

La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias Latinoamericanas

Francisco Longo y Koldo Echebarria

1. Introducción

Este estudio tiene una doble finalidad: por un lado, ofrecer una contribución sustantiva al debate en torno a la nueva gestión pública, sus posibilidades y limitaciones y, por otro lado, sacar algunas conclusiones de la aplicación de sus conceptos y técnicas a América Latina, a través de la evaluación comparativa de tres estudios de caso encargados por el CLAD. Estos se refieren a transformaciones gerenciales introducidas en lo que se ha dado en llamar el “núcleo estratégico del gobierno” y afectan a los ministerios de Educación y Economía de El Salvador (Sandoval, 2000), los ministerios de Hacienda y Salud en Chile (Filgueiras, 2000) y los ministerios de Desarrollo Social y Medio Ambiente, y de Economía y Obras y Servicios Públicos, en Argentina (Salas, 2000). También se ha tomado en consideración el trabajo de Peter Spink (en esta obra) que constituyó el marco de referencia conceptual y metodológico para los estudios de caso. Adicionalmente, se han tenido en cuenta dos trabajos pertenecientes a un estudio realizado en paralelo sobre agencias reguladoras: el análisis de la Superintendencia Nacional de Salud de Colombia (Jaramillo, 2000) y las conclusiones comparativas de los casos analizados en este bloque por Carlos Stark (también en esta obra).

El trabajo se inscribe por tanto en el método comparado que acompaña tantos esfuerzos teóricos y prácticos de reforma institucional. En lo práctico, porque toda propuesta de reforma lleva implícita la comparación de la realidad con un modelo superior, en el que se basa, en primer lugar, la percepción de la necesidad de reformar y, a continuación, las proposiciones de cambio que se formulan. En lo teórico, porque el análisis institucional es dependiente de modelos mentales y conceptuales limitados, que la mayoría de los intérpretes reproducimos, muchas veces, más allá de lo que las circunstancias nos permiten.

Es importante advertir que el optimismo con que aplicamos la comparación no está en consonancia con la fiabilidad del método. Comparar instituciones entre diferentes países es una de las tareas más complicadas de las ciencias sociales (ver, Peters, 1996). La dificultad arranca, en primer lugar, de la necesidad de construir marcos conceptuales y metodológicos lo suficientemente abstractos como para viajar entre distintas realidades, pero lo suficientemente concretos como para reconocer todos los detalles relevantes de la realidad observada (Sartori, 1994). La segunda dificultad, de la que dan fe los estudios de caso, consiste en leer la realidad con las lentes que nos propone el marco de comparación, recopilando los datos necesarios para sacar conclusiones analíticamente sólidas. Una lectura insuficiente o sesgada de la realidad puede llevarnos a conclusiones infundadas sobre relaciones causa-efecto que pueden ser fatales para el valor de la comparación.

Estas consideraciones quieren servir de advertencia sobre las dificultades y limitaciones del método comparado. Somos conscientes de que detrás de cualquier lector que se aproxima a un estudio comparado, se esconde la expectativa de obtener lecciones aplicables a su propia realidad, por muy lejana que ésta se encuentre del objeto de comparación. Nuestra pretensión se limita a explicar modestamente lo que ha pasado y a descubrir algunas de sus causas, esperando encontrar paralelismos ilustrativos entre los casos estudiados. Como advierte un viejo analista de la reforma administrativa, de la comparación no debemos esperar lecciones dispuestas a ser aplicadas, sino advertencias para “evitar posibles errores” (Caiden, 1991: 167).

En esta dirección, empezaremos por aplicarnos al análisis del marco conceptual que sirve de base a la elaboración de los casos nacionales. La llamada “nueva gestión pública” expresa una promesa de solución a los problemas gubernamentales no exenta de limitaciones y perplejidades que es preciso tener en cuenta para establecer su valor de referencia comparativa. En segundo lugar, la focalización de los casos en una parte de la institucionalidad pública, denominada “núcleo estratégico del gobierno”,

exige evaluar más concretamente su sentido y relevancia operativa en el marco de la nueva gestión pública. A continuación, se presentará un análisis del contenido de las reformas estudiadas en dos niveles de abstracción: por un lado, el de los modelos explícitos o implícitos en los que se basan las reformas y, por otro lado, el de las instituciones administrativas más concretas que son objeto de transformación. Finalmente, nos preguntaremos por el proceso de cambio y trataremos de descubrir algunas indicaciones sobre los requerimientos para que suceda de verdad.

2. Algunas precisiones sobre la nueva gestión pública: ¿Movimiento, aproximación o modelo?

No es difícil ponerse de acuerdo en que muchas cosas han cambiado en relación con la teoría y con la práctica del Estado en el último cuarto de siglo. Las que hace tres décadas parecían verdades inmutables sobre el papel del sector público y sus mecanismos de intervención, han sido severamente cuestionadas, cuando no reemplazadas por planteamientos de signo contrario. Sin embargo, a pesar de la fuerza con la que se nos aparece esta imagen ideológica del cambio, resulta mucho más difícil ponerse de acuerdo sobre lo que efectivamente ha cambiado, su trascendencia e implicaciones. Esta perplejidad se debe a diversos factores: en primer lugar, a la propia urgencia con la que muchos países han tenido que dar respuesta a problemas tan profundos como inesperados; en segundo lugar, al propio déficit conceptual de las disciplinas científicas que tienen por objeto el Estado para enfrentarse a las nuevas circunstancias; y, en tercer lugar, a la sobrecarga ideológica propia de los períodos de crisis e incertidumbre, que ha envuelto los cambios de prejuicios y clichés.

Adicionalmente, en un mundo más “globalizado”, en el que los intercambios a escala planetaria se han multiplicado, las corrientes de pensamiento que suministran el pretexto para la acción han encontrado una caja de resonancia inimaginable hace algunas décadas. Hemos asistido a una rápida propagación de percepciones, interpretaciones y proposiciones sobre la realidad que tienden a resaltar la convergencia de problemas y soluciones, a pesar de las crecientes divergencias entre las distintas regiones del mundo. Algo de esto ha ocurrido con las transformaciones del Estado, un espacio cuya complejidad y visibilidad le ha hecho históricamente propicio a la colonización por ideas que prometen soluciones, a pesar de su escaso fundamento científico.

