civil también puede ser una arena crucial para el desarrollo de otros atributos democráticos, tales como la tolerancia, la moderación, la voluntad de compromiso y el respeto a las posiciones opuestas. Estos valores y normas se hacen más estables cuando*

⁵⁹ KIMLICKA, Will y NORMAN, Wayne: "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía". Rvista La Política, No 3, página 19, Buenos Aires, 1996.

⁶⁰ DIAMOND, Larry: "Repensar la Sociedad Civil", en Journal of Democracy, vol. 5, núm. 3, julio de 1994, pp. 4-17. Edición digital.

⁶¹ TOCQUEVILLE, Alexis de: "Democracy in America", 2 vols., pág. 124, Vintage Books, Nueva York, 1945 (publicación original 1840).

⁶² KIMLICKA, Will y NORMAN, Wayne: "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía". Rvista La Política, No 3, página 19, Buenos Aires, 1996.

emergen de la experiencia y cuando la participación organizativa en la sociedad civil provee una práctica importante en la defensa y la contestación políticas"⁶³.

Del mismo modo contribuyen a la formación de líderes positivos. En algunos casos, este es un propósito deliberado de las organizaciones cívicas, pero más frecuentemente *"...el reclutamiento y entrenamiento son simplemente un resultado a largo plazo del funcionamiento exitoso de las organizaciones de la sociedad civil en la medida en que sus líderes y activistas ... Aprenden cómo organizar y motivar a la gente, a debatir temas, a conseguir fondos, hacer presupuestos, publicitar programas, administrar grupos, conseguir apoyos, negociar acuerdos y construir coaliciones"*⁶⁴.

Como consecuencia de todos los argumentos reseñados, los Teóricos de la Sociedad Civil sostienen que una de las primeras obligaciones de todo ciudadano es incorporarse a alguna de estas escuelas de ciudadanía.

Esta apuesta a una democratización del Estado de Bienestar mediante la cual se otorgue más poder a los ciudadanos creando una serie de instituciones democráticas locales, asambleas regionales, tribunales de control y apelación. Muchos de estos postulados son tributarios de otros teóricos de la democracia participativa como *Rousseau y Stuart Mill* quienes ponen su confianza en que el mismo acto de participar enseñará a los ciudadanos la responsabilidad y la tolerancia.

Los críticos a esta visión postulan que si bien las OSC's pueden enseñar tales virtudes cívicas, no es esa su razón de ser. Su objetivo es más bien el de poner en práctica ciertos valores y disfrutar ciertos bienes, lo cual puede tener poco que ver con la promoción de la tolerancia.

Algunas de estas organizaciones incluso pueden ser más una manera de apartarse de la corriente principal de la sociedad que un modo de aprender a actuar en ella.

En el caso que tengamos OSC's no virtuosas difícilmente puedan fomentar la virtud. Si estas no están comprometidas con la democracia o aún si son antidemocráticas estas pueden hacer mucho daño a la democracia buscando conquistar para sí el Estado u otras organizaciones, rechazando la ley y la autoridad democrática.

A su vez se enseña más por el ejemplo que por las palabras, en este sentido es importante tener en cuenta como funcionan las OSC's: *"...el propio carácter internamente democrático de la sociedad civil afecta el grado en el cual puede socializar a los participantes en formas de conducta democráticas -o antidemocráticas-. Si los grupos y organizaciones que forman la sociedad civil funcionan como "grandes escuelas libres" para la democracia, deben funcionar democráticamente en sus procesos internos de decisión-elaboración de políticas y de selección de liderazgo."*⁶⁵.

A su vez habrá OSC's con mayor capital institucional que otras. Los grupos efímeros no garantizan la enseñanza y práctica de la responsabilidad democrática a

⁶³ DIAMOND, Larry: "Repensar la Sociedad Civil", en Journal of Democracy, vol. 5, núm. 3, julio de 1994, pp. 4-17. Edición digital.

⁶⁴ DIAMOND, Larry: "Repensar la Sociedad Civil", en Journal of Democracy, vol. 5, núm. 3, julio de 1994, pp. 4-17. Edición digital.

⁶⁵ DIAMOND, Larry: "Repensar la Sociedad Civil", en Journal of Democracy, vol. 5, núm. 3, julio de 1994, pp. 4-17. Edición digital.

menos que se institucionalicen "...si la organización espera continuar operando en la sociedad durante un período ininterrumpido, sus líderes tendrán mayor razón para comprometerse y responsabilizarse con los grupos que la constituyen...mas que buscando maximizar los beneficios inmediatos de una manera irresponsable."⁶⁶.

Algunos estatistas como como *Walzer* han sostenido que el gobierno debería intervenir sobre ellas para corregirlas pero esto puede ir demasiado lejos y minar su carácter voluntario y libre, que es lo que, en la Teoría de la Sociedad Civil, las convertiría en semillero de virtud.

3.2.2.3 Reduce impuestos sin disminuir recursos dedicados a prestaciones sociales

El mayor involucramiento derivará en un mayor cuidado de los recursos muebles e inmuebles porque los mismos se sentirán como propios. A su vez favorecerá la cofinanciación (en recursos materiales y trabajo) por parte de filántropos identificados con las misiones institucionales, y sus usuarios o beneficiarios.

3.2.2.4 Decisiones más cercanas a las necesidades de los beneficiarios

La desconcentración y la descentralización en la toma de decisiones contribuye a la mejora de los sistemas de información a partir de los cuales se toman las decisiones.

En los modelos de toma de decisiones centralizadas, las decisiones se toman sin tomar en cuenta las peculiaridades de cada zona por lo cual frecuentemente se opta por soluciones homogéneas ante realidades heterogéneas, lo que conduce a asignar los recursos de manera ineficiente y a no solucionar los problemas.

Lo típico en Latinoamérica ha sido la centralización, en la cual provincias y regiones se encuentran sometidas *al ritmo de una lejana e indiferente burocracia gubernativa situada en la metrópolis*, ajena a las preocupaciones de los afectados, inaccesible y con intereses a veces opuestos a los de sus administrados.

3.2.2.5 Mejora la capacidad de los beneficiarios

*Amartya Sen*⁶⁷ sostiene que el problema básico de la pobreza está causado, además de por la insuficiencia de los medios económicos por la posesión de capacidades claramente inadecuadas.

Si nos centramos sólo en la provisión de servicios e ingresos podríamos distanciarnos de este aspecto central constituido por la capacidad de participar en la comunidad.

⁶⁶ DIAMOND, Larry: "Repensar la Sociedad Civil", en *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 3, julio de 1994, pp. 4-17. Edición digital.

⁶⁷ SEN, Amartya: "Nuevo examen de la desigualdad", Alianza Editorial, Madrid, 1995.

Este enfoque capacidad destaca cómo las políticas públicas pueden concebirse de manera que favorezcan la capacidad de los beneficiarios de generar su propia concepción de una vida buena.

En esta perspectiva *Robert Putnam*⁶⁸ destaca que la participación genera capital social (entendido como un aumento de la confianza interpersonal y la reciprocidad) lo cual impulsa el desarrollo político de la comunidad.

La participación genera redes sociales y normas de confianza, las cuales desembocan en una menor dependencia y, en particular, un menor clientelismo respecto a los actores políticos. Los estudios del autor mencionado también destacan la correlación del capital social con el desarrollo económico.

3.2.3 ARGUMENTOS A FAVOR DEL MODELO DE MERCADO

El modelo de mercado postula que los objetivos de la política deben fijarse contemplando las necesidades actuales o potenciales del mercado. Esto resulta una protección contra la incapacidad política y la falta de virtud cívica con que se toman las decisiones negociadas sobre lo público a la vez que se constituye como una forma de generar virtud genuina (la cual no se asocia en este enfoque con la deliberación sino con la independencia, como capacidad de procurarse la subsistencia a partir del propio trabajo).

3.2.3.1 Protección contra la incapacidad política y la falta de virtud cívica

Existe en los planteos de mercado una gran desconfianza respecto a la política, sentimiento que rastrear hasta las obras de los autores clásicos.

*"Ah, con qué arrogancia se pisotean todos los principios, no importándole a nadie el género de ocupaciones que hayan contribuido a formar a un hombre encargado de la administración de la ciudad y bastando, en cambio, que se diga amigo del pueblo para que la multitud lo celebre y lo colme de honores"*⁶⁹. Con estas palabras Platón criticaba a la democracia por estar guiada por masas que, carentes de juicio político, se guían por impulsos, sentimientos, y prejuicios. Los líderes, para lograr que la masa los siga se convierten en aduladores y mentirosos, ya que cuando le dicen a la masa la verdad, esta los margina.

O más recientemente, podríamos citar a *John Stuart Mill* (1806 -1873) cuando ante las propuestas del sufragio universal masculino en la Inglaterra del siglo XIX sostuvo que el voto de "cualquiera" tornaría inmanejable la esfera pública del Estado. Este razonamiento lo basaba en que sólo los propietarios podían tener intereses privados que automáticamente convergían con el "interés público" de preservar la sociedad liberal burguesa capitalista.

Tanto la toma de decisiones negociadas por parte de los actores políticos como los sociales conduce a resultados subóptimos por redistribuir de un modo artificial los

⁶⁸ PUTNAM, Robert: "Bowling Alone: America's Declining Social Capital" en *Journal of Democracy* 6:1, Jan 1995.

⁶⁹ PLATÓN: "República", VIII, 558b, traducción de Antonio CAMARERO, Editorial EUDEBA, Buenos Aires, 1963.

recursos sociales poniendo incentivos para que los actores quieran apropiarse de una mayor parte del gasto sin generar los mismos incentivos para aumentar la producción (la lógica del *free raider* descrita por *Mancur Olson*).

3.2.3.2 *La virtud se construye en el mercado*

Los liberales radicales sostenían que la democracia no necesitaba ciudadanos especialmente virtuosos ya que su funcionamiento podía asegurarse mediante una serie de mecanismos procedimental-institucionales. "*Kant pensaba que el problema del buen gobierno "puede ser resuelto, incluso en el caso de un pueblo de demonios" (citado en Galston, 1991, pág. 215).*"⁷⁰.

El Liberalismo Radical define la virtud en estrecha relación con la realización privada, como la capacidad de procurarse el propio sustento, basados en la máxima de que lo que no cuesta no es valorizado por quien lo recibe.

⁷⁰ KIMLICKA, Will y NORMAN, Wayne: "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía". *Rvista La Política*, No 3, página 15, Buenos Aires, 1996.

¿Cómo fomentar la virtud cívica? Los liberales se distinguen aquí por considerar al mercado como una escuela de la virtud en la medida que hace que los ciudadanos se hagan responsables por conseguir su propio sustento y asuman una postura activa respecto a su supervivencia, abandonando de esta forma actitudes paternalistas.

Esto constituye un fuerte asalto a la visión de *Marshall* que postulaba que los derechos sociales permitían a los más desfavorecidos ejercer efectivamente sus derechos civiles y políticos, los liberales, sobre todo los radicales sostendrán, que el Estado de bienestar promueve la pasividad entre los pobres, no mejora sus oportunidades y crea una cultura de la dependencia. En su visión, la postura de Marshall acerca del Estado de Bienestar, lejos de ser una solución al problema de la ciudadanía, reduce a los ciudadanos al papel de clientes inactivos de la tutela burocrática.

La incapacidad de satisfacer las obligaciones comunes se constituye en un obstáculo a la plena pertenencia a la sociedad tan grave como la ausencia de derechos iguales.

En la visión liberal esto es consecuencia de que "... *el Estado de bienestar desalienta a la gente de todo esfuerzo por llegar a autoabastecerse*"⁷¹. Por ello alientan a "...*cortar la red de seguridad y todo beneficio social restante debe conllevar alguna obligación.*"⁷². Un ejemplo de la aplicación de este plan son los programas de workfare (por oposición a *welfare*) instrumentados en Inglaterra y Estados Unidos en la década de los ochenta. Todas estas medidas tenían en común la voluntad de extender la acción de los mercados en la vida de la gente (mediante el libre comercio, la desregulación, la reducción de impuestos, el debilitamiento de los sindicatos, el recorte de los seguros de desempleo) con el propósito de enseñar las virtudes de la iniciativa, la confianza en sí mismo y la autosuficiencia.

Un liberal radical como *Jeremy Bentham* (1748 – 1832) señala que la libertad de los antiguos consistía en ocuparse de lo público mientras que la de los modernos es la de desentenderse de lo público y poder dedicarse plenamente a los negocios privados.

En esta línea argumental se pretende no recargar al ciudadano con la obligación de participar en el ámbito público a partir de que ya tiene bastante con sus asuntos privados. La participación mediatizada del gobierno representativo libera al ciudadano para que pueda dedicarse a fines extrapolíticos. Esto permite entre otras cosas una mayor prosperidad económica y que la economía funcione sin la necesidad de esclavos o de personas de segunda categoría como era el caso en una sociedad hiperpolitizada como la Grecia clásica.

Los teóricos liberales radicales se centraron casi exclusivamente en la justificación de los derechos civiles y de las instituciones necesarias para asegurarlos, sin atender a las responsabilidades políticas de los ciudadanos. Es por ello que experimenta tensiones al tratar de incorporar el concepto de virtud ya que podría entrar en contradicción con el compromiso liberal con la libertad, la neutralidad o el individualismo.

⁷¹ KIMLICKA, Will y NORMAN, Wayne: "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía". *Revista La Política*, No 3, página 10, Buenos Aires, 1996.

⁷² KIMLICKA, Will y NORMAN, Wayne: "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía". *Revista La Política*, No 3, página 10, Buenos Aires, 1996.

3.2.4 RELACIÓN DE LOS MODELOS DE CONDUCCIÓN DE LA POLÍTICA CON LOS MODELOS DE ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA

Resumiendo lo dicho hasta el momento respecto al modelo de elaboración de la política podemos concluir que:

- El modelo estatalista se relaciona con un modelo democrático representativo donde el gobierno y los partidos políticos son los principales agentes en la toma de decisiones.
- El modelo societal se asocia a un modelo de democracia participativa donde las organizaciones de la sociedad civil (organizaciones de base, ONG's, fundaciones) integrantes de la arena política tienen un rol destacado en la toma de decisiones.
- El modelo de mercado se asocia a un modelo de democracia corporativa donde las necesidades del mercado deben marcar el norte a partir de la interpretación de las mismas por parte de los sujetos de la política y la evaluación del impacto (en términos de que tan certeras resultaron las apreciaciones). Este modelo también es compatible, aunque el modelo de mercado prefiere el libre juego de oferta y demanda a las salidas negociadas, con las articulaciones de representación corporativa.

		Modelo de conducción de la política social		
		Estatalista	Societal	De mercado
Modelos de elaboración de la política	¿Quién fija los objetivos?	Gobierno y partidos políticos.	Organizaciones de la Sociedad Civil.	Mercado y, en segundo lugar, los sindicatos y gremiales empresariales.
	Modelo de Democracia	Representativa	Participativa	Corporativa

3.3 GESTIÓN DE LA POLÍTICA

Nos referiremos aquí a la forma en que se ejecuta la política una vez definidos los objetivos y grandes lineamientos de la misma.

Encontramos tres modelos de gestión de las políticas públicas: a) burocrático; b) flexible; y c) hiperflexible.

Estos modelos difieren respecto a cómo se concibe la *accountability*, es decir, los mecanismos mediante los cuales los agentes deben responder por su actuación ante sus principales (ciudadanos)⁷³.

La problemática del control en la actuación pública puede rastrearse hasta los orígenes del republicanismo. Esto se debe a que, siguiendo a *Aristóteles*, la *virtud cívica* (el actuar pensando en el bien común) es muy frágil y puede corromperse. Esto es algo que los ciudadanos no toleran: "...el pueblo no lleva tan a mal el estar alejado del gobierno (por el contrario, incluso se alegra de que se lo deje en libertad para dedicarse a sus asuntos) como la idea de que los magistrados están robando a la comunidad, porque entonces se resienten de las dos cosas: de no participar de los honores y del lucro"⁷⁴.

La falta de virtud cívica no pasó de moda. En abril de 2002, el informe de la ONG *Probidad* señaló que entre 1992 y 2002 veinticuatro presidentes latinoamericanos fueron indagados por corrupción.

El republicanismo propone elaborar una constitución que refleje y equilibre los distintos intereses sociales presentes en la sociedad. En el siglo XVIII la tradición republicana va a dividirse en dos: un ala radical y otra democrática. Esta última, la cual prevalecerá hasta hoy, plantea que los *frenos y contrapesos* no deben ser entre estratos sociales sino entre funciones de gobierno (ejecutiva, legislativa y jurisdiccional).

A comienzos de los noventa, *Guillermo O'Donnell*⁷⁵ denunció las carencias de la *accountability horizontal* en Latinoamérica, lo cual resumió en el concepto de *democracia delegativa*. En estas sociedades el Poder Ejecutivo no rinde cuentas a la sociedad civil ni tampoco horizontalmente ante instancias del poder público teóricamente autónomas como el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

La temática de la *accountability* se reedita en los últimos años en tres contextos diferentes:

- **La búsqueda de la eficiencia en el contexto de la Reforma del Estado.** La *accountability* se percibe como un medio para alcanzar una mayor eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos. A su vez genera una mayor

⁷³ ROMZEK, Barbara S.: "Enhancing accountability", en PERRY, James L. (editor): "Handbook of Public Administration", páginas 97 a 114, second edition, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1996.

⁷⁴ ARISTÓTELES: "La política", VII 8: 1308 b 34-38, traducción de Julián Marías y María Araujo, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1970.

⁷⁵ O'DONNELL, Guillermo: "¿Democracia Delegativa?", en Cuadernos del Clach, no 61, 2da serie, año 17/1, pp. 5-20, Montevideo, 1992.

credibilidad ante las nuevas medidas: “La desregulación exigía una evaluación de la efectividad, de los costos y de las consecuencias de las regulaciones existentes, y el seguimiento de los efectos de su eliminación o su reemplazo por otros medios alternativos de suministro. La devolución, en particular en los casos en que se mantenía al menos en parte algún financiamiento central, requería el seguimiento de los fondos y el monitoreo de resultados. La privatización, al igual que la contratación externa de servicios, reclamaba la necesidad de establecer estándares, de acordar un seguimiento y de medir el desempeño...el relajamiento de los controles tradicionales sobre el presupuesto y el personal, en beneficio de la flexibilidad gerencial y de la orientación empresarial, implicaba una responsabilidad gerencial concomitante con respecto a los resultados que tenían que ser medidos.”⁷⁶.

- **La búsqueda de mayor legitimidad profundizando la democracia.** John Stuart Mill⁷⁷ planteaba que en la democracia representativa el problema real no es el autogobierno (el cual se torna inalcanzable) sino la limitación y el control del gobierno. A esta limitación y control del gobierno contribuirán los mecanismos de accountability ya que permiten establecer las **responsabilidades** de los políticos y funcionarios, brindar mayor **transparencia** sobre el uso de los recursos públicos, y motivar a los gerentes y funcionarios a cumplir con los objetivos, los cuales deberán estar en consonancia con los **intereses de los ciudadanos**. La pérdida de confianza en el gobierno (funcionarios y políticos electos) ha llevado a que en el debate actual sobre accountability se agregue al clásico control vertical democrático en el momento electoral una serie de instrumentos para controlar y fiscalizar a los gobiernos en el período interelectoral⁷⁸.
- **El nuevo rol del gobierno en el contexto de la governance.** Un componente fundamental de la governance es la asociación y cooperación entre los sectores público, privado y sin fines de lucro. El gobierno no es más el proveedor único en numerosos servicios públicos. Junto al rol de prestador adquiere importancia el de financiador, contratante, comprador o regulador de servicios suministrados por otros. Esto hace vital para el gobierno poseer buena información que le permita evaluar el cumplimiento de las metas buscadas y la sujeción de los requerimientos contractuales con las contrapartes, ya que el mercado y el Tercer Sector no están exentos de los riesgos de apropiación privada de recursos públicos ni del clientelismo⁷⁹.

⁷⁶ CAIDEN, Gerald y CAIDEN, Naomi: “Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público”, en Revista del CLAD Reforma y Democracia No 12, CLAD, Caracas, 1998.

⁷⁷ MILL, John Stuart: “Sobre la Libertad”, Aguilar, Buenos Aires, 1954.

⁷⁸ CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD: “La Responsabilización (“accountability”) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana”, página 2, CLAD, Caracas, 2000.

⁷⁹ CUNILL GRAU, Nuria: “La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia”, CLAD, Caracas, 1999.

Para caracterizar los tres modelos de gestión de políticas públicas nos centraremos en tres preguntas: a) ¿qué se controla?; b) ¿quién controla? y c) ¿qué rol juegan los premios y castigos en el control?

3.3.1 ¿QUÉ SE CONTROLA?

El modelo estatalista se inclinará por el control de los procesos, el de mercado por el control de los resultados, mientras que el societal por una combinación de ambos.

El modelo estatalista se centra en el control de los procesos argumentando que la evaluación en el sector público debe tomar en cuenta la observancia de las garantías democráticas contra el personalismo o clientelismo en sus diferentes formas. Para ello es importante que el estado fiscalice la transparencia, el universalismo, la redistribución, la equidad, la justicia, la imparcialidad, entre otros aspectos. Se plantea que los medios más adecuados a estos objetivos se encuentran en el control de procesos y no en el de resultados.

Un ejemplo de resultado que el control estatalista quiere evitar es el de la *selección negativa* (atender a los menos necesitados dentro de los necesitados) ya que se estaría discriminando a la población beneficiaria más carenciada: “...lograr un nivel dado de calidad de la enseñanza requiere de más recursos y esfuerzo mientras más deprivado cultural, económica y socialmente sea el medio en que vive un niño... (Por lo tanto) es necesario generar indicadores corregidos para evitar que los resultados brutos sean mejorados por las escuelas mediante la exclusión de los alumnos con problemas o a través de la selectividad por razones socioeconómicas”⁸⁰.

Los modelos centrados en el impacto sostendrán que estos mismos objetivos pueden lograrse a través de una adecuada medición de impacto, tomando en cuenta las características iniciales y finales de los beneficiarios, sin asumir que el momento inicial es para todos el mismo.

Una segunda justificación estatalista respecto al control de procesos consiste en evitar el *sesgo cuantitativista* del control de resultados, que hace privilegiar como objetivo la eficiencia (producir al menor costo posible por unidad de producto) ya que es lo más fácilmente cuantificable.

Sostienen que si la meta principal del Estado es extender la provisión de servicios públicos con independencia de la solvencia económica de los ciudadanos entonces este criterio no parece el más adecuado ya que no genera incentivos satisfacer las demandas de aquellos ciudadanos que no tienen recursos para pagar o cuyo desarrollo nadie quiere subsidiar.

En este sentido el instrumento puede verse influido por la lógica de mercado la cual tiene el objetivo principal de producir a un menor costo por unidad de producto. La lógica mercantilista de la eficiencia podría conducir a una oferta de servicios públicos menor a la demanda social.

⁸⁰ GONZÁLEZ, Pablo: “El desafío de la eficiencia y la equidad en la reforma educativa chilena”, página 41, en Amalia Anaya (et al): “Las reformas sociales en acción: educación”, Serie Políticas Sociales No 16, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago, 1997.

Un tercer argumento estatalista es que difícilmente puedan los beneficiarios evaluar certeramente la calidad de lo que se les ofrece. Sostienen que si bien la libre competencia puede inducir a los proveedores a ofrecer más calidad, ésta competencia puede concentrarse en ocasiones en condiciones externas, el empaquetado "*que llena el ojo*" (hotelería, uso de tecnología, cordialidad en la atención al cliente) con lo que no necesariamente se garantiza la calidad profesional en la atención y el impacto positivo sobre la situación de los beneficiarios. Sostienen los procedimentalistas que es conveniente crear sistemas de control de calidad donde los usuarios, el Estado y los profesionales tengan un rol relevante⁸¹.

La solución societal consiste en la evaluación de la calidad a través de la red y el Estado en los casos en que el nivel de calidad no pueda ser especificado por el usuario o bien este sea difícil de medir o sea difícil ponerle precio a los artículos.

Se ha criticado el énfasis del control procedimental colocado en el grado de cobertura de los servicios y en la infraestructura social construida (escuelas, puestos de salud) sin tomar en cuenta los resultados alcanzados. Aumentar la cobertura no significa siempre atender a los sectores más necesitados, y puede significar disminuir la calidad. Contar con mayor infraestructura no implica disponer de los recursos adecuados para financiar los gastos corrientes (personal, equipamiento, instrumentos). Elevar los gastos corrientes (por ejemplo para pagar mayores sueldos) no significa que se realice un mejor trabajo. No podemos medir el perfil social del gobierno a partir de su gasto social y sus fluctuaciones ya que el mismo no indica nada sobre su progresividad, su eficiencia o su eficacia⁸².

⁸¹ JARAMILLO PÉREZ, Iván: "Macrocondicionantes externos al proceso de reforma sectorial de salud en Latinoamérica: hacia el fortalecimiento de la rectoría de los ministerios de salud con descentralización y competencia en la prestación y aseguramiento de los servicios." CLAD, OPS, Caracas, 1998.

⁸² ESPING-ANDERSEN, Gosta: "Los tres mundos del Estado de bienestar", Generalitat Valenciana, Valencia 1993.

El control procedimental afecta, entre otros la asignación de recursos presupuestales, privilegiando para ello el presupuesto histórico, más allá de que las necesidades actuales sean mayores o menores.

La explicación que *Pierre Rosanvallón* realiza sobre el clásico sistema del Estado benefactor puede aplicarse al modelo estatalista. En este modelo el prestador de políticas sociales define su público por la posesión de una serie de atributos que los hacen homogéneos y, por tanto, detentadores de problemas comunes estándar. A continuación define procedimientos y medidas generales para solucionar el problema que aqueja a esa población.

