

**La Reinención Del Federalismo:
Governance De Los Experimentos Institucionales Descentralizados En
América Latina**

*Gerald A. McDermott
Assistant Professor
Department of Management
The Wharton School
University of Pennsylvania
2000 Steinberg Hall – Dietrich Hall
Philadelphia, PA 19104
Email: mcdermott@wharton.upenn.edu.ar*

*Senior Research Fellow
IAE Escuela de Dirección y Negocios
Universidad Austral*

Marzo, 2000

*La versión original en inglés fue preparada para la División de Finanzas, Sector Privado e
Infraestructura, Banco Mundial.*

involucrar formas organizativas e institucionales que no corresponden fácilmente a las categorías analíticas recibidas de aquello que es privado y público. En segundo lugar, debido a la historia latinoamericana de centralización del poder político extremista y a menudo autoritario y del *Caudillismo*, estas sociedades tienden a carecer no sólo de la experiencia y las capacidades para manejar con transparencia las responsabilidades institucionales nuevas a nivel subnacional, sino también de los vínculos políticos, financieros e institucionales generales entre los niveles locales y nacionales para facilitar la coordinación y la rendición de cuentas.

Este ensayo intenta clarificar los principios fundamentales de *governance* que rigen algunas de estas innovaciones locales y, en el proceso, explora cómo las estructuras institucionales nacionales alternativas pueden estar moldeadas para fomentar el proceso experimental en todos los niveles de la sociedad. La primera parte del informe examina el debate creciente acerca del rol de las estrategias de desarrollo descentralizado en las economías de mercado emergentes. Se pueden hallar ejemplos de estas estrategias en investigaciones recientes sobre la estructura de estímulo para los gobiernos locales en el

¹ Vease, por ejemplo, Aucoin (1990), Piore (1995), McDermott (Forthcoming), OECD (1998), Shuman (1998), Salamon (1989), and Rodwin and Shon (1994).

federalismo fiscal chino, los consejos de desarrollo y bienestar social en Brasil, las *partnerships* (las sociedades colectivas) público-privadas municipales a través de América Latina, y los programas ambientales provinciales y de las PYMES en Méjico. Similares a los programas de *partnerships* en Irlanda y la red NIST de centros industriales en los Estados Unidos, estas estrategias acentúan la capacidad de formas institucionales nuevas para combinar métodos innovadores de solución de problemas colectivos con riesgo compartido público-privado. Si bien estas formas se oponen a nuestros conceptos tradicionales de los derechos de la propiedad privada y el federalismo de estilo occidental, sus capacidades para aprovechar recursos e información nuevos derivan de una estructura de *governance* basada en deliberaciones frecuentes sobre proyectos específicos entre los diversos actores participantes cívicos, públicos y privados.

Los analistas, sin embargo, suelen pasar por alto el importante y constante rol del gobierno central. Los gobiernos centrales (comparados con los gobiernos provinciales) se tornan vitales para el desarrollo descentralizado por las formas en que supervisan las actividades de los gobiernos provinciales, coordinan los experimentos a través de las provincias, comparten parte del riesgo con actores privados y públicos provinciales, y mejoran las capacidades institucionales de los gobiernos provinciales. En resumen, los gobiernos centrales son fundamentales para inducir experimentos locales, crear métodos de comparación y aprendizaje interregional, limitar las oportunidades de la colusión o corrupción local y, en última instancia, facilitar que los organismos experimentales locales y regionales se conecten con los mercados financieros.

La segunda parte del informe se concentra en el caso de Argentina en su intento por construir una estructura institucional federal que asista y supervise las reformas administrativas en las provincias. Este experimento es en gran parte el resultado de esfuerzos por superar dos barreras al desarrollo equilibrado que son bastante comunes a otras democracias de mercados emergentes: una historia de política local basada en el clientelismo y las influencias y reformas de políticas basadas en la centralización en manos de grandes burocracias nacionales. Los puntos fuertes y débiles de este experimento de reforma fiscal con desarrollo de las instituciones ayudan a realzar las maneras en que tanto los gobiernos centrales como las entidades de crédito multilaterales pueden inducir y mantener la supervisión y el aprendizaje necesarios para el desarrollo descentralizado sostenido a través de las provincias.

La tercera parte del informe concluye con un análisis sobre varias estrategias que las entidades de crédito multilaterales pueden adoptar para promover el desarrollo descentralizado y a la vez evitar las trampas comunes del compromiso y el crecimiento regional fragmentado.

1. *Partnerships* y desarrollo descentralizado

Los beneficios de las estrategias de desarrollo descentralizado han sido considerados en su mayoría de dos maneras. La primera enfatiza la forma en que la descentralización crea poderosos incentivos para que los gobiernos subnacionales (GSNs) eleven los ingresos a través de reformas empresariales no traumáticas. Un buen ejemplo es la creciente literatura que intenta explicar el vibrante crecimiento económico en las provincias y municipios chinos a pesar de la falta de un sistema extenso de derechos de propiedad privada y responsabilidad democrática. Gran parte de esta literatura argumenta que los incentivos institucionales críticos surgen de la forma en que el federalismo chino produce restricciones presupuestarias relativamente fuertes, fuentes de autofinanciamiento, y competencia para los GSNs.² La combinación de un sistema contratante fiscal entre niveles adyacentes de gobiernos que permite a los GSNs retener ingresos públicos sustanciales por sobre un monto predeterminado y la relativa autonomía de los GSNs en las actividades económicas (por ej.: fijación de precios, compañías) crea fuertes incentivos para poner en práctica estrategias activas de crecimiento local. Al mismo tiempo, las reglas del gobierno central para mantener el flujo libre de bienes, recursos materiales y humanos, y capital no sólo amplía los mercados sino que también crea competencia entre los GSNs por las inversiones, notablemente las FDI. Los ejemplos ideales son los municipios y las aldeas, que al parecer enfrentan restricciones presupuestarias estrictas porque no tienen autoridad (como las provincias) para manipular préstamos bancarios u obstáculos comerciales locales y así proteger a las compañías deficitarias.

Aunque este enfoque es útil para reconocer la importancia de las estructuras institucionales que limitan el comportamiento depredador de los gobiernos centrales, promueven un mercado común, aseguran el control y los derechos de flujos de caja, y endurecen las restricciones presupuestarias para los GSNs, no facilita la comprensión de cómo los municipios pueden mejorar el desempeño de las empresas en su jurisdicción, los GSNs en general gobiernan la actividad económica, o cómo son seleccionadas, sostenidas y replicadas las innovaciones institucionales exitosas en la provisión de infraestructura y servicios de apoyo. Una literatura complementaria que ha intentado abordar estas cuestiones consiste en el creciente trabajo sobre lo que, en términos generales, se denominan “*partnerships*”.

Las *partnerships* pueden definirse con amplitud como iniciativas conjuntas organizativas o legales de organismos públicos en conjunción con sectores empresariales y cívicos para iniciar métodos nuevos de resolución de problemas públicos-privados para áreas cruciales tales como salud, educación, pobreza, infraestructura, compañías y gestión ambiental. Los miembros incluyen una combinación de actores

² Para un estudio general, véase Montinola et al. (1995) y Oi (1992).

públicos y privados que pueden ser partes interesadas u operadores directos del área particular. Por ejemplo, en el desarrollo de la pequeña y mediana empresa (PYMES), los miembros incluyen organismos gubernamentales locales o regionales para la industria y las PYMES, grandes compañías establecidas, bancos, organizaciones no gubernamentales (ONGs), y representantes de organizaciones educativas, de investigación y desarrollo y sindicales. Cada uno de estos actores proporciona una variedad de recursos y participa en el proceso de la toma de decisiones.³

Mientras que la descentralización de recursos y responsabilidades a los GSNs ha abierto nizado para la formación de tales iniciativas, la demanda de *partnerships* ha surgido del virtual vacío institucional en los sectores locales públicos y privados para la prestación de servicios vitales. Por un lado, las soluciones impulsadas por el mercado simple padecen de problemas, tales como información incompleta y trampas de bajo equilibrio, que inhiben a los actores privados de invertir en empresas relativamente riesgosas, ya se trate de compañías nuevas o bienes públicos.⁴ Por ejemplo, a los bancos sólidos les resulta demasiado costoso reunir la información pertinente sobre las PYMES y cultivar productos y personal específicos para la actividad de las PYMES en relación con la dimensión de los préstamos. Además, las PYMES no suelen poder proveer las que exigen los bancos para compensar el relativamente alto índice de incumplimiento de las PYMES. Por otro lado, los GSNs suelen carecer de las habilidades, recursos, y responsabilidad para administrar o siquiera supervisar con eficacia la provisión de bienes comunes. Las características colectivas y público-privadas intentan cubrir las deficiencias de las soluciones del mercado puro y burocráticas vinculando la resolución de problemas colectivos con formas nuevas de creación de capital financiero y social.

En general, el hecho de aportar usuarios pertinentes y proveedores potenciales de un servicio particular desde el momento de la concepción, implica la concentración de un conocimiento detallado para identificar problemas prioritarios, soluciones potenciales, y un método tanto para desarrollar las soluciones como para evaluar las acciones de los participantes. Si bien el financiamiento o las garantías públicas se utilizan a menudo para reducir los problemas de acción colectivos de iniciación y e emplearse como co-financiamiento para generar responsabilidad. Pero el obvio riesgo moral potencial y los problemas de selección adversos se reducen aún más en tres formas críticas a través de la resolución de problemas colectiva. En

³ Para dos excelentes análisis sobre el desarrollo de las sociedades colectivas en diferentes regiones del mundo, véase Fiszbein y Lowden (1998) y Sabel (1996). Precursores de esta literatura fueron los trabajos en naciones industriales avanzadas sobre distritos industriales (Piore y Sabel, 1984; Sabel, 1992) y asociaciones secundarias (Cohen y Rogers, 1992; Piore, 1995).

⁴ El incompleto enfoque de los mercados fue desarrollado por Joseph Stiglitz. Para un excelente análisis de este trabajo y su aplicación al desarrollo institucional, véase Cui (1995). McDermott (Forthcoming), Sabel (1996) and Moreira (1995).

de conocimiento y habilidades permite a las *partnerships* desarrollar de modo gradual métodos más sensibles de criterios de rendimiento de evaluación de proyectos que pueden reducir la probabilidad y los costos de incumplimiento o fracaso del proyecto a posteriori. En segundo lugar, y tal como lo expresa un experto en vehículos financieros e infraestructura comunitarios, “al involucrar a las partes interesadas locales a lo largo de las distintas fases del ciclo del proyecto, es más probable que se cumpla el objetivo de asegurar que los proyectos correspondan a las necesidades de la comunidad local, y con ello, incrementar la disposición de la comunidad a pagar, así como también su interés y compromiso a largo plazo en las operaciones y mantenimiento de estos activos”. En tercer lugar, las interacciones iterativas estructuradas entre los participantes a través del control recíproco de las acciones mutuas desarrolla un conjunto de reglas definidas en común y capital social que induce a un mayor intercambio de información. A su vez, se crean expectativas para los participantes en cuanto a que incluso incumplimientos inherentes a la experimentación serán correctamente evaluados, y que cuando los criterios básicos se n recursos adicionales, incluso en ausencia de garantías. Ahora ilustraré brevemente cómo las estructuras participativas de la resolución de problemas colectivos incrementan, por un lado, el riesgo compartido y la creación de capital, y por el otro, el conocimiento y el desarrollo de capacidades.

Nuevas formas de riesgo compartido y financiamiento

Al combinar los recursos de los diferentes miembros, las *partnerships* ayudan a crear nuevas formas de riesgo compartido y financiamiento vinculadas con objetivos impulsados por la demanda. Estas formas facilitan las inversiones durante períodos y en áreas en que actores individuales de otro modo eludirían no sólo por el riesgo individual o reducción de costos sino también por la forma en que la especificación de necesidades ayuda a concentrar el uso y la evaluación de recursos. Por ejemplo, mucho del trabajo sociológico en las empresas de los municipios chinos realiza la importancia de unificar recursos entre cooperativas agrícolas e industriales locales.⁵ Los analistas consideran que la unión de recursos, tales como el compartir mano de obra e instalaciones o la creación de fondos de ingresos comunes, resulta vital para la capacidad de las localidades de realizar dos tipos de ajustes: en una transición más suave de actividades agrícolas a actividades industriales y en la reestructuración relativamente rápida de compañías, tales como las del programa de austeridad de 1986-88. En efecto, un observador ha argumentado que el hecho de compartir mano de obra e instalaciones y el uso de fondos de ajuste comunes durante recesiones económicas refleja muchas de las prácticas en distritos industriales de países occidentales avanzados.⁶

⁵ Cui (1992), Walder (1989, 1992), Oi (1999), y Qian y Xu (1993).