Estas son las circunstancias que rodean el debate en torno a lo que se ha dado en llamar la “nueva gestión pública”, expresión nada fácil de asociar a una definición coherente, a pesar de lo extendido de su uso. Como detecta acertadamente Barzelay (2000), pueden esconderse al menos tres intencionalidades diferentes en la utilización semántica de esta expresión:

- La primera hace referencia a un movimiento o tendencia que se detecta en el sector público de algunos países occidentales, fundamentalmente anglosajones, que han ido transformando el aparato ejecutivo del Estado mediante la introducción de técnicas de gestión empresarial y organización económica.

- La segunda identifica la nueva gestión pública como una perspectiva novedosa de comprensión, análisis y abordaje de los problemas de la Administración Pública. Su contribución esencial sería el acento en el empirismo y la aplicación de valores de eficacia y eficiencia a su funcionamiento, por encima de los valores tradicionales del modelo administrativo.

- La tercera sería completamente normativa e identifica la nueva gestión pública como un modelo, es decir como una serie de principios, políticas y técnicas para el manejo del sector público que se consideran superiores y cuya aplicación implícita o explícitamente se recomendaría.

Es evidente que estas intencionalidades pueden superponerse, pero no es menos cierto que el carácter más o menos prescriptivo con el que se utiliza la expresión marca importantes diferencias sobre sus implicaciones. En particular, la utilización de una versión fuertemente normativa asociada a la identificación de tendencias universales que se concretan en un modelo ideal es la fórmula más preocupante e injustificada de esta expresión. Ni la evolución de los países guarda tanta similitud como para describir una absoluta convergencia de circunstancias y propuestas, ni las soluciones adoptadas son comunes o perfectamente complementarias, ni hay evidencia suficiente que nos permita afirmar sin

género de dudas lo que funciona o no funciona. Estas advertencias hay que extremarlas cuando se trata de países en desarrollo, cuyas circunstancias de partida son muy diferentes a las de aquellos que más se han señalado en estas transformaciones.

Por estas razones nos parece importante realizar algunas precisiones sobre el alcance, coherencia y valor normativo de las interpretaciones y proposiciones que se refieren a la nueva gestión pública.

2.1. La nueva gestión pública como reforma administrativa

La primera cuestión a precisar afecta el alcance de la nueva gestión pública, es decir el objeto o campo en el que inciden sus formulaciones. Es una interrogante fundamental dada la naturaleza plural de las transformaciones del Estado y la dificultad de hacer una interpretación a la vez coherente y omnicomprendensiva de las mismas, especialmente a efectos comparativos. La delimitación, sin embargo, no es sencilla, ya que no pocas de estas transformaciones, aun pudiendo atribuirse a categorías diferentes, están fuertemente interrelacionadas.

En nuestra opinión, las transformaciones a las que se refiere la nueva gestión pública en los países donde tiene su origen pueden caracterizarse como reformas administrativas, es decir, mejoras operativas en las instituciones administrativas del poder ejecutivo (ver Echebarria, 2000). Su objeto es el entramado de reglas e incentivos a través de las que el Estado elabora y ejecuta las políticas públicas, incluyendo sus estructuras organizativas, servicio civil, sistemas presupuestarios, relaciones interadministrativas, formas de relación entre ciudadanos y administración en la prestación de los servicios, etc. Serían, en palabras del propio Barzelay (2000:xii), nuevas “políticas de gestión pública”, cambios en las “reglas institucionales del conjunto de la Administración a través de las que las organizaciones de servicios públicos son guiadas, controladas y motivadas”.

Esto significa que la nueva gestión pública, en primer lugar, no tiene por objeto las transformaciones en las instituciones políticas dentro o fuera del poder ejecutivo; esto es, no incluiría cambios en las instituciones que afectan el origen, distribución y formas de legitimación del poder político, la naturaleza del régimen político, las relaciones entre los poderes del Estado, la estructuración territorial del poder y los cambios en los sistemas de representación. En segundo lugar, tampoco abarcaría cambios en el papel del Estado a través de una modificación extensiva o restrictiva de sus responsabilidades ante la sociedad; este sería el campo de reformas sustanciales, que no institucionales, de las políticas públicas, empezando por la política económica y siguiendo por las políticas sectoriales de educación, trabajo, sanidad, vivienda, agricultura, etc.

De acuerdo con esta interpretación, el énfasis de los reformadores, al margen de los cambios en la política económica, ha sido incrementar la eficiencia del sector público mediante nuevas disposiciones institucionales que orienten el comportamiento de sus actores internos y externos a una mayor racionalidad económica (Schwartz, 1994:49); ni las instituciones políticas, ni las responsabilidades centrales del Estado del bienestar han sufrido una alteración sustancial en este período, a pesar de la retórica del discurso político en algunos países.

Es discutible, sin embargo, que en los países en desarrollo el objeto de la mayor parte de las reformas realizadas hasta ahora haya sido el mismo. En este caso asistimos, por un lado, a una fuerte presión para alcanzar estabilidad macroeconómica, que ha provocado reformas fiscales y monetarias que han producido como efecto la reducción del aparato estatal y el abandono de importantes responsabilidades públicas; por otro lado, se ha producido un movimiento de democratización de la institucionalidad política que se manifiesta en el fortalecimiento de los mecanismos representativos, la división de poderes y la descentralización del poder público. Todo ello, sin perjuicio de tener importantes consecuencias en el aparato administrativo del Estado, no lo sitúa ni mucho menos en el eje principal de la reforma que la nueva gestión pública ocupa en los países más desarrollados.

2.2. La nueva gestión pública como aproximación gerencial a la Administración Pública

Más allá de su objeto, lo que verdaderamente caracteriza a la nueva gestión pública es su aproximación al sector público de una forma diferente a la tradicional, con consecuencias importantes sobre su sistema de valores y su marco institucional. Se ha buscado una mayor eficacia y eficiencia del aparato administrativo estatal trasladando al sector público la lógica que ha prevalecido en la gran empresa, muchas veces prescindiendo de su coherencia y adaptación a las especificidades públicas.

Esto supone la necesidad de contemplar la gestión pública de un modo que trasciende al de un repertorio de conceptos, técnicas e instrumentos de gestión. Metcalfe y Richards (1987) han insistido mucho sobre esta cuestión, apelando a la distinción entre el *management* como orden instrumental y el *management* como orden semántico. Lo sustantivo sería su significación institucional del *management* como orden semántico, mientras lo adjetivo serían las técnicas de gestión, sujetas a la variabilidad y contingencia de la “adhocracia fragmentada” que represa el *management*.