Esto lleva a la aplicación de recetas inútiles para una serie de problemáticas sociales particulares, las cuales no se definen por su generalidad. Por ejemplo, un desocupado de la política social clásica: es alguien transitoriamente privado de empleo. Por lo tanto, el objetivo del sistema social es suplir esa pérdida de manera mecánica y repetitiva para todos los que se encuentran en esa situación supuestamente transitoria: para un millón de desocupados aplicar un millón de veces la misma solución.

Actualmente, sin embargo sabemos que existen problemas de empleo más recalcitrantes que requieren enfoques diferentes, a medida, de ensayo y error hasta lograr el resultado deseado. De alguna manera, para un millón de desocupados aplicar un millón de soluciones particulares.

Este es el caso del desempleo juvenil, del desempleo de los marginales, del desempleo marcado por relaciones de género. ¿Cómo controlamos una política social de este tipo sin encorsetarla, conduciéndola al fracaso?

La respuesta societal y de mercado apela al control de los resultados combinada con una mayor libertad de gestión. Esto permite escapar de las reglas generales y permitir ensayos para solucionar las historias particulares.

Relacionado con el punto anterior se encuentra el de la focalización de la política, lo cual implica identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y diseñar el programa con el objetivo de asegurar un alto impacto en el grupo seleccionado.

La focalización sustituye a las políticas universalistas "*de alto costo y bajo impacto*"⁸³ con el constreñimiento causado por la situación de que llegar a todos resulta caro, y en ocasiones sólo puede lograrse con servicios de mala calidad.

Otra problemática del universalismo es que en ocasiones resulta regresivo, ya que quienes más consumen algunos servicios públicos son las clases medias y no las bajas.

Los modelos sociales y de mercado atribuyen una gran importancia a la medición de los resultados, enfocándose en aspectos tales como la economía (capacidad de una organización para operar al más bajo nivel de costos posible), la eficiencia (relación entre los insumos y los resultados), la eficacia (grado de cumplimiento de los objetivos

⁸³ FRANCO, Rolando: "Los paradigmas de la política social en América Latina", página 18, en Revista de la CEPAL; No 58, CEPAL, Santiago, abril de 1996.

a través de la medición del impacto) o la calidad (grado de satisfacción alcanzado por el usuario)⁸⁴.

Una de las ventajas centrales del modelo descentralizado (control de resultados) es que provee mayores incentivos a la innovación y la experimentación, pudiendo responder de manera flexible a las necesidades de una realidad dinámica y cambiante.

El control de resultados involucra medidas tendientes a trabajar sobre uno o más de los siguientes aspectos:

1 - ¿Qué evaluar⁸⁵? Se definen objetivos e indicadores⁸⁶ enfatizando los resultados y el punto de vista del cliente (más que el de los empleados o funcionarios). Los indicadores se establecerán respecto a los insumos *-inputs-* (dinero, personal, equipos materiales), el nivel de actividad o carga de trabajo *-workload-* (solicitudes procesadas, niveles de inventario, inspecciones realizadas, estudiantes en clase), resultados *-outputs-* (niños vacunados, kilómetros de carretera construidos, tonelada de desechos recogidos, estudiantes graduados), impacto de los productos o servicios *-outcomes-* (enfermedades prevenidas, impuestos recolectados, niveles de pureza del aire, niveles de seguridad laboral, alivio de la pobreza), productividad *-productivity-* (casos atendidos por los especialistas, solicitudes procesadas por persona, llamadas de emergencia canalizadas), costos *-costs-* (costo promedio por kilómetro de autopista, por educar un niño, por mantener una piscina pública), satisfacción del usuario *-customer satisfaction-* (número de quejas recibidas, resultados de encuestas, utilización de procesos participativos), calidad y oportunidad del servicio *-service quality and timeliness-* (tiempos de respuesta de la policía, capacidad para acceder a una agencia, tiempo de espera, aceptación de los horarios de transporte). Un paso posterior es establecer los estándares de desempeño que darán cuenta de los niveles aceptables.

2 - Responsabilidad y rendición de cuentas. Los gerentes y funcionarios serán pasibles de sanciones e incentivos positivos para hacerlos responsables de sus acciones⁸⁷. Esta mayor flexibilidad busca estimular, atraer y retener al personal más calificado y desembarazarse del menos productivo.

3 - Flexibilidad y autonomía. Sólo puede ejercerse responsabilidad sobre los actos realizados libremente, de lo contrario la responsabilidad se diluye⁸⁸. Esta mayor libertad corresponde tanto a los gerentes como a los mandos medios y funcionarios en los escalafones más bajos (*empowerment*). El empowerment presenta dos características positivas: a) logra decisiones más efectivas (por lo acertadas y rápidas) a partir de que

⁸⁴ CAIDEN; Gerald y CAIDEN, Naomi: "Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público", en Revista del CLAD Reforma y Democracia No 12, CLAD, Caracas, 1998.

⁸⁵ RICHARDSON, Ruth: "Responsabilización política y gerencia del desempeño del sector público: examinando vínculos y lecciones", en Revista del CLAD Reforma y Democracia, CLAD, Caracas, 2001.

⁸⁶ Los indicadores pueden ser aproximaciones cuando el resultado no es directamente medible.

⁸⁷ RICHARDSON, Ruth: "Responsabilización política y gerencia del desempeño del sector público: examinando vínculos y lecciones", en Revista del CLAD Reforma y Democracia, CLAD, Caracas, 2001.

⁸⁸ RICHARDSON, Ruth: "Responsabilización política y gerencia del desempeño del sector público: examinando vínculos y lecciones", en Revista del CLAD Reforma y Democracia, CLAD, Caracas, 2001.

muchas decisiones son ahora tomadas por quienes están en contacto directo con los beneficiarios y sus necesidades cotidianas; b) logra un mayor involucramiento de los funcionarios a partir de que sus tareas adquieren un nuevo sentido y valía. Una segunda dimensión del empowerment es el que refiere a los beneficiarios quienes en un sistema descentralizado, con agencias de tamaño más reducidas y próximas territorialmente, fomentará su participación, influencia y capacidad de fiscalización.

4 - Flujos adecuados de información. Suministrar clara información que permita evaluar la calidad de las decisiones gerenciales respecto a la utilización de los recursos públicos⁸⁹. También es fundamental para potenciar la participación de funcionarios y beneficiarios⁹⁰.

5 - Mecanismos de contrato. Reemplazar la prestación directa por contratos con proveedores externos⁹¹.

Los sistemas basados en el control de los medios se fundan en la desconfianza, los centrados en los resultados en la confianza.

En el modelo societal el problema de la confianza se resuelve a través del compromiso con una misión institucional (religiosa o secular) combinada con una cuota importante de acción voluntaria lo cual limitaría los incentivos para el fraude ya que el compromiso ideológico vincula a los prestadores y a los beneficiarios por lazos de solidaridad, responsabilidad y sentido del deber⁹².

En el sistema de mercado la confianza se funda en el afán de lucro y de obtener mejores resultados para que una base amplia de usuarios nos prefieran y nos sigan prefiriendo en el futuro por ser los que otorgamos la mayor satisfacción palpable de las necesidades.

La falta de constreñimientos normativos positivos junto con el compromiso permiten llegar en el modelo societal a públicos de difícil acceso en el modelo estatista y de mercado: marginados, toxicómanos, delincuentes o personas que se ubican a un paso de la misma, inmigrantes ilegales, entre otros.

A su vez el modelo societal recurre al control de procesos a través de mecanismos de *competencia administrada* sin pasar a un sistema pleno de mercado, para ello se recurre a proveedores estatales, privados y públicos no estatales. Esta oferta plural y competitiva de los servicios es administrada por agencias gubernamentales con capacidad de aplicación de sanciones y recompensas de acuerdo a los medios empleados y los resultados obtenidos.

⁸⁹ RICHARDSON, Ruth: "Responsabilización política y gerencia del desempeño del sector público: examinando vínculos y lecciones", en Revista del CLAD Reforma y Democracia, CLAD, Caracas, 2001.

⁹⁰ RODHES, R.A.W.: "Governance and Public Administration", en PIERRE, J. (Ed.): "Debating Governance", Oxford University Press, 2000.

⁹¹ OSPINA BOZZI, Sonia: "Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano", página 94, en Revista del CLAD Reforma y Democracia No 19, CLAD, Caracas, 2001.

⁹² CUNILL GRAU, Nuria: "La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia", CLAD, Caracas, 1999.

3.3.2 ¿QUIÉN CONTROLA?

El modelo estatalista se inclinará por el control por parte de la agencia gubernamental involucrada; el de mercado por los resultados y cómo estos son evaluados por los clientes (preferencia por parte de beneficiarios, desempeño en el mercado de los beneficiarios), mientras que el societal se inclina por un control por parte de la red (agencia estatal y ejecutores no gubernamentales).

Diferentes actores (clientes o beneficiarios, representantes políticos electos, ciudadanos en general) pueden evaluar de manera divergente las mismas acciones⁹³. En la mayoría de las ocasiones no se podrán conseguir todos los objetivos, debiendo realizar opciones entre intereses contradictorios.

⁹³ En la construcción de carreteras, por ejemplo, hay distintos valores que pueden ser privilegiados: seguridad, eficiencia, debido proceso en la expropiación de los terrenos, la menor distancia para conectar dos lugares, entre otros.

Hay dos grandes concepciones acerca de quién debe controlar la ejecución de la política: *accountability horizontal y vertical*.

La *accountability* tradicional es la horizontal, la cual se asocia a los *check and balances* entre Poderes de gobierno.

O'Donnell puso en evidencia como en ocasiones los contrapesos no funcionan, derivando en Poderes Ejecutivos incontrolables a los que llamó *democracias delegativas*. Anteriormente Weber ya había advertido que en la Alemania de Bismarck el Parlamento se vio reducido a un simple "...aparato aprobatorio de una omnipotente burocracia..."⁹⁴.

A su vez el partido gobernante, si dispone de las mayorías necesarias, puede volver nulos los contrapesos actuando como nexo entre los Poderes políticos.

Un tercer factor que atenta contra la *accountability* horizontal es la creciente especialización y división del trabajo, la cual lleva a que los Legisladores no puedan profundizar en todos los temas y concentren su trabajo en una Comisión parlamentaria que aborda un tema específico. En los restantes temas (sobre todo aquellos en los cuales es necesario un alto grado de conocimiento técnico), el parlamentario delega su posición en el mandato imperativo del partido (principio de "*disciplina partidaria*").

A no ser que tengamos una fe ciega en el Poder Ejecutivo, estos aspectos hacen necesaria la complementación de la *accountability* horizontal a través de la *accountability* vertical. Weber ilustra esta situación cuando plantea que "(Bismarck legó una nación)...sin la más mínima voluntad política, acostumbrada a que fuera el gran estadista al frente de ella quien se ocupara de hacer la política...habituada a aceptar con resignación que...se hiciera con ella lo que se quisiera, sin poner en duda la cualificación política de quienes ocuparon después el sillón vacío de Bismarck..."⁹⁵.

La *accountability* vertical puede ser de dos tipos: respecto a los ciudadanos-clientes (o usuarios) de los servicios (esta es la opción privilegiada por la *Nueva Gerencia Pública*) o bien hacia otros actores (la red, los contribuyentes, entre otros).

Un ejemplo de *accountability* vertical, privilegiada por el modelo de mercado es disponer que el financiamiento gubernamental se realice en función del número de alumnos o clientes que optan por el servicio, de esta manera las OSC's se preocuparán por complacer a sus ciudadanos-clientes para no ver menguadas sus *arcas*. Es clara la analogía con el modelo que Schumpeter presenta en su teoría competitiva de la democracia, donde afirma que la competencia entre partidos nos asegura que los partidos van a querer cumplir con lo que prometieron al pueblo aunque más no sea por que necesitan sus votos.

El modelo societal opta generalmente por una segunda forma de *accountability* vertical, colocando parte del control en los actores que integran la red, lo cual sería una especie de control entre iguales. Es esta función la que Larry Diamond enfatiza cuando sostiene que las OSC's son "...un instrumento vital para limitar el poder de los

⁹⁴ WEBER, Max: "*Escritos políticos*", página 125, Libro de Bolsillo, Alianza Editorial, Madrid, 1991.

⁹⁵ WEBER, Max: "*Escritos políticos*", páginas 124 y 125, Libro de Bolsillo, Alianza Editorial, Madrid, 1991.

gobiernos democráticos, vigilar sus potenciales abusos y violaciones a la ley y someterlos al escrutinio público."⁹⁶.

Así como las agencias estatales fiscalizan a las OSC's con las que firman convenios estas últimas hacen lo propio con la agencia que las contrata. Las mismas disponen de una posición privilegiada para conocer el funcionamiento de la agencia estatal, pudiendo ejercer un papel de altoparlante respecto a deficiencias de gestión del mencionado organismo: "*...una vigorosa sociedad civil difunde una información considerable, ayudando así a los ciudadanos en el logro y la defensa colectivos de sus intereses y valores...Las organizaciones independientes pueden también dar a los ciudadanos información importante sobre las actividades del gobierno que no depende de lo que el gobierno dice que está haciendo. Esta es una técnica vital...al contradecir la historia oficial hacen más difícil de cubrir la represión y los abusos del poder*"⁹⁷.

Pongamos como ejemplo la reciente reducción de partidas a las OSC's en Uruguay luego de la crisis del 2002. Esto significó una disminución en los gastos en políticas sociales. Todos pudimos enterarnos de ello a partir de que las mismas OSC's protestaron airadamente frente a los medios.

Una sociedad civil que actúe de esta forma fomentará la existencia de un Estado más responsable y por ende más legítimo: las organizaciones de "*...la sociedad civil...pueden, "después de haber agitado a la sociedad por algún tiempo,...fortalecer al final al Estado." Al incrementar la responsabilidad, la capacidad de respuesta, la inclusividad, la efectividad y, por consiguiente, la legitimidad del sistema político, una sociedad civil vigorosa proporciona a los ciudadanos respeto para el Estado y un compromiso positivo con él.*"⁹⁸.

Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil sólo podrán jugar su papel de fomento de una mayor accountability pública si poseen "*...cuando menos alguna autonomía del Estado en su financiamiento, operaciones y situación legal.*"⁹⁹.

Una segunda dificultad es que los organismos que participan en la red pueden no representar al conjunto de los directamente interesados en esa política pública. De hecho las redes pueden ser poco representativas, constituyéndose en sistemas de grupos autodesignados o designados por el gobierno de manera más o menos arbitraria o clientelística.

Incluso en el caso de que la red a su interior sea profundamente representativa queda pendiente un tercer problema: que sólo represente a los sectores particularmente interesados en esa temática y no al conjunto de la sociedad. En este sentido los defensores del mercado puro critican las redes como una forma de reinención de un sistema de clientelismos particularistas.

⁹⁶ DIAMOND, Larry: "Repensar la Sociedad Civil", en Journal of Democracy, vol. 5, núm. 3, julio de 1994, pp. 4-17. Edición digital.

⁹⁷ DIAMOND, Larry: "Repensar la Sociedad Civil", en Journal of Democracy, vol. 5, núm. 3, julio de 1994, pp. 4-17. Edición digital.

⁹⁸ DIAMOND, Larry: "Repensar la Sociedad Civil", en Journal of Democracy, vol. 5, núm. 3, julio de 1994, pp. 4-17. Edición digital.

⁹⁹ DIAMOND, Larry: "Repensar la Sociedad Civil", en Journal of Democracy, vol. 5, núm. 3, julio de 1994, pp. 4-17. Edición digital.

Una posible solución a este dilema es pensar que la agencia gubernamental debería actuar en la red como representante de los intereses generales de la sociedad.

Esta triple accountability (ante los ciudadanos-clientes, ante los ejecutores y ante la agencia gubernamental que oficia como representante de la ciudadanía en general) abarcaría los distintos niveles de la evaluación:

- Evaluación micro. Control del desempeño de los funcionarios que se ejerce por parte de los ciudadanos-clientes.
- Evaluación meso. Control de la actuación de la OSC por parte de la red la cual tiene entre sus integrantes a otras OSC's.
- Evaluación macro. Control de la evaluación de los programas sociales por parte de los Poderes del gobierno.
- Evaluación global. Control del desempeño del gobierno como conjunto de instituciones comprometidas con una serie de políticas públicas que se han gestado democráticamente a través de un pacto electoral con los ciudadanos. El control se ejerce idealmente por los ciudadanos a través de los institutos de soberanía popular.

Nivel a evaluar	Aspecto a evaluar	Evaluador principal
Micro	Desempeño de los funcionarios	OSC Ciudadano-cliente
Meso	Evaluación de la agencia estatal o no gubernamental ejecutora	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudadano-cliente • Agencia contratante • Voluntarios y filántropos
Macro	Organismo estatal	<ul style="list-style-type: none"> • Poderes del Estado • Agencias estatales ejecutoras • OSC's
Global	Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudadanía en general

Estos niveles son interdependientes. Los niveles inferiores deberían estar referidos a los criterios del nivel superior, y a su vez la evaluación de los niveles superiores se realiza necesariamente a partir de la información de los niveles inferiores. Un sistema de evaluación completo debería atender a los cuatro niveles, de manera de garantizar la voz de los usuarios de los servicios y la del conjunto de la ciudadanía.

Esta articulación no siempre se logra, lo cual trae aparejados serios problemas ya que el óptimo del *micro management* no necesariamente es igual al óptimo en el *macro management*. Al estar la provisión fragmentada en múltiples agencias que compiten entre sí algunos gobiernos pierden la capacidad de conducción en cuanto a la fijación de objetivos globales. Libradas a la competencia las agencias autónomas tendrán una capacidad de acción centrada en el *micro management*, es decir, en cuanto a la satisfacción de su sector particular. Pero a su vez puede existir un déficit en cuanto al *macro management*, es decir, la coordinación del conjunto de esas acciones en función de una política general de nivel nacional y de satisfacción del conjunto de necesidades sociales.

A su vez, algunos críticos de la subcontratación por parte de las agencias estatales sostienen que la autonomía política se vería limitada por la mayor autonomía técnica. El modelo de subcontratación está pensado para aumentar la autonomía de gestión de los

proveedores. Se supone que el político no debe controlar el día a día de la provisión de los servicios públicos sino sólo su éxito con respecto a los objetivos del contrato. Esto puede limitar la flexibilidad del político para cambiar los lineamientos de la política en caso de no estar conforme con ella. Los Ministros en caso de querer introducir cambios deberán renegociarlos con los proveedores, lo cual implica una pérdida de flexibilidad y adaptabilidad de las políticas a los criterios de los políticos.

A lo anterior se suma que en el modelo de redes hay una ruptura respecto al modelo jerárquico en cuanto a la forma de conducción estatal la cual ya no se basa en la imposición por medio de su autoridad sino en la sugerencia a través de la influencia y la negociación en la que participa la sociedad civil, no sólo a niveles macro social sino también a nivel meso y micro, a la vez que implementado las políticas.

Dado que la esencia del sistema de redes es la negociación en cada red de la política pública tanto en su formulación como en su implementación, el Estado pierde capacidad de imponer su visión de conjunto ya que debe adaptarse a cada negociación específica. Una forma frecuentemente utilizada para aumentar el control estatal es aumentar el control presupuestario sobre las agencias autónomas, esto a través de una delimitación más estricta del gasto en función de objetivos concretos, un control en tiempo real de la utilización de los recursos presupuestarios y la constitución de agencias centrales con el cometido de fijar las prioridades y límites presupuestarios y de realizar el control en tiempo real. Ahora bien, con este procedimiento se pasa de coordinar los objetivos sustantivos a fijar los límites del gasto. La fijación de objetivos compatibles con el nivel de gasto fijado no asegura el responder a las necesidades reales existentes.

Se plantea también que los modelos societales y de mercado pueden implicar una pérdida de la memoria institucional sobre la política social, la cual pasará a acumularse no sólo, y en ocasiones tampoco fundamentalmente, en la agencia estatal. Esto se ve como un riesgo ya que frente a la permanencia estatal los OSC's pueden quebrar, desaparecer o bien el Estado puede decidir no renovarles el contrato. En cualquiera de esos casos el aprendizaje acumulado se pierde. Este argumento puede resultar muy fatalistas para los partidarios del modelo societal o de mercado quienes sostienen que el fin de una relación con una agencia gubernamental no implica el fin del accionar de la OSC ni la jubilación de sus funcionarios, de hecho esto puede generar migraciones y nuevas alianzas que aumenten el conocimiento sobre la política. La acumulación permanece aunque no de manera centralizada.

Una última crítica de los ultraestatalistas es que la accountability combinada, si bien tiene virtudes, también presenta ambigüedades. No queda claro sobre qué cosas el Estado mantiene responsabilidad y sobre cuales la ha delegado, el hecho de que la red esté definida por varios actores hace que en ella la responsabilidad se diluya. En segundo lugar tampoco queda claro si las organizaciones de la red deben privilegiar la rendición de cuenta a sus usuarios o al gobierno y a través de este a toda la ciudadanía. Frecuentemente, en la misma medida que aumenta la visibilidad de la política para los interesados, el conjunto de la ciudadanía puede perder posibilidad de expresarse y controlar las políticas públicas particulares.

3.3.3 ¿QUÉ ROL JUEGAN LOS PREMIOS Y CASTIGOS EN EL CONTROL?

Según la utilización que se haga de los incentivos en el control tenemos un continuo donde en un extremo se ubica un paradigma de relacionamiento permanente entre

agencia gubernamental y las OSC's y en el otro uno contingente basado en el logro, el cual puede dar lugar a períodos de quiebre en el relacionamiento.

El modelo estatalista se asocia a un modelo donde una vez que se establece el vínculo con la OSC este adquiere características de permanente ya que los incentivos no existen o no se utilizan. En el otro extremo tenemos el modelo de mercado que tiene características de contingente, donde de acuerdo al logro se premiará o castigará a la OSC a partir de confiar una mayor carga de trabajo y responsabilidad o bien quebrando la relación existente. Por último, el modelo societal se encuentra a mitad de camino, los incentivos existen pero se utilizan en contadas ocasiones y en general como penalización.

En el plano teórico cada uno de estos modelos es defendido a partir de argumentos particulares. En el paradigma de relacionamiento permanente las OSC's tienen un presupuesto fijo lo cual permite una continuidad institucional que posibilita el aprendizaje y el desarrollo organizacional que se traduce en mejores indicadores en las siguientes dimensiones:

- *Know how* administrativo y curricular.
- Formación y experiencia de formadores.
- Actualización del equipamiento.

Este modelo se justifica cuando el cumplimiento de los objetivos necesita una amplia preparación y capacitación que no puede adquirirse a través de programas esporádicos entre los cuales la institución suspende sus actividades o se dirige a otro público. También en muchas problemáticas sociales que no parecen ser un problema de stock sino de flujo, donde cada año se incorporan nuevos potenciales beneficiarios (es el caso, por ejemplo, de la desocupación juvenil).

Las críticas al modelo del relacionamiento permanente parten del paradigma contingente basado en el logro que sostiene que el tener un presupuesto fijo contribuye a proveer una formación de "oferta" que tiene poco contacto con el mercado de trabajo y tiende a repetir las mismas especialidades, las cuales en algunos casos están dirigidas a ocupaciones inexistentes o con poca demanda. Esto se da porque los programas tienen una permanencia más allá de los resultados obtenidos por sus egresados.

Estos programas tienden a satisfacer principalmente la demanda social, o sea, a las personas dispuestas a matricularse en un curso gratuito, cuando su único costo es el de oportunidad y este se revela como muy bajo. Dado que estos cursos tienden a mantenerse más allá de la utilidad de los mismos en la búsqueda de trabajo, la relación de los mismos con el mercado puede llegar a ser virtualmente inexistente. Es así que las entidades capacitadoras brindarán los cursos correspondientes a los oficios tradicionales o alguno que en el momento esté "de moda" (informática, por ejemplo). De esta manera conviven en estos cursos altas tasas de matriculación con tasas de retorno económico para los cursantes casi inexistentes (recientes estudios de los CEOs de Perú confirman estas conclusiones)¹⁰⁰.

¹⁰⁰ GALLART, María Antonia: "Los desafíos de la integración social de los jóvenes pobres: la respuesta de los programas de formación en América Latina", página 35 en "Formación, pobreza y exclusión", Montevideo, Cinterfor, 2000.

En segundo lugar la no aplicación de los incentivos en el modelo estatista genera una sobrecarga sobre los más eficientes, que se volverán así más ineficientes, a la vez que se permite a los menos eficientes seguir operando con pocos clientes y similares costos fijos, lo que implica mayores costos para el sistema¹⁰¹.

La alternativa a los cursos de relacionamiento permanente ha venido fundamentalmente por parte de los llamados "Proyectos Joven" en los cuales los mecanismos de diseño de los perfiles, la obligación de la pasantía y la evaluación del impacto a la hora de renovar o no el convenio ha llevado a una adaptación constante de los cursos a las ocupaciones reales.

Fuera de la teoría y los ideales pueden existir razones más prosaicas que lleven a un modelo u otro. El modelo estatista es una muestra de que los contratos pueden no producir necesariamente, en el sector público, los mismos efectos que en el mercado ya que su gestión puede "politizarse". Y esto no es sólo responsabilidad del gobierno ya que al igual que no debemos suponer a priori la probidad de los funcionarios estatales tampoco debemos hacerlo con aquellos que se desempeñan en las OSC's¹⁰².

En el mercado la orientación por la eficiencia es un mecanismo perfectamente transparente porque quien no logra ser eficiente es castigado por medio de la quiebra. En los servicios públicos el castigo no es automático, "la quiebra" está mediatizada o administrada por una decisión política: la decisión del gobierno de no renovar el contrato. Esto introduce la posibilidad de presiones políticas para no sancionar al ineficiente o ineficaz. De esta manera la politización que se buscaba eliminar puede extenderse a la relación del contratado con la agencia gubernamental y con los usuarios, pudiendo llegar a arreglos *turbios* con ambos.