⁶ Véase Cui (1992). Para mayor información sobre distritos industriales, véase Piore y Sabel (1984).

e la falta de historia crediticia para empresas incipientes, impide con severidad el desarrollo de las PYMES. En el departamento de Santander, Colombia, Sepas-Coopcentral ha congregado una asociación de más de 200 cooperativas con 250.000 afiliados desde la década de 1960 y ha mancomunado ahorros de más de U\$S 1.5 millones.⁹ Estos ahorros mancomunados conforman la base de un fondo común para la creación de institutos de capacitación, entidades de auditoría, organismos de comercialización, y una universidad de más de 1.600 estudiantes. Adviértase que en éste y en los casos antes mencionados, la combinación de recursos se concentra en proporcionar recursos comunes claves y activos fijos para iniciar el crecimiento, mantener y expandir el rendimiento de la compañía, y facilitar el ajuste. Tandler también ha observado que la ayuda en estas áreas puede provenir en formas de adquisiciones públicas que pueden ser más eficientes que los programas de préstamos. En su estudio sobre el estado brasilero de nexos 1), Tandler demuestra que en vez de proveer préstamos baratos para

⁷ Para más detalle sobre estos casos, véase Fizbein y Lowden (1998, Capítulo 1).

⁸ Una excelente colección de artículos sobre ROSCAS y programas de microcréditos en el mundo en desarrollo puede encontrarse en una publicación especial de *World Development*, Vol. 27, No.7.

⁹ Para estos dos casos, véase Fizbein y Lowden (1998, págs 130-131, 140-143).

las PYMES, los gobiernos locales adquirieron, por ejemplo, mobiliario escolar, uniformes, y carretillas directamente de las PYMES con un pago adelantado del 50% del contrato. Con esto, el gobierno no sólo proporcionó capital inicial barato a compañías que de otro modo no lo recibirían, sino que además les aseguró trabajos iniciales que compañías privadas pueden no estar dispuestas a dar a compañías nuevas. Es más, el proceso de adquisic forzó a la entidad gubernamental a desarrollar un régimen de supervisión estricto, que suele faltar en los esquemas de préstamos simples o garantías de trabajo.¹⁰

Conocimiento y creación de capacidad

Las *partnerships* locales superan las deficiencias de las soluciones del mercado puro o gubernamentales al desarrollo creando también complementariedades o sinergias entre el conocimiento y los recursos de los actores participantes. El resultado suele ser un efecto multiplicador tanto para la región como para los actores en términos de una mejor productividad y la creación de capacidades nuevas. Según Fiszbein y Lowden (1998), las sinergias se captan mejor cuando prevalece una “mentalidad de red”. Por ejemplo, en su caso de Palpala antes mencionado, los trabajadores despedidos, las ONGs especializadas y el gobierno local fusionaron sus conocimientos y recursos para identificar áreas, tales como el transporte regional y el envasado, en las que el fondo de inversión mancomunado podía ser mejor utilizado. Mientras que las ONGs proveían servicios de asesoría de objetivos y el gobierno proporcionaba apoyo administrativo y “de intermediación”, los ex empleados eran capaces de identificar el uso óptimo de sus habilidades existentes y contactos comerciales en la región. Los éxitos iniciales condujeron a la creación de un laboratorio en la ciudad, manejado por todas las escuelas secundarias, de servicios de soporte y capacitación de las PYMES. Las PYMES y las ONGs, a su vez, ayudaron al gobierno a desarrollar un personal profesional para asuntos comerciales que se centraban en programas impulsados por la demanda y a crear vínculos con entidades en las administraciones provinciales y nacionales así como con las comunidades comerciales y bancarias argentinas.

Para el gobierno local, desarrollar sinergias a través de grupos o vínculos de red también significa aprender cómo facilitar la participación directa de otros actores más calificados. Por ejemplo, después de asegurar una financiación externa importante y de desarrollar una coalición de agentes para un programa para alejar la economía de la dependencia de la producción de café, el gobierno local de Pensilvania, Colombia, permitió el Servicio de Capacitación Nacional, un grupo comercial regional clave, y una escuela técnica regional para desarrollar y manejar un Centro para la Producción de Madera.¹¹ Desde su fundación en 1992, el Centro ha crecido hasta convertirse en un punto de unión para una vibrante comunidad de PYMES de mobiliario, y proporciona capacitación para

¹⁰ Véase Tandler (1997, pags. 102-108, 115-128).

¹¹ Fiszbein y Lowden (1998, pags 150-151).

gerentes y artesanos, programas de mejora de calidad, alquiler de equipamiento, y una entidad de micro crédito. A su vez, el Centro ayuda a reforzar las capacidades de cada área y participante al facilitar el aprendizaje cruzado entre profesionales de otro modo prudentemente distantes. Otro ejemplo de una red de desarrollo de conocimiento se encuentra en Guadalajara, Méjico, donde los gobiernos locales y nacional, con ayuda del Banco Mundial, crearon una *partnership* para asesorar a las PYMES en servicios de gestión ambiental.¹² (Véase Anexo 2). Los actores claves eran un consorcio de grandes compañías “líderes”, universidades regionales e institutos de investigación, y una compañía consultora de prestigio especializada en cuestiones ambientales. Juntos, estos actores crearon métodos para seleccionar PYMES dentro de las redes de abastecimiento, un programa de capacitación y asesoría para el logro de ISO 4001, y recursos humanos y materiales. En tanto estos actores desempeñaban sus roles individuales y colectivos, iniciaron un proceso de aprendizaje dual. En un nivel, las PYMES participantes aprendieron a identificar y resolver con eficiencia problemas ambientales actuales y potenciales que afectaban tanto a los balances generales de la compañía como a la región. En otro nivel, la combinación de trabajo de campo intensivo y foros coordinadores ayudó a los participantes a mejorar la supervisión, modificar el programa para las condiciones de Méjico, y generar recomendaciones regulatorias y de ejecución para otras

Como revela Sabel en su análisis de las *partnerships* comunitarias en Irlanda y de la red nacional de Manufacturing Technology Centres (MTCs) (Centros de Tecnología Fabril) en los Estados Unidos (véase Anexos 3 y 4), las estructuras participantes que facilitan el aprendizaje dual entre actores públicos y privados y entre las *partnerships* y sus usuarios forman una parte tan importante de la experimentación institucional local en los países industrializados avanzados como en los países en desarrollo. En Irlanda, por ejemplo, los procesos iterativos de la exploración participativa de objetivos y medios como en la exitosa red Plato en la Tallaght Partnership no sólo ha posibilitado a las PYMES aprender a incorporar prácticas mejores y mucho más eficientes para mejoras organizativas y de producción continuas, sino también mentores de grandes compañías con el fin de desarrollar métodos nuevos para la selección de proveedores nuevos y su incorporación en proyectos mucho más complejos. Pero la red Plato también ha actuado como un vehículo para la Partnership misma, ayudando a entidades públicas conectadas a determinar cuáles programas de capacitación de las PYMES son más efectivos y cómo mejorarlos. En forma similar, escuelas técnicas y de orientación profesional asociadas con los MTCs y sus oficinas locales han revisado sus programas para reforzar mayores capacidades de resolución de problemas basada en equipos al hacer que los estudiantes pasen más tiempo trabajando con grupos de PYMES en proyectos de innovación de procesos y productos específicos. Al mismo tiempo, las oficinas locales han trabajado tanto con las escuelas como con las compañías para mejorar sus métodos de selección y certificación.

¹² Banco Mundial (1998).

Adviértase que en todos estos casos desde América Latina a Irlanda a los Estados Unidos, la combinación de tratar a la unidad operativa como el grupo y de incluir a los diferentes participantes en todas las fases de la creación, ejecución y evaluación del proyecto, genera sinergias de recursos así como también enfoques nuevos para estrategias y supervisión. Esto último se torna especialmente importante para utilizar finanzas limitadas con más eficiencia y atraer nuevas fuentes. Una aplicación innovadora de estos principios se evidencia en el antes mencionado programa de Ceará, Brasil, en el que las alteraciones en la adquisición pública se convirtieron en un vehículo para ayudar a financiar y desarrollar las capacidades de las PYMES. (Véase de nuevo el Anexo 1). Por un lado, al combinar contratos de participación en los ingresos con criterios de calidad de producto, el programa forzó tanto a las entidades públicas como a las compañías a trabajar en forma más estrecha para desarrollar procedimientos de capacitación y métodos de supervisión in situ nuevos con el fin de mejorar de modo regular los métodos de producción y los diseños de productos. Por otro lado, al tener el contrato de la entidad de respaldo con asociaciones de productores y no con compañías individuales, el programa proporcionó incentivos a las PYMES para colaborar más en integraciones progresivas y regresivas y para desarrollar métodos de supervisión mutua y de empleo de activos comunes. A su vez, las asociaciones poseían los medios organizativos y los antecedentes de rendimiento para cabildar a favor de y justificar ante el gobierno local la expansión de las instalaciones de capacitación, la creación de un consejo comercial local y la necesidad de atraer a bancos nuevos.

Los principios de la supervisión

El proceso experimental está implícito en las discusiones precedentes acerca del riesgo compartido y las sinergias de desarrollo de conocimiento/valor. Los participantes están experimentando con la creación de nuevos productos, soluciones a los atascos, capacidades gerenciales y administrativas, así como con métodos de financiamiento. Las discusiones sobre *partnerships* suelen conducir a la puesta en relieve de un tercer producto importante de la colaboración: la formación de capital social que incrementa la capacidad de actores de otro modo distantes de cooperar en proyectos conjuntos y así expandir sus experimentos en marcha.¹³ Pero el capital social productivo no proviene simplemente de la interacción estrecha entre actores, puesto que puede llevar a tanto como la autogestión. Más bien, el capital social debería ser entendido como una “confianza vigilante”, parte de una estructura de *governance* colectivo basada en la delegación y la deliberación basada en reglas.¹⁴ Es decir, la capacidad de las *partnerships* para tender un puente de las soluciones del mercado puro y burocráticas hacia el desarrollo y así promover el riesgo compartido y las sinergias

¹³ Véase, por ejemplo, Fiszbein y Lowden (1998), Ostrom (1995), y Tendler (1997).

¹⁴ Véase Sabel (1992, 1993).

tiempo y a través de comparaciones estructuradas unas con otras, las partes aprenden no sólo a mejorar la supervisión sino también la profundidad y los límites potenciales de un capital social emergente. A su vez, las partes están aprendiendo a dos niveles, acerca de cómo desarrollar sus roles nuevos en la *partnership* y acerca de cómo combinar la responsabilidad individual con la experimentación.

El intrincado sistema de supervisión del programa de adquisiciones antes mencionado en Ceará, constituye un buen ejemplo del experimento de *governance* basado en la delegación y la deliberación. En primer lugar, las entidades de adquisiciones (de Agricultura y Educación) delegaron las responsabilidades de compra generales a un contrato de participación en los ingresos a dos entidades de apoyo públicas de las PYMES, quienes a su vez delegaron ciertas tareas de supervisión y coordinación a diferentes asociaciones PYMES. En cada nivel, los delegados poseían un conocimiento detallado acerca de las operaciones que el actor superior y se les otorgaba más criterios de adquisición particulares así como albedrío en el cumplimiento de los objetivos. A su vez, las tareas del supervisor estaban simplificadas y se autorizaba la coordinación a nivel inferior y las capacidades de desarrollo de activos. En segundo lugar, las reglas contractuales y la estructura de las relaciones entre las entidades de respaldo, las

¹⁵ Lo siguiente se basa en Sabel (1994) y McDermott (Forthcoming, Capítulos 1 y 6).

asociaciones de las PYMES, y las compañías individuales fomentaba colectiva a través de las deliberaciones. Con frecuencia, bajo la guía de un agente de una entidad de apoyo, las asociaciones se reunían con regularidad para resolver problemas comunes de producción y calidad y así desarrollar métodos más refinados para supervisar sus mutuos rendimientos e inversiones conjuntas. Al pactar con y contribuir a la formación de las asociaciones PYMES, las entidades de apoyo no se limitaban a cargar la responsabilidad a las asociaciones sino que tenían que crear procedimientos de evaluación y asistencia técnica que reflejaran y mejoraran las capacidades de las PYMES. A su vez, las entidades de apoyo asumieron un rol nuevo, así como el de interlocutoras entre las entidades de compras y los grupos de abastecimiento en la resolución de atascos, la mejora de capacidades y la revisión de objetivos y criterios comunes.

I.- Institucionalización de la innovación local

El desarrollo descentralizado a través de las *partnerships* puede, de hecho, constituir la fuente de muchas innovaciones institucionales tanto para actores públicos como privados. Sin embargo, no existe una característica intrínseca de las *partnerships* que respalde su durabilidad o expansión dentro o fuera de la localidad inicial. Las barreras al sostenimiento y la duplicación emanan de problemas interrelacionados de la fusión de la supervisión y el aprendizaje - reglas generalizadas de responsabilidad y administración pública que no sofocan la experimentación. Por un lado, las mismas condiciones que permiten el proceso experimental de las *partnerships* - poderes discrecionales informales con pocas reglas administrativas y la carencia de una sanción formal por parte de los votantes o los representantes electos - también abren la puerta a la autogestión en regiones con historias arraigadas de clientelismo, así como al resentimiento popular y burocrático hacia las *partnerships* cuando ocurren quiebras, legítimas o no.¹⁶ Por ejemplo, en su estudio de las *partnerships* relativamente exitosas en América Latina, Fiszbein y Bowden observan que el progreso ha sido socavado cuando burócratas y gobernadores no participantes crean batallas de dominio de territorios con localidades para bloquear la autoridad y el flujo de recursos a otros actores públicos y privados.¹⁷ De manera similar, Tandler demostró que a pesar del éxito de los programas pilotos de descentralización para combatir las sequías en la provincia de Ceará, la renovación del programa tambaleó cuando intendentes antes marginados y burócratas provinciales adquirieron más poder sobre el programa e intentaron renovar sus sistemas de mecenazgo.¹⁸ Por otro lado, la expansión y el sostenimiento se ven socavados por la carencia de habilidades profesionales, reputación histórica, y capacidades en todos los niveles de gobierno. Incluso en el exitoso caso de adquisición a las PYMES en Ceará (antes mencionado), Tandler observa que la duplicación en otros distritos dentro de

¹⁶ Véase Sabel (1996).