En esta misma línea de razonamiento, hemos argumentado que la nueva gestión pública supondría de hecho “la incorporación del Estado a la era del *management*” (Echebarria, 1995). Esto supone la aplicación al aparato estatal del marco institucional que ha operado en el desarrollo de la gran empresa. La orientación de esta institucionalidad es la creación de un nuevo marco de responsabilidad basado en la exigencia de resultados, frente a la mera conformidad formal del procedimiento en la que se agota el modelo burocrático. Este marco de responsabilidad se concreta en tres pilares que tienden a reproducir los existentes en la organización empresarial:

a) El poder de los directivos

El reconocimiento y fortalecimiento de los directivos como actores con sentido y responsabilidad propia frente a funcionarios y políticos, sería el primer pilar. Ante la escasa valoración de las funciones gerenciales en la Administración, menospreciadas como grises y carentes del atractivo de la especialización profesional, es fácil observar que las mismas funciones han recibido tradicionalmente el máximo reconocimiento en el mundo empresarial. En la empresa no se concibe el *management* sin “managers”, como grupo profesional dotado de prerrogativas para alcanzar los objetivos de eficacia y eficiencia por los que son juzgados. Una de las contribuciones más sobresalientes de la nueva gestión pública ha sido otorgar un reconocimiento y un papel propio a la responsabilidad gerencial en el sector público, mediante, en no pocos casos, la identificación de condiciones de trabajo y reglas del juego específicas para los directivos.

b) Reconocimiento de subsistemas de gestión

El segundo de los pilares institucionales es la delimitación de los subsistemas de gestión, que representan los espacios de legitimidad en los que se aplican las reglas de juego de la gerencia (Laufer y Burlaud, 1989:95). El *management* promueve la identificación de centros, unidades o agencias, que reciben facultades delegadas de gestión bajo la contrapartida de sistemas de medición de recursos, objetivos y resultados y mecanismos de planificación y control de gestión. Esto permite evitar la confusión de responsabilidades políticas, administrativas y profesionales propias del modelo burocrático, establece el espacio propio de la “*accountability*” de los directivos públicos y aproxima la organización a los condicionantes de su realidad más próxima.

c) El control por el mercado

Por último, la aproximación gerencial no está completa sin el reconocimiento del mercado como estímulo externo a la “*accountability*”. El mercado, en su versión competitiva, constituye en la empresa la fuerza motriz del desarrollo del *management*, la razón que impulsa a la innovación y avance permanente de las técnicas de gestión para incrementar la eficacia y eficiencia de las organizaciones. La nueva gestión pública conlleva un movimiento de transición al mercado, tanto desde la oferta como desde la demanda. Desde una perspectiva de oferta, la transición al mercado implica la sustitución de la jerarquía por la competencia entre proveedores; desde una perspectiva de demanda, el mercado significa otorgar a los consumidores de los servicios públicos una mayor influencia, mediante la ampliación de los derechos de elección, información, participación y reclamación.

La recepción del *management* como marco institucional innovador para el ejercicio y control de las responsabilidades públicas, en los términos descritos, tiene posibilidades y limitaciones o, si se prefiere, ventajas e inconvenientes, como ampliamente recoge el trabajo de Spink. No hay instituciones sin referencia a valores, y el impulso de la racionalidad económica, que está en el centro del dispositivo gerencial, puede poner en cuestión otros valores igualmente importantes para el quehacer público. Nos referimos, por ejemplo, al valor de la seguridad jurídica, propio de la racionalidad jurídica, a los valores incorporados al ejercicio de diversas profesiones de alta relevancia pública, como la medicina, que no se acomodan fácilmente con la eficacia y la eficiencia, o al valor de representatividad de las decisiones que se deriva del principio democrático y que no siempre es coincidente con la racionalidad económica de las decisiones.

La única consideración posible de los dilemas creados por valores, que no son totalmente coincidentes pero tampoco contradictorios, es su coexistencia en un marco institucional basado en un delicado sistema de contrapesos y equilibrios. El problema se plantea cuando, frente a esta visión plural e integradora de los valores e instituciones públicas, se produce una aplicación dogmática de la gerencia, como un paradigma absoluto que reemplaza a los preexistentes, haciendo tabla rasa de sus valores y marcos institucionales.

2.3. La nueva gestión pública como cajón de sastre de modelos y técnicas de gestión

A partir de aquí, el contenido de la nueva gestión pública puede desplegarse en una amplia variedad de modelos, técnicas e instrumentos de gestión, que no siempre son coherentes. La nueva gestión pública no sería ajena a las contradicciones y movimientos pendulares del *management* genéricamente considerado y a su tendencia a reinventar constantemente la rueda bajo nuevas denominaciones. De hecho, diferentes intérpretes han puesto de manifiesto la diversidad y el carácter parcialmente contradictorio de las propuestas de los reformadores bajo la nueva gestión pública.

En un trabajo anterior (Echebarria, 2000) hemos hecho el esfuerzo de asociar las propuestas de la nueva gestión pública a familias de modelos o visiones que al menos reflejen cierta coherencia interna entre los valores que representan y sus disposiciones normativas. Un modelo sería “un compendio de valores, políticas e instrumentos que generan una propuesta de intervención que sirve para diagnosticar la realidad y expresar posibles soluciones” (ver como esfuerzos de conceptualización similar los trabajos de Savoie (1994), Aucoin (1990), Hood (1996), Schick (1990), Pollit (1990) y Schwartz (1994). En nuestro caso, alcanzábamos a reconocer tres modelos gerenciales, cuyas características se presentaban de la siguiente manera:

a) Modelo eficientista

El modelo eficientista tiene su fuente de inspiración en el *management* científico y técnico de principios de siglo cuyo emblema es la cadena de montaje. Su aplicación al sector público supone la reproducción del viejo esquema maquinal de la burocracia industrial, a través de la medida exhaustiva de recursos, procesos y resultados, la planificación estricta de actividades y el dimensionamiento óptimo de los recursos. Este es el *management* que está detrás de múltiples iniciativas de medición y evaluación del rendimiento, sistemas de presupuestación y control, reingeniería de procesos administrativos, mejora en la distribución de recursos humanos, etc.