3.3.4 RELACIÓN DE LOS MODELOS DE CONDUCCIÓN DE LA POLÍTICA CON LOS MODELOS DE GESTIÓN

Resumiendo lo dicho en esta sección respecto a los modelos de gestión de políticas sociales podemos concluir que:

- El modelo estatista se caracteriza por enfatizar el control de los procesos, el cual se realiza por parte de la agencia gubernamental sin intervención de otros actores, y, en situaciones normales, sin aplicar incentivos positivos o negativos, lo cual lleva a una relación estable entre la agencia gubernamental y las OSC's prestadoras.
- El modelo societal se asocia a un control tanto de procesos como de resultados, donde la red tiene un papel central en la fiscalización, y donde

¹⁰¹ LOBATO, Lenaura de Vasconcelos: "Reforma do Estado no setor de saúde no Reino Unido e nos Estados Unidos", páginas 92 y 93, en "Reforma do Estado no setor de saúde: os casos da Cataluña, Canadá, Reino Unido e Estados Unidos", Cadernos ENAP No 13, Fundacao Escola Nacional de Administracao Pública, Brasília, 1997.

¹⁰² El sector público no estatal puede estar compuesto parcialmente por políticos que generen ONG's *neostatistas* que sirvan como nuevo canal de clientelismo. Por otra parte pueden ser cooptadas por la lógica del egoísmo mercantil, dejando de lado el espíritu de misión para pasar a estar centradas en aquellas actividades que aumenten los recursos de sus *burocracias no gubernamentales*.

hay una utilización poco frecuente de premios y castigos. También en este caso se da una relación estable entre la agencia gubernamental y las OSC's prestadoras.

- El modelo de mercado se caracteriza por un fuerte énfasis en el control de los resultados, donde la opinión de los clientes o el desempeño de los mismos en el mercado es el indicador fundamental. Los premios y castigos tienen un rol casi cotidiano lo que lleva a una relación contingente entre agencia gubernamental y OSC's prestadoras.

		Modelo de conducción de la política social		
		Estatalista	Societal	De mercado
Modelo de gestión	¿Qué se controla?	Procesos	Procesos y resultados	Resultados
	¿Quién controla?	Agencia gubernamental	La red	El mercado
	¿Qué rol juegan los premios y castigos en el control?	No se aplican (relación estable)	Se utilizan poco (relación estable con premios y castigos)	Se utilizan frecuentemente (relación contingente)

3.4 COSTOS

Originalmente la dimensión a contemplar en este apartado era la eficiencia, es decir la evaluación de qué modelo es capaz de producir al menor costo posible por unidad de producto o servicio.

Al desarrollar la investigación nos encontramos con limitaciones para esto a partir de que estaríamos evaluando modelos con objetivos, métodos y públicos diferentes. Es por ello que abordamos un objetivo más modesto consistente en el estudio de los costos de la política.

El sistema estatista se asocia con costos altos por su provisión oligopólica, donde hay una relación estable sin premios ni castigos entre agencia gubernamental y OSC's prestadoras. Hay una baja importancia de los costos en la estructura de objetivos lo cual se evidencia en la ausencia de datos accesibles a la opinión pública. Narbondo y Ramos aportan otras razones también pertinentes por las cuales el sistema estatista podría llevar a mayores costos: *"El sometimiento a la voluntad del representante político tiende, a causa del interés de los políticos de ganar el mayor apoyo electoral posible, a generar un mayor gasto; ya que la relación costo eficacia no se evalúa en función de la eficiencia económica sino en función de los réditos políticos."*¹⁰³.

El sistema societal se asocia con un nivel de costos medios. Existen datos públicos sobre costos, se otorga una importancia media de la eficiencia dentro de la estructura de objetivos y un subsidio por parte de las OSC's a través del trabajo voluntario y semivoluntario.

El sistema de mercado tiene datos certeros sobre el costo, la eficiencia se encuentra entre los objetivos principales y posee un costo bajo a partir de la alta competencia en licitaciones donde proveer costos bajos representa un aspecto evaluado como favorable.

La presencia de la competencia en el modelo societal, y sobre todo en el de mercado, juegan un papel importante a favor de la reducción de costos en estos sistemas, introduciendo el estímulo de responsabilidad descentralizada. *"El sólo hecho de que los monopolios se caractericen porque tienen una población de consumidores cautivos, influye en que carezcan de incentivos para contener sus costos y para aumentar la calidad de sus prestaciones"*¹⁰⁴.

La mayor descentralización también permite a las OSC's acceder a una mayor interrelación y cooperación de múltiples agencias y sectores de actividad lo cual generalmente es necesario en el ámbito de las políticas sociales. Esto permite a las OSC's obtener más *"...aportes pecuniarios y en especies (utilización de voluntarios y donaciones) que otros tipos de entidades, entre otras causas, porque ellas cumplen roles vinculados a la generosidad y al compromiso ideológico"*¹⁰⁵.

¹⁰³ NARBONDO, Pedro y RAMOS, Conrado: *"La cuestión de la governance: mercados, redes y capacidad estatal de conducción"*, ponencia presentada al VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, 2001.

¹⁰⁴ CUNILL GRAU, Nuria: *"La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia"*, CLAD, Caracas, 1999.

¹⁰⁵ CUNILL GRAU, Nuria: *"La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia"*, CLAD, Caracas, 1999.

Sin embargo hay casos en que no está claro que los sistemas descentralizados, sobre todo el societal, sean más eficientes. En primer lugar si las capacidades de las OSC's para ejercer las competencias son limitadas, la devolución de autoridad se torna falaz. Desde el BID se ha señalado que en ocasiones se ha caído en "...un excesivo entusiasmo por las fuerzas del cambio que de hecho existen, pero sin tener en cuenta la fragilidad de dichas fuerzas"¹⁰⁶. En muchos países o regiones las OSC's son débiles al punto que apelar a su colaboración puede debilitar la eficacia de la política social. En otros casos el clientelismo lleva a que no se privilegie a las OSC's más eficientes sino a aquellas con mayor afinidad personal o ideológica.

Otro argumento que siembra dudas sobre la mayor eficiencia de la descentralización, sobre todo en el caso de servicios educativos, es que el hecho de que las OSC's compitan por los recursos a través del diseño y promoción de sus proyectos no asegura que el eje principal de esta competencia sea la búsqueda de la calidad educativa. Como en cualquier mercado de servicios, el proveedor racional buscará detectar necesidades, diseñar un producto acorde a dichas necesidades según el segmento de mercado al que se desee dirigir, y divulgará las ventajas de su servicio apelando a los valores, requerimientos y urgencias del segmento en cuestión¹⁰⁷.

En tercer lugar, un elemento central del modelo societal es la negociación entre los actores. Esta negociación puede encarecer la política ya que la misma implica un costo mayor en términos de tiempo, recursos humanos y materiales.

En cuarto lugar la creación de nuevas estructuras gubernamentales de coordinación y regulación gubernamentales en el modelo societal puede representar mayores costos. A su vez, muchas veces en este modelo se conservan agencias de regulación o coordinación centralizada que se encargan de la gestión de "entes testigos", de esta manera pueden duplicarse las agencias públicas con sus correspondientes cuerpos burocráticos y costos de funcionamiento.

Resumiendo lo dicho hasta el momento respecto a la estructura de costos de cada modelo podemos concluir que:

- El modelo estatalista se caracteriza por presentar costos altos a partir de ser un modelo sin premios a los eficientes ni castigos a los ineficientes, los datos públicos sobre costos son inexistentes o poco precisos y la importancia de los costos en la estructura de objetivos es baja.

¹⁰⁶ BID: "Hacia una política social efectiva en Venezuela: comunicación, creación de consenso y reforma: informe de la Misión Piloto del Programa Reforma Social del BID - Grupo de la Agenda Social.", página 63, BID, Oxford University, 1993.

¹⁰⁷ En importantes sectores de la población, los padres y madres orientarán su elección a partir de la existencia o la abundancia de las viandas, porque estiman que mucho más importante que aprender es comer, y que sin comer no se aprende. De esta manera una OSC con un buen comedor atraería probablemente muchos recursos. Ni que hablar de que esto se vería potenciado si la escuela ofreciera además un plato extra de comida para otro familiar por alumno inscripto. Esto, que haría aumentar las inscripciones en los barrios más carenciados, dejaría menos recursos disponibles para las tareas específicamente pedagógicas.

- El modelo societal se asocia a un nivel de costos medio, a partir del aporte de recursos por parte de las OSC's (trabajo voluntario, otras fuentes de recursos), la importancia de los costos en la estructura de objetivos es media, se poseen datos sobre los mismos pero no son de fácil acceso al público general.
- El modelo de mercado se caracteriza por un nivel de costos bajo a partir de la competencia con fuertes premios y castigos que pueden llevar al descarte de las propuestas de las OSC's más ineficientes. Los costos tienen una posición importante dentro de la estructura de objetivos, y existen datos de fácil acceso sobre los mismos.

		Modelo de conducción de la política social		
		Estatalista	Societal	De mercado
Costos	Transparencia de la información sobre los costos de la política	Reservada al gobierno.	Reservada a la red.	De fácil acceso para el público general.
	Importancia de los costos en estructura de objetivos	Baja	Media	Alta

3.5 TIPOLOGÍA DE MODELOS DE CONDUCCIÓN

Parafraseando a *Esping-Andersen* podríamos encontrar *tres mundos* de conducción de políticas sociales: el estatalista, el societal y el de mercado.

Estos modelos difieren entre sí respecto a su objetivo principal (igualdad, pluralismo o adaptación al mercado) lo cual determina las opciones seguidas respecto a la elaboración y gestión de la política así como el grado de eficiencia alcanzado.

El modelo estatalista tiene como principal objetivo la igualdad, aunque para ello deba presentar un sesgo de homogeneización cultural y una baja adaptación a los requerimientos del mercado. Los objetivos de la política social son fijados a nivel político (gobierno y partidos) según el modelo de la democracia representativa. Durante la gestión de la política el énfasis se pone en el control de los procesos por parte de la agencia gubernamental. Se mantiene una relación estable con las OSC's prestadoras, las cuales son simples ejecutores en una posición jerárquica subordinada donde no se aplican premios y castigos de acuerdo al desempeño. La búsqueda de la eficiencia en este modelo es totalmente secundaria, lo cual lleva a que los costos sean altos y los datos sobre los mismos de una opacidad considerable para quienes no integran el gobierno.

El modelo societal tiene como principal objetivo mantener el mercado de ideas abierto de manera que el pluralismo pueda expresarse, aunque para ello la igualdad se resienta y se establezcan relaciones con OSC's que intentan incidir en la transformación de las estructuras del mercado. Los objetivos de la política social son fijados con una participación importante por parte de las OSC's según el modelo de democracia participativa. Durante la gestión de la política son igualmente importantes el control de los procesos y los resultados, los cuales son fiscalizados por un organismo *ad-hoc* donde participan las OSC's que integran la red. Se mantiene una relación estable con las OSC's prestadoras, las cuales son socios estratégicos en una relación paritaria, precisamente es esta condición la que dificulta la aplicación de premios y castigos de acuerdo al desempeño aunque los mismos se aplican más frecuentemente que en el modelo estatalista. La búsqueda de la eficiencia en este modelo reviste un carácter intermedio, la información está al alcance de los miembros de la red.

El modelo de mercado tiene como principal objetivo la adaptación a las necesidades de la economía, aunque para ello deba presentar un sesgo estratificador y un pluralismo cultural más limitado que en el modelo societal. Los objetivos de la política social son fijados de acuerdo a las necesidades del mercado a través de investigaciones sobre estas necesidades o bien a través de la consulta de actores corporativos (gremiales empresariales y sindicatos) según un modelo de democracia corporativa. Durante la gestión de la política el énfasis se pone en el control de los resultados, y fundamentalmente el impacto. Se mantiene una relación contingente con las OSC's prestadoras, ya que el mantenimiento de esta relación o su profundización depende de los resultados alcanzados. La búsqueda de la eficiencia en este modelo es central y existe un calendario de difusión pública de datos sobre la misma.

		Modelo de conducción de la política social		
		Estatalista	Societal	De mercado
Criterio de eficacia	Adaptación al mercado	Baja adaptación	Transformación	Alta
	Pluralismo cultural	Homogeneizante	Pluralistas	Intermedio
	Igualdad social	Igualitarista	Intermedio	Estratificador
Elaboración de la política	¿Quién fija los objetivos?	Gobierno y partidos políticos	OSC's	Mercado y, en segundo lugar negociación corporativa (sindicatos y gremiales empresariales).
	Modelo de Democracia	Representativa	Participativa	Corporativa
Modelo de gestión	¿Qué se controla?	Procesos	Procesos y resultados	Resultados
	¿Quién controla?	Agencia gubernamental	La red	El mercado
	Rol de los incentivos	Relación estable sin premios ni castigos	Relación estable con premios y castigos poco habituales	Relación contingente con premios y castigos
Costos	Transparencia sobre los costos de la política	Reservados al gobierno.	Reservados a la red.	De fácil acceso para el público general.
	Importancia de los costos en estructura de objetivos	Baja	Media	Alta

4) CASOS

Tomando como casos de estudio las políticas de juventud, podemos encontrar en Uruguay modelos de articulación de políticas sociales que se acercan a los tipos ideales descritos:

- Modelo estatalista: Centros juveniles del INAU.
- Modelo societal: Convenios educativos – laborales de la I.M.M.
- Modelo de mercado: Projoven del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

4.1 CENTROS JUVENILES DEL INAU COMO MODELO ESTATALISTA

ORIGEN Y DESCRIPCIÓN DE LA POLÍTICA

Los Centros Juveniles son “...espacios educativos de atención integral de tiempo parcial para adolescentes entre 12 y 17 años y 11 meses.”¹⁰⁸.

La política de convenios tomó fuerza en el INAME durante los años 1997 y 98. Sin embargo los convenios en el INAME son de muy larga data. En el año 1973 el INAME ya tenía convenios con instituciones privadas, fundamentalmente religiosas, en la modalidad internados de tiempo completo (por ejemplo “*El Buen Pastor*”).

En 1986 se firma el primer convenio de tiempo parcial con una guardería, hasta entonces sólo había convenios para internados. De hecho el convenio sale antes que la normativa habilitante lo que hace que se le pague al convenio como si fuera un internado. Recién en 1988 se adecuó la normativa con el Dr. Sayaguez desde la Oficina del Servicio Civil a través del decreto 329-88 que reglamenta las remuneraciones a los convenios que no son internados¹⁰⁹.

El notable aumento en el número de convenios estuvo dado por “*la necesidad imperiosa de generar recursos cuando los recursos oficiales no estaban... fue la forma de llegar a la gran demanda insatisfecha*”¹¹⁰.

A su vez la ley de presupuesto de 1995 (16.736) define como objetivo la no internación que conduciría a la reestructura del INAME en 1997. Los convenios fueron una forma económicamente viable de cubrir la demanda por centros de atención a tiempo parcial.

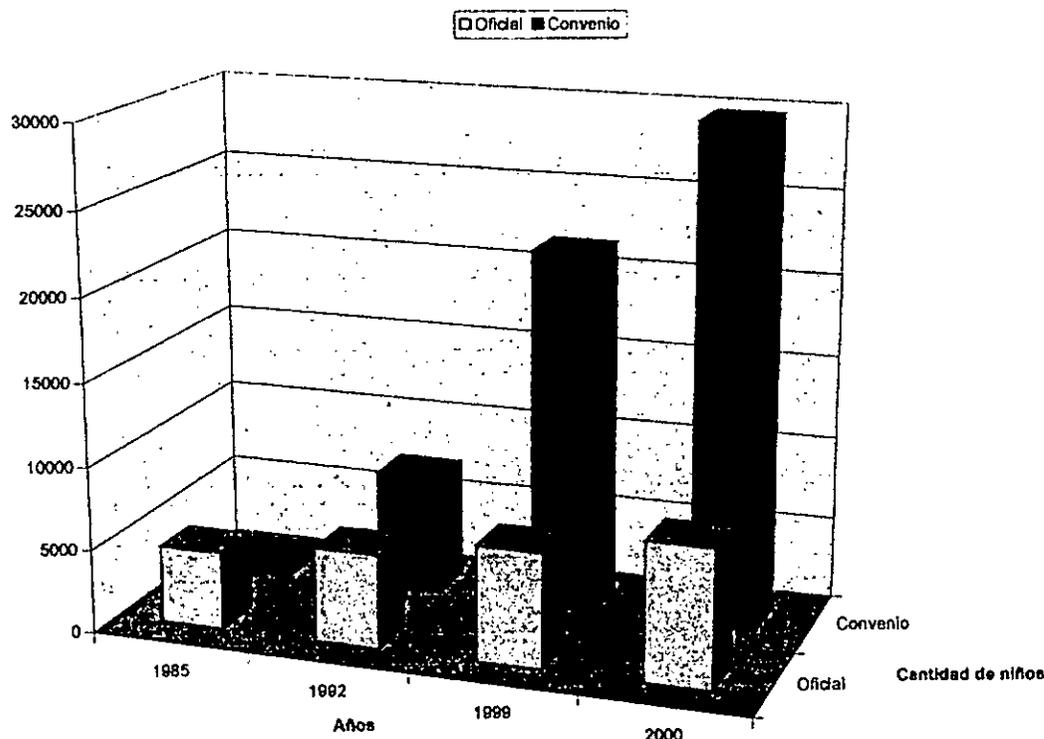
En línea con la lógica estatalista de este modelo la aplicación de la política de convenios no significó un retroceso del Estado, ya que no disminuyó la cantidad de niños atendidos directamente, sino una ampliación de su radio de acción a través de la expansión del mecanismo de convenios.

¹⁰⁸ INAU: “Modalidad y perfiles de atención de tiempo parcial”, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, Gerencia técnica de niñez, adolescencia y familia, División Convenios, Programa de evaluación y supervisión de centros de protección integral de tiempo parcial, Montevideo, 2005 (?).

¹⁰⁹ Entrevista a Ema Baraibar, gerente de infancia y adolescencia del INAME., 21 de setiembre de 2004.

¹¹⁰ Entrevista a Ema Baraibar, gerente de infancia y adolescencia del INAME., 21 de setiembre de 2004.

Evolución niños en Sistema INAME según atención directa o en convenio



	1985	1992	1999	2000
Oficial	4631	5625	6885	8270
Convenio	827	7191	21662	29787

Los datos para los años 1985 y 1992 corresponden a MORAS y PUCCI (1995) y el resto fueron proporcionados por el SIPI del INAME. el 31/5/00.

El Estado mantuvo así en el INAU, y esto es una diferencia importante respecto a la IMM o PROJOVEN, entidades que prestaban el mismo servicio que el Instituto contrataba con OSC's, sin embargo nunca actuaron como entes testigos sino como parte de una doble estructura con jerarquías diferentes e impermeables.

PRINCIPAL CRITERIO DE EFICACIA

Si bien están presentes como objetivos lograr una mayor igualdad¹¹¹, socialización y adaptación al mercado¹¹², puede observarse a través de los criterios de evaluación que es la socialización de cara a una integración social lo que se privilegia.

¹¹¹ "Misión: Promover e instrumentar acciones que propicien el mejoramiento de la calidad de vida de los jóvenes para su desarrollo integral e interacción social." en INAU: "Modalidad y perfiles de atención de tiempo parcial", Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, Gerencia técnica de niñez, adolescencia y familia, División Convenios, Programa de evaluación y supervisión de centros de protección integral de tiempo parcial, Montevideo, 2005 (?).

¹¹² "Objetivo general: Desarrollar un sistema integral de atención, ofreciendo un espacio de relacionamiento entre los adolescentes, brindándoles instrumentos y oportunidades que contribuyan a su proceso de desarrollo personal y socialización con fuerte énfasis en la integración social, educativa y preparación en lo laboral..." en INAU: "Modalidad y perfiles de atención de tiempo parcial", Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, Gerencia técnica de niñez, adolescencia y familia, División Convenios, Programa de evaluación y supervisión de centros de protección integral de tiempo parcial, Montevideo, 2005 (?).

Si bien se ve un abanico plural en cuanto a la orientación filosófica de las OSC's en convenio con el INAU desde el organismo se plantea que están abiertos a esto pero no es algo que se busque: *"Buscar no, sale sólo y estamos muy conformes con todo...con instituciones como Iglesia Anglicana realmente se trabaja precioso, en todos los proyectos hay un gran compromiso porque vos lo que ves ahí es un gran compromiso. Con todas esas instituciones vos lo que vez es el grado de compromiso que hay, yo no digo que con otras instituciones no haya compromiso, es distinto, yo no se eso es más sociológico pero uno ve que es distinto a las instituciones ya más de corte profesional, tienen menos inserción barrial, están más alejadas, están en el centro. Yo pienso que ha habido grupos de profesionales que se han juntado, han constituido una asociación civil y eso ha sido una manera de generar una fuente de trabajo. Estas las tenemos también"*¹¹³.

ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA

La elaboración de la política está fuertemente centralizada en un Directorio de designación política, quien tiene la capacidad incluso de pasar por encima de decisiones de los cuadros técnicos del Instituto.

No son pocas las ocasiones en que el Directorio ha seguido una conducta clientelista como se ejemplificará más adelante.

GESTIÓN DE LA POLÍTICA

¿Qué se controla?

La selección de ONG's para conveniar sigue un camino de tipo reactivo por parte del INAU quien se limita a aprobar o no las propuestas provenientes de la sociedad civil sin que medien licitaciones.

Si bien se han realizado algunos llamados públicos por parte del INAU esto ha sido la excepción más que la regla.

El carácter reactivo no elimina el clientelismo sino que subsiste junto a una cuota importante de personalismo donde el Directorio político del INAU tiene la última palabra en la aprobación de los convenios.

Si bien existen criterios altamente formalizados respecto a la presentación de propuestas por parte de las OSC's, el Directorio ha llegado a aprobar convenios con informes técnicos negativos y a rechazar propuestas de convenios con informes técnicos positivos.

Esto significa que detrás de una fachada de burocracia weberiana estamos ante modalidades clientelares de cooptación política por parte del Estado.

Respecto a los convenios en funcionamiento, si bien en los últimos años se ha avanzado en dirección a dotar los modelos de gestión de instancias para la medición de impactos, se plantea como una seria carencia la ausencia efectiva de formulas de evaluación en algunas áreas. En otras áreas, las OSC's se quejan de que los

¹¹³ Entrevista a Ema Baraibar, gerente de infancia y adolescencia del INAME., 21 de setiembre de 2004.

instrumentos existentes no miden efectivamente el impacto de sus acciones por no captar totalmente la esencia del trabajo desarrollado.

“En convenios se está supervisando en base a indicadores y se está pidiendo a las instituciones que se evalúen también en base a los indicadores definidos por ellas. La idea es que el proceso de evaluación no sea un proceso definido desde acá arriba sino que cada estamento tenga su proceso de evaluación correspondiente. Por eso es que hoy no hay un convenio que no tenga su proyecto institucional, y todos los años se hacen ajustes a ese proyecto en base a su propia evaluación y a la devolución que se hace desde la supervisión. Hoy por hoy el proyecto institucional, que en un principio fue vivido como una exigencia para la firma del convenio, hoy la institución lo ve como una herramienta de trabajo”¹¹⁴.

Las OSC's ven las evaluaciones como una instancia más del ámbito burocrático sin una sustancialidad efectiva respecto a las tareas desarrolladas.

Los instrumentos utilizados redundan en cierta complejidad administrativa que implica la aplicación de RRHH por parte de las OSC's a tareas que no son esenciales para la población objetivo de los programas, y en algunos casos son incluso discutibles desde el punto de vista de su eficacia práctica.

“Desde la presidencia de Saettone hasta acá se instaura una gran desconfianza respecto a la OSC's, el mismo Saettone es responsable de esto, se comienza a perseguir los convenios en base a criterios formales (fundamentalmente la asistencia de los niños) con visitas sorpresas porque se cree que las asociaciones civiles incumplen sus compromisos... Después de Bonaso, cuando asume Saettone, eso fue nefasto para los convenios, ingresa una idiosincrasia del descreimiento más grande hacia los convenios, que los niños no están, que las ONG's lucran con el Estado, que lo único que les interesa es el beneficio económico, fue un periodo de oscurantismo. Saettone por resolución crea la Inspección de Servicio, una inspección ad-hoc.”¹¹⁵.

El carácter fuertemente procedimental del control puede verse en el reglamento de convenios¹¹⁶ donde podemos encontrar detalladas especificaciones en cuanto a:

- Espacios físicos: oficina de dirección y para uso de los técnicos, salón multiuso, salones de clase, cocina, despensa y servicios higiénicos (“...con ducheros (mínimo dos)”), espacios recreativos y deportivos.
- Recursos humanos: donde se especifica el personal requerido y la titulación (asistentes sociales y psicólogos no pueden faltar) según la cantidad de asistentes.
- Recursos materiales
- Horarios de atención (mínimo 4 horas diarias).
- Cobertura alimenticia (mínimo una comida diaria).

¹¹⁴ Entrevista a Ema Baraibar, gerente de infancia y adolescencia del INAME., 21 de setiembre de 2004.

¹¹⁵ Entrevista a Ema Baraibar, gerente de infancia y adolescencia del INAME., 21 de setiembre de 2004.

¹¹⁶ INAU: “Modalidad y perfiles de atención de tiempo parcial”. Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, Gerencia técnica de niñez, adolescencia y familia, División Convenios, Programa de evaluación y supervisión de centros de protección integral de tiempo parcial, Montevideo, 2005 (?).

- Asistencias: las asociaciones deben tomar el registro diario de asistencia “durante la primera hora de funcionamiento del servicio” en una planilla proporcionada por el INAU, la misma “podrá ser requerida por cualquier persona que represente a este Instituto” y si se constatan discordancias el organismo podrá establecer sanciones.¹¹⁷.