¹⁷ Fiszbein y Lowden (1998, Capítulo 2).

¹⁸ Tandler (1997, pags. 48-54, 148-154).

la provincia fracasó debido a que la alta demanda de dicho programa exigió por demás a las entidades de apoyo de las PYMES.

¿Cuáles son entonces los roles de los gobiernos nacional y provinciales para superar las limitaciones políticas y administrativas de las *partnerships*? La respuesta rápida de los defensores del federalismo descentralizado es una mayor descentralización e incentivos económicos. Por ejemplo, en su análisis de China, Montinola y otros, (1995) argumentan que se necesita un gobierno central limitado para incrementar incentivos de autointerés no sólo a través del control del comportamiento depredador de los funcionarios oficiales sino también a través del fortalecimiento de la competencia regional y las restricciones presupuestarias severas con reglas centrales estrictas en el mercado común y la concesión cuestionable por dos motivos. En primer lugar, una parte central de las *partnerships* es la experimentación con la organización de los recursos así como con las reglas institucionales que pueden emanar a nivel local pero exigen ajustes y coordinación a niveles superiores. A su vez, imponer reglas a priori desde arriba no sólo crea obstáculos a los experimentos institucionales sino que también asume que se necesita poca experimentación a un nivel nacional. En segundo lugar, como se mencionó antes, la descentralización en sí y por sí misma es poco capaz de producir nuevas capacidades administrativas locales, rescatar a las localidades de trampas de bajo equilibrio existentes, y protegerlas del clientelismo y la corrupción, como se observó no sólo en América Latina sino en muchas regiones de China misma.¹⁹ Al final, si uno se conserva dentro de la tradición economística, se ve forzado a responder que entonces se necesita un control central fuerte para refrenar la autogestión y poner en ejecución restricciones presupuestarias rígidas.²⁰ Y así el perro trata de morderse la cola.

Un enfoque alternativo al rol de los gobiernos centrales se concentra en vez en la habilidad de los gobiernos centrales para fusionar la supervisión y el aprendizaje a través de salvaguardias vigilantes contra la captura por parte de intereses atrincherados, proporcionando a la vez apoyo material y legal para desarrollar nuevas estructuras de *governance* colectivo que incrementen la democracia participativa. Por ejemplo, Tender destaca dos factores relacionados para programas exitosos en Ceará, como el caso de adquisiciones antes mencionado. En primer lugar, nuevas reglas de autoridad y rendimiento creadas centralmente eliminaron simultáneamente el control exclusivo sobre los recursos en manos de operadores provinciales y locales tradicionales y los depositaron bajo el control de consejos colectivos y *partnerships*. Si bien claramente orientados hacia un objetivo, se establecieron criterios de rendimiento para programas, la inclusión de partes interesadas

¹⁹ Para un excelente estudio de estos problemas en China, véase Oi y Walder (1999) y en América Latina (Jones, Sanguinetti y Tommasi (1997), Tommasi y Saeigh (1998), y Mainwaring (1999, Capítulos 5, 6).

²⁰ A pesar de muchas observaciones agudas en un reciente informe sobre el desempeño fiscal, las provincias argentinas y brasileras hacen otro tanto. Véase Dillinger y Webb (1990).

muchos proyectos experimentales emprendidos por los grupos de desarrollo local pueden tener éxito, pero el experimento en su totalidad, puede fracasar. Por el momento, el toque de tambor de proyectos potencialmente exitosos suele ahogar la discordia en las relaciones dentro y entre los grupos de desarrollo local y entre ellos y la administración. En tanto el toque de tambor se vaya desvaneciendo en el trasfondo, la discordia se tornará más y más audible, y es probable que el público se canse pronto de la ahora, las *partnerships* y su progenie se han beneficiado de una dispensa limitada y provisional de los controles administrativos y democráticos normales debido al mecenazgo de la oficina del Primer Ministro, el apoyo de los socios sociales y el reconocimiento público de la urgencia de los problemas que plantean. Escudadas por esta

exención, y sumado a su mecenazgo nacional, el apoyo político local *partnerships* poseen un poder informal substancial para encauzar fondos de entidades estatales en beneficio de sus propios proyectos. En algunas áreas, los directores regionales de las autoridades estatales de desarrollo económico y capacitación conceden implícitamente autoridad a las *partnerships* para desembolsar fondos designados a sus localidades. Sin embargo, la autoridad formal para el empleo de fondos continúa recayendo en las entidades funcionales. Es difícil ver cómo las entidades podrían convertir este acuerdo temporario en permanente sin volver a trazar fundamentalmente sus líneas internas de autoridad.²¹

Al criticar la incapacidad del gobierno central de aprender de las *partnerships*, Sabel argumenta que el gobierno central debe adoptar los principios de delegación y deliberación a un nivel nacional con el fin de fusionar el aprendizaje y la supervisión por sobre los niveles locales y desarrollar un respaldo político durable para experimentos de reformas. Es decir, si los gobiernos centrales van a ser capaces de desbaratar disputas jurisdiccionales, supervisar y modificar en forma adecuada gobiernos locales con estructuras de responsabilidad débiles, e identificar y proveer los poderes y recursos necesarios (iniciales) para mejorar las capacidades institucionales locales, el gobierno central necesita experimentar con una estructura de *governance* de políticas que ayude simultáneamente a su propia administración a aprender roles nuevos y a ser más sensible a las distintas necesidades e inquietudes de los gobiernos subnacionales.²² Al ampliar el proceso experimental y adoptar métodos nuevos de supervisión, el gobierno central también abre proyectos locales o regionales a los mercados financieros privados, que se vuelven fundamentales en tanto expiran las subvenciones EU. Sólo con un conjunto nacional de os que imiten en muchas maneras aquellos en los niveles subnacionales, los actores locales pueden hacer que sus emprendimientos resulten inteligibles y creíbles a los financistas internacionales.

¿Es esto un sueño? Tal vez no. A continuación, presento un experimento de gobierno federal realizado en un país con una arraigada historia de *Caudillos*; con centralización, mala administración fiscal y grandes disparidades en el desarrollo regional: Argentina. Lo que en 1994 comenzó como un método para mejorar la administración fiscal provincial, se convirtió en un vehículo que ayuda a las provincias a aprender a desarrollar sus capacidades institucionales para la prestación de servicios sociales y a convertirse en supervisoras de tercerizaciones al sector privado en vez del tradicional gerente de activos. Aunque como veremos, este experimento contiene muchas fallas, posee muchas de las cualidades de

²¹ Sabel (1996, p.85).

²² Para variantes de estos argumentos en Europa del este, véase Hayri y McDermott (1998), McDermott (Forthcoming) y Ellerman (1998, 1999).

governance y organizativas que fusionan el aprendizaje y la supervisión en varios niveles de gobierno, cualidades que pueden ayudar a los argentinos a superar deficiencias existentes y a utilizar el experimento para otras áreas de desarrollo.

II. *Governance* de las reformas provinciales en Argentina

En medio de la turbulencia política y económica posterior a la elección presidencial de Carlos Menem en 1989, un foro ad hoc de ministros de economía de las provincias argentinas iniciaron una serie de reuniones con el Ministerio de Economía federal y con el BIRD y el BID para desarrollar un programa federal para respaldar las transformaciones estructurales en las provincias.²³ En 1991, se firmó el primer préstamo con el BIRD para iniciar el Financial Rehabilitation and Development Program for the Argentine Provinces (Programa de desarrollo y rehabilitación financiera para las provincias argentinas) (PDP). El programa estaba destinado a ayudar a las provincias a generar ahorros fiscales y a reformar sus administraciones públicas. El programa carecía de precedentes en dos sentidos: los préstamos eran colateralizados (con la participación provincial de recaudación tributaria federal compartida, *coparticipación*) y distribuidos a nivel provincial, no a través de ministerios federales distintivos; las reformas administrativas debían ser manejadas a nivel provincial, de este modo atravesando jurisdicciones de otros ministerios federales.

Como lo exhibe el Cuadro 1, de hecho, los asuntos fiscales provinciales empeoraron en los años subsiguientes iniciales, y luego mejoraron ampliamente después de 1995. Si bien la fecha globalizada y no totalizada, tengo entendido que el balance fiscal consolidado de las provincias siguió teniendo un saldo acreedor desde fines de 1998 y que casi dos tercios de las 24 provincias (incluida la ciudad capital de Buenos Aires) produjeron superávits. Mientras que un estudio reciente del BIRD sobre la solidez fiscal de las provincias argentinas en proporción con las provincias brasileras atribuye este viraje a ciertas reglas en el sistema de coparticipación argentino y a mejores controles nacionales sobre las finanzas provinciales,²⁴ no se debería pasar por alto las innovaciones institucionales iniciadas en el PDP después de 1995.

Al cabo de varios años de un fuerte control central sobre el programa por parte del gobierno federal y de la relativa exclusión de sus gestiones de los ministros económicos provinciales, el programa se trasladó a la Secretaría de Asistencia Financiera a

²³ Lo siguiente se basa en el trabajo de consulta del autor para el Ministerio del Interior desde septiembre de 1997 hasta diciembre de 1999. Se puede hallar un análisis más detallado del programa en informes mensuales (en inglés y en español), archivados por la UEC con el BIRD. Otra documentación de apoyo incluye acuerdos de préstamos entre Argentina y el BID y el BIRD en 1991, 1995, 1996, así como los manuales del programa de 1994 y 1996.

²⁴ Véase Dillinger y Webb (1999).

las Provincias del Ministerio Federal del Interior. El traslado pretendía incorporar a los ministros provinciales de un modo más directo al *governance* del programa, mejorar la gestión de proyectos impulsados por la demanda a nivel provincial, y fortalecer una unidad coordinadora y supervisora central (UEC) dentro de la Secretaría. Si bien es difícil especificar con exactitud el impacto de estos cambios con relación a otros factores en el rendimiento fiscal de las provincias, las evaluaciones externas positivas del programa y de la UEC refuerzan la importancia de estos cambios. Por ejemplo, después de revisar en forma positiva el cumplimiento general del programa, el BIRD renovó e incrementó el ²⁵ Es más, tanto el BIRD como el BID han incrementado de manera significativa el monto de los préstamos y el alcance de los proyectos para las provincias (desde reformas fiscales, construcción de caminos y manejo de emergencias y prevención de inundaciones hasta desarrollo económico y reformas de la administración pública en las municipalidades) manejadas por la UEC.²⁶ Las siguientes dos partes examinan algunas de las principales motivaciones para el desarrollo de una estructura de gestión de programas federales con respaldo internacional y cómo los acuerdos de supervisión facilitan el aprendizaje y una mejor colaboración con organismos privados no gubernamentales. En el proceso, me concentraré en el PDP, puesto que constituye el programa más amplio y de más largo curso manejado por la UEC y por lo tanto, se ha convertido en un modelo para otros programas más recientes recién mencionados.

II.- Apertura de un espacio para la colaboración y la experimentación

El Anexo 5 exhibe las características básicas del PDP y el *governance* de los programas. Hay dos características principales. En primer lugar, para lograr acceso a un a empréstito tanto para las reformas fiscales/administrativas como para los proyectos de obras públicas por parte del BIRD/BID, las provincias deben cumplir un conjunto de reglas sobre cofinanciamiento, colateralización, criterios de disciplina fiscal, revelación de información, y clasificación y gestión de proyectos. En segundo lugar, la UEC, sujeta a ciertas reglas y revisiones por parte del BIRD/BID, evalúa el rendimiento y los proyectos provinciales, supervisa el acatamiento, y también ofrece asistencia técnica y programas de capacitación a las provincias y a las UEPs, las equivalentes provinciales de la UEC. Al combinar el financiamiento de proyectos impulsados por la demanda y asistencia técnica con un organismo evaluador central que

²⁵ El préstamo original de 1991 fue la Ln. 3280-AR por U\$S 200 millones. La renovación se produjo en diciembre de 1995 (PDP II, Ln.3877-AR). Los fondos fueron cedidos en junio de 1996. Especificar también

²⁶ Entre 1995 y fines de 1998, el monto de los préstamos y los programas dirigidos por la UEC se incrementaron de alrededor de U\$S 300 millones a más de U\$S 1.200 millones. Además del PSF y el DEPA, el programa más amplio, la UEC controla otros ocho programas tanto para las municipalidades como para las provincias.

estaba sujeto a revisiones tanto por parte de los gobiernos provinciales como por las entidades de crédito multilaterales, el gobierno creó un vehículo que podía nutrir la colaboración entre los actores nacionales e internacionales para la experimentación institucional.