La aportación del modelo eficientista tiene ventajas e inconvenientes, en función de dónde y cómo se aplique. Por un lado, es una estrategia coherente con la búsqueda de disciplina presupuestaria en períodos de crisis fiscal y permite desarrollar una amplia infraestructura de información a efectos de medición y control. Por otro lado, el reduccionismo uniformista es la tentación exagerada de los seguidores de este modelo, que les hace pensar que todas las actividades públicas son reconducibles a una cadena de montaje.

b) Modelo contractualista

El segundo recibía el nombre de contractualista y tiene detrás el modelo de la organización divisional de la gran empresa y las teorías económicas de la organización basadas en la relación

principal-agente. Su lógica es la separación de los roles planificador y productor, sustituyendo la coordinación jerárquica por una coordinación contractual con competencia entre proveedores que dispondrían de autonomía de gestión. Esto favorece la adaptación a los entornos específicos de los diferentes centros de actividad pública.

Estamos ante una visión implícita de numerosas políticas de reforma, especialmente en los sectores sociales. Sus ventajas se asocian a los estímulos que crea para que el agente se adapte a las prioridades del principal y a las necesidades de los destinatarios. Sus riesgos tienen que ver con las tentaciones expansivas de los agentes y la desatención de interdependencias entre diferentes servicios públicos.

c) Modelo servicial

La inspiración de este modelo está basada en el conjunto de reflexiones que se agrupan a principios de los ochenta en el movimiento de la cultura organizativa y la gestión de las empresas de servicios como categoría diferenciada de organización productiva. El énfasis de este movimiento está, al revés que en el de los anteriores, en la gestión de los intangibles organizativos (la cultura, el conocimiento) y la reivindicación de la gestión relacional no jerárquica (redes, alianzas y relaciones con proveedores y clientes), como clave de eficacia y eficiencia.

Este modelo es más teorizado que practicado por los reformadores. En la mejora de las relaciones con los ciudadanos predomina la modernización de ventanilla, de renovación puramente superficial de los lugares de encuentro, que no profundiza en cambios de fondo en el modelo institucional. Las ventajas del modelo son obvias en la adaptabilidad y flexibilidad que ofrecen sus propuestas para el manejo de los servicios públicos. Su punto débil radica en las lesiones a la equidad y a la seguridad jurídica que pueden derivarse de la mayor discrecionalidad de los operadores que conlleva la aplicación de sus principios.

Adicionalmente, reconocíamos la existencia de un modelo no gerencial de reforma administrativa, ordenado a una racionalidad diferente de naturaleza jurídico-garantista. Es el modelo que se desprende del ideal weberiano de Administración Pública, que aspira a la realización del Estado de Derecho mediante la configuración de una burocracia predeterminada en su actuación normativa, para garantizar una aplicación uniforme y objetiva del ordenamiento jurídico. El Servicio Civil, como sistema de mérito, que salvaguarda la profesionalidad e independencia de los funcionarios frente al poder político, es la institución central que se deriva de este modelo.

Esta desagregación del enfoque gerencial en diversos modelos, así como el reconocimiento de un modelo previo no gerencial pero de profundas implicaciones en países que aún no han perfeccionado la institucionalidad del Servicio Civil, nos plantea abiertamente el problema de su traslado a las políticas de reforma. Varias consideraciones se pueden hacer sobre esta cuestión, que se verán reflejadas en el análisis de los estudios de caso más adelante.

En primer lugar, no debemos esperar que las reformas administrativas sean totalmente coherentes con los modelos. Es bastante habitual que los reformadores elijan sus propuestas, como de un menú abierto a su elección, sin reparar en que algunas de ellas pueden acabar neutralizándose recíprocamente. También es frecuente la distancia entre la retórica de la reforma, expresada en declaraciones y documentos, y la realidad de las medidas aplicadas, que puede responder a un modelo diferente e incluso contradictorio. Pero también es normal que cada reforma responda a un modelo dominante identificable en el núcleo central de las propuestas que plantea.

El segundo problema es el de la interrelación diacrónica entre los modelos o, dicho de otro modo, hasta qué punto la aplicación de uno depende de haber superado previamente el otro. Nuestra posición en este sentido coincide con la expresada por el CLAD cuando se plantea este mismo problema en su documento sobre una nueva gestión pública para América Latina (ver CLAD, 1998). Los modelos pueden reconocerse en una cierta lógica evolutiva que hace del grado de desarrollo de unas instituciones (por ejemplo, el Servicio Civil) un requisito para el alumbramiento de otras. Sin embargo, esto no debe llevarnos a considerar la evolución en términos mecánicos y predeterminados, excluyendo

la posibilidad de quemar algunas etapas y avanzar *per saltum*. Los caminos del cambio institucional están abiertos y las experiencias observables son de diferente tipo.

El tercer problema afecta la necesidad de leer los modelos desde un enfoque contingente, en el sentido de que sus propuestas pueden estar más o menos justificadas en función del tipo de servicios que se preste (ver la aportación de Mintzberg (1994) a este respecto). Los procesos burocráticos reglados y masivos en un entorno estable pueden beneficiarse mucho del modelo eficientista; los sectores de prestación de servicios que se dividen en diferentes centros, como la educación y la sanidad, pueden ganar en eficacia y eficiencia con la visión contractualista. Finalmente, los llamados servicios personales requieren esquemas relacionales que difícilmente se pueden resolver adecuadamente sin algunas de las propuestas del modelo servicial.

3. Nueva gestión pública y núcleo estratégico del gobierno

En el marco del análisis anterior nos preguntamos por el lugar que ocupa en la nueva gestión pública la necesidad de fortalecer el “núcleo estratégico del gobierno”, que es objeto de análisis por los casos de estudio. La configuración de esta institucionalidad es coherente con la aproximación gerencial y resulta de lo que hemos llamado la delimitación de diferentes subsistemas de gestión. El núcleo estratégico se correspondería con el ámbito propio de las funciones superiores de administración y gobierno, basadas en la definición de prioridades, la elaboración de políticas, la asignación de recursos, la regulación y el control de ejecución. Ahora bien, más allá de reconocer su valor e importancia en la reforma de la institucionalidad administrativa, no resulta tan fácil llegar a conclusiones precisas sobre el modelo al que debe responder el diseño del núcleo estratégico del gobierno.