Una vez por año las asociaciones deben presentar el plan anual de actividades, cuyo cumplimiento será supervisado por la División Convenios. La supervisión prefiere que las asociaciones no modifiquen el detallado plan anual aunque las innovaciones sean efectivas de cara a los objetivos.

Las asociaciones civiles deben presentar anualmente la evaluación de su gestión y cual ha sido el impacto sobre la población atendida aunque no se solicita documentación sobre este impacto y tampoco se establece en el reglamento de convenios que esta evaluación tenga consecuencias (positivas o negativas) sobre la financiación o continuidad del convenio.

¿Quién controla?

La reestructura de 1997 crea la División Convenios.

“La División Convenios se fue fortaleciendo con escasos recursos, ya que se crea con recursos que no estaban capacitados para la supervisión sino para la atención directa. No estaban preparados. Hubo toda una instancia de capacitación importante pero hasta el día de hoy tenemos problemas para pasar gente a Convenios porque al estar contenido el ingreso de funcionarios públicos tenés que atender los mismos servicios directos a lo que se suman 150 convenios a supervisar por la División Convenios en Montevideo, CAIF tiene 750 para supervisar. Todo con un mismo caudal de gente... Mirá a lo que llegamos, llegamos a transferir recursos técnicos de todas las disciplinas a Convenios y a CAIF. Todos pasan a ser supervisores, por lo cual no están amarrados a una profesión.”¹¹⁸.

Baraibar cree que hay que “potenciar la gestión de la División Convenios que tiene terribles carencias...Falta mayor capacitación, yo creo que cada supervisor tiene que tener una formación integral, tiene que ser como un internista, tiene que saber un poco de todo para realmente ser un interlocutor válido, no tiene que ir como psicólogo o como médico es un supervisor. Esto tiene que ver con la forma de constitución de Convenios donde los RRHH vinieron de las restantes divisiones del INAME con lo que su formación y práctica profesional se relaciona con la intervención y no con la supervisión...Vos en convenios tenés trabajando como supervisores a médicos generales, psiquiatras, maestros, psicólogos y asistentes sociales, pero es imposible que la supervisión se realice desde cada área profesional. No debían trabajar desde sus

¹¹⁷ “Luego de 3 visitas mensuales consecutivas, en las cuales se reciba el informe que el Centro tiene una asistencia inferior a lo estipulado, la División Convenios observará a la Asociación civil. En el caso de recibirse informes de 6 visitas consecutivas que la asistencia sea por debajo de la estipulada, la División Convenios está facultada a solicitar al Directorio la reducción del convenio respectivo” en INAU: “Modalidad y perfiles de atención de tiempo parcial”, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, Gerencia técnica de niñez, adolescencia y familia, División Convenios, Programa de evaluación y supervisión de centros de protección integral de tiempo parcial, Montevideo, 2005.

¹¹⁸ Entrevista a Erna Baraibar, gerente de infancia y adolescencia del INAME., 21 de setiembre de 2004.

profesiones sino como supervisores, una función nueva que tuvimos que pensar, una función nueva dentro del INAME para llevar adelante realmente una función rectora y reguladora de las funciones que se realizan a través de terceros.”¹¹⁹.

De esta forma el INAME opta por no suplir la indigencia técnica de la División Convenios a través de contratos como sé se hizo en PROJOVEN.

Algunas ONG's señalan que hay casos de imposición por parte de actores estatales que desconocen las necesidades efectivamente presentes en la población beneficiaria de las acciones. También pueden tener el riesgo de presentar cierto nivel de homogeneización indeseado reduciendo el alcance de propuestas innovadoras.

El INAU define claramente el rol de las organizaciones de la sociedad civil que participan en convenio con el mismo. Es así que estas organizaciones funcionan a modo de “*brazo extensor del gobierno*”.

El interés del INAU no parece ser el de concertar con los grupos sociales ni debilitar la influencia estatal a favor de la sociedad sino instrumentalizar la sociedad para la consecución de fines establecidos por la clase política y la tecnocracia del organismo.

A diferencia de lo que ocurre en el caso de Projoven o de la I.M.M. hay centros juveniles estatales pero los mismos no se usan como *entes testigos* sino que funcionan de manera completamente independiente de los convenios: “*La reforma ha buscado generar criterios comunes entre los convenios y el Estado. Estaba totalmente compartimentado y nunca existió la tercera persona bisagra de arriba que unificara criterios... La idea es compartir el material de indicadores que está hecho en convenios con el sistema oficial. Esto que ya se está aplicando en convenios se va a empezar a utilizar en el sistema oficial.*”¹²⁰.

Las OSC's se quejan de que las agencias gubernamentales no son evaluados en igual forma ni muestran una contabilidad de impacto como la que en ocasiones se le quiere exigir a las OSC's.

En 1997 se crea en el INAME el primer centro diurno para niños con discapacidad. Esta es la primera vez en el organismo en que una nueva modalidad comienza con un convenio y no con la atención directa oficial¹²¹.

También desde 1997 se desarrollan reuniones mensuales con el Colectivo de Infancia, una con la modalidad de atención de tiempo parcial y otra con la de tiempo completo, con las que según una jerarca del organismo tienen un muy buen relacionamiento¹²².

¹¹⁹ Entrevista a Ema Baraibar, gerente de infancia y adolescencia del INAME., 21 de setiembre de 2004.

¹²⁰ Entrevista a Ema Baraibar, gerente de infancia y adolescencia del INAME., 21 de setiembre de 2004.

¹²¹ Entrevista a Ema Baraibar, gerente de infancia y adolescencia del INAME., 21 de setiembre de 2004.

¹²² Entrevista a Ema Baraibar, gerente de infancia y adolescencia del INAME., 21 de setiembre de 2004.

El *Colectivo de Infancia* es una mesa de diálogo integrada por la División Convenios, la subdirección, y en alguna oportunidad el Directorio. Por parte de la sociedad civil están representados ANONG, la Red de Infancia, AUDEC y FIPAN.

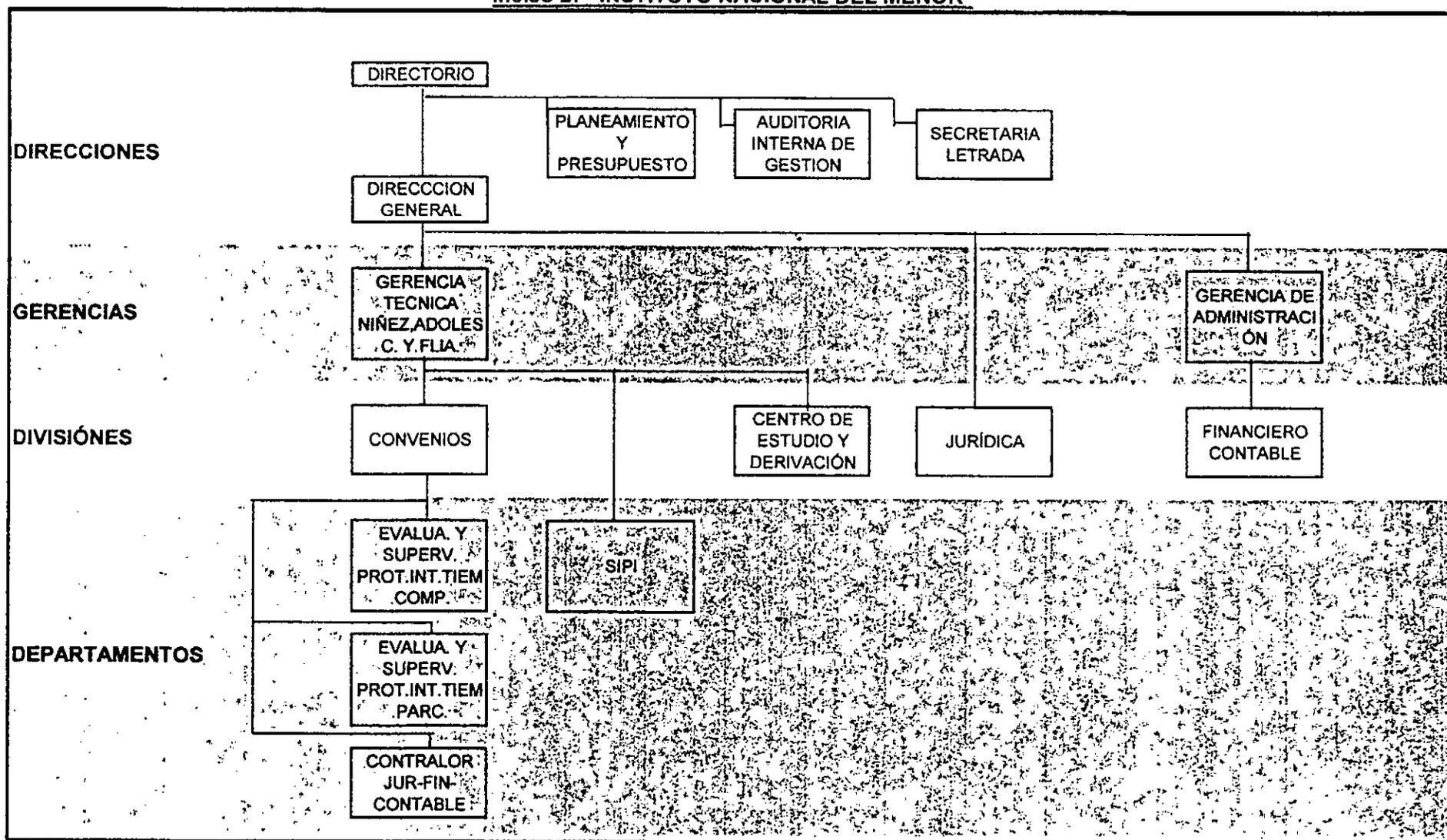
El colectivo de infancia es una instancia promovida por el INAME “...*para estar tranquilos de que negociamos con alguien que representa, de lo contrario tenemos que empezar a negociar con todo el mundo que es lo que no queremos. Eso lo promovemos permanentemente y AUDEC ha tenido un rol muy importante en la sacada de actas y en la comunicación ha todo el país de las actas de las reuniones...*”¹²³.

En los últimos años se ha aumentado el ritmo y la metodicidad de las mismas (actualmente incluso se levantan actas sobre lo tratado).

En la página siguiente se muestra el organigrama tal cual se desprende de la Reforma Repetto. Sólo se muestran aquellas Direcciones, Gerencias, Divisiones y Departamentos vinculados con convenios.

¹²³ Entrevista a Emma Baraibar, gerente de infancia y adolescencia del INAME., 21 de setiembre de 2004.

Organización para el Cumplimiento de Cometidos Inciso 27 "INSTITUTO NACIONAL DEL MENOR"



Rol de los incentivos en el control

El artículo 64 del reglamento de convenios establece que *“los proyectos de atención de tiempo parcial que no cumplan con los lineamientos establecidos y/o no alcancen los resultados esperados, serán pasibles de las sanciones previstas en el Reglamento General de Convenios, las que irán desde la observación, el apercibimiento, la retención de la partida y hasta la rescisión del convenio por parte del Directorio”*¹²⁴.

No hay una definición similar sobre recompensas. De todas formas, más allá de la definición formal, priman los premios y castigos *“clientelares”*.

Cuando se presenta un nuevo proyecto de convenio en la División convenios, es frecuente la pregunta bienintencionada del funcionario: *“¿Tienen algún conocido en el Directorio?...Porque miren que no están aprobando nada...”*¹²⁵.

Otro ejemplo es el de las partidas monetarias mensuales de los Centros Juveniles. Los mismos *“...se iniciaron pensando en programas de integración social con niños de distintos sectores sociales en un mismo servicio. El INAU financiaba un número “X” de niños y la OSC tenía que atender además “la mitad más uno” de los que financiaba el INAU. Se esperaba que el financiamiento de “la mitad más uno” lo harían padres que pagarían por la atención de sus hijos o en algunos casos la OSC se hacía cargo del costo de los niños. Dicho de otra manera, el INAU financia el 65% del proyecto y el restante 35% lo harían las familias de niños de otro sector social... Esta forma de intervención casi no funcionó. Las familias de sectores medios que podían financiar la propuesta de educación no formal, optaban por otras instituciones y no integraban a sus hijos con otros de los sectores más pobres.”*¹²⁶.

De esta forma hoy conviven convenios en los que se paga por la mitad de los jóvenes atendidos con otras a las que se les paga por el 100%. ¿De qué depende integrar el cuadro de los favorecidos o desfavorecidos? Los técnicos de la división convenios dicen no saberlo.

En las reuniones de ANONG se comenta que todo depende de cómo uno se mueva con el Directorio.

El buen o mal desempeño no parecen tener consecuencias para el aumento o disminución de los convenios y sus partidas económicas asociadas.

¹²⁴ INAU: *“Modalidad y perfiles de atención de tiempo parcial”*, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, Gerencia técnica de niñez, adolescencia y familia, División Convenios, Programa de evaluación y supervisión de centros de protección integral de tiempo parcial, Montevideo, 2005 (?).

¹²⁵ Supervisor de convenios durante el año 2005.

¹²⁶ AUDEC: *“Un presupuesto más justo para la infancia en situación de riesgo social.”*, Colectivo Infancia, Montevideo, 5 de septiembre de 2005.

La transferencia de dinero por parte del INAU es por niño atendido no por proyecto. Algunas OSC's e incluso jerarcas del INAU¹²⁷ son partidarios de que se pague por proyecto con lo cual este atisbo de incentivo por buen desempeño podría desaparecer.

Desde la gerencia de infancia se dice no querer premiar a los mejores para no crear "INAMES privados": *"Convenios tiene, a diferencia de los oficiales, un muy buen sistema de indicadores de supervisión, pero los supervisores están super exigidos. Es una supervisión, no una auditoría, lo que implica asesoramiento, orientación, evaluación, control, hay un acompañamiento una capacitación que se está transfiriendo. Dentro del INAME hay gente que dice para qué vas a estar capacitando a las ONG's cuando vos tendrías que estar contratando la mejor, pero yo no sé, yo discrepo porque si vamos a licitar siempre por la mejor terminamos creando INAMES privados. De esta otra forma se promueve la participación de la sociedad civil a través de la capacitación, no queremos pocos INAMES privados como pasa en Chile donde la atención se concentra en pocas instituciones enormes. Si licitás a las mejores todo se concentra en 10 o 12 instituciones... En la última licitación de CAIF el mayor puntaje no se dio a variable como la que tiene más convenios, antigüedad, experiencia o cosas por el estilo porque beneficia a las mismas de siempre. Nosotros pusimos la proximidad al barrio, el contacto con los beneficiarios y nosotros asumimos el costo de la capacitación."*¹²⁸.

Las licitaciones prácticamente no existen: *"En Soriano se hizo un llamado a licitación para Clubes de Niños, se está haciendo un llamado en Florida para Centro Juvenil, en Rivera también se hizo, pero han sido los menos. En Convenios lo que más funciona es la presentación por parte de una institución privada que se consensúa con la División Convenios en base a una pauta definida. No hay una competencia promercado. En algunas cosas muy específicas se le ha planteado a instituciones muy específicas donde vos necesitás calificación previa, calle es una, refugios es otra"*¹²⁹.

A su vez, es muy difícil que un convenio se rescinda. De hecho cuando ocurre, no necesariamente se trata de aquellos que actúan peor: *"Es difícil llegar a rescindir un convenio por todos los mecanismos que emplean las asociaciones civiles cuando les planteas rescindir un convenio por el mal funcionamiento. Hemos tenido casos en que hemos querido cerrar y no hemos podido, y hay otros que hemos cerrado. Pero se mueven rápidamente y apelando a todos los recursos, políticos y no políticos. No es fácil. Pero eso nos llevó también a aprender que toda intervención debe estar debidamente documentada, cada visita programada o no programada, en el centro o en la división, debe terminar en un documento donde queda escrito los participantes, los temas tratados, las observaciones que se hacen, lo bueno y lo malo, de manera de ir generando pruebas, si querés, antecedentes, de manera que cuando vos, como nos pasó en una oportunidad que una asociación nos dijo que nunca le habíamos planteado nada de lo que estaba en el expediente, y tenían razón, no estaba debidamente documentado. Y eso nos llevó a*

¹²⁷ Entrevista a Emma Baraibar, gerente de infancia y adolescencia del INAME., 21 de setiembre de 2004.

¹²⁸ Entrevista a Emma Baraibar, gerente de infancia y adolescencia del INAME., 21 de setiembre de 2004.

¹²⁹ Entrevista a Emma Baraibar, gerente de infancia y adolescencia del INAME., 21 de setiembre de 2004.

aprender, y a generar toda una batería de instrumentos que son necesarios porque las instituciones también tienen derecho a defenderse y a que las observaciones estén debidamente documentadas. Tenemos el sistema de devolución semestral donde las instituciones la firman y tienen 10 días para realizar sus descargos. Hemos tenido un aprendizaje forzoso”¹³⁰.

“-Pero Ema, ¿qué hacés con los chicos de un convenio que suspendés?

-Estás jugando con que para ellos es vital, la atención forma parte de la vida de la fundación y sabés que no te van a entregar los gurises. Es la única forma de tomar una medida que sabés que va a redundar en beneficio de la atención. Si eso yo lo hago con otra te entregan los gurises, entonces ahí eso no lo proponemos. Eso hay que medirlo. Hay que medir las posibilidades que tenés de acción y el impacto que tiene la mala administración

-¿Con algunas instituciones se toman unas medidas y con otras medidas diferentes?

-Ssss...esto, para una institución de corte religioso, es cortarle la vida, entonces presionas sabiendo que ellos van a responderte porque ello forma parte de su vida. Quedan a fojas cero. Pero además eran muy graves las cosas que estaban sucediendo por esa mala administración.

-Pero con una institución totalmente vecinal o profesional tenés menos capacidad de presión porque tienen trabajo por otro lado.

-Mirá que en este momento a todo el mundo le importa, la suspensión del pago por no escuchar las observaciones se ha usado antes de llegar a la recesión. Nosotros hemos incorporado algunas sanciones previas a la recesión. Porque sino antes era o todo o nada, por eso quisimos transitar por el camino de la observación, de dejar por escrito, le damos 15 días para mejorar tal cosa, 30 días para mejorar tal otra. Tengo presente el caso de una institución donde se cambió toda la Asociación Civil pero ahí fue, vos forzá a veces a que te cambien al director, que es el que no funciona, que te cambien determinados funcionarios que no funcionan, cuando los resultados no son los esperados empezás a mirar los motivos, quizás que es porque el Director es demasiado permisivo, está demasiado ausente, se trabaja para mejorar no para castigar”¹³¹.

COSTOS

El INAU maneja su información con un gran secretismo. La misma está centralizada en el SIPI y reservada al gobierno. La solicitud externa de datos debe realizarse por escrito y ser autorizada por el Directorio.

En cuanto a los datos relativos a costos hay dos que llaman la atención: la distribución de funcionarios y la del presupuesto.

¹³⁰ Entrevista a Ema Baraibar, gerente de infancia y adolescencia del INAME., 21 de setiembre de 2004.

¹³¹ Entrevista a Ema Baraibar, gerente de infancia y adolescencia del INAME., 21 de setiembre de 2004.

El 93% de los menores que atiende el INAU están en convenios que el Instituto firma con OSC's. Sin embargo de los 4000 funcionarios del INAU sólo el 1% está destacado a la Unidad de Convenios, encargada de realizar el seguimiento del 93% de los niños atendidos.

“En Convenios hay hoy en total 45 funcionarios y en CAIF creo que 25 mientras que la División de Atención Directa de los 8 juveniles, de los 2 calle, de 1 centro referencia, de 8 centros diurnos de preescolares y 4 clubes de niños tiene 480 personas. En convenios tenés a 45 personas siguiendo 50.000 niños”¹³².

Por su parte el 93% de los niños reciben sólo el 28% del presupuesto del INAU¹³³.

El costo promedio por joven atendido por año en los centros juveniles es de 50,4 o 73,4 URs, dependiendo del tipo de convenio (recordemos que por el mismo trabajo a algunas ONG's se les paga por todos los jóvenes atendidos mientras que otras deben becar la mitad más uno de los jóvenes atendidos).

4.2 CONVENIOS EDUCATIVOS LABORALES DE LA I.M.M. COMO MODELO SOCIETAL

ORIGEN Y DESCRIPCIÓN DE LA POLÍTICA

Desde 1993 la Intendencia Municipal de Montevideo I.M.M. establece convenios con OSC's para realizar trabajos de baja calificación en zonas socialmente deprimidas.

Para realizar estas tareas, las ONG's contratan jóvenes de esas mismas zonas. El trabajo es el vehículo para intentar que los jóvenes adquieran hábitos laborales y valores que les permitan ganar autonomía.

Los primeros pasos con respecto a los convenios con ONG's en la I.M.M. comienzan en el Departamento de Descentralización –División Servicios Descentralizados, y en diciembre de 1993, a través de la resolución 13754/93, se comienzan a generalizar como política de la I.M.M..

PRINCIPAL CRITERIO DE EFICACIA

En los documentos de 1993 y 1994, la I.M.M. formula la política de convenios como una política social: el contrato laboral es concebido como un vehículo para la promoción individual. El fin es educar, socializar, formar.

Como parte de esta racionalidad educativa los convenios incorporan modalidades de empleo protegido. El vínculo laboral es principalmente un medio al servicio del fin socio-pedagógico.

¹³² Entrevista a Ema Baraibar, gerente de infancia y adolescencia del INAME., 21 de setiembre de 2004.

¹³³ Diario El País, Montevideo, 26 de marzo de 2006.

La asistencia social a través del pago de buenos salarios, a los cuales no tendrían acceso en el mercado de trabajo, también estaba presente.

A través de esta política la Intendencia pretendía intervenir en las situaciones sociales más críticas de marginación y de formas ilegales de subsistencia que encuentran los jóvenes en situación de exclusión social.

La promoción de la participación plural también estaba presente como objetivo. En febrero de 1993 *Víctor Rossi*, entonces director general del departamento de Obras y Servicios a la Comunidad, señalaba que la política de convenios *"es un esfuerzo para (...) reforzar la participación de la sociedad, de instituciones de distinto tipo, culturales, religiosas, sociales, gremiales, deportivas, que tienen cosas que hacer y que sienten la posibilidad de dar y que son parte de un entramado de organizaciones vecinales que serían insustituibles para cualquier forma de estructura de gobierno. Esto, que se inserta desde siempre en la historia de la ciudad, debe ser potenciado. Potenciarlo significa hacer posible que el gobierno departamental llegue a todos los vecinos y que a la vez aproveche la capacidad que éstos desarrollan porque desde siempre existen comisiones vecinales, desde siempre hay centros culturales, actividades sociales, deportivas, desde siempre existen vecinos que agarran el balde y la cuchara y se ponen a construir el refugio peatonal o a hacer la calzadita que la autoridad municipal difícilmente llegue a hacer. (...) Además nos encontramos con que las organizaciones de este tipo son de un poder de convocatoria, de un arraigo, de una extensión que es imposible que un gobierno pueda mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos sin recurrir a las mismas (...)"*¹³⁴.

Sin embargo a estos criterios sociales de participación e igualdad se suma otro posteriormente: la necesidad de RR.HH. para atender demandas propias de la labor municipal sin necesidad de recurrir a contratos permanentes.

Al tener 18 Centros Comunales y Consejos Vecinales donde existen entre 15 y 20 comisiones barriales, las demandas se multiplican. Los Directores quieren responder al ciudadano pero no tienen el equipo para hacerlo. Dado que no quieren engrosar la plantilla para una intervención puntual los convenios se revelan como una solución políticamente correcta para el gobierno municipal de izquierda, de contratar gente que trabaje a término.

Muchos servicios municipales prefieren trasladar a las ONG's y a los jóvenes que participan en estos proyectos, la ejecución de determinados servicios. Así la administración municipal logra sortear situaciones de ineficiencia en la provisión de sus servicios.

Esto ha sido explícitamente reconocido en un documento de la Comisión de Juventud: *"la estructura municipal, por distintas razones que no viene al caso desarrollar, tiene graves dificultades para implementar una rápida respuesta a una serie de demandas provenientes de la ciudadanía en materia de servicios y prestaciones básicas. La firma de*

¹³⁴ CABRERA SAN MARTÍN, Laura: *"La descentralización en Montevideo"*, Colección enfoques, Editorial fin de siglo, Montevideo, 1994.

Convenios con ONG's ha permitido el cumplimiento eficiente de ciertas obligaciones vinculadas a los servicios municipales".¹³⁵

Paulatinamente la I.M.M. ha descubierto que a través de este instrumento puede resolver, simultáneamente, diversos problemas importantes. En primer lugar, los convenios le permiten a la I.M.M. llevar adelante una política social activa, dirigida esencialmente a los sectores más carenciados de la población. En segundo lugar, con el correr del tiempo numerosos jefes de las I.M.M. han descubierto que a través de los convenios la administración podía resolver mejor algunos de sus cometidos institucionales.

Poco a poco, la política de convenios se ha ido cargando de una racionalidad administrativa instrumental que no existía en las primeras iniciativas del año 1993, que se ha sumado al objetivo inicial de promoción social a través del empleo.

Las entrevistas a los jefes municipales muestran múltiples racionalidades a través de las cuales la I.M.M. intenta resolver varios problemas simultáneamente, valiéndose de la misma herramienta.

Esto a dado lugar a tensiones, a veces, la necesidad de resolver los cometidos municipales clásicos (por ejemplo, limpieza e iluminación de los barrios) conspira contra el componente social de los convenios. Esta es una crítica que se escucha frecuentemente dentro de la I.M.M., particularmente dentro del sindicato de funcionarios (ADEOM) pero también fuera de ella, principalmente en el mundo de las ONG's que firman convenios con la I.M.M..