En primer lugar, las provincias tenían fuertes incentivos para participar no sólo debido al acceso potencial a préstamos relativamente baratos para financiar el ajuste fiscal y proyectos de obras públicas políticamente populares, sino también debido a la o del programa. El desembolso directo de los préstamos y la gestión de proyectos impulsada por la demanda a nivel de las provincias combinados con un administrador nuevo significó que las provincias ya no tenían que regatear con varios ministros nacionales funcionales ni con sus normas burocráticas distantes y verticales. En vez, las provincias podían generar y dirigir proyectos de acuerdo con sus propias prioridades, pero dentro del marco general de pautas financieras, funcionales y contratantes. Las iniciativas y los experimentos poseían el potencial tanto de fluir hacia arriba como hacia abajo. Es más, al tomar en cuenta las deficiencias institucionales a nivel provincial, el programa proveía deliberadamente asistencia técnica por sobre el clásico problema de descentralización Catch-22: se necesita la descentralización para encontrar soluciones nuevas a problemas de políticas existentes y para desarrollar instituciones nuevas, pero no se puede asumir las responsabilidades y utilizar con eficiencia recursos nuevos de descentralización sin capacidad institucional inicial.

En segundo lugar, al aceptar los préstamos y la asistencia, las provincias accedían a nuevas disciplinas de gestión y supervisión fiscal. Por un lado, las reglas de colateralización, cofinanciamiento y progreso fiscal para lograr acceso a los préstamos ataban a las administraciones provinciales a la prudencia financiera y la calidad de gestión tanto de sus presupuestos como de sus proyectos particulares. Por otro lado, al presentar sus informes financieros semianuales (PAFIs) y sus procedimientos para los proyectos de obras públicas, las provincias revelaban información clave con regularidad a la UEC (y a su vez, al gobierno nacional y el BIRD/BID) que podía ser potencialmente utilizada para mejorar la supervisión y la asistencia. A su vez, la capacidad mejorada llegaba con el precio de una responsabilidad mejorada.

En tercer lugar, la UEC podía convertirse en más de un simple agente contable para el gobierno nacional y las instituciones de crédito multilaterales; antes bien, en un intermediario activo, horizontalmente entre provincias y verticalmente entre las provincias y el gobierno nacional y los acreedores. Con mayor información y la autoridad para actuar conforme a ella, la UEC podía convertirse en un agente clave en el desarrollo de la “confianza vigilante”, como se comentó antes, entre los diferentes participantes. Esto no puede ser subestimado en un país con una arraigada historia de conflicto y sospecha entre el

centro de Buenos Aires y el interior, entre *Caudillos* provinciales rivales y entre operadores argentinos y el poder de Washington D.C.

Sin embargo, la habilidad del programa para alcanzar los elevados objetivos de una mejor gestión fiscal y capacidad institucional para las provincias, así como el fortalecimiento de los vínculos políticos, sociales y operacionales en beneficio de la responsabilidad y la experimentación dependería de las innovaciones de *governance* que fueran más allá de simplemente “acatar las regla

Iib. Fusión de la supervisión y el aprendizaje

Más allá de las reglas y las revisiones periódicas del programa por parte del BIRD/BID vía la UEC, se introdujeron dos innovaciones de *governance*. (Véase otra vez Anexo 5 y Figura 2). En primer lugar, el Consejo Consultor ad honorem, constituido por el Foro de Ministros de Economía y Finanzas de las provincias y la ciudad de Buenos Aires (GCBA), así como también por la Secretaría de Asistencia Financiera a las Provincias (del Ministerio Federal del Interior) y el Coordinador Ejecutivo de la UEC, fue fortalecido a mediados de 1996 para incrementar la participación de las partes interesadas y actuar como un foro imparcial para la deliberación de políticas claves. Los representantes de la UEC deben dar cuenta en forma regular al Consejo y seguir sus sugerencias sobre modificaciones del programa, reclamos locales y negociaciones especiales con el BIRD/BID. El Consejo también desarrolló reglas para la elección anual de un Comité de Acreedores, que apruebe los PAFIs y supervise a la UEC y la evaluación de proyectos. Las reglas siempre aseguran la representación de las partes principales y las grandes y pequeñas provincias. En segundo lugar, la UEC consiguió en forma gradual una mayor discreción en la modificación de procedimientos de evaluación y métodos de asistencia técnica, la aprobación de ciertos proyectos y cambios dentro de ellos, y la iniciación de programas pilotos nuevos. Los fortalecidos roles formales e informales de la UEC y el Consejo han permitido una mejor supervisión y aprendizaje en dos niveles.

En un micro-nivel más inferior, uno encuentra tres desarrollos fundamentales en las relaciones provinciales/UEC. En primer lugar, al supervisar y asistir el desarrollo y ejecución de los PAFIs y proyectos, la UEC ha adoptado modernos métodos de comparación de prácticas empresariales para realizar comparaciones periódicas y estructuradas a lo largo del tiempo y entre las provincias. A través del análisis de los fracasos y éxitos relativos de proyectos provinciales fiscales y de obras públicas, la UEC mejora su capacidad para supervisar las actividades provinciales y acelerar el ritmo de aprendizaje de las provincias. Es decir, La UEC utiliza sus ventajas de información y su experiencia activa en el desarrollo de proyectos no sólo para identificar debilidades en las actividades provinciales sino también para realizar recomendaciones a las provincias acerca

de qué enfoques, por ejemplo, pueden o no funcionar para la recaudación impositiva, gastos, tercerización, y contratación. Esto también se aplica a las capacidades de gestión de las UEPs. La UEC realiza recomendaciones constantes a las provincias, el Consejo, y los bancos en Washington para mejorar las capacidades de las UEPs. Con esto, la UEC puede ayudar a las UEPs a desempeñar mayores roles de supervisión y asistencia, liberando a la UEC para concentrarse en el abordaje de cuestiones más amplias y el desarrollo de áreas de asistencia nuevas. Más recientemente, con la adición de programas nuevos de desarrollo económico, infraestructura y planeamiento ambiental, la UEC está intentando que las provincias trabajen directamente sobre problemas comunes y proyectos regionales superpuestos, como la construcción de caminos y la prevención de inundaciones.

En segundo lugar, una supervisión y aprendizaje acrecentados permite a la UEC lograr que las provincias ataquen los problemas antes de que se conviertan en crisis totales. Por ejemplo, los PAFIs no suelen ser formalmente rechazados puesto que la UEC trabaja con las respectivas provincias a lo largo del año en la preparación para el próximo y así, fuerza a las administraciones provinciales y a las UEPs a prestar atención continua a las áreas

En tercer lugar, la UEC se está convirtiendo en un nexo vital e intermediario en este experimento de desarrollo federal e internacional. Por un lado, su experiencia y sus poderes formales han permitido a la UEC establecer su capital de reputación en la gestión con actores fuera del programa. Esto se ha tornado fundamental para ayudar a las provincias a negociar con otros ministerios y también con acreedores privados en tiempos de crisis. Por ejemplo, la UEC es reclamada con creciente frecuencia para actuar como tercera parte creíble y bien informada cuando las provincias necesitan reestructurar o refinanciar su deuda con bancos privados. Por otro lado, la UEC ayuda a inducir la cooperación y el aprendizaje entre las provincias y el BIRD/BID. En las reuniones del Consejo, la UEC presenta sus comparaciones de las actividades provinciales, enfatiza los problemas comunes y las soluciones potenciales. Con esto, ayuda a orientar los debates entre ministros acerca de cómo perfeccionar el programa y qué cambiar o investigar de vuelta en las provincias. A su vez, ayuda a concentrar las críticas o preocupaciones de los ministros que la UEC puede acercar al BIRD/BID y a otros ministerios nacionales. Por ejemplo, la UEC se ha involucrado de forma creciente en la configuración de las negociaciones en curso entre las provincias y el Ministerio Federal de Economía acerca de las revisiones en los acuerdos de *coparticipación* logrando que el Ministerio se concentre no sólo en el modelo de ingresos/costos compartidos sino incluyendo programas de desarrollo de instituciones para la gestión fiscal en las provincias.

En un macro-nivel superior, la UEC y el Consejo incrementan el aprendizaje y la supervisión de tres maneras. En primer lugar, a través de su membresía colectiva y sus reglas de intercambio de información, el Consejo permite a los miembros supervisarse

mutuamente con eficiencia. La interacción acrecentada sobre problemas específicos crea una sensación de equidad y acatamiento de reglas entre los actores, lo cual permite a algunos experimentar con gestiones fiscales o de proyectos en nuevas direcciones y presionar a otros a mejorar su rendimiento.

En segundo lugar, el acatamiento y la experimentación se ven acrecentados a través de efectos de demostración dentro del Consejo. Es decir, la UEC y la Secre Financiera a las Provincias, consciente y tácticamente muestran a los miembros qué provincias y tipos de proyectos parecen estar rezagados o progresando, tanto en esencia como en las políticas provinciales, en un número de áreas. Al forzar a los miembros a discutir las razones detrás de sus éxitos y fracasos, la UEC y la Secretaría intentan convertir la rendición de cuentas y presión social crecientes dentro del Consejo en comportamiento positivo en las provincias.

En tercer lugar, a través de la discusión de sus problemas comunes de un modo cada vez más disciplinado e informado, los miembros del Consejo fomentan la mejora de las reglas que guían el programa, en general, y la gestión de proyectos, en particular. Por ejemplo, el Consejo está debatiendo con frecuencia cómo formalizar ciertas reglas internas sobre la votación y la aprobación de proyectos que hasta ahora han sido informales. También, el Consejo suele cargar a la UEC las negociaciones con el BIRD y el BID sobre cambios en las reglas que rigen la devolución de préstamos, la contratación, y la expansión de proyectos permisibles.

III. Hacia una *partnership* internacional y federal nueva

Al combinar la delegación y la deliberación como los principios de *governance*, el experimento argentino ha desarrollado dos capacidades vitales para la UEC y las UEPs. En primer lugar, la combinación de reglas para las revisiones iterativas de rendimiento y de actores múltiples ha permitido a la UEC aprender a mejorar con frecuencia sus procedimientos tanto para evaluar y supervisar los proyectos provinciales como para identificar áreas nuevas de desarrollo de instituciones y asistencia técnica. En este proceso, también ha aprendido y tratado de “enseñar” a las UEPs cómo integrar las mejoras orientadas al proceso con transacciones orientadas a los resultados. Es decir, la UEC, y hasta cierto grado las provincias (a través de las UEPs y el Consejo) han comenzado a utilizar diferentes canales de resolución de problemas colectivos para definir y poner en práctica tanto los objetivos como los medios para cumplirlos. En segundo lugar, al aprender a utilizar a los delegados como interlocutores, todos los participantes, incluidos el BIRD/BID, han desarrollado una estructura que puede supervisar e iniciar programas que permitan la respuesta local sin una micro-gestión desde arriba. Tal como se evidencia en sus recientes capacidades para mediar entre las provincias y los acreedores privados así como para canalizar iniciativas nuevas de reforma institucional de las provincias al BIRD,

tal como la agilización del sistema judicial provincial, la UEC crea un conducto para que financistas y participantes de proyectos nuevos, como las ONGs, se conecten con las regiones en una forma más profunda que en el pasado.

Sin embargo, similar a la crítica de Sabel de la habilidad del gobierno irlandés para desarrollar los adelantos realizados en las *partnerships*, uno encuentra que el experimento argentino con la delegación y la deliberación también se está debilitando por razones políticas y burocráticas comunes. Tomemos tres ejemplos importantes. En primer lugar, varias provincias, notablemente Tucumán, Tierra del Fuego y Corrientes, se encuentran casi en virtual bancarrota por razones de mala administración y corrupción. Si bien no se puede atribuir la responsabilidad de esto ni a la UEC ni al PDP, el poder continuo de los *Caudillos* revela no sólo la debilidad de las instituciones democráticas en las provincias sino también los límites de la capacidad del PDP para inducir el cambio. Específicamente, la participación activa en el PDP, y en el experimento de *governance* en general, proviene sólo de una decisión política a nivel provincial, ya sea por desesperación o esclarecimiento. De todos modos, los políticos provinciales en muchas áreas pueden ignorar el PDP y a la UEC, buscar otras fuentes de financiamiento, y burlarse de los manifestantes locales mientras llenan los bolsillos de sus aliados con fondos públicos. En segundo lugar, y de modo relacionado, el desempeño de varias UEPs es abiertamente espantoso. Esto revela de nuevo una debilidad en los poderes de la UEC, el PDP, y el Consejo, puesto que el financiamiento y la contratación de empleados de la UEP se realiza a nivel provincial, con toma de decisiones en esta área de parte de organismos superiores. Sólo cuando el desastre abierto golpea, el Ministerio del Interior y el BIRD/BID presionan de manera informal a la provincia para realizar cambios de personal. En tercer lugar, las demoras continuas en la formación y puesta en práctica de proyectos ocurren no sólo por falta de financiamiento provincial (léase compromiso), sino también porque las reglas no se adaptan con suficiente rapidez a situaciones nuevas; algunos proyectos se rechazan debido a disputas jurisdiccionales o porque no se ajustan con exactitud a los términos del programa, otros se demoran porque los problemas/métodos nuevos de licitación o contratación no se ajustan al manual del programa y por lo tanto deben ser enviados a Washington para una extensa revisión.

Estos tres problemas continúan socavando la credibilidad del PDP y la UEC y también la de cualquier movimiento hacia una remodelación del federalismo y los programas de desarrollo descentralizado en Argentina. Similar a la situación en Irlanda, la resolución parece provenir de la necesidad de formalizar y ahondar los mecanismos informales actuales de delegación y deliberación a nivel nacional y con las entidades de crédito multilaterales.