La primera limitación tiene que ver con la escasa atención que la propia aproximación gerencial ha otorgado a la problemática del diseño de los núcleos estratégicos. La contribución de la nueva gestión pública es difícilmente discutible en todas aquellas actividades de gestión autosuficientes, con escasas interrelaciones externas, cuyas medidas de éxito sean estables y puedan identificarse y medirse con claridad a través de indicadores cuantitativos internos o de mercado. En estas circunstancias, la aportación de estas medidas al progreso de la Administración Pública es tan evidente, como lo sigue siendo la aplicación de principios burocráticos en aquellos países cuyos estadios de desarrollo administrativo no ha alcanzado el grado suficiente de conformidad legal y estabilidad organizativa de sus agentes. Sin embargo, el *management* se ha ocupado poco del diseño del componente estratégico de las organizaciones y cuando lo ha hecho ha dado por supuestas condiciones de certidumbre, estabilidad y racionalidad de los actores que no son las que presiden las tareas del núcleo estratégico del Estado.

Además, se trata de un terreno en el que limitaciones más profundas del pensamiento gerencial pueden ser traídas a colación. En primer lugar, se trata de un ejercicio muy complicado en aquellas áreas de actividad donde las fronteras entre política y administración son arduas de precisar, abriéndose un frente interminable de conflictos entre legitimidad política y de gestión. En segundo lugar, la experiencia demuestra la dificultad de estandarizar comportamientos y resultados en actividades donde la actividad pública persigue múltiples objetivos y su verdadero impacto es difícil de medir; en estos casos, la conducción estrictamente gerencial de la actividad pública conlleva no pocas dudas y limitaciones que es preciso tener en cuenta.

Adicionalmente, y esta es la consideración a la que vamos a dedicar una reflexión más detenida, de los distintos modelos gerenciales examinados se desprenden prescripciones normativas diferentes para el diseño del núcleo estratégico del gobierno. Veamos a qué conclusiones nos conduciría cada uno de los modelos:

3.1. El núcleo estratégico bajo el modelo eficientista: el poder de la tecnoestructura

El modelo eficientista, fiel a su ideal burocrático, concibe el núcleo estratégico como una tecnoestructura centralizadora y uniformista. Su papel consiste en producir estándares normativos que se imponen jerárquicamente a los departamentos línea, sin demasiado margen de adaptabilidad. Se trata

de un rol asumido y practicado extensamente por los ministerios de economía y hacienda, como guardianes de la ortodoxia macroeconómica. El núcleo estratégico es el defensor de las políticas que ocupan la cúspide jerárquica de la actuación gubernamental y se imponen a los restantes sectores.

Schwartz (1994) ha definido este proceso como la victoria de la burocracia fiscal sobre la burocracia social en la reforma del Estado. Alguna consecuencia de esta lectura está presente en las tentativas de fortalecimiento de la institucionalidad social de los países, frente al poder exorbitante de los ministerios económicos. El problema de esta argumentación radica en el fuerte dualismo institucional que genera, con la tendencia a la disgregación de valores en el núcleo estratégico estatal y la obvia precedencia de unos valores sobre otros.

3.2 El núcleo estratégico bajo el modelo contractualista: la separación de funciones

La interpretación contractualista supone la separación entre funciones de planificación, regulación y financiación y propiamente productivas. Esta lógica, que se ha aplicado extensamente en algunos países como el Reino Unido y generalizadamente en algunos sectores como el sanitario, no está exenta de limitaciones y algunos problemas.

Los problemas se centran, en primer lugar, en la propia separabilidad de las funciones en organizaciones diferentes. El Reino Unido ha experimentado este problema con la creación y funcionamiento de las agencias ejecutivas bajo la división de funciones de elaboración y ejecución de políticas. La realidad ha impugnado en no pocas ocasiones esta separación, produciendo graves conflictos entre el ministerio y la agencia, como un trasunto de la difícil separación entre política y gestión. Las cuestiones se complican en sectores sensibles en los que la toma de decisiones no respeta nítidamente la diferencia de criterios técnicos y políticos, lo que depende de factores tan variables como la atención prestada por los medios de comunicación a un determinado asunto.

El segundo problema tiene que ver con el manejo de las relaciones principal-agente una vez producida la separación. Esto depende de algo más que de meros instrumentos técnicos de planificación y control. Requiere el establecimiento de toda una dinámica relacional que se inscribe en marcos culturales e institucionales que deben valorarse en función de los países, los niveles de gobierno y los sectores de políticas públicas. En un sistema fuertemente politizado, en el que los responsables de las agencias no se eligen con criterios profesionales, difícilmente pueden hacerse valer los efectos de la separación. Lo mismo podemos decir cuando la separación incluye la elección competitiva de proveedores, si no hay un mercado en el que realmente se produzca competencia. Unido a esto, se sitúa el hecho de que el *management* ofrece más criterios para manejar las organizaciones productivas que resultan de la separación, que las dedicadas a la fijación de políticas, la regulación o el control de la gestión. No hay excesivos antecedentes de los que se deriven criterios sobre el diseño organizativo del principal.

Finalmente, la prestación de servicios públicos en un universo descentralizado y externalizado de unidades ejecutivas, plantea no pocos problemas para las capacidades de coordinación global si no se establecen determinadas cautelas organizativas. El Estado es algo más que una colección de servicios separables, y atender los requerimientos de coordinación, una vez producida la descentralización, no es cosa fácil. El caso sueco, que es el de mayor tradición en este diseño, ofrece una bien documentada experiencia de problemas de coordinación entre unidades, sectores y niveles de gobierno, cuya causa se apunta a la fragmentación de su diseño organizativo. Para contrarrestar estos efectos son necesarios mecanismos sofisticados, tanto de planificación y coordinación formal, como de puesta en común de visiones y culturas organizativas; la disponibilidad de una clase directiva capaz de rotar en puestos de principal y agente, así como entre distintos sectores de política pública, proporciona un contrapeso útil al diseño divisional de la administración pública.

3.3 El núcleo estratégico bajo el modelo servicial: el valor de las redes

La óptica servicial de la gestión pública, sin ser evidente que ofrezca un modelo sobre el diseño del núcleo estratégico del Estado, sí contradice algunas de las hipótesis de los modelos anteriores. La elevada consideración que hace de la discrecionalidad en el punto de encuentro con la realidad y de la adaptación al terreno de los operadores, cuestiona algunas de las bases en las que se basan los anteriores modelos. Es evidente su rechazo del poder uniformizador de la tecnoestructura, que supone un esfuerzo sistemático por reducir y anular la discrecionalidad, centralizando el poder de decisión. Pero también sospecha de la capacidad de separación de funciones que defiende la opción contractualista, en el sentido de que muchas veces la ejecución de una política es una elaboración más detallada de la misma, sin que basten los estándares de resultado para alcanzar la predeterminación de lo que queremos.