Desde las ONG's se percibe la existencia de estos criterios divergentes: *"Los Directores de la I.M.M. dicen bárbaro que sean pobres pero yo quiero que trabajen, esa es mi prioridad y lo otro es drama tuyo. Eso ha generado una perversidad en los propios convenios que capaz que surge como una debilidad de la Unidad de Convenios, como una debilidad política de la balanza entre lo operativo y la política social. Ahí es donde se ha perdido más. Se perdió en lo que es educativo y se avanzó mucho en el énfasis en lo operativo: trabajen más, carguen más, rindan más, asuman estilos institucionales municipales. Eso es muy perverso ya que le exigen como un municipal, pagándole menos y a los doce meses lo echan. Eso viene de las Direcciones."*¹³⁶

Sostienen que hay un corte claro entre las Direcciones que se encargan de lo operativo y la Unidad de Convenios que se encarga de lo social. Aunque hay casos aislados de Direcciones preocupadas por lo social como la División Limpieza. Pero lo común es un tira y afloje entre las Direcciones, la Unidad de Convenios y la ONG, generando tensiones y mensajes contradictorios que se transmiten a los propios jóvenes.

¹³⁵ Comisión de Juventud: *"Los Convenios con las ONG's"*, Memorandum, Octubre de 1999.

¹³⁶ Mando medio de ONG en convenio con I.M.M. citado por GARCÉ, Adolfo y SALAS, Fernando: "Informe final de consultoría sobre evaluación de impacto de los convenios educativos laborales de la Intendencia Municipal de Montevideo", Mimeo., Instituto de Ciencia Política, UDELAR, noviembre de 2003.

Otras veces esta doble racionalidad habilita también la crítica opuesta: el monto de recursos invertidos en atender la problemática social termina conspirando contra la eficacia y eficiencia del gasto. Ésta es una crítica que suele provenir desde los partidos de oposición (principalmente el *Foro Batllista* dentro del *Partido Colorado*) que cuestionan que una parte importante de los recursos transferidos desde la I.M.M. hacia las ONG's no se gasta en sueldos para los beneficiarios sino en mantener la estructura de estas organizaciones.

Los convenios que tienen seguimiento por parte de la Unidad de Convenios (incluimos en esta categoría a los diseñados e implementados por la Comisión de Juventud) tienden a ser parecidos entre sí y, a su vez, bastante diferentes de los que se diseñan y ejecutan en las Direcciones y se desarrollan sin el seguimiento de la Unidad de Convenios.

En los convenios de Unidad de Convenios y Comisión de Juventud se constata una preocupación mucho más clara por los objetivos sociales clásicos (especialmente por la socialización y capacitación) que en los de las Direcciones municipales. En estos últimos, suele prevalecer la racionalidad instrumental (cumplir con eficacia y eficiencia el cometido central de la oficina) sobre la vocación social¹³⁷.

Los Directores políticos visualizan la política de convenios como una política social aunque en todos los casos reconocen que fueron conseguidas algunas mejoras en la gestión, lo cual se visualizó como una agradable sorpresa. Algunas de las mejoras reseñadas se dieron en los siguientes planos: aumento del rendimiento, productividad, disciplina, reducción de costos¹³⁸ y la llegada a puntos geográficos de Montevideo (*zonas rojas*) donde el funcionario municipal no entraba.

Sin embargo ningún Director político estaría de acuerdo en calificar esta política como de mejora de la gestión, de hecho, mencionan que si no desarrollaran estas políticas de convenios con las características de una política social (componentes educativo y socializador), contratando para ello a una empresa privada, las mismas serían aún más baratas.

De todas maneras hay Directores que reconocen que en algunos convenios, si bien se habla de que son educativos-laborales, el primero de los componentes se encuentra ausente.

Este es un tema polémico, mientras que algunos Directores lo ven como una situación problemática, otros sostuvieron que no necesariamente se debe apuntar a la capacitación sino que bastaría con el aspecto de socialización a través del trabajo para que hablemos de una política social.

¹³⁷ GARCÉ, Adolfo y SALAS, Fernando: "Informe final de consultoría sobre evaluación de impacto de los convenios educativos laborales de la Intendencia Municipal de Montevideo", Mimeo., Instituto de Ciencia Política, UDELAR, noviembre de 2003.

¹³⁸ El menor salario de los jóvenes respecto a los municipales se debe a que los jefes y en muchos casos las ONG's creen que no debe haber un desajuste muy grande respecto a los salarios pagados en el mercado laboral por la misma tarea, lo cual podría dificultar la inserción posterior del joven.

La Unidad de Convenios recientemente ha realizado acciones (como el ajuste de los pliegos) para que lo educativo sea efectivamente contemplado.

Existe cierta opinión generalizada de que el mayor impacto de los convenios es sobre la socialización de los jóvenes, siendo el impacto de la capacitación limitado en función de la duración del convenio.

El impulso del pluralismo no aparece aquí como un objetivo central, sino como un aspecto que en muchos casos apenas resulta tolerado. Mientras que algunos Directores políticos manifiestan estar trabajando muy a gusto y sin problemas con la variedad de enfoques y modalidades de trabajo que representan las ONG's, otros ven la relación como tensa, aunque no dejan de aclarar que valoran esa tensión como positiva.

Respecto al objetivo de adaptación a las necesidades del mercado el mismo parece no estar presente o ser muy débil. Esto se evidencia en varios aspectos: i) la ya mencionada inadecuación de los valores del mercado y los salarios municipales, lo que genera el efecto perverso de inadecuación entre la expectativa generada en la experiencia del programa y las ofertas reales del mercado; ii) la promoción de una "*expectativa de municipalización*", quedar en la Intendencia o prolongar por diversas estrategias no oficiales la permanencia en el programa; iii) las escasas evidencias de empleabilidad posterior al programa en el sector privado formal.

Este último aspecto, "*el día después*", se revela como uno de los déficit de esta política. Es, en consecuencia, una política basada en la transitoriedad. En este sentido, el día después del programa ha sido y continua siendo el interrogante sustantivo para la reafirmación o revisión de este modelo de política. Y esto es sin duda una responsabilidad compartida por los actores involucrados.

ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA

En la elaboración de las políticas municipales de empleo juvenil está ausente la presencia de una entidad única articuladora. Para algunos parecería ser la Unidad de Convenios la llamada a cumplir este rol, y para ello fue ubicada en el organigrama en estrecha cercanía con la Prosecretaría de la Intendencia.

Sin embargo la realidad es que otros actores (Comisiones –Juventud, Mujer, Infancia-, Direcciones) suelen actuar con una importante independencia respecto a la Unidad de Convenios.

A su vez algunas ONG's sienten que tienen capacidad de negociar con capacidad propositiva con alguna Dirección en particular. Al respecto un mando medio de la I.M.M. expresaba en el 2001: "*Venía Tacurú y te decía: tengo un proyecto para sacar toda la propaganda política colgada de los árboles y lo sacaban. Tal vez en un mes Tacurú hacía lo que al servicio municipal le llevaba meses... Hay un problema de eficiencia*"¹³⁹.

¹³⁹ ESPASANDIN DI SANTO, Nancy: "El trabajo y la izquierda: los diversos usos de la fuerza de trabajo por parte de la I.M.M., 1995-2001", tesis de licenciatura, Instituto de Ciencia Política, UDELAR, Montevideo, setiembre de 2001.

Por su parte dos programas de la Comisión de la Juventud también surgen por iniciativa de una ONG: es el caso del diseño de *En Tránsito* donde cooperaron la I.M.M. y el Foro Juvenil y de *Cazabasurales* donde colaboraron la Comisión de Juventud y El Abrojo.

Sin embargo otras sienten que no tienen capacidad de influir: *"Hay un tema de la génesis, es decir, de cómo surgen los convenios dentro de la I.M.M.. Había desde el principio una intencionalidad. La idea era buscar un acercamiento con las ONG's. El primer convenio fue una propuesta de una ONG. Al principio los convenios tenían un componente educativo muy fuerte. Después se encuentran otras posibilidades en los convenios y se instalan otras tensiones. En realidad, la inversión educativa terminó retaceada, al menos en parte. Si no hay mayor impacto educativo es porque la dimensión educativa estuvo mellada. Esto ocurrió porque las ONG's no han podido participar activamente en la elaboración de una estrategia educativa con la I.M.M."*¹⁴⁰.

Se presentan también discrepancias sobre como están estructurados algunos convenios, por ejemplo aquellos en los que los jóvenes comparten tareas con empleados municipales, lo cual deviene en un "achanchamiento" de los mismos: *"La cultura de trabajo en la I.M.M. está cargada de vicios. El contacto con los trabajadores municipales no siempre les ha hecho bien a los jóvenes"*. Ante esta situación la ONG se siente impotente: *"...no podemos hacer nada. Nosotros no podemos decirle al capataz municipal dejate de robar, dejate de hacer sebo, de dejarlos ir antes, de permitirles algunas concesiones en cuanto al uso del tiempo. Ahí hay una debilidad de las organizaciones en cuanto a capacidad de denunciar. Además luego a la hora de evaluar el mismo que le hizo la concesión es el que le va a hacer una mala evaluación porque no trabaja."*¹⁴¹.

Por su parte encontramos Directores que deciden no firmar convenios porque no ven con buenos ojos a las ONG's, prefiriendo por ejemplo la firma de acuerdos con cooperativas en su lugar.

Esta falta de claridad en cuanto a la conducción jerárquica es propia de una modalidad societal la cual *"...implica una ruptura de la dependencia vertical respecto al Estado, pasando a un sistema de interacción horizontal, en el cual (...) la capacidad de conducción estatal no se basa en la imposición por medio de su autoridad sino por la vía de la influencia y la negociación."*¹⁴².

¹⁴⁰ Técnico de ONG en convenio con I.M.M. citado por GARCÉ, Adolfo y SALAS, Fernando: "Informe final de consultoría sobre evaluación de impacto de los convenios educativos laborales de la Intendencia Municipal de Montevideo", Mimeo., Instituto de Ciencia Política, UDELAR, noviembre de 2003.

¹⁴¹ Técnico de ONG en convenio con I.M.M. citado por GARCÉ, Adolfo y SALAS, Fernando: "Informe final de consultoría sobre evaluación de impacto de los convenios educativos laborales de la Intendencia Municipal de Montevideo", Mimeo., Instituto de Ciencia Política, UDELAR, noviembre de 2003.

¹⁴² NARBONDO, Pedro y RAMOS, Conrado: "La cuestión de la governance: mercados, redes y capacidad estatal de conducción", ponencia presentada al VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, 2001.

GESTIÓN DE LA POLÍTICA

¿Qué se controla?

Para participar en las licitaciones municipales es necesario integrar un registro especial de instituciones habilitadas.

El ingreso a este registro (*“Registro Municipal de Instituciones Especializadas en la Formación de Jóvenes”*) es habilitado o denegado por las *Comisiones Evaluadoras para el ingreso al Registro de ONG’s* (resoluciones municipales 13.754/93 y 2822/96), quienes estudian y analizan las solicitudes de los ingresos de nuevas ONG’s al registro informando al Intendente.

En febrero de 1994 se hace el primer llamado público a las ONG’s para conformar un registro de instituciones, que son seleccionadas con una evaluación previa por parte de un Tribunal designado a tal efecto.

Con la inclusión en este registro se busca evaluar que las instituciones que convenían en los programas de empleo juvenil reúnan cierta idoneidad y capacidad técnica. Se evalúa en este sentido el personal técnico con que cuentan las ONG’s, sus estatutos, objetivos, experiencia previa en el trabajo con jóvenes provenientes de hogares de extrema pobreza, sin trabajo estable y en situación de riesgo social.

La actuación del primer tribunal concluyó que las 21 instituciones que se presentaron a este llamado cumplían con las exigencias requeridas. En marzo de 2001 las instituciones inscriptas ya sumaban 33.

Uno de los requisitos centrales es que sean efectivamente ONG’s las que componen este registro ya que se espera que los convenios no se transformen en una *fuentes de lucro*.

Durante los noventas si bien había licitaciones, la firma de convenios corría muchas veces por canales informales en la medida en que los Directores firmaban convenios con ONG’s a las que convocaban para una tarea específica o bien con una ONG que le ofrecía un proyecto en concreto para desempeñar una tarea municipal puntual.

Tacurú y El Abrojo fueron las ONG’s que obtuvieron más convenios sin llamados públicos.

*“Luego de una discusión con las ONG’s y con un planteo muy fuerte de muchas ONG’s que sostenían que no había igualdad de oportunidades para ellas. A partir de eso se definen las licitaciones”*¹⁴³.

Para algunas ONG’s en convenio con la I.M.M. la falta de transparencia sigue presente: sostienen que deben ser *“las propuestas y las zonas y las intenciones las que definan y no*

¹⁴³ Entrevista a Ana Olivera, Directora de Descentralización de la I.M.M., julio de 2003

los vínculos personales, que los hay...hay casos...de Directores municipales que le dicen a una ONG amiga hagan esto”.

La necesidad de una “*evaluación de resultados*” planteada por los representantes de la Intendencia es rechazada por los representantes de ONG’s que sostienen que por ese medio se impone un criterio donde predomina la lógica de la eficiencia y la eficacia, minimizando los procesos educativos y de inclusión vividos por los jóvenes cuyo impacto no se puede medir en el corto ni mediano plazo.

Es notoria la falta de atención a los resultados. Los Directores sostienen que la ONG tiene que pensar antes y durante el convenio en la inserción laboral posterior del joven y tiene que generar las condiciones para una salida exitosa. Se plantea que esto antes se hacía (quienes salían de los convenios tenían una inserción laboral exitosa en el ámbito privado) pero no se tiene la certeza de que continúe realizándose de esta forma.

La Intendencia no realiza un estudio del impacto de las Políticas de Empleo Juvenil, lo cual es una fuerte limitante para hacer afirmaciones sobre qué ocurre con los jóvenes egresados de los convenios. Sin embargo el contrato firmado con las ONG’s obliga a éstas a realizar un seguimiento de los jóvenes que culminan su trabajo para detectar el impacto que el programa tuvo en dos aspectos principales: obtención de un nuevo empleo y regreso al sistema educativo.

La evaluación realizada por las ONG’s relevó qué cantidad de jóvenes estaba realizando algún curso en el período en que trabajaban en el convenio y que cantidad había obtenido un nuevo trabajo al terminar el convenio.

Impacto de las Políticas de Empleo Juvenil

Estudios (durante el convenio)		Inserción laboral (posterior al convenio)	
Si	No	Encontró trabajo	No trabaja
40%	60%	57%	43%

Fuente: Unidad de Convenios, I.M.M.

La experiencia de los jóvenes que pasan por convenios con supervisión de la Unidad de Convenios y/o la Comisión de Juventud es diferente a la de aquellos que pasan por convenios de las Direcciones sin supervisión.

Los primeros tienen una mayor capacitación y socialización que les asegura mayores posibilidades al enfrentarse al mercado laboral. Un elemento importante aquí es la obligatoriedad de la capacitación, lo cual no se cumple en el segundo caso, en el cual incluso se encuentran a menudo casos de jóvenes que dejan el sistema educativo para abocarse de lleno a trabajar en el convenio.

La segunda estrategia, si bien tiene un impacto socializador con el tiempo tiene más características de política de empleo de emergencia que de política educativa, por lo que

sería más apropiado llamar a esta política laboral de emergencia y a la primera política educativa laboral.

En la división del trabajo los convenios de la I.M.M. en ocasiones no son vistos por las ONG's como el momento previo al mercado de trabajo sino como el momento previo a PROJOVEN: *"El tercer componente, está relacionada con las herramientas disponibles en el momento del egreso. Hay que pensar en engancharlos con otras instituciones, como PROJOVEN."*¹⁴⁴

Tampoco hay una evaluación real de los procesos ya que hay una variación enorme entre los programas tanto en equipamiento como en el cuanto a los instructores y el desarrollo curricular.

También representa un problema el hecho de que los jóvenes no tengan claro cuál es el plazo del convenio y que los mismos tuvieran esperanzas de convertirse en trabajadores municipales permanentes. Esto se correlaciona con los diferentes criterios a nivel de las Direcciones respecto a cuál debe ser la extensión del convenio. Prácticamente todos los directores manifestaron plazos de extensión diferentes:

- El Director de Acondicionamiento Urbano manifestó que la permanencia de los jóvenes en sus convenios es de 6 meses o menos sin posibilidad de reenganche.
- El Director de la División Limpieza de la Dirección de Desarrollo Ambiental sostuvo que al cumplir 1 año de convenio los jóvenes se tienen que ir sí o sí ya que hay una necesidad de rotación creada por la existencia de muchos jóvenes con necesidades.
- La Directora de Descentralización por su parte sostuvo que el límite de permanencia para los jóvenes debe ser de 2 años en el convenio pero las ONG's deben trabajar con el joven antes y después de este plazo.

A estos diferentes criterios existentes actualmente se suma el hecho de que cuando la política de convenios surge lo hace sin límite de permanencia para los jóvenes. También se agrava la situación a partir de que algunas ONG's no aceptan los plazos máximos e intentan tener a sus jóvenes durante más tiempo. Todo esto alienta en muchos casos la fantasía de convertirse en funcionarios municipales y en todos los casos la incertidumbre.

¿Quién controla?

La Intendencia es una estructura muy fragmentada, con gran poder de autonomía de los directores de división y de los directores de los servicios. Eso permite que a veces se tomen decisiones que no responden a un centro único.

En 1997 se crea la Unidad de Convenios para el seguimiento educativo y el control interno de los convenios que se iban concretando. Ello tiene como cometido una coordinación permanente con los distintos actores participantes en los proyectos.

¹⁴⁴ Técnico de ONG en convenio con I.M.M. citado por GARCÉ, Adolfo y SALAS, Fernando: "Informe final de consultoría sobre evaluación de impacto de los convenios educativos laborales de la Intendencia Municipal de Montevideo", Mimeo., Instituto de Ciencia Política, UDELAR, noviembre de 2003.

Hay una coincidencia entre todos los Directores (políticos y de carrera) en que las Direcciones deben encargarse mayoritariamente de que el servicio se cumpla y la Unidad de Convenios de que el mismo se realice con sentido social. Por ello la evaluación de la propuesta educativa, el seguimiento educativo, la medición de su impacto social, el evitar que un joven se anote más de una vez en un convenio, el mantener un banco de experiencias locales exitosas, son todas tareas que deben corresponder a la Unidad de Convenios. La misma es la responsable de que no se desnaturalice el contenido social de estas políticas.

La creación de la Unidad de Convenios se plantea como un paso adelante a partir de que antes prácticamente no se evaluaba el trabajo social de las ONG's.

Sin embargo en sus primeros años de funcionamiento la Unidad de Convenios no logra solucionar los problemas de la tradicional "autonomía" de los directores de departamento. Con el fin de terminar con esas irregularidades se traspa la Unidad de Convenios a la Prosecretaría General de la I.M.M. intentando otorgarle así un mayor poder sobre las Direcciones.

La gran mayoría de los servicios municipales se resistieron a elevar la información de sus convenios y evitaron, de este modo, ser supervisados, controlados y evaluados por la nueva repartición. En las entrevistas en profundidad, algunos jefes manifestaron su escepticismo respecto a la utilidad de esta oficina. Asimismo consideraron "burocrática" la norma que establece la obligación de enviar la información a la Unidad de Convenios.

Las ONG's sostienen que en la lucha entre las políticas de gestión y las sociales vienen ganando las primeras. Para que esto no ocurra debería fortalecerse técnica y políticamente la Unidad de Convenios: *"La Unidad de Convenios es débil y ha tenido muchos conflictos internos, tal como se ve desde afuera. Se ha ido mucha gente, la cabeza política de la misma, que es Buonomo, está afuera de la Unidad de Convenios. De esta manera se convierte en una ejecutora que no tiene peso político para pararse frente a los demás Directores políticos de la Intendencia. Además le falta fuerza y capacidad técnica la cual sí se ve en la Comisión de Juventud"*.

Se da entonces la paradoja de que la indigencia técnica percibida de la Unidad de Convenios contrasta con la percepción de una superioridad técnica de aquellas Comisiones que se suponen en una situación subordinada respecto a la misma: *"Especialmente lo que está faltando acá es un espacio sistemático con niveles profesionales que permitan la evaluación, trabajar sobre las dificultades, crear nuevas cosas. Pueden existir focos de acumulación de conocimiento en las Comisiones como Juventud o Mujer. Pero, paradójicamente, desde este punto de vista, los niveles que deberían llevar la conducción como Unidad de Convenios son mucho más débiles."*

Aún luego del traspaso a la Prosecretaría General, no todos los convenios pasan por la Unidad de Convenios ya que muchos directores siguen conveniando de manera independiente, a espaldas, podría decirse, de la Unidad de Convenios. A partir del 2001 una resolución de la Secretaría General, encabezada por María Julia Muñoz, planteó que todo

convenio que no haya pasado por la Unidad de Convenios no sería firmado por el Intendente.

Actualmente los distintos departamentos pueden tener una iniciativa de convenio la cual se traslada a la Unidad de Convenios. Ahí comienzan a elaborar los distintos aspectos del convenio en conjunto (fecha del llamado, plazos, composición del tribunal para la licitación).

Otra crítica, que abarca un consenso relativamente extendido es que las tareas de seguimiento son realizadas en la actualidad por la Unidad de Convenios de manera bastante lejana y limitada. En este sentido se plantea que la misma debería tener un rol más activo. Las ONG's plantean que la Unidad de Convenios no realiza un seguimiento serio del convenio: *"Un seguimiento serio es el que se preocupa por como se está desarrollando el servicio, cómo lo estás implementando, que venga y te de ideas o que vos le puedas sugerir ideas. Esto hace crecer el convenio. Desde la Unidad de Convenios esto no se da, lo único que hace es supervisarte pero nunca vienen, de lejos te supervisan. La única supervisión que hay es de la operativa del servicio, no de la gestión educativa, yo no recuerdo que haya venido alguien de Convenios o de Comisión de Juventud a sentarse con los jóvenes. En el caso de Girasoles sí... Lo que pedimos no es más control sino poder pensar juntos lo que es una política"*¹⁴⁵.

Uno de los problemas graves es que se cree que no hay indicadores que generen consenso para realizar una evaluación de los convenios: *"Yo recuerdo que al terminar el primer gobierno del FA en Montevideo hicimos un estudio que mostró que las variables que más incidían en el impacto eran el tiempo de permanencia en la propuesta y cuánto se invertía en educación. La tercera variable es el punto de partida, es decir, el capital con el que llegan al programa. La dificultad es que al no haber indicadores muy claros, puntos de referencia un poco más estandarizados, uno habla desde la subjetividad personal e institucional"*¹⁴⁶.

Esta crítica respecto a la falta de supervisión por parte de la Unidad de Convenios también fue expresada por algunos directores: *"Las chicas no venían a trabajar, más bien venían a buscar novio... Algunos chicos cambiaron para mal, adquirieron los vicios de los municipales y otros quedaron igual. Las chicas cuando aprendían algo lo aprendían solas, no les enseñaron nada, no les enseñaron que tenían que tener un poco de ética, vestirse decentemente, sobre todo en un empleo donde hay hombres. No hay una transformación que les permita asumir a las chicas la responsabilidad de un empleo... Tendría que notarse que se realiza un trabajo didáctico con las chicas por parte de la ONG, pero es difícil, nosotros no podemos fiscalizar eso. La fiscalización de si se educa o no tendría que estar a*

¹⁴⁵ Técnico de ONG en convenio con I.M.M. citado por GARCÉ, Adolfo y SALAS, Fernando: "Informe final de consultoría sobre evaluación de impacto de los convenios educativos laborales de la Intendencia Municipal de Montevideo", Mimeo., Instituto de Ciencia Política, UDELAR, noviembre de 2003.

¹⁴⁶ Técnico de ONG en convenio con I.M.M. citado por GARCÉ, Adolfo y SALAS, Fernando: "Informe final de consultoría sobre evaluación de impacto de los convenios educativos laborales de la Intendencia Municipal de Montevideo", Mimeo., Instituto de Ciencia Política, UDELAR, noviembre de 2003.

cargo de la Unidad de Convenios, no lo podemos hacer nosotros, se supone que cuando el chico llega aquí tiene que saber trabajar con un mínimo de conocimiento y capacidad. El contrato es hasta fines de julio, con opción de extensión hasta octubre, pero no queremos extenderlo”¹⁴⁷.

Desde el año 2001 funcionan las *Comisiones Evaluadoras de los llamados a licitación* que estudian y seleccionan las propuestas pedagógicas que se presentan a la licitación. Se integran con un representante de las ONG's (seleccionado por ANONG¹⁴⁸), uno de la Unidad de Convenios y un tercero del Departamento solicitante.

A continuación se publican los resultados, se firma el convenio y se comienza a trabajar.

Todo esto puede llevar alrededor de 90 días.

Los jóvenes beneficiarios son seleccionados por las ONG's a partir de indicadores de prioridad planteados por la I.M.M. para focalizar la política.

Durante el plazo estipulado, la I.M.M. realiza evaluaciones y al final del convenio solicita a la ONG una rendición de cuentas relacionada con la ejecución del fondo transferido¹⁴⁹.

Por más que todos los convenios pasen por la Unidad de Convenios en algún momento, hay diferencias importantes en cuanto a la remuneración y formato del convenio dependiendo de la Dirección de la que se trate.

También se perciben diferencias entre la Unidad de Convênio y la Comisión de Juventud¹⁵⁰ en cuanto a remuneraciones a los jóvenes, la cantidad de horas de trabajo, la forma de elaborar el presupuesto, el margen de maniobra que permiten a la ONG. Desde la Comisión de Juventud sale todo mucho más estructurado lo cual ha sido criticado por algunas ONG's: *“Un convenio enlatado como Girasoles no nos sirve”*.