En primer lugar, sin una formalización de los poderes de toma de decisiones en el Consejo y legislación para la estructura UEC/Consejo que dirige el PDP y los otros

Presumiblemente, el BIRD y el BID han aprendido a supervisar mejor a la UEC a través de nuevos criterios de comparación de prácticas empresariales y sin sondear cada detalle. Al aprender a delegar más poderes en la UEC y el Consejo y a supervisar a estos actores de forma periódica a través de deliberaciones estructuradas entre ellos mismos, la UEC y el Consejo, el BIRD y el BID, mejorarán las capacidades de los actores argentinos de perfeccionar la gestión de experimentos institucionales y resolución de conflictos y, a su vez, permitirán a sus gerentes de tareas explorar nuevas iniciativas estratégicas. Esto no significa imponer estructuras organizativas a Argentina ni a otros países, sino más bien, evaluar las experiencias locales con políticas de desarrollo específicas e iniciar un marco que respaldaría su exploración. Si siguen esta senda, el BIRD y el BID podrían desarrollar una estructura de desarrollo de capacidades con supervisión que sería creíble, por ejemplo, para los financistas internacionales, y así liberar a los multilaterales del apoyo directo para los mismos viejos programas.

____, 2000, "Helping Others to Help Themselves: The Challenge of Autonomy-Compatible Development Assistance," World Bank Memo.

Fiszbein, Ariel y Pamela Lowden, 1998, "Working Together for a Change: Government, Business, and Civic Partnerships for Poverty Reduction in LAC", manuscrito del Banco Mundial, mayo.

Hayri, Aydin y Gerald A. Mc.Dermott, 1998, "The Network Properties of Corporate Governance and Industrial Restructuring: A Post-Socialist Lesson," *Industrial and Corporate Change*, No. 1.

Jones, Mark, Pablo Sanguinetti, y Mariano Tommasi, 1997, "Politics, Institutions, and Fiscal Performance in the Argentine Provinces," Universidad de Depto. de Economía, Documento de trabajo No. 16.

Mainwaring, Scott, 1999, *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press.

McDermott, Gerald A., 2001, *Embedded Politics: Industrial Networks and the State in Post-Communism*. Ann Arbor: Michigan University Press. Forthcoming.

Montinola, Gabriella, Yingyi Qian, y Barry R. Weingast, 1995, "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China," *World Politics*, 48: 50-81.

Mesquita Moreira, Mauricio, 1995, *Industrialization, Trade and Market Failures: The Role of Government Intervention in Brazil and South Korea*. New York: St. Martin's Press.

OECD, 1998, "Decentralización e infraestructura local en México: una nueva política pública para el desarrollo," *Perspectivas OCDE*.

Oi, Jean, 1992, "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State" *World Politics*, 45, pags. 99-126.

Oi, Jean, 1999, *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*. Berkeley: University of California Press.

Oi, Jean y Andrew Walder, eds., 1999, *Property Rights and Economic Reform in China*. Stanford: Stanford University Press.

Ostrom, Elinor, 1995, "Self-organization and Social Capital", *Industrial and Corporate Change*, 4(1), pags. 131-159.

Piore, Michael, 1995, *Beyond Individualism*. Cambridge: Harvard University Press.

Piore, Michael y Charles Sabel, 1984, *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*. New York: Basic Books.

Rodwin, Lloyd and Donald Schon, eds, 1994, *Rethinking the Development Experience*. Washington DC: The Brookings Institution and The Lincoln Institute of Land Policy.

Ruster, Jeff, 1999, "Private Financing for Community Infrastructure," mimeo, April 6.

Sabel, Charles, 1992, "Studied Trust: Building New Forms of Co-operation in a Volatile Economy," in Frank Pyke y Werner Sengenberger, eds., *Industrial Districts and Local Economic Regeneration*. Ginebra: Instituto de Estudios Laborales.

_____, 1993, "Constitutional Ordering in Historical Perspective", en Fritz Scharpf, ed., *Games in Hierarchies and Markets*. Westview Press.

_____, 1994, "Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development", en N. Smesler y R. Swedberg, eds., *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press.

_____, 1996, *Ireland: Local Partnerships and Social Innovation*. París: OECD.

Salamon, Lester M., ed., 1989, *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*. Washington, D.C. The Urban Institute Press.

Shuman, Michael, 1998, *Going Local: Creating self-reliant communities in a Global Age*. New York: The Free Press.

Tendler, Judith, 1997, *Good Government in the Tropics*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Tommasi, Mariano y Sebastián Saeigh, 1998, "Argentina's Federal Fiscal Institutions: A Case Study in the Transaction Cost Theory of Politics," documento de trabajo No. 7 de CEDI.

Walder, Andrew, 1992, "Local Bargaining Relationships and Urban Industrial Decision-Making in Post-Mao China." Lampton, eds., *Bureaucracy, Politics, and Decision-Making in Post-Mao China*. Berkeley: University California Press.

World Bank, 1998, "México: The Guadalajara Environmental Management Pilot", Informe No. 18071-ME, 8 de septiembre.

Cuadro 1. Tendencias en los Ingresos y Gastos Provinciales en Argentina 1991-1997
(en porcentaje de PBI)

Tipo de ingreso	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Ingresos ordinarios	8,19	9,62	9,59	9,45	9,34	9,39	9,52
Impuestos provinciales	2,59	3,25	3,41	3,42	3,27	3,27	3,21
Ingresos provinciales no impositivos	0,40	0,52	0,58	0,62	0,66	0,55	0,77
Transferencias nacionales (aportes)	5,20	5,85	5,61	5,42	5,42	5,57	5,55
Gastos corrientes	7,77	8,80	9,24	9,10	9,22	8,68	8,25
Gastos de capital	1,21	1,07	1,28	1,40	1,52	1,58	1,55
Superávit primario (déficit)	(1,34)	(0,65)	(1,30)	(1,34)	(1,61)	(0,20)	(0,11)
Superávit total (déficit)	(1,48)	(0,80)	(1,48)	(1,55)	(1,86)	(0,50)	(0,29)

Reproducido de: Dillinger, William y Webb Steven, 1999. "Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil." Banco Mundial, Washington D.C.

Fuente: Para 1991-94, Banco Mundial 1996c; para 1996-97, República de Argentina, *Informe económico regional*.

Anexo 1 **Instituciones Financieras Comunitarias (IFCs)**

Las Instituciones Financieras Comunitarias han surgido en los países subdesarrollados para brindar a las comunidades pobres los medios e incentivos necesarios para participar en forma directa y financiar parcialmente la construcción de obras públicas, por lo general obras de infraestructura local. Al igual que otros *partnerships*, responden a falencias corrientes en la acción del gobierno, mercado o asociaciones colectivas. Los programas de gobierno verticales tienden a introducir soluciones técnicas y sociales que tienen poco que ver con las necesidades locales y, por lo tanto, suelen proveer pocos incentivos para que los agentes locales participen, paguen y controlen la creación de nuevos servicios. Las entidades financieras tradicionales y los proveedores de servicios tienden a evitar los segmentos más carenciados de la población debido al riesgo crediticio que se suele asociar con los grupos de menores ingresos y por los costos de información y transacción asociados con numerosos deudores y proyectos pequeños. Además, debido a la falta de recursos y conocimientos, las comunidades más pobres sufren problemas de acción colectiva para organizarse en forma efectiva con el fin de identificar sus necesidades, tratar con las autoridades políticas, y controlar el uso y contribución de cada uno en los correspondientes servicios.

Las IFCs se han desarrollado de diferentes formas en Africa, América Latina y en el Sudeste Asiático. Han logrado superar los problemas mencionados con anterioridad a través de su inserción en la comunidad en dos modalidades. En primer lugar, a través de la involucración de las partes interesadas locales en todas las fases del ciclo del proyecto aumenta la posibilidad de cumplir el objetivo de asegurar que los proyectos satisfagan las necesidades de la comunidad local, lo cual incrementa la voluntad de pago de la comunidad, al igual que el interés a largo plazo y la participación en las operaciones y mantenimiento de tales activos. En segundo lugar, al proveer acceso rápido y conveniente a préstamos pequeños a corto plazo, estas instituciones se apoyan en formas no tradicionales de garantía, tales como responsabilidad conjunta entre los miembros de los grupos solidarios, y ofrecen incentivos adicionales para cancelación a término mediante la promesa permanente de acceso a préstamos mayores. Con frecuencia, asimismo, los oficiales de crédito de las IFCs han vivido o trabajado en las comunidades que atienden y, por lo tanto, están familiarizados y manejan con comodidad las realidades sociales y económicas de su base de clientes. Las IFCs suelen cobrar tasas de interés marcadamente superiores a las de los bancos comerciales locales (pero menores que las de los mercados informales) a fin de cubrir sus costos operativos y financieros, y presentan índices de cancelación a término del 95% o más. Además, cuentan con una base de decenas, incluso cientos, de miles de clientes de bajos ingresos.

La base emergente de IFCs *de orientación comercial* tiende a seguir tres modelos de préstamos.

Modelo Microemprendimiento: La IFC emite un préstamo de capital de trabajo o inversión a un proveedor de servicios de infraestructura de pequeña escala. Entonces, el microemprendimiento cobra el servicio provisto a sus usuarios. Los ingresos correspondientes se utilizan para pagar el crédito de la IFC. Este modelo se ha aplicado en Guatemala, Méjico, Kenya y Paraguay para servicios tales como agua, recolección de residuos, telefonía rural, distribución de gas y mantenimiento vial.

Modelo Grupo de Usuarios: Los grupos de usuarios reciben la asistencia de proveedores de asistencia técnica, con frecuencia las IFCs mismas, para diseñar, implementar, operar y mantener un proyecto de infraestructura comunitaria. Luego, la IFC otorga un préstamo para cubrir parte de la inversión del subproyecto (entre un 30 y un 70% del costo total), y los fondos restantes se aseguran mediante un subsidio del gobierno o de alguna entidad donante. En Guatemala, la ONG Génesis Empresarial y un banco comercial aplican este modelo para el desarrollo de la provisión de energía eléctrica y agua en zonas rurales.

Modelo Residencial Individual: Las familias con doble ingreso reciben *préstamos de consumidores* de la IFC. Entonces, la familia utiliza los fondos del préstamo para cubrir su participación en los costos de un activo de infraestructura, ya sea para uso privado o para utilización compartida en la comunidad. De la misma manera, los préstamos para mejoras en el hogar se otorgan con términos y condiciones comerciales para solventar los costos de conexión a los servicios, además de instalaciones sanitarias y de agua residenciales y la compra de terrenos con servicios básicos. Este modelo se ha aplicado en Indonesia, Bolivia y Méjico para una amplia gama de servicio de infraestructura social y económica.

Sin embargo, las IFCs enfrentan dos grandes barreras para sostener y generalizar sus funciones, lo cual, por su parte, requiere el apoyo creativo en términos financieros y organizacionales de los gobiernos y los donantes. Primero, la mayoría de las IFCs exitosas aplican normas de aseguración que no permiten que los pagos mensuales de los préstamos superen entre el 25 y el 30% del ingreso combinado familiar. Es posible que estas limitaciones eviten la financiación comunitaria total aún de obras de infraestructura de menor escala. Por lo tanto, se requiere e incluso se justifica un cierto nivel de subsidio, en especial dado que muchos de los servicios correspondientes a infraestructura son un bien común, que reportan beneficios para la comunidad en general.

Segundo, los métodos de préstamos, principios organizativos y servicios de las IFCs suelen contraponerse a los del sector bancario formal. Por ejemplo, las IFCs utilizan el análisis crediticio de flujos de caja, son altamente descentralizadas y, con frecuencia, intentan ofrecer asistencia en la creación de proyectos a las comunidades. Si se los combina

con temas de economía de escala, estos enfoques exigen sustanciales períodos de aprendizaje e implican altos costos para los bancos comerciales típicos.

Anexo 2 **Reformas en la provincia brasilera de Ceará¹**

En 1987, el recién electo gobernador reformista de Ceará, Tasso Jereissati, inició un conjunto de reformas que mejorarían de forma radical la salud fiscal y el crecimiento económico de esta pobre provincia brasilera para 1993. Un conjunto clave de reformas incluyó programas innovadores y descentralizadores para la prevención en la salud, adquisiciones públicas a productores del sector informal y un extenso programa de emergencia de obras públicas generador de empleo. Además de descentralizar operaciones e integrar más participantes del sector privado a los programas, el gobierno provincial utilizó dos métodos fundamentales para mejorar el *governance* de los programas.