El diseño en red, la coordinación de abajo hacia arriba, la apuesta por culturas con valores y principios comunes, el dominio directo por la organización de los conocimientos y competencias clave que marcan la diferencia en la intervención, serían algunas de las propuestas del modelo servicial. No hay que olvidar que en la eficacia de muchos servicios cuenta tanto el proceso como el resultado, lo que exige que los funcionarios actuantes no sólo dominen técnicas y conocimientos, sino que participen de determinados valores y principios en relación con los ciudadanos. Para el modelo servicial, por ejemplo, carece de sentido abandonar la gestión directa de ciertas transacciones con los usuarios, al menos aquellas que nos permiten conocer sus necesidades, prioridades y la evaluación que hacen de los servicios que reciben. Del mismo modo, para ser eficaces en el control de actividades descentralizadas, debemos conocerlas muy bien, lo que no lograremos en casos de dificultad o incertidumbre operativa si no tenemos una implicación directa en la producción, al menos parcial, del servicio.

De estas consideraciones se puede concluir que la nueva gestión pública no está en condiciones de ofrecer una propuesta normativa en relación con el núcleo estratégico del Estado. Por un lado, porque el énfasis gerencial se traslada de modo más directo e inmediato a la ejecución que a la elaboración de políticas. Por otro lado, porque de los distintos modelos gerenciales que podemos reconocer no se deriva un conjunto de proposiciones coherentes y bien definidas para el diseño del núcleo estratégico del Estado.

Una expresión de estas carencias es la dificultad de resolver en términos gerenciales el rol que ocupa la institucionalidad política central de los gobiernos, constituida por la Presidencia de la República y los órganos y dependencias que se adscriben a la misma. Los trabajos analizados son muy parcos en referencias a esta conexión en la definición de prioridades, asignación de recursos, seguimiento de programas y gestión de contingencias intensamente políticas como son las crisis de diversa naturaleza que acontecen en el trabajo gubernamental. El modo en el que se articula la agenda presidencial, el apoyo técnico y político que recibe el Presidente, sus relaciones con los miembros del gabinete, la eventual existencia y papel asumido por la vicepresidencia, el funcionamiento del gabinete como órgano colegiado y los diferentes tipos de comisiones preparatorias o delegadas del gabinete, y otros tantos dispositivos estructurales o de procesos, están llamados a jugar un papel clave en el núcleo estratégico del gobierno, cuyo tratamiento, sin embargo, se escapa ordinariamente a los modelos reconocibles de la nueva gestión pública.

Esto no quiere decir que no haya criterios, sino que ésta es un área en la que los criterios gerenciales deben aplicarse con base en una lectura muy cuidadosa del marco institucional en el que se inscriben. El diseño estratégico del Estado es uno de los ámbitos en los que la gestión pública debe practicar la innovación, sin limitarse a la imitación de los modelos empresariales. Tampoco es sólo una cuestión de técnicas, ya que éstas son más cuestionables en su traslado de la empresa a la administración pública cuando se sitúan más arriba en la estructura institucional y con mayor vocación de horizontalidad. El Estado debe formular sus propios conceptos e instrumentos para el diseño de su núcleo estratégico, aprovechando lo que se desprende del *management*, pero integrando las contribuciones de otras disciplinas relevantes.

4. Los modelos de reforma

La primera cuestión que se suscita a la hora de evaluar los contenidos de las reformas analizadas es la de en qué medida las políticas definidas e implantadas se interrelacionan de forma coherente, dando lugar a uno o varios modelos de intervención. ¿Hasta qué punto las políticas descritas responden a alguno de los modelos identificados de gestión pública o son, por el contrario, intervenciones de lógica mixta, no subsumibles por tanto en ningún modelo prevalente?

La cuestión no es del todo fácil de contestar, en primer lugar por el riesgo -habitual para el analista de los cambios en la esfera pública- de contaminación con la retórica del cambio. La aparente coherencia de los discursos reformadores se torna frecuentemente fragmentación, dispersión e incluso contradicción, a la hora de constatar las iniciativas realmente tomadas. Ello obliga a un esfuerzo permanente por seguir la máxima de Spink, “lo que importa es lo que sucede”, y ceñir el análisis a lo que se presenta como empíricamente evidente. Por otra parte, la realidad desborda y excede los modelos teóricos. Incluso en los casos en que es dado diagnosticar contundentemente la prevalencia de un modelo de reforma, se constatarán políticas, iniciativas o comportamientos discordantes con aquél, susceptibles por ello de introducir ciertas dosis de confusión en el análisis.

En este marco, y con las necesidades de matizar las respuestas a que obligan las consideraciones anteriores, ¿qué conclusiones pueden extraerse de la realidad analizada en cuanto a los modelos aplicados? Nos parecen destacables al menos cuatro órdenes de cuestiones, que exponemos a continuación:

- La primera sería la necesidad de distinguir entre los planos del discurso y la realidad. En el primero de ellos, cabe destacar el consistente predominio de la visión contractualista, sustentada en el modelo principal-agente, que, como ocurre también en Europa, dota de esqueleto interno a la mayor parte de las propuestas de reforma global, frecuentemente acompañado de lo que podríamos calificar como una “retórica servicial” que enfatiza los valores de receptividad de la Administración (luego insistiremos en el concepto) y participación de los ciudadanos, individuales o asociados, en los asuntos públicos. En la realidad, este predominio teórico aparece desmentido o matizado por los hechos en el sentido que apuntamos a continuación.

- En segundo lugar, creemos que debe distinguirse también entre diferentes áreas sectoriales del núcleo estratégico del Estado. El sector en el que, con claridad, el predominio del modelo contractualista no es sólo teórico, es el de la salud. En este sentido, los casos de Chile y Colombia presentan evidencias bastante claras. Por el contrario, en sectores más próximos a la burocracia pública tradicional (ministerios de Economía o Hacienda), la producción normativa, la estandarización de procedimientos y los mecanismos de control primario apuntan (con especial evidencia en el caso argentino) a una influencia relevante de la lógica garantista. En las áreas sociales (como en el caso de la Secretaría de Desarrollo Social argentina) se detecta, por su parte, el predominio de la orientación al usuario, la dimensión profesional y la lógica descentralizada propia de la aproximación servicial.