Son mensajes contradictorios, multiplicidad, lo cual es evaluado negativamente, distinto sería el caso de la existencia de distintos caminos planificados y claros, diversidad, lo cual es evaluado de manera positiva: *“No hay diversidad. Hay multiplicidad. “No hay una política sistemática de convenios. Hay una multiplicidad más que una diversidad. Diversidad supone que de alguna manera se reconocen las heterogeneidades, se las articula de algún modo. Acá no es así. Hay una pluralidad de formas de intervención a través de convenios, más exitosas, menos exitosas, fragmentadas, se duplican en algunas*

¹⁴⁷ Cristina Pirri y Nancy González, directoras de carrera de la Dirección de Museos de la I.M.M., 9 de Julio de 2003.

¹⁴⁸ Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales.

¹⁴⁹ Memorandum *Los Convenios con las ONG's*, Comisión de Juventud, Octubre de 1999

¹⁵⁰ En 1997 la Comisión de Juventud comienza a desarrollar programas de empleo dirigidos a jóvenes de 16 a 24 años. Entre los programas ejecutados por la misma se encuentran: *En Tránsito, Girasoles y Cazabasurales*.

cosas, se triplican en otras, con bajos niveles de articulación, con lógicas distintas, con distintas relaciones con las ONG's, con objetivos distintos."¹⁵¹.

Recientemente se han creado nuevas instancias de participación de las ONG's, a través de ANONG.

- **Instancias Plenarias de las ONG's participantes:** puede ser promovida su convocatoria por la I.M.M. o por las ONG's.
- **Comisiones Temáticas:** elaboración conjunta de indicadores para evaluar los proyectos y su desarrollo.
- **Comisión de Enlace:** instancia de evaluación de la política de convenios entre el gobierno municipal y la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG). Se crea durante la primera gestión de Arana. Es una iniciativa del gobierno municipal recogiendo las aspiraciones de las ONG's. Posteriormente se le da un mayor impulso durante el comienzo del segundo gobierno de Arana y luego cae nuevamente en un *impasse*.

Sin embargo algunas ONG's plantean que continúan primando los canales informales sobre los formales. La comunicación depende de *"los contactos que tengas, con quién hables, con quien vayas haciendo el trabajo de hormiguita, hablo con aquel Director, le propongo tal cosa..."*¹⁵².

Sostienen que la I.M.M. ve a las ONG's como meros ejecutores y que son raras las ocasiones en que se contempla la capacidad propositiva de estas últimas. En ocasiones se arman dispositivos de comunicación pero sólo cuando la I.M.M. quiere pedirle algo especial a las ONG's: *"La Intendencia hace como que abre un espacio para escucharte pero después hace lo que se le canta. El espacio formal que era la Comisión de Enlace entre ANONG y la I.M.M. hace más de 2 años que no se reúne. Comenzó a reunirse ahora a partir de los jornales solidarios. La Comisión de enlace luego se vació un poco de contenido. La misma había sido creada en 1998 con 2 integrantes de las ONG's y 2 de la I.M.M.. El posicionamiento de la I.M.M. es "nosotros resolvemos y ustedes ejecutan". A veces testean pero a lo sumo lo hacen para validar algo, no hay una estructura de red. Ahora se vuelcan de nuevo hacia las ONG's pero porque están interesados en los jornales solidarios. Pero de vuelta es lo mismo, armaron todo y nos llamaron recién para ejecutar. Nos dijeron vengan muchachos préstennos su planilla de trabajo porque los consideramos socios. ¡Me consideran socio y me quieren cocinar a último momento! Como nos precisan nos llaman pero prácticamente sin margen de negociación"*¹⁵³.

¹⁵¹ Técnico de ONG en convenio con la I.M.M. citado por GARCÉ, Adolfo y SALAS, Fernando: "Informe final de consultoría sobre evaluación de impacto de los convenios educativos laborales de la Intendencia Municipal de Montevideo", Mimeo., Instituto de Ciencia Política, UDELAR, noviembre de 2003.

¹⁵² Técnico de ONG en convenio con la I.M.M. citado por GARCÉ, Adolfo y SALAS, Fernando: "Informe final de consultoría sobre evaluación de impacto de los convenios educativos laborales de la Intendencia Municipal de Montevideo", Mimeo., Instituto de Ciencia Política, UDELAR, noviembre de 2003.

¹⁵³ Técnico de ONG en convenio con la I.M.M. citado por GARCÉ, Adolfo y SALAS, Fernando: "Informe final de consultoría sobre evaluación de impacto de los convenios educativos laborales de la Intendencia Municipal de Montevideo", Mimeo., Instituto de Ciencia Política, UDELAR, noviembre de 2003.

En ocasiones las ONG's pueden proponer iniciativas propias (como el proyecto "Caza basurales") pero depende de quien sea el Director, ya que existen posturas muy distintas entre los mismos.

Sin embargo algunas ONG's hacen la autocrítica de que los problemas de coordinación no se deben sólo a la I.M.M. Plantean que las ONG's tienen una fuerte debilidad para realizar propuestas y reclamos en conjunto, salvo en cuestiones muy generales porque "las ONG's somos competidoras entre nosotras. Tenemos un alto grado de competencia, altísimo. Por eso cada uno guarda sus secretitos."¹⁵⁴ Los problemas de coordinación entre las ONG's aumentan a partir de que se ha duplicado en pocos años el número de las mismas.

De esta manera las ONG's han ido perdiendo peso político, pasando de ser socios en el diseño a meras correas de transmisión: "El rol de las ONG's ha ido cambiando. Las ONG's terminamos siendo instrumentos de la política municipal. Implementamos y nada más. Se trastocó el espíritu de cómo nacieron los convenios. Esto nace de la cooperación entre un grupo de ONG's y la I.M.M.. Hubo un proceso de elaboración compartido. Hoy en lugar que queda para tomar dimensiones colectivas ha disminuido en forma drástica. Esto empobrece la política de convenios. Antes había espacio para las consultas. Un ejemplo extremo de esto es Jornales Solidarios. Viene a las ONG's totalmente cerrado. Lo mismo ocurrió cuando se cambió la estructura salarial (se pasó de pagar cuatro salarios mínimos a tres). Cuando llega a las ONG's todo lo más importante ya estaba definido. Más que más que un socio sos un subordinado. Se pierde la oportunidad de un esquema moderno de gobernanza. En algunos momentos existió la intención. No se logró materializar. La I.M.M. no se beneficia todo lo que podría de la experiencia de las ONG's."¹⁵⁵

En la página siguiente se muestra el organigrama de la I.M.M.. Sólo se muestran aquellas Direcciones, Gerencias, Divisiones y Departamentos vinculados con convenios.

¹⁵⁴ Técnico de ONG en convenio con la I.M.M. citado por GARCÍA, Adolfo y SALAS, Fernando: "Informe final de consultoría sobre evaluación de impacto de los convenios educativos laborales de la Intendencia Municipal de Montevideo", Mimeo., Instituto de Ciencia Política, UDELAR, noviembre de 2003.

¹⁵⁵ Técnico de ONG en convenio con la I.M.M. citado por GARCÍA, Adolfo y SALAS, Fernando: "Informe final de consultoría sobre evaluación de impacto de los convenios educativos laborales de la Intendencia Municipal de Montevideo", Mimeo., Instituto de Ciencia Política, UDELAR, noviembre de 2003.

Rol de los incentivos en el control

La asignación de los proyectos a las ONG's se hace de acuerdo a cuatro zonas en las que la Intendencia agrupó las actividades. Cada año se abre una licitación para asignar las actividades en cada zona. Sin embargo la realidad indica que si no hay objeciones a las ONG's encargadas de cada zona el convenio es renovado. Para competir por la asignación de un convenio las ONG's que se presentan a los concursos suelen formar *pools* y ofrecen una propuesta conjunta. Es así que los *pools* de las distintas zonas son básicamente estables y son conformados de la siguiente manera:

- Zona 1: Iglesia Anglicana, Vida y Educación, Movimiento Gustavo Volpe y ADSIS
- Zona 2: Juventud para Cristo
- Zona 3: Tacurú, Acción promocional 18 de julio y SOCODE
- Zona 4: IPRU, La Bonne Garde y SOCODE¹⁵⁶

La I.M.M. presenta en sus programas un paradigma contingente sin evaluación lo cual implica lo peor de cada paradigma (permanente y contingente).

Es contingente porque no se asegura a las ONG's continuar a lo largo del tiempo con proyectos que impliquen un crecimiento del presupuesto transferido o aún su mantenimiento. Por otra parte esa contingencia no refiere a una evaluación del impacto del proyecto ejecutado sino a la evaluación de los nuevos proyectos presentados, no se evalúan los resultados sino las aspiraciones y de eso depende la continuidad en la ejecución.

El pasaje a un paradigma contingente completo implicaría una evaluación del impacto de cada programa y que la misma tuviera como resultado la acumulación de puntos a favor o en contra en futuras licitaciones. De esta manera podrían aprovecharse las ventajas del paradigma contingente aunque también sus desventajas.

¹⁵⁶ LAURNAGA, María Elena; GARCÉ, Adolfo y RODRIGUEZ, Juan Manuel: "Las políticas de empleo juvenil de la I.M.M.", Mimeo., Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 2000.

COSTOS

No hay una recolección consistente de información por parte de la IMM. Refiriéndose a una evaluación externa de la política, encargada por la IMM al Instituto de Ciencia Política de la UDELAR, Juan Manuel Rodríguez sostuvo que "...reunir la información, llegar a los números fue casi una tarea titánica. Es decir, más allá de que la Intendencia decidió centralizar la información y procesarla, la realidad es que esto se logró muy parcialmente. Llegar a estos números fue casi una construcción detectivesca."¹⁵⁷.

Los Directores han manifestado que el costo que insume la capacitación y el trabajo a través de las ONG's es bastante menor que el que insumiría mandar a los beneficiarios a aprender a institutos privados o si asignaras funcionarios municipales a la tarea.

Importancia del gasto en convenios por departamento (1999)

	Gasto Convenios (GC)	Gasto Total (GT)	GC/GT (%)	GC/GP (%)
Secretaría General	5.504.922	99.698.178	5,52	13,12
Recursos Financieros	69.600	214.376.367	0,03	0,05
Descentralización	40.367.054	711.946.089	5,67	9,29
Acondic. Urbano	1.724.775	924.376.090	0,19	0,46
RRHH y Materiales	65.920	362.052.237	0,02	0,02
U.C. Planificación	33.635	93.619.896	0,04	0,04
Cultura	13.495.353	311.970.847	4,33	5,42
Desarrollo Ambiental	28.655.791	1.037.711.436	2,76	6,66
Act.Productivas	-	318.990.199	0,00	0,00
Contaduría	-	14.031.713	0,00	0,00
Total	89.917.050	4.088.773.052	2,20	3,89

Total de beneficiarios de los Convenios de Empleo Juvenil de la I.M.M.

Año	Conv. CdeJ	Otros Conv.*	Total Conv.
1995	0	292	292
1996	0	292	292
1997	160	347	507
1998	196	432	628
1999	430	500	930
Total	786	1863	2649

Fuente: LAURNAGA, María Elena; GARCÉ, Adolfo y RODRIGUEZ, Juan Manuel: "Las políticas de empleo juvenil de la I.M.M.", Mimeo., Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 2000.

¹⁵⁷ RODRÍGUEZ, Juan Manuel: "Análisis de la experiencia de convenios en la I.M.M. en el área de inserción laboral de jóvenes: ¿una política social eficaz?", en VIDA Y EDUCACIÓN: "¿Qué ciudadanía para qué libertad?", Vida y Educación, Montevideo, 2003.

De los datos se desprende que el costo por beneficiario durante el año 1999 fue de 96.685 pesos uruguayos (506 URs), hay que tomar en cuenta que esto involucra los sueldos de los beneficiarios en tareas que sustituyen cometidos municipales que de todas maneras deberían realizarse.

4.3 PROJOVEN COMO MODELO DE MERCADO

ORIGEN Y DESCRIPCIÓN DE LA POLÍTICA

La Ley 16.320 de noviembre de 1992 crea la Dirección Nacional de Empleo (DINAE), en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con el objetivo de implementar políticas activas de empleo. Asimismo crea el Fondo de Reconversión Laboral para financiar esas políticas, con el aporte del 0.25% de los ingresos de los trabajadores y una suma similar de los empresarios, estableciendo que el Fondo será administrado por la JUNAE, de integración tripartita (gobierno, empresarios y PIT-CNT).

En ese momento la DINAE estaba impedida de tener políticas para jóvenes, por lo que la I.M.M. es quien inaugura las políticas de empleo para jóvenes en el país. En 1996 la DINAE comienza a desarrollar programas de capacitación laboral para jóvenes como Emprender y Projovent.

Estos programas tienen como antecedentes el Proyecto de Capacitación para la inserción Laboral OPCIÓN JOVEN, ejecutado por el INJU entre 1994 y 1996 con recursos del Fondo Multilateral de Inversiones aportados a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Projovent tiene por objetivo apoyar a jóvenes de bajos ingresos, de entre 17 y 24 años, que hayan desertado del sistema educativo y no tengan empleo ni formal ni informal para que mejoren su capacitación para el empleo formal en el sector privado. Un componente ineludible de la capacitación es la realización de prácticas en empresas privadas donde desarrollen tareas similares a aquellas para las cuales se preparan.

El Programa cubre todos los gastos de capacitación otorgando, además un viático para transporte durante la formación.

Hasta el momento se ha trabajado, desde el año 94, con más de 15.000 beneficiarios.

PRINCIPAL CRITERIO DE EFICACIA

“PROJOVEN se propone mejorar las calificaciones de los jóvenes mediante capacitaciones actualizadas desde un punto de vista técnico e incrementar sus posibilidades de empleo mediante cursos de orientación laboral, pasantías y apoyos a las inserciones en el mercado de trabajo. El diseño del programa prioriza la articulación de las acciones de formación con las necesidades y oportunidades identificadas en los sectores productivos del país”¹⁵⁸.

La modalidad de ejecución de PROJOVEN puede reconocerse a partir de la contratación de cursos de capacitación mediante licitación pública, exigiendo a las entidades que los cursos acerquen a los jóvenes a los requerimientos cambiantes de las empresas que contratan mano de obra.

¹⁵⁸ Soc. Marcelo Caggiani, asesor de PROJOVEN en entrevista realizada por PACIELLO, Álvaro: “Jóvenes trabajadores en el MERCOSUR y Chile, desafíos y respuestas.”, mimeo, PROSUR, 2002.

Projovent nace con el objetivo de capacitar para el mercado. Paulatinamente, y fundamentalmente a partir de 2005 con el cambio de gobierno, ingresan criterios que tienden a otros objetivos como la reinserción educativa, la calidad del trabajo al que acceden los egresados, el ingreso de mujeres a puestos de trabajos considerados culturalmente como masculinos, etc..

ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA

Las entidades de capacitación definen las características del curso, sin embargo esta definición debe reflejar fielmente los requerimientos del mercado, de esto depende su supervivencia en el programa.

Cada curso realizado incluye la identificación precisa de las posibilidades de inserción laboral de sus egresados (incluyendo desde el perfil ocupacional hasta el nombre y dirección de las empresas).

Los cursos los realizan instituciones de formación contratadas para ello mediante llamados públicos a presentación de ofertas. Cada institución decide el área ocupacional en la que realizará el curso, de acuerdo a las posibilidades del mercado laboral, para poder cumplir con las exigencias mencionadas en el primer punto. Cada institución también decide los programas y recursos humanos con los que trabajará.

Entre las ofertas recibidas se eligen las mejores considerando la calidad educativa, la vinculación efectiva con las demandas del mercado de trabajo (avalada por empresas que se comprometen a contratar egresados), el precio propuesto y el historial de éxitos y fracasos de la institución para lograr la inserción laboral de los egresados.

GESTIÓN DE LA POLÍTICA

¿Qué se controla?

Para participar de las licitaciones del programa se debe estar inscripto en el Registro de Entidades de Capacitación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Casi la mitad de las Entidades de Capacitación Adjudicatarias (ECAs) son instituciones privadas de enseñanza y sólo una de cada tres pertenecen a la categoría ONG's u organizaciones sociales¹⁵⁹.

La inscripción y selección de los participantes se realiza con la cooperación de las Entidades de Capacitación, PROJOVEN y las Oficinas Municipales de la Juventud, y en el caso de Montevideo con la colaboración de la Comisión de Juventud y los Centros Comunes Zonales.

El proceso de selección busca asegurar que quienes participen de las actividades del programa respondan a los criterios de focalización y generar una adecuada orientación

¹⁵⁹ PACHELLO, Álvaro: "Jóvenes trabajadores en el MERCOSUR y Chile, desafíos y respuestas.", mimeo, PROSUR, 2002..

respecto de los rubros de capacitación de acuerdo a los intereses y potencialidades de los beneficiarios.

La Unidad Coordinadora del Programa asegura la calidad de los cursos impartidos mediante un seguimiento que incluye visitas a los centros de capacitación y a las empresas donde se realizan pasantías y/o inserciones laborales. Existe una marcada preocupación por crear las condiciones adecuadas para la inserción laboral de los jóvenes, para lo cual se evalúa el desarrollo e impacto de los cursos en los participantes.

Se exige que el 45% de los egresados se inserten en un puesto de trabajo en empresas privadas (con salarios pagados en su totalidad por empresas privadas) y que lo mantenga más allá de los primeros 91 días.

Si bien el modelo de mercado dentro del cual inscribimos esta política evalúa resultados, aquí, junto con un importante acento en los resultados hay una evaluación de procesos que se ha profundizado a partir de 2005 respecto a cuestiones de género y calidad laboral (que el primer puesto de trabajo no sea tercerizado, ni de guardia o limpiador y que no perciba un sueldo inferior al convenio colectivo para la categoría laboral que está ocupando).

¿Quién controla?

La Unidad coordinadora de PROJOVEN está integrado por un equipo técnico de 9 miembros:

- Un coordinador (actualmente tiene como profesión la de asistente social).
- 7 supervisores (4 sociólogos, 1 licenciado en RR.HH., 1 en psicología y un educador).
- Cuenta además con una asistente de información y evaluación, una secretaria y una asesora financiera.

Este equipo gestiona el programa mediante la elaboración de pliegos para los llamados a presentación de ofertas de cursos, evalúa las ofertas, y una vez adjudicadas supervisa la ejecución de los cursos y los procesos de inserción laboral de los jóvenes.

Existe en el programa una especial preocupación por el fortalecimiento de las entidades de capacitación en su capacidad de gestión y vinculación con los sectores productivos.

Sus recursos provienen del Fondo de Reversión Laboral, impuesto financiado por aportes de los empresarios y trabajadores y administrado por la Junta Nacional de Empleo, de integración tripartita. Esta última decide en última instancia la financiación de los cursos recomendados por la unidad coordinadora, aceptando, en general, lo sugerido en el informe técnico.

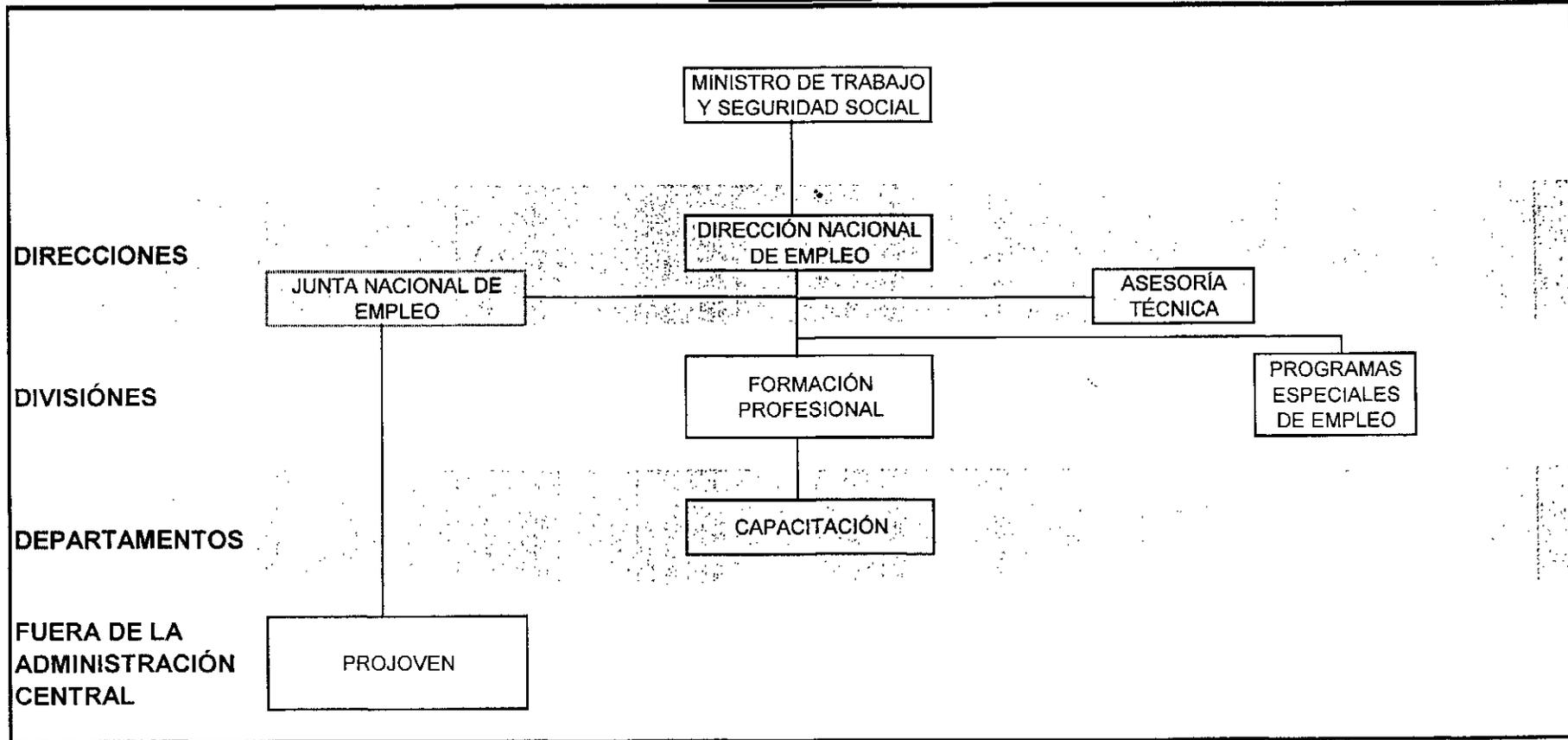
Un elemento a destacar respecto al control es que el organismo se maneja con una gran transparencia respecto a criterios, evaluación y adjudicaciones.

En definitiva, hay una conducción técnica sin cabeza política, en su lugar encontramos una de carácter tripartito, que funciona en base a criterios transparentes de adecuación al

mercado y, últimamente, la búsqueda de la mayor calidad laboral para los egresados y la no discriminación por cuestiones de género.

En la página siguiente se presenta el organigrama de PROJOVEN. Sólo se muestran aquellas Direcciones, Gerencias, Divisiones y Departamentos vinculados con convenios.

**Organización para el Cumplimiento de Cometidos
"PROJOVEN"**



Rol de los incentivos

Los cursos se pagan a las entidades de capacitación de acuerdo a los resultados obtenidos respecto al número de asistentes a la capacitación y el número de egresados que se mantienen en un puesto de trabajo más allá del período de prueba (deben presentarse las fotocopias de los 4 primeros recibos de sueldo).

A su vez estos resultados influyen en la posibilidad de ganar futuras licitaciones.

Esta intención primaria de fuerte penalización sobre los malos resultados y recompensa sobre los buenos ha dejado paso a una mediatización política de los mismos, flexibilizando criterios y aceptando las reinserciones educativas (o incluso el comienzo de un tratamiento contra una adicción a drogas) casi a un mismo nivel que las laborales.

Algunos críticos de la coordinación de mercado sostienen que la politización termina siendo inevitable: *"...el contrato no produce en el sector público los mismos efectos que en el mercado ya que es inevitable la politización de la gestión del control de la gestión de los servicios públicos. En el mercado, la orientación por la eficiencia, es un mecanismo perfectamente transparente, porque quien no logra ser eficiente, es castigado y quiebra. En cambio, en el sector público, el criterio de eficiencia, no produce la misma transparencia. En los servicios públicos, el castigo no es automático, es decir, la quiebra, sino que la sanción está necesariamente mediatizada por una decisión política. Esta es la decisión del gobierno, de no renovar el contrato. Esto introduce la posibilidad de presiones políticas para no sancionar al ineficiente."*¹⁶⁰.

Sin embargo, aún con estos claroscuros, no existe actualmente en nuestro país un programa de capacitación de jóvenes que se guíe más que PROJOVEN por una política de relación contingentes entre gobierno y entidades de capacitación contratadas, en base a premios y castigos según criterios transparentes.

¹⁶⁰ NARBONDO, Pedro y RAMOS, Conrado: "La cuestión de la governance: mercados, redes y capacidad estatal de conducción", ponencia presentada al VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, 2001.

COSTOS

En el año 2005 se adjudicaron 73 cursos, de los cuales 41 correspondieron a Montevideo y 32 al interior del país.

El cuadro y el gráfico muestran la evolución en el número de cursos aprobados durante los últimos años¹⁶¹.

CURSOS			
AÑO	TOTAL	MVD	INT.
2000	36	19	17
2001	26	16	10
2002	97	62	35
2003 (*)	26	9	17
2004	111	66	45
2005	73	41	32
TOTAL	369	213	156

Durante el 2005 participaron de los cursos 1696 jóvenes en total. El 55% de ellos lo hizo en Montevideo y el 45% restante en el interior del país.

En el cuadro se presenta la evolución del número de beneficiarios entre los años 2000 y 2005.

¹⁶¹ UNIDAD COORDINADORA DEL PROGRAMA: "Memoria de actividades 2005.", Projoven, Montevideo, diciembre de 2005.

