

INTRODUCCIÓN

Uno de los principales consensos a los que se arribó a fines del siglo XX es que los obstáculos al desarrollo son más de orden administrativo que económico. Actualmente, crece además la conciencia de que tanto la viabilidad como la sustentabilidad de las reformas económicas emprendidas recientemente en la mayoría de los países, están supeditadas a las capacidades de los Estados para emprender reformas administrativas que reconstruyan sus aparatos de gestión en función del nuevo perfil estatal.

La oportunidad para enfrentar este desafío está dada por la revolución gerencial que acontece desde la década de los 80 en las administraciones públicas de los países desarrollados y que comienza a extenderse a América Latina. Sin embargo, el modelo de administración pública prescrito pudiera estar adoleciendo de dos tipos de dificultades. Una, que no considera las especificidades del contexto latinoamericano. Otra, que se orienta centralmente a proponer transformaciones que están básicamente dirigidas al núcleo prestacional del aparato del Estado.

El primer tipo de dificultad se torna más evidente cuando se tiene en consideración que el propio fracaso de los esfuerzos previos de reforma administrativa en América Latina estuvo en gran medida asociado a la abstracción de las condicionantes socio-políticas y económicas y, en definitiva, a la omisión de las constricciones institucionales impuestas sobre los modos de organización y gestión del aparato del Estado.

El segundo tipo de dificultad reseñado cobra, a su vez, especial fuerza si se tiene en consideración que los nuevos roles asignados al Estado suponen centralmente fortalecer sus funciones de formulación y administración de políticas, así como de regulación, pero con base en modelos de organización y gestión que consideren las nuevas variables en juego, tales como el incremento de la complejidad asociado a la diversificación de los actores comprometidos en el ejercicio de tareas públicas, la incertidumbre producto de la introducción de fuerzas supra y subnacionales, y los requerimientos de democratización para asegurar la gobernabilidad.

Teniendo en cuenta ambos tipos de problemas, el CLAD, con el apoyo del BID, se propuso impulsar un proyecto de investigación que contribuyera a determinar los cambios que requieren ser introducidos en el eje estratégico del aparato del Estado, a efectos de incrementar la eficiencia y la democracia, tanto en los procesos de formulación y administración de las políticas públicas como en las nuevas actividades de regulación.

Esta obra da cuenta de algunos pasos hacia la satisfacción del referido objetivo. De hecho, los resultados son menos ambiciosos de los previstos originalmente. Primero, porque la realización de un limitado número de estudios empíricos impuso un sesgo a los análisis comparativos, respecto de cómo influyen los diversos contextos institucionales sobre los alcances de los cambios administrativos. Segundo, porque al estar tales cambios aún signados por marchas y contramarchas, se constriñen las posibles evaluaciones de impacto de los procesos.

Sin embargo, a pesar de tales restricciones, los estudios expuestos en la obra permiten extraer importantes conclusiones que pueden contribuir tanto a orientar futuras investigaciones sobre este campo como a enriquecer las orientaciones de políticas del cambio administrativo.

El trabajo de Peter Spink, adoptado originalmente como metodología de análisis para los estudios de casos sobre experiencias de modernización en la gerencia de los ministerios y agencias reguladoras, aporta evidencias sobre la imposibilidad de tener un modelo único de reforma o de “mejor práctica” que pueda identificarse como la nueva gerencia pública exitosa. Además, en este trabajo se llama la atención sobre la necesidad de que, tanto en el análisis como en el diseño de los procesos de cambio, se tengan en cuenta sus contribuciones a la democracia, y en particular a la construcción de ciudadanía, además de sus aportes a la eficiencia del desempeño gubernamental.

Particularmente, queda insinuado que en el ámbito organizacional donde las políticas públicas son definidas y controladas, puede estar presente un abordaje gerencial, pero un cierto grado de

burocracia clásica es también necesario.