En primer lugar, el gobierno provincial empleó su autoridad política y su poder financiero para quebrar el tradicional poder sobre la gestión de programas en manos de partes interesadas clientelísticas y a la vez, concedió poder a otros grupos locales menos poderosos. Por ejemplo, en el programa de prevención de la salud, se mantuvo inflexible en cuanto a la selección, capacitación, pago y socialización de agentes sociales locales que pusieron en práctica el programa. También, aunque las municipalidades tenían el poder de seleccionar enfermeras profesionales como supervisoras, el gobierno provincial definió los criterios de selección de forma tal de limitar el mecenazgo por parte de los alcaldes y de incluir a un conjunto más amplio de enfermeras para otras tareas. De ambas formas, el poder de los alcaldes no fue simplemente restringido sino reposicionado, puesto que los alcaldes fueron forzados a trabajar con conjuntos nuevos de actores facultados no bajo el control directo de las municipalidades. Otro ejemplo es en el programa de empleo en obras públicas para emergencias de sequías. Dichos programas constituían fuentes tradicionales de mecenazgo para los alcaldes existentes y los intereses terratenientes. Para quebrar este esquema, el gobierno primero trasladó la administración del programa del Departamento de Agricultura al Servicio de Extensión y Departamento de Acción Social, que adquirió prominencia al convertirse en un Departamento de nivel de gabinete con un director nuevo y activo. El gobierno luego autorizó la formación de Consejos locales de gestión de programas, que incluían no sólo a los antiguos actores (alcaldes e intereses terratenientes) sino también a grupos comunitarios menos poderosos, tales como iglesias y asociaciones cívicas. Para limitar la intimidación por parte de los antiguos actores, un agente social del Departamento de Acción Social presidía cada Consejo. Además, para compensar el relativo poder de recursos de los antiguos actores locales y minimizar batallas territoriales entre departamentos a nivel provincial, el gobierno provincial definió criterios de selección de proyectos para promover proyectos pequeños y de fácil supervisión. Dichos proyectos eliminaron la necesidad de recursos que sólo poseían los intereses terratenientes y los

¹ Esto deriva de Judith Tandler, 1997, *Good Government in the Tropics*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Departamentos provinciales clientelísticos y a la vez, otorgó a los grupos locales recién integrados una mayor oportunidad de participar.

En segundo lugar, el gobierno provincial definió las reglas de la gestión del programa para fomentar la supervisión participativa tanto de los proveedores de servicios como de los usuarios. Por ejemplo, los Consejos antes mencionados tenían que tomar decisiones juntos y coordinar sus responsabilidades separadas de manera continua. Por un lado, dichas reglas forzaban deliberaciones entre los miembros de los Consejos acerca de proyectos y métodos específicos y reveló una variedad de intereses por parte de los miembros que realinearon coaliciones locales y rompieron las viejas alianzas de mecenazgo. Por otro lado, las deliberaciones e interdependencias de partes múltiples para la puesta en práctica de los proyectos promovió una mayor información y divulgación de recursos. A su vez, los diferentes miembros podían supervisarse unos a otros con más eficiencia. También, el gobierno provincial utilizó campañas de publicidad extensas para informar a los ciudadanos locales de los nuevos programas, de su responsabilidad de hacer responsables a los proveedores y los alcaldes y de los canales para informar deficiencias y adelantos en sus distritos.

Estos dos métodos constituían la esencia de un programa de adquisiciones impulsado por la demanda que promovía integraciones regresivas sostenibles entre grandes consumidores (en este caso organismos de adquisiciones gubernamentales) y redes activas de las PYMES. El logro más celebrado fue la transformación del subdesarrollado distrito de Sao Jao do Aruaru (SJA). En el término de cinco años, SJA se convirtió en un centro de producción de herramientas agrícolas y mobiliario escolar, y convirtió cuatro simples aserraderos con tres empleados cada uno en una red cohesiva de 42 aserraderos sofisticados que empleaban en forma directa e indirecta a más de 1.000 personas.

El gobierno de Ceará quebró primero el dominio de grandes proveedores fuera de la provincia y de partes interesadas, como bancos grandes, en programas de las PYMES impulsados por la oferta al hacer que los departamentos de adquisiciones públicas, los Departamentos de Agricultura y Educación, buscaran proveedores de las PYMES con ayuda de dos tradicionales entidades de apoyo de las PYMES. Al mismo tiempo, en vez de utilizar los esquemas de créditos subsidiados de las PYMES y contratos de adquisiciones a largo plazo, los departamentos de adquisiciones hacían que las entidades de apoyo ofrecieran un adelanto del 50% en cada contrato con un proveedor para un pedido particular, con el pago total basado en la satisfacción del cliente (criterios de calidad, plazo de entrega, y precio). Con esto, el gobierno no sólo proveía capital inicial barato a las compañías que de otro modo no recibirían, sino que también les ofrecía una base de clientes confiables si las compañías satisfacían los criterios de adquisiciones. Este relativamente simple generaba pedidos más grandes y más complicados. Es más, las entidades de apoyo no realizaban contratos con PYMES individuales sino que buscaban

asociaciones de PYMES existentes y colaboraban en la formación de asociaciones de proveedores potenciales situados en un lugar. Con el tiempo, estas asociaciones se convirtieron en un grupo político organizado que podía presionar al gobierno para expandir el programa y facilitar el desarrollo de bancos nuevos y recursos de capacitación y combatir el poder de grandes proveedores tradicionales interesados en reconcentrar su mecenazgo.

El siguiente factor de éxito crucial fue el desarrollo por parte del gobierno de un sistema de supervisión colectivo de múltiples niveles que fusionaba el intercambio de información, el riesgo compartido y el aprendizaje. En primer lugar, el gobierno separaba los clientes de los proveedores a través del uso de contratos basados en el desempeño. Los departamentos de adquisiciones realizaban contratos con las entidades de apoyo de las PYMES para proveer bienes y servicios y proporcionar asistencia técnica a las PYMES. Las entidades de apoyo recibían una comisión del 5% en cada contrato, cuya entrada se convertía en una fuente de fondos creciente para las entidades. A su vez, las entidades realizaban contratos con asociaciones de PYMES, las cuales se hacían responsables de encontrar al miembro pertinente para manufacturar el producto y satisfacer los términos del contrato. Cada conocimiento más detallado que el superior de los proveedores y operaciones adecuados, y esto simplificaba las tareas de supervisión. Cada superior tenía derecho de seleccionar, recompensar y penalizar al subordinado y todos poseían incentivos de participación en los ingresos.

En segundo lugar, la esencia y estructura de las reglas contractuales promovían el intercambio de información colectivo, el desarrollo de recursos y la resolución de problemas. Por ejemplo, las entidades de apoyo ideaban garantías de productos con los productores, lo cual, combinado con la naturaleza colectiva de los contratos, a su vez, forzaba a los miembros de las asociaciones de las PYMES a aprender a mejorar los regímenes de subcontratación, divulgación de información y procesos responsabilidades contractuales y los incentivos financieros forzaban a las entidades de apoyo a trasladar la capacitación y la resolución de conflictos colaborativa directamente a nivel de la compañía. El resultado era que los actores a supervisaban con más atención y se convertían en interlocutores efectivos entre su subordinado y superior en la resolución de conflictos, revisiones de los criterios de cumplimiento, expansión de grupos de productos e identificac apoyo.

Anexo 3

Programa Piloto de gestión ambiental de Guadalajara

En 1996, once grandes compañías (nacionales y multinacionales) en Guadalajara, Méjico, firmaron un acuerdo voluntario de dos años con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca de Méjico para asesorar a pequeños proveedores en la puesta en práctica de sistemas de gestión ambiental (EMSs). Cada compañía invitó de dos a tres pequeños proveedores a participar en el Piloto. Las grandes compañías y el Banco Mundial proporcionaron financiamiento a las PYMES para respaldar la capacitación y ejecución de los EMSs, lo cual fue provisto por un equipo de asesores: de dos universidades locales y una compañía consultora ambiental extranjera. El objetivo era poner en práctica el modelo de EMS ISO 14001 para las PYMES y evaluar el nivel de aplicación del modelo así como el sostenimiento y replicación de la *partnership* del Piloto.

Desde fines de 1998, el Piloto ha sido bastante exitoso; casi todas las PYMES participantes han realizado importantes progresos en la ejecución del ISO 14001 sin modificaciones, en la reducción de agentes contaminantes, y en su capacidad para utilizar sistemas de gestión generales. Asimismo, el gobierno nacional ha utilizado esta experiencia para desarrollar la esencia y los métodos de puesta en práctica de una nueva legislación de

Al parecer, hubo cuatro factores de éxito fundamentales. En primer lugar, la mayoría de las PYMES indicaron que la invitación de la Compañía Mentora, en vez de simplemente del gobierno o la universidad, constituyó una fuente vital de motivación y cooperación. Si bien el sentido de “propiedad” del Piloto era importante para todas las compañías, la presencia de una compañía grande “guía” resultó importante. En segundo lugar, el empleo de la red de asesoría proporcionó recursos de otro modo inaccesibles a las PYMES y a muchas grandes compañías, un sistema de respuesta rápida a condiciones locales y empresariales, y un grupo diverso de expertos que podían servirse de su amplia gama de capacidades y conocimientos mutuos. En tercer lugar, si bien fueron invitados principalmente como observadores a las sesiones del Piloto, los representantes de las autoridades ambientales locales y nacionales no sólo elevaron el perfil de la iniciativa para los directores sino que también involucraron a los directores de manera directa en el aprendizaje de los beneficios y las desventajas de diferentes normas y medidas de cumplimiento.

En cuarto lugar, más allá de la capacitación en cuestiones técnicas, la utilización de pautas de competencia comparativa y el progreso de revisión colectiva iterativa promovieron dos desarrollos básicos. Por un lado, los participantes en todos los niveles adquirieron un doble sentido de poder y colaboración que incrementó aún más el

intercambio de información y la motivación de gestión para lograr los próximos hitos. Por otro lado, el empleo de métodos de comparaciones de prácticas empresariales para supervisar acciones y ayudar a los actores a aprender a través de comparaciones temporales y cruzadas puso en conocimiento de los directores marcos de sistemas de gestión que podían ser aplicados a otras áreas comerciales.

En resumen, además de facilitar cambios tanto en los EMS como en los métodos de gestión, el Piloto ha desarrollado capacidades potenciales a largo plazo para los EMS y asistencia de gestión en Guadalajara a través de la construcción de una red viable y un

Para mayor información, véase: “México: The Guadalajara Environmental Management Pilot”, informe del Banco Mundial No. 18071-ME.

Anexo 4 ***Partnerships en Irlanda***¹

Desde 1991, el gobierno irlandés y el Fondo Estructural EU han patrocinado 38 *partnerships* con base en el área (inicialmente 12) para idear y experimentar con programas para combatir el desempleo y el bajo empleo. El desarrollo de las *partnerships* constituyó una respuesta tanto de los actores locales en su pesimismo con respecto a la eficacia de los organismos gubernamentales existentes y del gobierno central para desarrollar medidas alternativas para políticas económicas y sociales sin amenazar los beneficios ya obtenidos en la reforma fiscal y en la apertura de la economía irlandesa al comercio y la inversión internacionales. Pese al dramático crecimiento en el PBI y en el sector MNC desde fines de la década de 1980, el desempleo se mantenía alto y las compañías irlandesas nativas no lograban realizar ganancias substanciales en productividad. Además de su agenda social, el programa de *partnership* comenzó a abordar los problemas de la falta de vinculación regresiva durable de los MNCs en la economía local y de la necesidad de encauzar a los desempleados hacia oportunidades de trabajo estables de grupos de trabajo capacitados y flexibles, la unidad clave en las organizaciones comerciales flexibles y competitivas.

Desde el punto de vista legal, las *partnerships* son corporaciones independientes bajo la ley de sociedades irlandesa. Sus Consejos incluyen representantes de intereses comunitarios locales, incluidos los desempleados, de organizaciones de asociados sociales nacionales de trabajo y actividades comerciales, y de administraciones de bienestar social nacional, capacitación, o desarrollo económico. A través de esta estructura, las *partnerships* no sólo poseen autoridad de facto sobre una proporción significativa de actividades locales y gastos de entidades nacionales principales sino que también pueden proveer servicios y crear instituciones no contempladas por los organismos estatutarios. Las revisiones de la OCDE y la EU de las *partnerships* han sido en gran parte positivas. Por ejemplo, las *partnerships* urbanas han desarrollado técnicas innovadoras para la reconversión y colocación de desempleados a largo plazo y para la creac autosostenidas que proporcionen tanto capacitación como empleo para aquellos sin trabajo. También han establecido programas nuevos para ayudar a desertores escolares tempranos y madres solteras y para alentar el establecimiento de políticas comunitarias y la administración de urbanizaciones por parte de sus inquilinos.

Un ejemplo digno de mención de asistencia a las PYMES es el programa Plato de la Tallaght Partnership en un suburbio de Dublín. Plato, ideado sobre un modelo es una red de capacitación comercial en la que gerentes y dueños de pequeños negocios aprenden unos de otros y de gerentes de compañías más grandes, quienes se desempeñan

¹ Esto recurre en gran medida a Charles Sabel, 1996, *Ireland: Local Partnerships and Social Innovation*. París: OCDE.

como facilitadores de grupos de trabajo pequeños. A partir de 1996, la red de compañías locales pequeñas y 10 compañías “progenitoras” grandes, incluidas ABB, Gallahers, Hallmark Cards, Hewlett Packard, Hoechst, Irish Biscuits, y Johnson & Johnson. El personal de Plato entrevista y selecciona PYMES posibles sobre la base del deseo de estas últimas de expandirse, alcanzar nuevos mercados, comercializar nuevos productos, y sobre todo, competir en forma directa o indirecta en los mercados de exportación. Plato luego agrupa compañías con dimensiones o sectores similares para asegurar que las cuestiones debatidas sean de interés general.