JÓVENES

AÑO	TOTAL	MVD	INT.
2000	917	506	411
2001	567	387	200
2002	2469	1559	910
2003	550	195	355
2004	2.400	1.415	985
2005	1697	929	768
Total	8.599	4.970	3.629

En el Octavo llamado A y B se insertaron laboralmente el 47% de jóvenes, en el Noveno A un 52% y en el B 51%. En los 17 cursos que cerraron hasta la fecha del Décimo A se logró insertar al 53% de los jóvenes en empleos privados formales.

Se han hecho varias encuestas a los egresados que muestran que más de la mitad están trabajando un año después de terminar el contacto con el programa. Además un grupo importante vuelve a estudiar, de forma tal que quienes no trabajan ni estudiaban eran el 63% en el momento de ingresar, pero sólo el 29% de los egresados.

Estos resultados se obtienen con un costo promedio por joven egresado de 86,3 URs.

A partir de 2005 dejan de publicarse las memorias anuales en la página web con lo cual el programa pierde en transparencia en cuanto a sus costos e impacto.

5) CONCLUSIONES

Durante los siglos XIX y XX hemos asistido a una rápida mutación en la forma de provisión de los servicios sociales. Desde un modelo centrado en actores privados del mercado y la sociedad civil, pasando por la concentración de las políticas sociales en el gobierno hacia mediados del siglo XX, hasta llegar a un modelo de abordaje mixto que se construye durante las últimas tres décadas del siglo XX.

El resurgimiento de las organizaciones de la sociedad civil se da en contextos tan diversos como el quiebre de los gobiernos populares de la Europa del Este, las transiciones democráticas latinoamericanas y las crisis de los Estados de Bienestar en Europa Occidental y Estados Unidos.

En este nuevo escenario la conducción de las políticas sociales desborda el concepto de gobernabilidad dando nacimiento a la gobernancia, la cual naturaliza la interacción del gobierno con el mercado y la sociedad civil con la finalidad de lograr sus objetivos.

El gobierno pasa a implementar políticas a través de convenios con organizaciones de la sociedad civil o del mercado. Paulatinamente se van delineando diferentes modelos de conducción: el estatalista (influenciado por una fuerte raigambre burocrática y de protagonismo gubernamental), el societal (donde se plasma la fuerza de la heterogénea sociedad civil que reconquista un fuerte espacio en los 70's teniendo como bandera el pluralismo y la participación) y el de mercado (que hunde sus raíces en el liberalismo del siglo XIX y en la reforma del Estado en su formato de Nueva Gerencia Pública).

Estos modelos de conducción pueden coexistir como lo muestra el caso uruguayo. Responden a objetivos distintos por lo que un mismo gobierno puede optar por diferentes modelos de conducción según persiga a través de su política social en cada caso una mayor igualdad, integración social y homogeneidad cultural (modelo estatalista); una mayor expresión del pluralismo cultural existente en la sociedad (modelo societal); o una mejor integración de los ciudadanos al mercado (modelo de mercado).

Sin embargo, gobiernos con visiones ideológicas muy arraigadas pueden arrasar con esta diversidad de modelos e intentar aplicar un *modelo para todas las estaciones*. Esta estrategia está encaminada al fracaso. Si el modelo en cuestión es el estatal ahogará la riqueza de las manifestaciones del pluralismo social, con su potencialidad para la actuación voluntaria y la innovación; tendremos también una baja adaptación al mercado. Si se aplica en todos los casos el modelo societal las enfermedades que se propagarán serán la baja adaptación al mercado y la pérdida de la imparcialidad en el trato. La absolutización del modelo de mercado conducirá por su parte a una mayor desigualdad en la estratificación y una disminución de las expresiones culturales innovadoras (como dijo un humorista –*Elroto-*: *el capitalismo tolera todas las religiones dentro de una misma fe económica*).

Cuando comenzamos esta investigación podíamos encontrar en Uruguay, dentro de

las políticas de juventud, casos que se correspondían de manera bastante fiel con cada uno de los modelos teóricos: el INAU se podía incluir en términos formales en el modelo estatalista aunque su práctica estaba contaminada por el particularismo de tipo clientelar; la IMM con el modelo societal y PROJOVEN era un fiel representante del modelo de mercado.

A partir de marzo de 2005 asume el gobierno el Encuentro Progresista – Nueva Mayoría – Frente Amplio de tendencia izquierdista. El nuevo gobierno desarrolla como política insignia en lo laboral para la juventud el programa “*Rutas de Salida*”, en varios aspectos similar a las políticas de la IMM; introduce varias reformas en el programa PROJOVEN, creado durante el gobierno herrerista y promercado de Luís Alberto Lacalle, que lo acercan al estatismo y, durante 2007, suspende las licitaciones en este programa con la finalidad de repensar la política, colocando un signo de interrogación sobre su permanencia.

Resumiremos a continuación las características que nos llevan a ubicar a los casos de esta manera dentro de los modelos desarrollados.

CRITERIO DE EFICACIA

No hay un modelo ideal de conducción para todos los objetivos, cada modelo tiene una lógica subyacente que servirá a algunos objetivos y a otros no.

El modelo estatalista permitirá una mayor igualdad respecto a los bienes y servicios que reciben los beneficiarios durante la duración del convenio; el societal redundará en una socialización donde los beneficiarios puedan generar un sentido e identidad más fuerte dentro de un marco de pluralismo cultural; mientras que el de mercado contribuye al desarrollo de destrezas que permitirán al beneficiario una mejor inserción laboral en el mercado.

La experiencia del beneficiario del INAU lo prepara para la integración social desde un punto de vista de la socialización. Desde la agencia gubernamental se intenta igualar la calidad de vida y las experiencias de quienes participan como beneficiarios. La preparación para el mercado es un objetivo secundario y no está presente siquiera en todos los convenios (los de capacitación son una modalidad dentro de los posibles, también están los educativos y los recreativos).

La experiencia de PROJOVEN prepara al beneficiario para trabajar en el mercado laboral privado según los requerimientos que este necesita hoy. Una vez egresados los jóvenes acceden a diferentes recompensas laborales según su talento o mérito.

En la IMM las cosas son un poco más complejas. En sintonía con el modelo societal la experiencia que pudo vivir el beneficiario es diversa ya que, como destacamos, esta política es muy fragmentada. Es así que el beneficiario pudo haber accedido a compensaciones muy diversas dependiendo del caso:

- Un alto salario (superior al de mercado) y una socialización respecto a la realización de un trabajo sencillo.

- Un salario medio (similar al de mercado) y una socialización similar.
- Lo anterior y una capacitación laboral que le permita más oportunidades de trabajar aunque probablemente en el sector informal.
- Alguna de las posibilidades anteriores más la conformación de una cooperativa de trabajo que participa en licitaciones públicas y privadas.

Al igual que ocurre en el caso del INAU el énfasis está puesto en la socialización más que en la capacitación, sin embargo el modelo de la IMM es más pluralista que el del INAU.

ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA

El modelo estatalista actúa de acuerdo a un modelo de democracia representativa donde el gobierno y los partidos políticos fijan los objetivos.

El INAU se encuentra formalmente en este modelo. Hay una fuerte centralización de decisiones en el Directorio del INAU el cual se integra con personal de confianza política. Sin embargo en la práctica se obvia la división establecida por *Wilson* ("*Estudio sobre la Administración Pública*") entre política y administración ya que esta última, en el caso que nos convoca, es invadida por la lógica clientelista, la cual pasa por encima de las decisiones técnicas.

El modelo societal se corresponde con un modelo de democracia participativa donde las organizaciones de la sociedad civil tienen un rol fundamental en la fijación de la dirección de la política.

Los convenios educativos laborales de la IMM se corresponden con este modelo. No encontramos en ellos una estructura jerárquica tanto como una red donde participan los Directores de los servicios de la I.M.M. que son tercerizados, la Unidad de Convenios (en dependencia jerárquica del prosecretario de la I.M.M. con la finalidad de empoderarla pese a que una Unidad jerárquicamente se encuentra por debajo de una Dirección), la Comisión de Juventud, la ANONG integrando andamiajes institucionales y algunas OSC's con fuerte capacidad propositiva (El Abrojo, Tacurú, Foro Juvenil).

El modelo de mercado se asocia con la democracia corporativa donde las necesidades del mercado marcan los objetivos de la política. Esta es la lógica formal de PROJOVEN aunque la dirección tripartita de la JUNAE en ocasiones ha estado teñida por decisiones ideológicas donde, según el caso, el representante estatal de este órgano tripartito acomoda el fiel de la balanza hacia uno de los restantes representantes (sindical o empresarial).

MODELO DE GESTIÓN

En el modelo estatalista de conducción los políticos y burócratas tienen un rol central. La gestión pone el acento en un estricto control procedimental por parte de los funcionarios. No son frecuentes los premios y castigos a las OSC's en función de su desempeño.

En el INAU nos encontramos con una fachada burocrática en línea con el modelo estatalista. En el organismo no hay licitaciones. Las OSC's que desean tener un convenio con el organismo presentan su proyecto de acuerdo a los lineamientos del Reglamento de Convenios. El proyecto debe pasar un filtro técnico (altamente formalizado y centrado en aspectos procedimentales). Finalmente el Directorio decide la aprobación o no del Convenios.

La División Convenios controla la marcha del convenio desde un punto de vista procedimental. Se espera que las OSC's actúen como un brazo extensor del Estado, sin realizar innovaciones, antes bien, ateniéndose a la detallada propuesta de trabajo aprobada y acordada año a año con el Instituto. El seguimiento en base a criterios formales y procedimentales demanda una alta dedicación de RR.HH. por parte de las OSC's a la rendición de cuentas.

Hay una definición formal de castigos en el *Reglamento de Convenios* ante incumplimientos de aspectos formales, pero no se detallan recompensas por logros (al mejor estilo burocrático se espera que las personas actúen como los Superhéroes de nuestra infancia, cuando luego de realizar hazañas de bien público rechazaban las recompensas y declaraban: "*sólo cumplo con mi deber*").

Más allá de esta definición burocrática en términos formales se esconde una práctica clientelar además de deficiencias desde el punto de vista burocrático.

- La aprobación de nuevos convenios por parte del Directorio en ocasiones desconoce los informes técnicos, aprobando convenios con informes negativos y dejando de aprobar convenios con informes técnicos favorables.
- La División Convenios tiene una escasa profesionalización. Sus técnicos ingresaron al Instituto para realizar funciones de atención directa y luego pasaron a desempeñar funciones de contralor de convenios sin contar en la mayoría de los casos con un perfil adecuado (en términos de formación y experiencia). La baja profesionalización (en términos weberianos) puede verse también a nivel de la dirección de la División Convenios donde su directora, *Shirley Arrigoni*, recién logra su efectividad en el 2006, luego de varios años de detentar el cargo interinamente. Este *weberianismo* imperfecto dificulta la autonomía de los técnicos en la institución ya que son precisamente estas "...*garantías típicas de la gestión burocrática clásica (inamovilidad en el cargo, garantía de ascensos pautados por un sistema de carrera, igualdad de retribución a igualdad de cargo, etc.)...*" las que están "... *destinadas a evitar un sistema administrativo clientelístico y patrimonialista.*"¹⁶².
- Hay una perversión de los premios y castigos en base a criterios no enunciados formalmente: no se premia a los mejores para no crear INAU's privados, se aplican las sanciones de suspensión y clausura sólo a aquellas

¹⁶² NARBONDO, Pedro y RAMOS, Conrado: "La cuestión de la governance: mercados, redes y capacidad estatal de conducción", ponencia presentada al VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, 2001.

ONG's que se sabe que no van a dejar sin atención a los niños, es decir, a las más comprometidas por razones filosóficas, religiosas, etc..

Estos factores nos hacen hablar de un modelo estatalista impuro: clientelar de baja profesionalización.

Desde la sociedad civil existe cierta complicidad de algunos actores con estas prácticas. En una reunión de coordinación de ANONG en torno a las políticas de infancia se trató el tema de cómo brindar más transparencia a organismos como el INAU. Una alta funcionaria de una importante ONG desestimó la posibilidad aprobando el actual estado de cosas donde los convenios no dependen de cómo se trabaje sino de *"como te muevas con el Estado"*.

De esta manera el control transparente e imparcial de los recursos públicos, uno de los elementos más fuertes en favor del modelo weberiano, no es aprovechado en el estatismo impuro del INAU.

El actual presidente del INAU, Psic. Victor Giorgi, es muy crítico de las gestiones anteriores al respecto: *"A pesar del control que se comenzó a dar en muchos sectores del Estado, continuó con una política clientelística muy marcada"*¹⁶³. Queda pendiente demostrar un cambio de rumbo.

Por otra parte hay una tendencia en el organismo a frenar la política de convenios. Probablemente el clientelismo de los anteriores directores, la falta de solvencia técnica en convenios, la presencia en el Directorio de un representante del sindicato del INAU (fuerte crítico a la política de tercerizaciones), y quizás la desconfianza hacia las OSC's que reina en el sector político que designó a Giorgi (Espacio 609¹⁶⁴) sean las causas del freno a nuevos convenios por parte del INAU, lo cual se evidencia en que mientras el presupuesto asignado en el 2005 a ONG's es menor que durante el año 2004, aumentaron las retribuciones personales del organismo en un 11% y los gastos de funcionamiento en un 91%¹⁶⁵.

El tipo ideal societal tiene como característica una mayor participación de las OSC's en la definición de objetivos y el control, el cual no sólo se basa en procedimientos sino también en resultados. Los premios y castigos por desempeño son poco frecuentes.

La I.M.M. se ajusta al modelo societal. Se controlan procesos y resultados aunque hay una situación de tira y afloje cuando la I.M.M. quiere una evaluación más profunda de resultados, lo cual es resistido por algunas OSC's.

No hay una única entidad evaluadora sino que la evaluación está en manos de la red:

¹⁶³ Pic. Victor Giorgi, presidente el INAU en declaraciones al diario El Observador, Montevideo, 7 de marzo de 2005.

¹⁶⁴ A mediados de marzo de 2006 el senador del MPP Eleuterio Fernández Huidobro manifestó al semanario Crónicas que *"uno de los mejores negocios que hay en este país es fundar una ONG"*.

¹⁶⁵ Datos proporcionado por el vocero del Colectivo Infancia, Marcelo Fontona al diario El País, Montevideo, 26 de marzo de 2006.

- Las Direcciones fiscalizan que el servicio que tercerizan se cumpla.
- La Unidad de Convenios fiscaliza que las licitaciones se desarrollen con imparcialidad y que los convenios cumplan con los objetivos sociales.
- Las ONG's deben autoevaluarse respecto a qué ocurre con la inserción laboral de los egresados.
- ANONG integra el comité que evalúa las distintas propuestas durante las licitaciones.

Este formato ha dificultado la introducción de premios y castigos. Por un lado las ONG's más fuertes se han opuesto a una evaluación de impacto por parte de la I.M.M., por otra parte en las licitaciones se respetan las zonas de influencia de las viejas ONG's a través de la presentación de ofertas en las llamadas modalidades de pools de ONG's.

Lo más grave es que, en ocasiones ha estado ausente el interés de los beneficiarios, derivando la política social en una política de recursos humanos, pervirtiéndose así la finalidad de la misma. En una entrevista reciente un Director de la IMM me comentó que una de las mayores ventajas de esta política de convenios educativo-laborales es que de esta manera la IMM logra reducir el promedio de edad de la envejecida población de limpiadores y recolectores, es más, los convenios a término le permiten lograr a la IMM una "*población joven, eternamente joven*"¹⁶⁶.

PROJOVEN es el modelo más cercano a la *Nueva Gerencia Pública*. La toma de decisiones está en manos de una unidad técnica, con la supervisión, un tanto distante de la JUNAE de integración tripartita. El control refiere básicamente a los resultados (aunque a partir de 2005 se introduce un énfasis procedimental sobre cuestiones asociadas al género –en las cuotas, manuales, programas- y la calidad laboral de los egresados -las inserciones laborales y prácticas de trabajo no pueden desarrollarse en empresas en conflicto o en aquellas que contratan a través de empresas de intermediación de personal -*Manpower, Adecco, Work Office*-, los salarios deben estar acordes a los convenios colectivos, etc.).

Hay premios y castigos según el desempeño que van desde el monto total que cobra la OSC por la capacitación hasta la decisión de su continuidad en la próxima licitación anual.

El castigo por no lograr un mínimo de 45% de inserciones laborales consiste en una penalización económica igual al 20% de lo presupuestado por la capacitación (sólo se cobra el 80% de la misma). Sin embargo este castigo también se ha desdibujado ya que se introdujo en el pliego la posibilidad de presupuestar un "*superavit/riesgo*"¹⁶⁷ igual al 20% para suplir el riesgo por no alcanzar el resultado mínimo. Con lo cual el mensaje

¹⁶⁶ Director de la I.M.M. citado por GARCÍA, Adolfo y SALAS, Fernando: "Informe final de consultoría sobre evaluación de impacto de los convenios educativos laborales de la Intendencia Municipal de Montevideo", Mimeo., Instituto de Ciencia Política, UDELAR, noviembre de 2003.

¹⁶⁷ Página 62 del Pliego de Bases y Condiciones del llamado 12 de PROJOVEN, Montevideo, 2006.

pasa a ser *“te voy a penalizar si no cumples con los objetivos pero no te preocupes porque te voy a contar como puedes evadir la penalización”*.

A diferencia de lo que ocurre en los casos del INAU y la IMM, en PROJOVEN también intervienen en las licitaciones entidades de capacitación privadas.

COSTOS

En el modelo estatalista hay una alta centralización de la información presupuestal, pero la misma sólo es accesible para el gobierno. En el modelo societal la información se encuentra descentralizada y su acceso es potencialmente abierto a los miembros de la red. En el modelo de mercado la información es pública.

Nuestros casos se corresponden con estas distinciones ideales. En el caso del INAU el SIPI concentra la información pero sus datos son sólo accesibles para el gobierno o bien con autorización del Directorio.

En la I.M.M. la información sobre convenios no se encuentra centralizada sino que cada Dirección concentra la información sobre los convenios que firma. Cuando se relevó la información en la I.M.M. la Unidad de Convenios estaba intentando centralizar esta información.

PROJOVEN se caracteriza por la transparencia en cuanto a la difusión de la información. En cada licitación se entrega a los participantes un listado con las ofertas y los montos solicitados por cada curso. A su vez se publica en internet la memoria anual con un detalle de la utilización del presupuesto asignado y su impacto. Este es otro de los planos donde PROJOVEN se está transformando, a partir de 2005 deja de publicarse la memoria anual con lo cual se pierde transparencia pública.

Respecto a los costos en concreto, lo cual tiene sólo un valor anecdótico por tratarse de políticas con objetivos diferentes, el INAU presenta los mayores costos por beneficiario¹⁶⁸. En segundo lugar se encuentra la IMM¹⁶⁹, aunque su valor se deba ver atenuado por el ahorro que representan en cuanto a salarios de trabajadores municipales. Los menores costos por beneficiario los encontramos en PROJOVEN¹⁷⁰.

ESPECIALIZACIÓN FUNCIONAL POR PARTE DE LAS ONG'S

¹⁶⁸ El costo promedio por año es de 50,4 a 73,4 UR's, y los beneficiarios pueden estar hasta 6 años en convenio. No hay datos sobre impacto.

¹⁶⁹ El costo promedio por beneficiario durante un año es de 506 UR's, el cual incluye el salario que reciben por el cumplimiento de las tareas municipales. Algunos están más de un año como beneficiarios. Según los directores es un costo bastante menor que el que insumiría mandar a los beneficiarios a institutos privados a que se capacitaran o asignarles las tareas a funcionarios municipales contratados. Aunque el costo es mayor del que tendría subcontratar a una empresa privada. No hay resultados confiables documentados. Aunque se alude a un 57% no documentado de inserciones laborales posteriores al convenio.

¹⁷⁰ Hay resultados confiables documentados: 50% de inserciones laborales formales. El costo por beneficiario es de 86,3 UR's

Cada uno de estos modelos representa una experiencia diferente para los beneficiarios, una forma de conducción distinta y también encontramos en ellos diferentes organizaciones que actúan como contrapartes de las agencias estatales.

Respecto a las políticas de juventud detalladas, sólo 5 OSC's tienen convenios con las tres agencias estatales. Estas OSC's utilizan los convenios como una especie de escalera en la cual los beneficiarios van pasando paulatinamente por los Centros Juveniles del INAU, luego por los Convenios Educativo Laborales de la IMM y finalmente por PROJOVEN.

Luego tenemos 10 OSC's que tienen los dos primeros peldaños de la escalera y 2 OSC's que tienen los dos últimos.

Finalmente nos encontramos con el grueso de las organizaciones que sólo tienen convenios con una de estas agencias estatales para la atención de jóvenes: 17 con el INAU (datos sólo de Montevideo), 9 con la IMM y 20 con PROJOVEN (la mayoría de las cuales no son OSC's sino instituciones privadas).

Así como tenemos tres mundos de conducción de políticas sociales, también tenemos tres mundos de la sociedad civil según el tipo de financiamiento público que reciben.

Lo mismo podríamos decir de las gremiales. *ANONG* representa a las OSC'S ante el INAU y la IMM, sin embargo existe una gremial especializada en la representación ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la cual también admite a empresas privadas de capacitación: *ADECA*.

PREGUNTAS PENDIENTES

Para terminar podríamos dejar pendientes tres preguntas no abordadas en la presente investigación aunque se desprenden lógicamente de los hallazgos:

Comencemos por la primera y central. Hemos observado a lo largo de la investigación que los casos presentados no son espejos perfectos de los modelos teóricos, y que se acercan más a ellos en los aspectos formales y declaraciones de objetivos que en las prácticas concretas. Por lo tanto nos preguntamos ¿cómo evitar que los aspectos positivos de las redes no degeneren en prácticas que impiden alcanzar los objetivos declarados de una manera eficiente y eficaz?

En segundo lugar deberíamos preguntarnos qué consideraciones son las que llevaron a implementar uno u otro modelo en cada uno de nuestros tres casos: I.N.A.U., I.M.M. y PROJOVEN. ¿Son los objetivos perseguidos, las ideologías políticas o las características del equipo técnico encargado de implementar la política lo que determina las diferencias?

Vimos que la lógica del modelo estatal está ordenada a alcanzar una mayor igualdad entre los beneficiarios, el societal a permitir la expresión de las diferentes visiones culturales de la sociedad y el de mercado a facilitar la incorporación de las personas al

mercado de trabajo.

El modelo de conducción a través de contratos fue impulsado por sectores del Foro Batllista en el I.N.A.U.; por frenteamplistas en la I.M.M. y por herreristas en PROJOVEN. ¿Cuánto se asocia la elección del modelo a los objetivos perseguidos y cuánto a las concepciones filosóficas de quienes los implementan?

Es peligroso que las ideologías políticas primen sobre las consideraciones prácticas en este caso ya que *“el zapato no siempre calza”*.

A su vez los modelos fueron desarrollados por equipos técnicos con características dispares y una relación particular con los elencos políticos: dirección política y burocracias con experiencia de intervención directa (INAU), dirección política fragmentada sin experiencia previa de gobierno (IMM), dirección corporativa tripartita y equipo técnico contratado en régimen de derecho privado (PROJOVEN).

Finalmente qué lleva a algunas OSC's a tener relaciones con algunas agencias estatales y no con otras siendo que en todos los casos trabajan con jóvenes de características comunes. ¿Cuánto influye la capacidad de las OSC's para cumplir con los objetivos y cuanto otros aspectos como la afinidad ideológica u consideraciones más prosaicas como el nepotismo?

Un cuarto de siglo después de que muchos científicos sociales se sorprendieran con su resurgir, la articulación entre agencias gubernamentales y OSC's presenta una gran vitalidad.

Las experiencias vividas deben llevarnos a profundizar y perfeccionar este relacionamiento de manera de aprovechar las grandes potencialidades que brindan para el desarrollo y articulación de políticas los actores gubernamentales, la sociedad civil y el mercado. De esta forma seguiremos avanzando en la construcción de un Estado con autonomía y capacidad, con reglas claras y coherentes en función de los objetivos buscados.

6) BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

BIBLIOGRAFÍA

1. AGUÑÍN, M. y SAPRIZA, G.: "Características del voluntariado en Uruguay", ICD, Montevideo, 1997.
2. AHUMADA, Nelson: "Oferta y Demanda de políticas sociales: la percepción de los beneficiarios", ponencia presentada en el Primer Congreso del CLAD, Venezuela.
3. ALCANTARA, Cynthia H. de: "Usos y abusos del concepto de gobernabilidad", en Revista Internacional de Ciencias Sociales, 155, UNESCO, Paris, marzo, 1998.
4. ARELLANO, José Pablo: "La experiencia chilena en educación" en Red Latinoamericana y caribeña para la privatización, SELA, Secretaría permanente, AECI, Caracas, 1997.
5. ARENDT, Hanna: "La condición humana", Paidós, Barcelona, 1993.
6. ARISTÓTELES: "La política", Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1970
7. AROCENA, Rodrigo: "¿Cuál futuro para la sociedad civil en América Latina?", en HENGSTENBERG, Peter; KOHUT, Karl; y MAIHOLD, Gunther (editores): "Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad", Nueva Sociedad, Caracas, 1999.
8. AUDEC: "Un presupuesto más justo para la infancia en situación de riesgo social.", Colectivo Infancia, Montevideo, 5 de septiembre de 2005.
9. BAKAL, Carl: "Charity USA", Times Books, New York (EEUU), segunda edición 1980.
10. BALBIS, Jorge: "ONG's, Gobernancia y Desarrollo en América Latina y el Caribe", concept paper del seminario del mismo nombre organizado por el Programa MOST/UNESCO, Montevideo, 2001.
11. BARBOSA, Livia: "Cultura Administrativa: una nueva perspectiva de las relaciones entre antropología y administración", Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, Año 2, Número 2, Santa Fe, República Argentina, 2002.
12. BARRÁN, José Pedro: "La Espiritualización de la riqueza", Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo,
13. BARREIRO, Fernando y CRUZ, Anabel: "Guía Uruguaya de la Solidaridad Ciudadana", ICD Montevideo, 1997 y 1998.
14. BARREIRO, Fernando y CRUZ, Anabel: "La Dificultad de Ser. Organizaciones

No Gubernamentales en el Uruguay de Hoy", ICD, Montevideo, 1988.