- En tercer lugar, es detectable una influencia de los factores contextuales y de coyuntura sobre la adopción de los modelos de reforma. Así, buena parte de las políticas puestas en marcha durante los 90 por el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos argentino, singularmente en la etapa del ministro Cavallo, reflejan con claridad el predominio de un enfoque eficientista, fuertemente orientado al control y reducción del gasto, desde premisas de organización-máquina y con una orientación básicamente centralizadora. Probablemente cabe atribuir a las relevantes diferencias del entorno económico de los dos países, puestas de manifiesto en los estudios empíricos, el que el enfoque adoptado en el mismo período en Chile por el Ministerio de Hacienda refleje una orientación predominante de signo distinto, fuertemente impregnada de una lógica contractualista, mucho más descentralizada en la arquitectura organizativa que le sirve de fundamento.

- Por último, es constatable que una orientación concreta de reforma (que consideraríamos básicamente incardinable en el modelo garantista de racionalización del Estado democrático de derecho), aparece tenazmente en los estudios empíricos como un signo aplicable a los empeños

reformadores en un sentido transversal. Nos referimos a la profesionalización de los servidores públicos mediante la construcción de sistemas de mérito, de función pública o de servicio civil, en el núcleo estratégico del Estado. La transversalidad apuntada es triple: por una parte, se extiende a los diferentes países y entornos estudiados; por otra, traspasa las diferentes áreas sectoriales, desde la educación a la economía, y desde la salud al desarrollo social, planteándose como necesidad en los diagnósticos de todas ellas. Finalmente, coexiste con los diferentes modelos de reforma apuntados, al margen del predominio de uno u otro enfoque global. Sin duda, ello se debe a que el déficit de profesionalización del empleo público es, en la mayor parte de los estados latinoamericanos, una carencia fundamental de la institucionalidad pública, y por ende, un área de intervención hasta cierto punto previa a cualquier estrategia más específica de reforma.

Sintetizando, nos parece claro que, en la macroescala en que estamos intentando analizar la realidad (el conjunto institucional que hemos denominado núcleo estratégico del Estado, en diferentes países), no hay un modelo prevalente de reforma. El conjunto de experiencias documentadas apunta a visiones mixtas, que hemos intentado sistematizar sucintamente en las consideraciones anteriores. Sí parece posible, reduciendo la escala de análisis e introduciéndonos en realidades institucionales sectorializadas, apuntar algunas tendencias que pueden ser útiles a la hora de describir y sistematizar la realidad y también a la de diagnosticarla. Volveremos sobre ello más adelante.

5. Análisis de las instituciones objeto de cambio

Intentaremos en este apartado ofrecer una panorámica de las políticas de reforma en el ámbito analizado, desde el punto de vista de sus principales contenidos. Los criterios que hemos utilizado para dividir éstos no dimanaban de un marco analítico preconcebido, sino que surgen con posterioridad al examen de los diferentes estudios empíricos, y se proponen clasificar las descripciones y conclusiones contenidas en éstos con la pretensión de dejar escapar el mínimo posible de información relevante. Se sacrifica conscientemente la coherencia teórica de la clasificación, y aun su misma sistemática, al objeto de presentar la realidad de la manera menos mediatizada posible.

5.1. El rediseño de estructuras organizativas

Si bien la noción de estructura organizativa se extiende, en su sentido más amplio, al conjunto de las formas utilizadas por las organizaciones para dividir y coordinar el trabajo, emplearemos aquí, para mayor claridad de nuestro objeto, una noción restringida, limitándonos a contrastar, en la información suministrada por los estudios empíricos, cuatro extremos comúnmente detectables (Longo, 1999:212 y ss.) en los enfoques “gerencialistas” de la reforma administrativa.

a) *¿Hasta qué punto se han “aplanado” las estructuras, reduciendo la longitud de la cadena de autoridad formal de las organizaciones?*

No aparecen, en los estudios examinados, evidencias de que se hayan producido operaciones significativas de acortamiento de la cadena de mando. Debe hacerse notar que esta orientación, común a las estrategias contemporáneas de reforma, tiene por objeto, de una parte, acercar el poder de decisión a los puntos de contacto con el usuario o cliente (*empowerment*), facilitando así una atención individualizada a los problemas de éste. Por otro lado, se busca una circulación más ágil de los flujos de información ascendente y descendente, facilitando así tanto el análisis más adecuado de la demanda social como la capacidad de reacción estratégica de la organización. Por todo ello, cabría considerar el dato como un déficit de los procesos de reforma, allí donde efectivamente resultara constatable, y en especial en los sectores del núcleo estratégico del Estado que operan en entornos significativamente cambiantes. Para explicarnos mejor, la densidad de la trama jerárquica se hace más soportable en el contexto estable de una administración tributaria que en el entorno de necesidades, demandas y actores cambiantes que caracteriza, por ejemplo, los servicios sociales en el Estado moderno.

b) *¿Hasta qué punto se ha tendido a agrupar las unidades por criterios de producto/mercado, a fin de hacer posible una orientación de la actividad y del control hacia resultados?*

Tampoco aparece información significativa acerca de cambios en los criterios de agrupación de unidades en el sentido que hemos indicado. Sólo incidentalmente se pone de manifiesto alguna operación de esta naturaleza (así, en el Servicio Nacional de Aduanas chileno se constata el reemplazo de la estructura de administración funcional por la de proyectos). Siendo característico de las burocracias maquinales el uso de agrupaciones de base funcional, el rediseño de las mismas y su conversión en unidades de producto/mercado puede considerarse como un prerrequisito de las reformas de contenido gerencialista. Sólo la vinculación a la producción de un *output* preciso y homogéneo, más la autocontención (integración vertical de las interdependencias necesarias para producirlo) de la misma unidad, garantizan la responsabilidad por los resultados, que constituye uno de los ejes de estas aproximaciones.

c) ¿Hasta qué punto se ha transferido poder de decisión a dichas unidades o, en su caso, a otras unidades o miembros de las organizaciones?

La transferencia de poder decisorio a las unidades productoras está en la base de la contractualización a la que se alude en el párrafo siguiente, y por ello nos inclinamos por entenderla implícita en los supuestos contemplados en ésta, entendiendo como pauta general lo que se indica (Filgueiras, 2000:43) al aludir a los “compromisos de gestión” en Chile: “En la base del diseño de los compromisos está el principio de descentralización... y de autonomía de las autoridades de los niveles descentralizados para el manejo de los recursos, la búsqueda de mejora en la eficiencia de los recursos traspasados, la mejora de la gestión de recursos humanos y de la calidad de atención a los usuarios”. En los estudios comentados, sin embargo, sólo se alude a ella en ciertos casos, y sin concretar -salvo algunas facultades en materia presupuestaria que se comentarán en su apartado correspondiente- el ámbito específico en que se produce la ampliación de atribuciones.

d) ¿Hasta qué punto se han separado y contractualizado, siguiendo el formato principal-agente, las relaciones entre el vértice estratégico de la institución, responsable de la planificación estratégica y la asignación de recursos, por una parte, y las unidades productoras de servicios, por otra?