Las redes Plato ayudan a las PYMES y a las compañías progenitoras en dos formas esenciales. En primer lugar, su aprendizaje colectivo ha incrementado la habilidad de las PYMES para incorporar nuevos métodos de producción y la capacidad de las compañías grandes de encontrar socios proveedores nuevos. En segundo lugar, si bien Plato no está equipado para proporcionar capacitación para las PYMES en áreas como ISO 9000, la *partnership* provee un marco en el cual las compañías miembros pueden obtener servicios de capacitación a través de organismos estatutarios y también comprar servicios de asesoría en forma colectiva para obtener mejores términos. Un estudio independiente reciente de Plato reveló mejoras notables en la operación, comercialización y gestión financiera de las PYMES miembros. Asimismo, las compañías miembros exhibieron un incremento promedio en la facturación del 19% y del 24% en crecimiento de empleo. Este éxito llevó a que el modelo Plato fuera adaptado en forma reciente para amoldarlo a contextos particulares. Por ejemplo, en la South Kerry Partnership rural, la falta de grandes compañías y de una base industrial ha forzado al modelo a concentrarse en el desarrollo de una red de compañías incipientes en actividades complementarias que se asesoran unas a otras a través de la *partnership*. En Dundalk, una de las seis áreas más despojadas de Irlanda, los grupos de proyectos están compuestos de empresarios nuevos asesorados por gerentes de PYMES existentes dentro de un centro creado por la *partnership*. Un producto reciente de la *partnership* es Eros Ltd., una compañía que surgió del cierre de una planta filial de una compañía de ropa británica. La *partnership* ayudó a un ex gerente con servicios consultores y administrativos a utilizar personal experimentado en la producción de partidas cortas de prendas de calidad en distintos materiales según especificaciones de clientes y a convertir a Eros Ltd. en una exportadora de ropa de natación y lencería.

La Dundalk Employment Partnership también ha combinado este enfoque de red de asesoría con la reconversión de los desempleados a largo plazo. Por ejemplo, en estrecha colaboración con la Guinness Company, creó Paksort, una compañía que emplea y capacita a un número creciente de desempleados a largo plazo para recolectar y clasificar botellas para la planta envasadora de Guinness. Después de que la *partnership* contrató un gerente con amplia experiencia en la especialidad, trabajó con Guinness para diseñar la línea de producción, definir los criterios de calidad exigentes, y poner en marcha la operación. Con esto, Dundalk acumuló dos beneficios. En primer lugar, los empleados

aprendieron a trabajar en un equipo con criterios de calidad elevados. En segundo lugar, dado que su consejo está compuesto de miembros del Consejo de la *partnership* así como de asesores comerciales externos, Paksort ayuda a la *partnership* a identificar nuevas maneras de hacer crecer a la compañía y desarrollar programas de desempleo. Por ejemplo, la *partnership* creó un programa que ayuda a personas desempleadas a crear sus propios negocios sin dejar de recibir subsidios de desempleo, los cuales son reducidos en forma gradual con cada año que pasa. Este modo innovador de utilizar subsidios de desempleo como capital simiente parcial funciona porque la *partnership* y no el Departamento de Bienestar Social determina la elegibilidad y, con esto, permite al programa utilizar los conocimientos locales y la experiencia en coordinación de las *partnerships*.

Otra variante de la combinación de compañía asesora con reconversión y colocación de desempleados a largo plazo es Speedpak, una compañía creada por Northside Partnership de Dublín. Con el objetivo de demostrar a las compañías en la región que los residentes locales son empleados meritorios, Speedpak contrata y recapacita a algunos de los desempleados de condiciones sociales más bajas y luego los coloca en compañías regionales. La *partnership* ayudó a crear Speedpak en dos formas claves. En primer lugar, contrató un asesor de larga experiencia en la industria del envasado y el procesamiento de alimentos para identificar un ramo de negocio que pudiera ofrecer a gente con poca experiencia laboral habilidades para incrementar sus posibilidades de empleo a largo plazo en otro sitio. El consultor descubrió que, por sobre todo, las compañías valoraban a la gente que podía trabajar en equipos para resolver problemas como el montaje y la organización del trabajo. Dadas las limitaciones del capital de iniciación de la *partnership*, el consultor se concentró luego en segmentos particulares cuyos procesos de producción exigieran tales habilidades pero utilizaran tecnología sencilla. A su vez, Speedpak, se concentró en el envasado y el submontaje contratados a corto plazo. En segundo lugar, los miembros de la *partnership* emplearon sus contactos y conocimientos combinados para desarrollar una base de clientes inicial para Speedpak, tales como fabricantes de juguetes y limpiadores de viviendas. Speedpak, con un empleo promedio de 30 personas, ha sido tan exitosa en la colocación de sus empleados en otros trabajos que recluta alrededor de 30 personas nuevas cada seis meses.

Anexo 5
**Centros de Tecnología Fabril del National Institute of Standards and
Technology (EEUU)**

En 1987, el National Institute of Standards and Technology (NIST) del Departamento de Comercio de los Estados Unidos lanzó una política de tecnología orientada a la difusión al establecer la Manufacturing Extensión Partnership que coordina los Manufacturing Technology Centers (MTCs) (Centros de Tecnología Fabril) . Esta política marcó un cambio de la concentración de la inversión pública en Investigación y Desarrollo básicos hacia la ayuda a las compañías, notablemente las PYMES, a adoptar o emplear con eficiencia tecnologías de mejores prácticas y prácticas. El programa ha crecido de 36 a 66 centros en todos los cincuenta estados, el Distrito de Columbia, y Puerto Rico y ha asistido a más de 62.000 compañías para 1999. Cada centro posee varias oficinas locales regionales. Los centros son financiados en gran parte por dinero estatal y federal, con los 36 iniciales formados por una amalgama y reconfiguración de organizaciones estatales y locales previamente independientes.

Las oficinas locales regionales proveen servicios. Suelen estar ubicadas en escuelas técnicas locales y constituidas como corporaciones separadas sin fines de lucro, cada una responsable ante una junta local de directores con poder substancial para perpetuarse a sí misma por cooptación. Las sedes centrales de cada MTC pueden definir el comportamiento de las oficinas locales a través del poder para designar directores regionales, revisar la composición de las juntas regionales y, en especial, establecer sistemas de incentivos que determinen los fondos disponibles para cada oficina local y la remuneración de cada agente local. El NIST, a su vez, moldea a los MTCs a través del poder de aprobar la composición de las juntas de los centros, el poder de desaprobado sus recomendaciones para los directores ejecutivos, y el poder de retener o reencauzar fondos designados a ellos. Los MTCs mantienen a través de contribuciones anuales un Foro de Modernización que coordina intercambios de experimentos entre ellos y representa sus intereses conjuntos ante el NIST, ante organizaciones que persiguen fines similares o complementarios, y ante el Congreso y los organismos administrativos. Los estados cofinancian los MTCs residentes equiparando ciertos fondos gubernamentales federales, y están representados en sus juntas gobernantes, pero suelen supervisar las operaciones de forma esporádica excepto en períodos de reorganización en tiempos de dificultades financieras

La evolución de los servicios que prestan las oficinas locales en conjunto con instituciones educativas locales y consultores privados se ha convertido en un dilema en el *governance* efectivo de la *partnership*. En primer lugar, los MTCs y las oficinas locales se han concentrado en forma creciente en ayudar a las PYMES a aprender a adoptar nuevas tecnologías y a organizarse a sí mismas de un modo descentralizador y colaborativo para

acelerar su innovación de productos y procesos. Esto ha adoptado distintas formas; por lo general, ha implicado que un grupo o red de PYMES y tal vez de algunas grandes compañías se convierta en la unidad de operación para: concentrarse en un sector o proceso técnico común, crear redes de autoayuda entre competidores, coordinar el desarrollo de proveedores y los procesos de certificación de grandes com importantes de las PYMES en una industria o sector particular, y programas de capacitación basados en consorcios (antes que en compañías específicas). Al agrupar compañías juntas de distintos modos, los MTCs intentan combinar el aprendizaje con la competencia: el aprendizaje experimental se está acelerando al servirse del conocimiento y experiencia unos de otros, a través del asesoramiento a grandes compañías, y los vínculos de los MTCs con otros éxitos y fracasos regionales y nacionales; al mismo tiempo, al facilitar la divulgación de información detallada acerca de los participantes, los MTCs revelan qué compañías están avanzando y por qué.

En segundo lugar, las deliberaciones iterativas y disciplinadas dentro de los diversos grupos, a su vez, ayudan a las organizaciones externas conectadas de forma directa e indirecta con los MTCs a mejorar sus relaciones comerciales y de servicios con las PYMES. Por un lado, las PYMES poseen un vehículo vía los MTCs a través de los cuales pueden demostrar sus capacidades potenciales a las compañías grandes y las instituciones financieras. El riesgo de convertirse en un socio de o financista de estas PYMES puede ser entonces reducido no simplemente a través del desarrollo de relaciones y la obtenc más información, sino también a través de la creación de nuevas formas de evaluar a las PYMES. Por otro lado, las escuelas de orientación vocacional y técnicas colaboradoras, los institutos de investigación aplicada, y los gremios han aprendido a incrementar sus propios programas al hacer que los miembros o estudiantes trabajen con las firmas locales y participantes en proyectos particulares, ya sea en la reorganización de la producción o el desarrollo de mecanismos nuevos de selección de proyectos.

El poder de los MTCs ha residido en facilitar la cooperación entre los diversos actores públicos y privados para que puedan entender sus necesidades y capacidades mutuas y así, utilizar el conocimiento y los recursos colectivos para crear formas de organización e innovación de otro modo impensadas. Este proceso fluido y descentralizado, sin embargo, crea serios obstáculos para que las unidades super-verticales de la *partnership* supervisen y coordinen a sus subordinados. Los estudios han demostrado que los métodos convencionales de comparación y evaluación, tales como los indicadores financieros, de empleo y productividad, suelen fallar porque el rendimiento de los MTCs y los centros no sólo es contextual sino también de un valor desconocido y a menudo no cuantificable. Para trascender este obstáculo, la *partnership* y los MTCs han comenzado a aprender de sus colaboradores y estudiantes, en particular de grandes compañías y financistas involucrados en negocios turbulentos y altamente innovadores, a desarrollar criterios de competencia comparativa y mecanismos de *governance* discursivos que se centran en resultados de

procesos. Este enfoque, como se sugirió anteriormente, no era del todo ajeno a las oficinas locales y los MTCs, dado que sus principales actividades han sido ayudar a las PYMES a dominar las disciplinas de gestión y organización para mejoras continuas a través del uso de criterios discursivos (tales como el marco ISO 9000), tanto para certificar a las PYMES para participar en proyectos conjuntos y/o proyectos con terceras partes y para ayudar a las PYMES a aprender a aplicar las mejores prácticas en los proyectos reales. En ambas áreas, los MTCs estaban evaluando y asistiendo a las PYMES a través de una combinación de comparación disciplinada de alternativas: una comparación de los medios y consecuencias de actividades de pre-registro y gestión de proyectos de diferentes centros unos con otros y con aquellos de organizaciones externas, en caso de estar disponibles, como los departamentos de compras de grandes compañías. La *partnership* ha intentado incorporar tales métodos a un método institucional de evaluación de los MTCs.

Primero, los puntos de referencia comparativos múltiples pueden ser generados distinguiendo los diferentes tipos de entornos y las distintas clases de estrategias para abordarlos, y a la vez, discerniendo las similitudes genéricas en algunos de los servicios básicos provistos por los centros. Segundo, se crean dos comparaciones: una acerca de los elementos particulares del programa de los centros (es decir, los tipos y organización de ciertos proyectos); y la otra, acerca de la arquitectura de los centros como un totalidad (es decir, selección de clientes, habilidad para cooperar con otra organización que persiga fines similares). Cualquier centro puede ser entonces comparado con un centro similar con respecto a la conveniencia de su estrategia y el desempeño de sus proveedores de servicios. Tercero, la estructura institucional para iniciar y desarrollar dicho sistema de comparaciones emerge a través de la vinculación de la representación con la definición de elementos del programa y la métrica de comparación. Cada oficina local crea un grupo de evaluación compuesto de agentes locales, gerentes y representantes de usuarios de las PYMES. Los delegados de este grupo se reúnen luego en cada MTC con delegados de otros grupos de oficinas locales, representantes de la sede central y partes interesadas a nivel de los MTC (tales como el gobierno estatal, e instituciones educativas) para llegar a una reinterpretación común de sus experiencias a través de una revisión recíproca. A continuación, los delegados de estas comisiones se unen a un consejo nacional de evaluación del programa con representantes del NIST y entidades relacionadas para convenir en un protocolo común para la recolección de datos y un análisis de estudio detallado. Los resultados del estudio se utilizan después para encuadrar la discusión del rendimiento de las oficinas locales regionales, los MTCs, y la totalidad del sistema.

Los participantes obtienen dos beneficios principales. Por un lado, el consejo nacional no micro-dirige la evaluación de las oficinas locales sino que crea un conjunto de criterios y los MTCs deberían guiar y supervisar sus respectivas oficinas locales y de cómo el consejo nacional debería evaluar a los MTCs. Por otro lado, se

producen dos niveles de aprendizaje y coordinación. Las comparaciones estructuradas ayudan a los organismos super-verticales a utilizar sus ventajas de información para que los subordinados aprendan de los fracasos y éxitos de los demás, e, idealmente, a coordinar a los subordinados para que se comuniquen unos con otros en forma directa. Asimismo, la estructura de *governance* participativa combinada con la revisión recíproca permite a los MTCs, por ejemplo, identificar revisiones necesarias tanto en los criterios de evaluación como en las prioridades del programa.