Longo y Echebarria, refiriéndose a los procesos de modernización de la gestión en entes ministeriales, parecieran apoyar esta conclusión que, si es acogida, obliga también a prevenir sobre el riesgo de que la vieja panacea de los arreglos burocráticos sea sustituida por otra nueva, la de los arreglos gerenciales, refrenando así las posibilidades ciertas de un cambio administrativo que favorezca la eficiencia y la democracia.

Basándose, entre otros, en los estudios efectuados sobre las reformas en los sistemas de gestión de ministerios del área económica y social acaecidas recientemente en Argentina, Chile y El Salvador, Longo y Echebarria dan cuenta de que la denominada nueva gestión pública no sólo tiene marcos acotados, sino que su implantación exitosa requiere que sus componentes clave, entre otros, descentralización, participación y orientación hacia resultados, se arraiguen en la cultura política, se traduzcan en un real propósito de fortalecimiento de los nuevos actores institucionales, y se adopten bajo enfoques contingentes.

El reconocimiento de la naturaleza institucional de la transformación del sector público constituye en tales sentidos un asunto de la mayor importancia, tanto como la necesidad de afinar los conocimientos sobre cada situación y cada país.

En todo caso, después de los estudios realizados, también parece evidente que no todas las reformas modernizantes son buenas por definición, si ellas no atienden a un proceso de búsqueda de resultados para la mayoría de la población, si no obedecen a una clara prioridad y si no tienen un objetivo previamente definido. De otra manera, se convierten en una suma de reformas modernizadoras que pueden eventualmente neutralizarse unas a otras o, en el mejor de los casos, crear islas de eficiencia sin conexión ni propósito con el resto del tejido institucional. Señalan Longo y Echebarria en sus conclusiones que “muchos de los problemas que enfrenta la transformación del Estado no se pueden resolver válidamente mediante el recurso a la gerencia, sino por otras aproximaciones diferentes”, y nos recuerdan también que ... “hoy por hoy no sabemos cómo conseguir que el cambio gerencial se produzca”, lo cual refuerza la necesidad de continuar monitoreando el proceso que se está dando en Latinoamérica tanto en la modernización de las instituciones rectoras como en el área de las agencias reguladoras.

Otro de los puntos fundamentales que se revela en los estudios realizados es que sabemos poco de lo que estamos llamando “el núcleo estratégico” del Estado, en particular, de los procesos de decisiones estratégicas al más alto nivel, y de las fuerzas externas que condicionan los mismos. Hemos avanzado algo en el conocimiento de las reformas en los ministerios, en las agencias reguladoras, en el parlamento, en el sistema de justicia y en las empresas públicas, pero hay un déficit de comprensión acerca de la forma en que los gobiernos definen sus estrategias, las motivaciones detrás de las políticas, las fuerzas de poder y los condicionantes de la capacidad de gobernar. Estos son temas esenciales a la gobernabilidad, que deben ser abordados y profundizados en próximos estudios.

En relación con la modernización de las agencias reguladoras, Stark en su trabajo destaca que en América Latina, en las últimas dos décadas, se han generado cambios más acelerados en los marcos institucionales que en las organizaciones públicas, con el consecuente déficit de impacto en la gestión de las políticas reguladoras y en su capacidad de respuesta a los cambios necesarios. He aquí otro tema de permanente seguimiento para buscar fórmulas que emparejen el cambio institucional y el cambio organizacional, más aun si se considera que en América Latina la independencia efectiva de las agencias reguladoras, por ejemplo, no está ligada tanto a su inserción formal (legal) como a su capacidad de gestión incluyendo la estabilidad institucional, el personal, el financiamiento, los mecanismos de información y comunicación para asegurar la rendición de cuentas a la sociedad y la evaluación y control del gobierno.

El esfuerzo realizado por Stark constituye un excelente punto de partida para desentrañar estos factores. De hecho, con base en diversos estudios y en las lecciones que se derivan de los tres estudios de casos realizados en el marco del Proyecto (telecomunicaciones en Venezuela, salud en Colombia y

banca en Bolivia), el autor analiza las estructuras y procesos reguladores, identificando las características de las organizaciones reguladoras emergentes y proponiendo una serie de recomendaciones para el mejoramiento del desempeño institucional y de las capacidades de gestión de los referidos entes.