15. BARREIRO, Fernando; CRUZ, Anabel; y otros: "Con-fin Solidario", ICE, Montevideo, 2000.
16. BERRO, Mariano, BARREIRO, Fernando, y CRUZ, Anabel: "América Latina y la Cooperación Internacional", Instituto de Comunicación y Desarrollo, Montevideo, 1997.
17. BETTONI, Analía, CRUZ, Anabel: "Tercer Sector en Uruguay", ICD, Montevideo, 1999.
18. BID: "Hacia una política social efectiva en Venezuela: comunicación, creación de consenso y reforma; informe de la Misión Piloto del Programa Reforma Social del BID – Grupo de la Agenda Social.", BID, Oxford University, 1993.
19. BID: "Progreso económico y social en América Latina: cómo organizar con éxito los servicios sociales: informe 1996", Washington, 1996.
20. BOBBIO, Norberto y BOVERO, Michelangelo: "Sociedad y Estado en la filosofía moderna. El modelo iusnaturalista y el modelo hegeliano-marxiano.", Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1986
21. BOLTHO, A. y GLYN, A.: "¿Hay alguna política macroeconómica capaz de crear empleos?", en Revista Internacional del Trabajo, 114 (4-5), páginas 507 a 528, 1995.
22. BORSANI, Hugo, MIDAGLIA, Carmen: "Situación Operacional e Institucional de las Políticas Sociales en Uruguay" CIESU, Montevideo, 1993.
23. BRALICH, Jorge: "Del Padre Astete a las Computadoras. Una historia de la educación en el Uruguay." mecanografiado, Biblioteca de Trabajo Social, Universidad de la República, Uruguay, 1994.
24. BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; CUNILL GRAU, Nuria: "Lo público no estatal en la reforma del Estado", CLAD, Paidós, Buenos Aires, 1998.
25. CABRERA SAN MARTÍN, Laura: "La descentralización en Montevideo", Colección enfoques, Editorial fin de siglo, Montevideo, 1994.
26. CÁIDEN, Gerald y CAIDEN, Naomi: "Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público", en Revista del CLAD Reforma y Democracia No 12, CLAD, Caracas, 1998.
27. CALAME, Pierre, TALMANT, André (edit.): "Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernancia", Ediciones Trilce – Instituto de Ciencia Política, Montevideo, 2001.
28. CASTRO CASTRO, Fernando "Solidaridad nacional pública y privada" en revista "Umbral XXI", número especial 1, Programas de Investigación y

Posgrado de la Universidad Iberoamericana, Méjico DF, 1995.

29. CIANCIO DE MORALES, Laura; y GROSSI DE URRUTIOITY, Ana María: "En búsqueda de la equidad y la eficiencia: el desafío de las nuevas políticas sociales. Nuevas orientaciones en la gestión social", Anales del 1er Congreso del CLAD, edición digital.
30. CIDE: "Informe sobre la Administración Pública", Instituto Nacional del Libro, Montevideo, 1964.
31. COELHO, Magda Prates y DINIZ, Eli: "Gobernabilidad gobierno local y pobreza en Brasil", en A. RODRÍGUEZ y L. WINCHESTER (eds.): "Ciudades y gobernabilidad en América Latina", páginas 99 a 152, Ediciones SUR, Santiago de Chile, 1997.
32. COHEN, Ernesto y FRANCO, Rolando: "Evaluación de Proyectos Sociales", Siglo Veintiuno Editores, Méjico, 1992.
33. COHEN, Jean y ARATO, Andrew: "Civil Society and Political Theory", MIT, Massachussets, 1992.
34. COHEN, Joshua: "Deliberation and Democracy Legitimacy" en BOHMAN, James y REHG, William (ed.): "Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics", The Mit Press, Massachussets, 1997.
35. COMISIÓN DE JUVENTUD: "Los Convenios con las ONG's", Memorándum, Octubre de 1999.
36. CONNOLLY, William E.: "Los límites del pluralismo. Volver a Tocqueville", en Revista Metapolítica, Número 21, Volumen 6 enero/febrero 2002, México D.F.
37. CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD: "La Responsabilización ("accountability") en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana", CLAD, Caracas, 2000.
38. CORMAN , Robert: "The realities of Profitization and Privatization in the nonprofit sector", en Barry J. CARROLL, Ralph W. CONANT, y Thomas A. EASTON (comps.): "Private Means, Public Ends: Private Business in Social Service Delivery", Nueva York, Praeger Publishers, 1987.
39. COX URRAJOLA, Sebastian: "Políticas sociales y justicia comunitaria: constataciones y propuestas de interés público desde la Sociedad Civil", en Anales del 2do Congreso del CLAD, EDICIÓN DIGITAL.
40. CROZIER Michel: "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública", Documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Río de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre de 1996.
41. CRUZ, Anabel; VÁZQUEZ, Graciela: "Uruguay: prácticas ciudadanas en un

- nuevo contrato social", ICD, Montevideo,
42. CUNILL GRAU, Nuria: "Repensando lo público a través de la sociedad", CLAD, Nueva Sociedad, Caracas, 1997.
 43. CUNILL GRAU, Nuria: "La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia", CLAD, Caracas, 1999.
 44. DÁLESSANDRO HALTY, Nora: "Instituto Nacional del Menor. Ley 15.977", Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1989.
 45. DEL CAMPO, Francisco: "Código del Niño, anotado y concertado", volumen 2, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1964.
 46. DE SENARCLENS, Pierre: "Buen gobierno y crisis de los mecanismos de regulación internacionales", en Revista Internacional de Ciencias Sociales, 155, UNESCO, París, marzo, 1998.
 47. DIAMOND, Larry: "Repensar la Sociedad Civil", en Journal of Democracy, vol. 5, núm. 3, julio de 1994, edición digital.
 48. DÍAZ, Ramón y SAYAGUEZ, Alberto: "Las empresas públicas", Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1986.
 49. DOUGHERTY, CH.: "The cost-effectiveness of national training systems in developing countries", World Bank, Washington DC, 1989.
 50. ERRAMUSPE, Alejandra: "Filantropía empresarial en Uruguay: Encuesta a Empresarios.", ICD, Montevideo, 1998.
 51. ESPASANDIN DI SANTO, Nancy: "El trabajo y la izquierda: los diversos usos de la fuerza de trabajo por parte de la I.M.M.. 1995-2001", tesis de licenciatura, Instituto de Ciencia Política, UDELAR, Montevideo, setiembre de 2001.
 52. ESPING-ANDERSEN, Gösta: "Los tres mundos del Estado de bienestar", Generalitat Valenciana, Valencia, 1993.
 53. FALCAO MARTINS, Humberto: "Cultura de resultados y evaluación institucional: evaluando experiencias contractuales", en Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 26, Caracas, junio de 2003.
 54. FILGUEIRA, Carlos; FILGUEIRA, Fernando: "El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay" Arca, Montevideo.
 55. FLORA, Peter y HEIDENHEIMER, Arnold: "The Development of Welfare State in Europe and America", Ed. New Brunswick, London 1981.
 56. FRANCO, Rolando: "Los paradigmas de la política social en América Latina", en Revista de la CEPAL; No 58, CEPAL, Santiago, abril de 1996.
 57. FRIEDMAN, Milton y FRIEDMAN, Rose: "Libertad de Elegir", Editorial

Planeta Argentina, S.A.I.C., Buenos Aires, 1993.

58. FUKUYAMA, Francis: "El fin de la historia y el último hombre", Editorial Planeta, Barcelona, 1992.
59. GARCÉ, Adolfo y SALAS, Fernando: "Informe final de consultoría sobre evaluación de impacto de los convenios educativos laborales de la Intendencia Municipal de Montevideo", Mimeo., Instituto de Ciencia Política, UDELAR, noviembre de 2003.
60. GARCIA PELAYO, Manuel: "Burocracia y Tecnocracia", Alianza Editorial, España, 1988.
61. GALLART, María Antonia: "Los desafíos de la integración social de los jóvenes pobres: la respuesta de los programas de formación en América Latina", página 35 en "Formación, pobreza y exclusión", Montevideo, Cinterfor, 2000.
62. GARRETÓN, Manuel Antonio: "Hacia una nueva era política. Estudios sobre las democratizaciones", Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 1995.
63. GEDDES, Barbara: "Los legisladores y la Provisión de Bienes Públicos. Un ejemplo de la política brasileña y un modelo"; en SAIEGH, S y TOMASI, M: "La nueva economía política. Racionalidad e instituciones", Ed. Eudeba, Buenos Aires, 1998.
64. GLOBERMAN, Steven y VINING, Aidan R.: "A framework for evaluating the government contracting-out decision with an application to information technology". En la revista Public Administration Review, Noviembre - Diciembre de 1996, Vol. 56 N° 6, edición digital.
65. GONZÁLEZ, Pablo: "El desafío de la eficiencia y equidad en la reforma educativa chilena." En Amalia Anaya (et. al): "Las reformas sociales en acción: educación", CEPAL, Naciones Unidas (Serie Políticas Sociales, número 16), Santiago, 1997.
66. GORE, AL: "Un gobierno más efectivo y menos costoso", Edamex, México.
67. GUELMAN, Gloria: "Intercambio. Clubes de Niños", Instituto Nacional del Menor, División Centros de Promoción Comunitaria, Montevideo, Julio 1995.
68. HABERMAS, Jürgen: "Facticidad y Validez", Madrid, Trotta, 1998. HABERMAS, Jürgen: "Historia y crítica de la opinión pública", Ediciones G. Gili, Méjico, 1986.
69. HALL, John: "La Administración Pública en el Uruguay. Sugerencias para una Reforma de la Organización Administrativa", Instituto del Libro, Montevideo, 1954.
70. HAYEK, F.A.: "The Road to Serfdom", The University of Chicago Press, Chicago, 1994.

71. HENGSTENBERG, Peter; KOHUT, Karl; MAIHOLD, Günter (editores): "Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad" FESUR, Nueva Sociedad, Venezuela, 1999
72. HIRSCHMAN, Albert O.: "De la economía a la política y más allá. Ensayos de penetración y superación de fronteras.", Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
73. IGLESIAS, Enrique; ZUMBADO, Fernando: "Reforma Social y Pobreza. Hacia una Agenda Integrada de Desarrollo", PNUD, BID, 1993.
74. INAME: "Convenios y Guarderías", INAME - CPC, Montevideo, Julio de 1995.
75. INAU: "Modalidad y perfiles de atención de tiempo parcial.", Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, Gerencia técnica de niñez, adolescencia y familia, División Convenios, Programa de evaluación y supervisión de centros de protección integral de tiempo parcial, Montevideo, 2005 (¿?).
76. KIMLICKA, Will y NORMAN, Wayne: "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía". Revista *Ágora*, No 3, Buenos Aires, 1996
77. JACINTO, C., RUÉTALO, J., LASIDA, J. y BERRUTTI, E.: "Formación para el trabajo con jóvenes de sectores de pobreza en América Latina ¿Qué desafíos y qué estrategias?." En JACINTO, C. y GALLART, M.A. (comp.): "Por una segunda oportunidad. La formación para el trabajo de jóvenes vulnerables", CINTERFOR/OIT RET, Montevideo, 1998.
78. JARAMILLO PÉREZ, Iván: "Macrocondicionantes externos al proceso de reforma sectorial de salud en Latinoamérica: hacia el fortalecimiento de la rectoría de los ministerios de salud con descentralización y competencia en la prestación y aseguramiento de los servicios." CLAD, OPS, Caracas, 1998.
79. JOSEPH, Jaime; LÓPEZ RICCI, José: "ONG: un sueño fragmentado", en M. Valderrama (coord.): *ONG, Concertación y Desarrollo Local*, páginas 115 a 129, CEPES-ALOP, Lima, 1999.
80. LAURNAGA, Ma. Elena: "Interacción Estado - Sociedad civil en el sistema de políticas públicas de infancia", Instituto de Comunicación y Desarrollo, Montevideo, 26 de marzo de 1999.
81. LAURNAGA, María Elena; GARCÉ, Adolfo y RODRIGUEZ, Juan Manuel: "Las políticas de empleo juvenil de la I.M.M.", Mimeo., Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 2000.
82. LECHNER, Norbert: "Three forms of social coordination", *CEPAL Review*, no 61, 1997.
83. LIPSET, Seymour Martin: "The social requisites of Democracy Revisited" en INKELES, Alex y SASAKI, Masamichi: "Comparing Nations and Cultures.

Readings in a Cross-Disciplinary Perspective", Prentice Hall, New Jersey (EEUU),1996.

84. LOBATO, Lenaura de Vasconcelos: "Reforma do Estado no setor de saúde no Reino Unido e nos Estados Unidos", páginas 92 y 93, en "Reforma do Estado no setor de saúde: os casos da Cataluña, Canadá, Reino Unido e Estados Unidos", Cadernos ENAP No 13, Fundacao Escola Nacional de Administracao Pública, Brasilia, 1997.
85. LOWI, Theodore J.: "Políticas públicas, estudio de caso y teoría política", en "La Hechura de las Políticas, compilado por Aguilar Villanueva, Ed. Miguel Angel Porrua, México, 1992.
86. MANIN, BERNARD: "La democracia de los modernos. Los principios del gobierno representativo.", en Revista Sociedad, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1996.
87. MARRERO, Adriana: "A favor del usuario. Algunas reflexiones sobre la libertad de elección en materia educativa", Cuadernos de Marcha, Montevideo, 1998.
88. MARTÍNEZ BARRERA, Jorge: "Democracia antigua y democracia liberal contemporánea", página 294, en revista Sapientia, volumen LVI, fascículo 209, Pontificia Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 2001.
89. MARTÍNEZ, M.E.: "Marco Regulador de las OSC's: Uruguay", en Marco Regulador de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Sudamérica, BID, PNUD, 1997
90. MESSNER, Dirk: "Organizaciones no gubernamentales: ¿nueva esperanza o actores sobrestimados?. Procesos de búsqueda en América Latina y experiencias de los países industrializados", en HENGSTENBERG, Peter; KOHUT, Karl; y MAIHOLD, Gunther (editores): "Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad", Nueva Sociedad, Caracas, 1999.
91. MIDAGLIA, Carmen: "Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay", CLACSO, Buenos Aires, 2001.
92. MILL, John Stuart: "Sobre la Libertad", Aguilar, Buenos Aires, 1954.
93. MILLER, David: "Ciudadanía y pluralismo", Revista La Política, No 3, 1996
94. MISHRA, Ramesh: "El Estado de Bienestar en crisis", Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, Madrid, 1992
95. MORÁS, Luis Eduardo: "De la tierra purpúrea al laboratorio social", Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 2000.
96. MORÁS, Luis Eduardo; y PUCCI, Francisco: "Entre lo público y lo privado.

- Políticas sociales y educación extraescolar en Uruguay", CIESU, CFEE, Ediciones Trilce, 1995.
97. MORÁS, Luis Eduardo: "Informe técnico del Foro: Colaboración entre agencias estatales y ONG's en el diseño e implementación de políticas públicas", Montevideo, 2002.
 98. NAIM, Moises: "Latin America: The Second Stage of Reform", in Juornal of Democracy, vol. 5, N°4, Ed John Hopkings University, 1994.
 99. NARBONDO, Pedro y RAMOS, Conrado: "La cuestión de la governance: mercados, redes y capacidad estatal de conducción", ponencia presentada al VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, 2001.
 100. O'CONNELL, Brian: "A Major Transfer of Government Responsibility to Voluntary Organizations? Proceed with Caution." En Public Administration Review, Mayo / Junio 1996, Vol. 56, No 3, edición digital.
 101. O'DONNELL, Guillermo: "¿Democracia Delegativa?", en Cuadernos del Claeh, no 61, 2da serie, año 17/1, pp. 5-20, Montevideo, 1992.
 102. OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO: "La Reforma Administrativa del Estado", Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado - CEPRE-, Montevideo, 12/1998.
 103. OLSON, Mancur: "La lógica de la acción colectiva: Bienes Públicos y la teoría de Grupos", Limusa, Méjico, 1992.
 104. OSBORNE, David y GAEBLER, Ted: "La reinención del gobierno". Paidós Estado y Sociedad, 1994.
 105. OSPINA BOZZI, Sonia: "Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano", en Revista del CLAD Reforma y Democracia No 19, CLAD, Caracas, 2001.
 106. OSZLACK, Oscar: "Diagnóstico de la Administración Pública", Instituto Nacional de Libro, Montevideo, 1972.
 107. OSZLACK, Oscar: "El desafío de la segunda reforma del Estado", en Nueva Sociedad No 160, marzo abril, páginas 81 a 101, Caracas, 1999.
 108. PACIELLO, Álvaro: "Jóvenes trabajadores en el MERCOSUR y Chile, desafíos y respuestas.", mimeo, PROSUR, 2002.
 109. PARLAMENTO NACIONAL: "Disposiciones para la Reforma del Estado Uruguayo. Ley de Presupuesto Nacional 1995 - 1999 No 16.736 de 5 de Enero de 1996", Poder Legislativo, Montevideo 5 de Enero de 1996.
 110. PASQUINO, Gianfranco: "Participación política. Grupos y Movimientos" en Manual de Ciencia Política.

111. PIERSON, Paul: "When effect becomes cause." En revista World Politics vol 45, No 46, John Hopkins University Press, 1993.
112. PINI, José: "Reforma del Estado y Administración: Una perspectiva", Revista de Administración Pública, ONSC, Montevideo, 1999.
113. PLATÓN: "República", traducción de Antonio CAMARERO, Editorial EUDEBA, Buenos Aires, 1963.
114. PNUD (Programa de Naciones unidas para el Desarrollo)-Representación en Argentina; BID (Banco Interamericano de Desarrollo)-Representación en Argentina (1998): "El capital social. Hacia la construcción del índice de desarrollo de la sociedad civil de Argentina", PNUD/BID, Buenos Aires, 1998.
115. PRATS y CATALÁ, Joan: "Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un cambio institucional", Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, Año 2, Número 2, Santa Fe, República Argentina, 2002.
116. PRATS y CATALÁ, Joan: "Servicio Civil y Gobernabilidad democrática", en Revista Iberoamericana de Administración Pública, Julio - Diciembre, 1998.
117. PORTANTIERO, Juan Carlos: "La sociedad civil en América Latina: entre autonomía y centralización" en HENGSTENBERG, Peter; KOHUT, Karl; y MAIHOLD, Gunther (editores): "Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad", Nueva Sociedad, Caracas, 1999.
118. PROJOVEN: "Pliego de bases y condiciones para la presentación de ofertas de capacitación e inserción laboral de jóvenes, con enfoque de género y competencias.", Junta Nacional de Empleo, Dirección Nacional De Empleo/M.T.S.S., Instituto Nacional de la Juventud/MI.DE.S., Montevideo, julio de 2005.
119. PROJOVEN: "Pliego de bases y condiciones para la presentación de ofertas de capacitación e inserción laboral de jóvenes, con enfoque de género y competencias.", Junta Nacional de Empleo, Dirección Nacional De Empleo/M.T.S.S., Instituto Nacional de la Juventud/MI.DE.S., Montevideo, 2006.
120. PUTNAM, Robert: "Bowling Alone: America's Declining Social Capital" en Journal of Democracy 6:1, Jan 1995.
121. RABOTNIKOF, Nora: "La caracterización de la sociedad civil en la perspectiva del BID y del BM", Revista Perfiles Latinoamericanos, Diciembre de 1999
122. RABOTNIKOF, Nora: "Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración" en Revista Internacional de Filosofía Política, No 2, Madrid, 1993.

123. RAMIÓ MATAS, Carles: "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional", Revista del CLAD Reforma y democracia, No 21, Caracas, 2001.
124. RATINOFF, Luis: "Ajustes económicos y pobreza: algunas lecciones de la experiencia latinoamericana", Madrid, 1995.
125. RAUCH, James y EVANS, Peter: "Estructura burocrática y performance burocrática en los países menos desarrollados", en Journal of Public Economy, Vol 75 (1): 49-71, enero de 2000.
126. RAWLS, John: "Liberalismo político", Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
127. RESTREPO BOTERO, Darío: "Relaciones Estado – Sociedad Civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano", trabajo presentado en el Taller de Expertos "Participación de la Sociedad Civil en Programas Sociales" auspiciado por el CLAD y la AECI, Caracas, 24 al 26 de abril de 1995.
128. RICHARDSON, Ruth: "Responsabilización política y gerencia del desempeño del sector público: examinando vínculos y lecciones", en Revista del CLAD Reforma y Democracia, CLAD, Caracas, 2001.
129. RITZER, George: "La mcdonaldización de la sociedad: un análisis de la racionalización de la vida cotidiana", Ariel, Barcelona, 1996.
130. RODHES, R.A.W.: "Governance and Public Administration", en PIERRE, J. (Ed.): "Debating Governance", Oxford University Press, 2000.
131. RODRIGUEZ, Ernesto: "Avanzando a pesar de todo: Estado, Empresas y Sociedad Civil ante los desafíos del Desarrollo Social", ICD, Montevideo, 1998.
132. ROMZEK, Barbara S.: "Enhancing accountability", en PERRY, James L. (editor): "Handbook of Public Administration", segunda edición, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1996.
133. ROSSEL, Cecilia: "Un modelo para armar: el intercambio institucional Estado – sociedad civil en tres políticas sociales innovadoras", páginas 5 a 44 en Cuadernos del CLAEH no 86-87, 2ª serie, año 28. 2003/4-2, Montevideo, 2003.
134. SAETTONI PERMUY, Julio César: "Minoridad en Peligro", Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1989.
135. SALAS, Fernando: "¿Solidaridad Natural o solidaridad impuesta? El caso de los clubes de niños del INAME", en Documentos para el Debate: "Estado, Administración Pública y Sociedad", No 6, CLAD, Caracas, 2001.
136. SALAS, Fernando: "Hacia una coordinación democrática de la solidaridad natural y la solidaridad impuesta", libro oficial del Seminario Regional UNESCO: "ONG's, Gobernanza y Desarrollo en América Latina y el

Caribe", Montevideo, 2001. <http://www.unesco.org.uy/most/seminario/ONG's-gobernancia/documentos/FernandoSalas>

137. SALAZAR, Luis : "El concepto de sociedad civil (usos y abusos)": en HENGSTENBERG, Peter; KOHUT, Karl; y MAIHOLD, Gunther (editores): "Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad", Nueva Sociedad, Caracas, 1999.
138. SARTORI, Giovanni: "Elementos de teoría política", Alianza Editorial, Madrid, 1992.
139. SCHVARSTEIN, Leonardo: "La inteligencia social de las organizaciones", Paidós Tramas Sociales, Buenos Aires, 2003.
140. SEN, Amartya: "Nuevo examen de la desigualdad", Alianza Editorial, Madrid, 1995.
141. STOKER, Gerry: "El 'buen gobierno' como teoría: cinco propuestas", en Revista Internacional de Ciencias Sociales, 155, UNESCO, París, marzo, 1998.
142. TENDLER, Judith: "Good government in the tropics", The John Hopkins University Press, Baltimore, 1997.
143. TOCQUEVILLE, Alexis de: "La democracia en América", 2 Vol. Alianza Editorial, Madrid, 1985.
144. UNIDAD COORDINADORA DEL PROGRAMA: "Memoria de actividades 2005.", Projovent, Montevideo, diciembre de 2005.
145. UNIDAD DE CONVENIOS DE LA I.M.M. Y COMISIÓN MONTEVIDEO CIUDAD EDUCADORA: "Dimensiones educativas de los Convenios Educativos - Laborales de la Intendencia Municipal de Montevideo.", Mimeo., Montevideo, 2001.
146. VÁZQUEZ, F.: "Filantropía y orden jurídico en Uruguay", ICD, Montevideo, 1995.
147. VIDA Y EDUCACIÓN: "¿Qué ciudadanía para qué libertad?", Vida y Educación, Montevideo, 2003.
148. WEBER, Max: "Escritos políticos", Libro de Bolsillo, Alianza Editorial, Madrid, 1991.
149. ZARCO MERA, Carlos (Coordinador): "El desafío del Tercer Sector. Acción voluntaria y desarrollo social" En revista Umbral XXI, Número especial 1, Universidad Iberoamericana, Méjico, 1995.

ENTREVISTAS Y OTRAS FUENTES

- Entrevistas
 - Aparicio, Eduardo, Fundación con todos los niños, integrante de la Comisión de Enlace I.M.M. – ANONG, 2003.
 - Bentos, Marcelo, Adriana García y Silvia García, mandos medios del IPRU fuertemente relacionados con los convenios educativo laborales de la I.M.M., julio de 2003.
 - Baraibar, Ema, Gerente de infancia y adolescencia del INAME, 21 de setiembre de 2004.
 - Cesari, Luis, Juventud para Cristo, integrante de la Comisión de Enlace I.M.M. – ANONG, 2003.
 - García, Martín, Planeamiento, INAU, 2004.
 - Nopischt, Fernando, Director de Desarrollo Ambiental, julio de 2003.
 - Olivera, Ana, Directora de Descentralización de la I.M.M., julio de 2003
 - Pirri, Cristina y Nancy González, Dirección de Museos de la I.M.M., 9 de Julio de 2003.
 - Villamarzo, Roberto, Director de Acondicionamiento Urbano, julio de 2003.
- Página de internet de Projovent (projovent.gub.uy)
- Observación participante del investigador como subdirector de un club de niños en convenio con el INAU (1998 – 1999) y encargado del armado y presentación de un proyecto de convenio con INAU en la modalidad Centro Juvenil (2006), consultor de la I.M.M (2002 - 2003). en una evaluación externa de su política de empleo juvenil, y coordinador de seis cursos de capacitación en convenio con PROJOVEN (2004 – 2007).