Para más información sobre los MTCs y el NIST, v

<http://www.mep.nist.gov/>

Charles Sabel, "A Measure of Federalism: Assessing Manufacturing Technology Centers". En *Research Policy*, Volumen 25 (1996), pags. 281-307.

Maryellen R. Kelley y Arora Ashish, "The Role of Institution-Building in US Industrial Modernization Programs", *Research Policy* (25)2 (1996), pags. 265-279.

de competencia entre las provincias. Hay tres reglas generales establecidas por las entidades multilaterales que rigen el fondo. En primer lugar, las provincias deben ofrecer una participación de su recaudación tributaria de la coparticipación como garantía al fondo general de préstamos, co-financiar (50%) cualquier proyecto de obra pública y financiar y dotar de personal a las UEPs. En segundo lugar, para que una provincia participante tenga acceso a los préstamos para proyectos de obras públicas (nuevos o en proceso), debe satisfacer dos criterios estrictos: un superávit fiscal de la balanza de pagos por cuenta corriente y un nivel de servicio de la deuda que sea inferior al 15% de los ingresos ordinarios, lo cual es revelado formalmente a la UEC por la provincia en sus Planes Financieros de Inversiones y Acciones (PAFIs). Si una provincia no logra cumplir estos dos criterios, debe trabajar con la UEC para desarrollar y ejecutar un plan financiero nuevo (que incluya refinanciamiento de la deuda, una mejoría de la recaudación tributaria local, reestructuración de gastos, etc.) antes de obtener acceso a los préstamos para obras públicas. En tercer lugar, los proyectos de obras públicas deben adaptarse a ciertas , hospitales, higiene pública, infraestructura, etc.) que mejoren la capacidad de las provincias para asumir los programas que están siendo descentralizados hacia ellas desde el gobierno nacional y seguir ciertas pautas de contabilidad, gestión financiera, licitación y contratación.

La UEC, financiada principalmente por un pequeño porcentaje de los préstamos, actúa como un agente de instituciones de crédito multilaterales así como de supervisora y proveedora de servicios tanto para el gobierno nacional como para el provincial. Primero, la UEC es responsable de supervisar el desempeño fiscal y los proyectos de las provincias a través de los PAFIs y de presentar recomendaciones al Comité de Acreedores (véase más

adelante) sobre la aprobación o rechazo de PAFIs y proyectos. Todos los proyectos son impulsados por la demanda y ejecutados por las provincias, y la UEC supervisa si satisfacen las pautas antes delineadas. Segundo, con su personal (actualmente de alrededor de 100 personas) de expertos provinciales y expertos funcionales/técnicos (contabilidad, contratación, arquitectos, ingenieros), la UEC provee asistencia técnica gratis a las provincias. La línea entre supervisión y asistencia suele desdibujarse. Por ejemplo, cuando una provincia no logra satisfacer los criterios fiscales antes mencionados, la UEC asiste a la provincia en la reorganización de sus finanzas y la identificación de soluciones para, por ejemplo, mejorar la base de rentas públicas, y por lo tanto, colabora en el desarrollo y la un PAFI nuevo. Tercero, la UEC organiza y co-financia (con las provincias) programas de capacitación para gerentes de las UEPs y, de tanto en tanto, de funcionarios públicos importantes de las administraciones provinciales. Adviértase que mientras que la UEC está en contacto frecuente con las administraciones provinciales (en particular los Ministerios de Economía/Finanzas), su contacto principal es con las UEPs, las cuales ayudan a sus respectivos gobiernos provinciales a preparar y presentar los PAFIs y los proyectos de préstamos.

Las claves de la UEC para facilitar el aprendizaje entre las provincias, mejorar sus métodos de supervisión y asistencia técnica y actuar como un interlocutor eficiente entre las provincias, las entidades de crédito multilaterales y el gobierno nacional han residido en las innovaciones en las estructuras de *governance* y la incorporación de comparaciones de prácticas empresariales.

Como puede verse en la Figura 2, el organismo directivo supremo en Argentina para el programa es el Consejo Consultor Ad Honorem, constituido por el Foro de Ministros de Economía y Finanzas de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), así como por el Secretario de Asistencia Financiera a las Provincias (del Ministerio Federal del Interior) y el Coordinador Ejecutivo de la UEC. Este Consejo fue fortalecido para aprovechar la participación de las provincias en la gestión de los programas y con esto, su disposición a compartir información unas con otras y con el gobierno nacional acerca de sus necesidades y capacidades. Desde mediados de la década de 1996, el Consejo se reúne mensualmente y realiza tres tareas importantes. En primer lugar, elige cada año 3 miembros al Comité de Acreedores, a quienes se suman el Secretario de Asistencia Financiera a las Provincias (Presidente del Comité) y el Coordinador Ejecutivo de la UEC. Se han utilizado reglas de elección informales para acrecentar la representación y cooperación entre los diferentes participantes. Los tres ministros electos deben provenir de las partidos gobernante nacional y de la oposición (principalmente dos) y de provincias grandes y pequeñas. El Comité de Acreedores es responsable de aprobar los PAFIs y de supervisar la aprobación/rechazo de préstamos para proyectos de obras públicas (del Fondo central), lo cual es realizado en gran parte por las UEPs, la UEC, y el BIRD/BID. El Comité luego informa sobre estas cuestiones al Consejo. Segundo, el Consejo supervisa el trabajo del

Comité de Acreedores y la UEC, utilizando mayormente información obtenida de estos dos organismos y de sus respectivas UEPs, que, como se recuerda, son empleados de las provincias. Tercero, el Consejo tiene el poder de criticar el comportamiento de otros miembros, requerir la remoción de ciertos directores de la UEC (aunque no lo ha hecho), y responsabilizar a la UEC de negociar con el BIRD y el BID sobre los cambios o agregados en los contratos de préstamos o en las reglas que guían los proyectos de obras públicas.

El BIRD y el BID poseen tres poderes principales. En primer lugar, sus funcionarios de crédito y gerentes de tareas revisan y pueden vetar proyectos y cambios de reglas (como en procedimientos de licitación) que no se ajusten a las definiciones exactas especificadas en los contratos del programa de préstamos y en las directrices de proyectos. En segundo lugar, aprueban todos los PAFIs y el 20%-50% de los proyectos, según el tipo y dimensión del proyecto.¹ En tercer lugar, realizan revisiones del programa in situ periódicas, al menos con la UEC, el Consejo, y las propias provincias, para potencialmente exigir cambios en la gestión y el personal de la UEC y las UEPs.

Las principales actividades directivas de la UEC eran supervisar a priori y a posteriori el desarrollo financiero de las provincias y también dar su aprobación/rechazo a todos los PAFIs y al 20%-100% de todos los proyectos, según el tipo y dimensión del proyecto (y por lo tanto, del desempeño de las respectivas UEPs). En el PDP II, (después de 1995), la UEC se volvió más significativo al obtener los principales poderes de aprobación para virtualmente todos los proyectos.² La UEC debe rendir cuentas en forma regular al Comité de Acreedores, el Consejo y el BIRD/BID sobre los progresos y problemas dentro de estas áreas. Con esto, la UEC puede realizar recomendaciones a estos organismos acerca de medidas para mejorar el acatamiento del programa por parte de las provincias y sobre la gestión de las UEPs, así como proponer iniciativas nuevas para aspectos esenciales y organizativos de proyectos.

Así como las reglas participativas del Consejo han acrecentado las deliberaciones disciplinadas entre los actores nacionales, provinciales e internacionales, la discreción

¹ En el PDP I, había cinco clasificaciones de proyectos, dentro de los cuales los bancos revisan un muestreo de: Mantenimiento (20%), Rehabilitación (20%), Terminación de las obras (50%), Nuevas inversiones (30%), y Asistencia técnica, capacitación y desarrollo institucional (>U\$500.000). La UEC revisa todos los PAFIs, todos los proyectos > U\$ 1 millón (>U\$ 3 millones para Nuevas inversiones), y todos los proyectos para Terminación de obras y Asistencia Técnica, capacitación y desarrollo institucional. Las UEPs revisan todos los proyectos por debajo de U\$ 1 millón (y aquellos para Asistencia técnica, capacitación y desarrollo institucional de hasta U\$ 3 millones). En el PDP II, la UEC fue fortalecida en forma significativa puesto que tenía poder de aprobación para todos los proyectos, mientras que los bancos aprobaban sólo aquellos que excedían los U\$10 millones y un tercio de los proyectos para Asistencia técnica, capacitación y desarrollo institucional que excedieran U\$ 1 millón (Manuales del Programa para PDP I y II).

² Véase *ibid.*

acrecentada de y el uso de comparaciones de prácticas empresariales por parte de la UEC han mejorado los métodos y el rol de interlocutor de la UEC entre estos actores. Con la adopción de modernos métodos de comparación de prácticas empresariales, la UEC realiza comparaciones periódicas y estructuradas a lo largo del tiempo y entre provincias. En el proceso, la UEC aprende a mejorar su propio proyecto, los procedimientos de evaluación de los PAFIs y la asistencia técnica, y también ayuda a las provincias a aprender unas de otras y a adoptar estrategias de prevención. Con la demostración de su habilidad para supervisar y asistir a las provincias, la UEC ha adquirido un capital de reputación frente a los acreedores privados (es decir, en la mediación por las provincias para nuevos proyectos fuera del programa) y al BIRD/BID (es decir, en la presentación de propuestas de cambios en los criterios de proyectos y las reglas de supervisión, así como nuevos programas a nivel de las provincias).

Figura 1

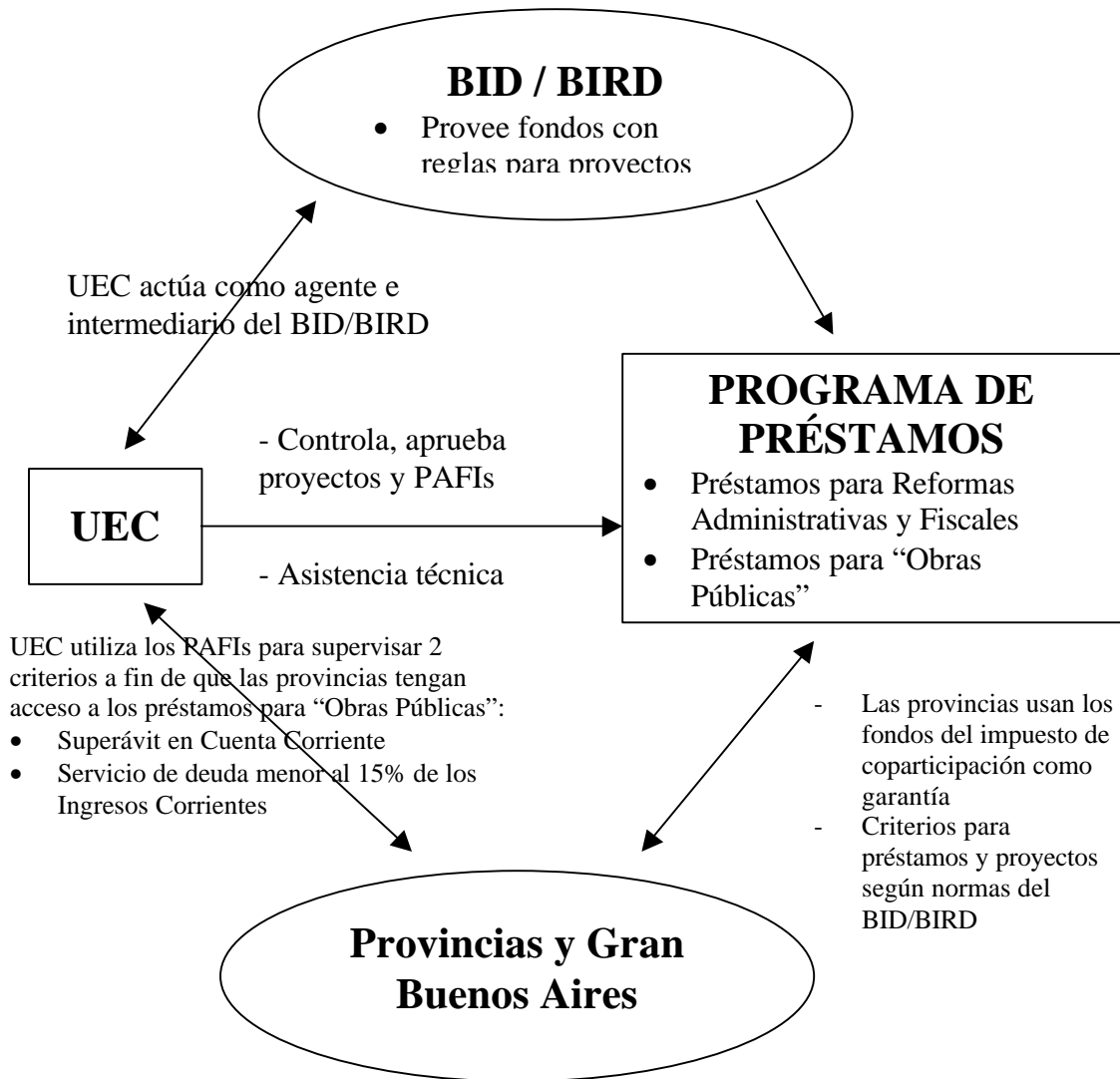


Figura 2