Destaca, en todo caso, que los eslabones más débiles en el diseño de un sistema de regulación siguen siendo la protección de los usuarios, la participación de la comunidad en los procesos reguladores y el estímulo a la innovación tecnológica. Estos, pues, constituyen temas de estudio fundamental, tanto como la adaptación de las organizaciones y procesos a la naturaleza y el grado de desarrollo institucional del sector o actividad concernida.

Por otra parte, el tema levantado por Stark, del tipo de intervención estatal necesaria, posible y políticamente viable, abre un campo de investigación amplio, no para establecer modelos teóricos de intervención estatal vinculados a las corrientes ideológicas predominantes, sino para definir las modalidades y formas de intervención acordes con el logro de los objetivos de transformación y desarrollo del país en cuestión, dentro del marco de viabilidad política real con que se cuente. Reformas ambiciosas fuera del contexto político pueden llegar a ser contraproducentes, y reformas tímidas en un ambiente favorable pueden ser una gran pérdida de oportunidades. Lo importante en este enfoque es tener claridad de que la política sí importa cuando se quieren hacer transformaciones profundas y perdurables en nuestros países.

Un tema presente en todos los trabajos que se incorporan en este libro es el del rezago de los recursos humanos responsables de promover y ejecutar los cambios hacia una nueva gestión pública. Son fundamentales, en este sentido, el manejo del liderazgo interno e institucional, la definición precisa de las metas y objetivos de la organización, así como el desarrollo del personal público necesario.

El personal público de nuestros países tiende a estar mal preparado, sin expectativas de carrera, dados el clientelismo y la politización prevalecientes, y sin incentivos suficientes para acompañar los procesos de cambio. Por tanto, la creación de un servicio civil moderno, con herramientas técnicas adecuadas, desarrollo de carrera y sentido de dirección y responsabilidad es una de las grandes tareas pendientes.

Tan importante como el desarrollo de un servicio civil profesionalizado es la existencia de una dirigencia pública de alto nivel, con valores políticos, claridad en la visión de futuro del país, con alta capacidad de concertar con las distintas fuerzas que integran el mosaico nacional e internacional y con sentido de responsabilidad y pertenencia para impulsar los objetivos fundamentales de largo plazo de transformación de la sociedad latinoamericana. Este liderazgo transformador es difícil de desarrollar y está amenazado por el desprestigio de la función pública, la corrupción y el debilitamiento de los valores sociales, pero es indispensable. Todos los esfuerzos que se hagan en esa dirección repercutirán en un mejoramiento inmediato de la gobernabilidad, por lo tanto es prioritario profundizar los análisis del comportamiento del “centro” del núcleo estratégico del Estado y de las organizaciones políticas que lo sustentan. Estos son parte de los desafíos en el futuro inmediato.

Por fin, resta testimoniar el agradecimiento a quienes han hecho posible esta obra, en particular, a sus autores así como a quienes desarrollaron los casos empíricos que le sirvieron de soporte: Cristina Filgueiras: “Los casos de los ministerios de Hacienda y de Salud en Chile”; Eduardo Salas: “Los casos del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, y del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos en Argentina”; José Jesús Sandoval: “Los casos de los ministerios de Educación y de Economía en El Salvador”; Iván Jaramillo: “La Superintendencia Nacional de Salud, la descentralización y la reforma de la seguridad social en salud en Colombia”; Xavier Nogales: “La Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras en Bolivia”; y Julieta Umérez de Pereira: “La reforma del sector telecomunicaciones en Venezuela: experiencias del ente regulador CONATEL”.

Consultora
Banco Interamericano de Desarrollo
SDS/SGC

Directora del Programa
de Estudios e Investigaciones
CLAD