Se constatan en la información analizada diversas experiencias de contractualización en la línea apuntada. Como antes dijimos, es en el sector salud donde esta clase de experiencias presenta mayores evidencias de implantación y arraigo. La separación de las funciones de planificación, regulación, compra y provisión de los servicios de salud, que da lugar a los mercados regulados característicos de las grandes reformas sanitarias de las últimas dos décadas, facilita la aplicación de los modelos principal-agente, en los que la producción del servicio se enmarca en un mandato contractualizado. En Colombia, la reforma reduce el papel del principal (Ministerio) “a su mínima expresión en términos burocráticos, pero especializándolo en las funciones que le son esenciales e indelegables, a saber: ejercer la rectoría sectorial, convertirse en ente regulador del comportamiento de todos los actores públicos y privados de la salud y ser el responsable supremo de la ejecución de los programas de salud pública propiamente dicha” (Jaramillo, 2000:9). En Chile, los “compromisos de gestión”, instrumento central de la reforma sanitaria (Filgueiras, 2000:43 y ss.), son firmados como un contrato entre las autoridades ministeriales y el director de cada Servicio de Salud. El compromiso fija el marco presupuestario, las prestaciones estandarizadas y las metas fijadas, estableciendo asimismo especificaciones en materia de recursos humanos e inversiones.

En el caso chileno, las experiencias de contractualización exceden el marco sanitario. Impulsados por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, se han puesto en marcha, con carácter piloto en ocho instituciones, los “Convenios de Desempeño Presupuestario”, que comprometen mejoras en las áreas de tecnología, recursos humanos, calidad, contabilidad y control del patrimonio.

5.2. El desarrollo de los sistemas de planificación y control

El enfoque gerencialista presupone una inversión significativa en planificación y control. Como afirma Spink, los rasgos centrales de estos sistemas bajo este paradigma de reforma serían, de un lado, su orientación a resultados, con preferencia al control procedimental clásico de las burocracias

públicas, y, de otro, su orientación descentralizada, exigida por la necesidad de respetar una zona de discrecionalidad gerencial. Como veremos enseguida, en las experiencias documentadas los intentos de desarrollar y mejorar los instrumentos de planificación y control de la acción gubernamental son abundantes y generales. Los enfoques propiamente descentralizados y orientados a resultados, siendo detectables, lo son en menor medida, y se identifican con el predominio de modelos específicos de reforma en determinados países y entornos.

Si algo hay común a las evidencias suministradas por los estudios empíricos, es el frecuente recurso a la planificación de todo tipo. La planificación de carácter estratégico aparece en la totalidad de las experiencias reseñadas, que describen planes y programas de diversa naturaleza, destinados a concentrar la acción gubernamental en torno a determinadas prioridades centrales. Sectores emergentes de la acción pública, como los servicios de carácter social, mucho menos imbuidos de tradición gestora que los servicios públicos más tradicionales, han incorporado también masivamente el instrumental y la cultura de la planificación. Los problemas aparecen sobre todo en la implementación.

El principal déficit que se detecta en todas las experiencias analizadas, en lo que respecta a la puesta en marcha de sistemas de planificación y control, hace referencia a la inexistencia o debilidad del repertorio de indicadores, y, más genéricamente, de los sistemas de información. Siendo ésta, como acabamos de decir, una constatación de carácter general, un examen más analítico de la debilidad evidenciada nos obligaría a diferenciar al menos dos clases o tipos de situaciones.

Por un lado, encontraríamos aquellas áreas o países (entre los casos estudiados, el de la administración salvadoreña resultaría en este sentido paradigmático) en los que las carencias son masivas y de carácter básico. En estos supuestos, la dotación al sistema de los mínimos de capacidad (en diseño y mantenimiento, en tecnología, en personal capacitado) opera como un requisito previo para que pueda hablarse en rigor de implementar sistemas innovadores de planificación y control. Como se indica en el estudio de referencia (Sandoval, 2000:40), la prioridad en El Salvador era en 1997 disponer de un sistema de control financiero capaz de permitir un control presupuestario mínimamente adecuado.

Por otro lado, habría que situar las dificultades que enfrenta en los contextos institucionales analizados la construcción de los mecanismos de información de retorno que caracterizan a un moderno sistema de control de gestión, en especial cuando hablamos de los sistemas descentralizados, que - como antes dijimos- son propios de los enfoques gerencialistas.

En general, una parte significativa de estas dificultades suele obedecer a las resistencias, culturales y de otros órdenes, que lleva consigo la introducción en los aparatos burocráticos de la filosofía del trabajo por objetivos y el control por resultados. Vencer la resistencia natural de las unidades y las personas a ser medidas -agudizada en los entornos culturales de las burocracias públicas-, requiere ordinariamente cambios importantes en los sistemas de incentivos en cuyo marco se desarrolla la producción de los servicios públicos. Donde el diseño organizativo no ha introducido, en mayor o menor medida, los elementos de contractualidad a los que hacíamos referencia en el apartado anterior, será difícil comprometer a los directivos y a los profesionales en la producción de indicadores y sistemas de información que no les reportan, al menos aparentemente, ningún beneficio, y son vistos, por el contrario, como cargas burocráticas y cesiones de poder a otras instancias organizativas. Como ha puesto de manifiesto Mendoza (1993), la dificultad para la introducción de indicadores de gestión en las administraciones públicas suele ser de naturaleza organizativa, más que propiamente técnica.

Lo dicho no puede llevar a desconocer las dificultades técnicas que frecuentemente trae consigo la construcción de indicadores, y en general, los propósitos de medición de los resultados de la acción pública. Esta dificultad se acrecienta, a nuestro entender, en dos tipos de área o sector. De una parte, en aquéllos cuyo carácter social (valga como ejemplo la Secretaría de Desarrollo Social argentina, antes citada) obliga a intentar medir, en forma habitual y prioritaria, elementos cualitativos. Aquí, la tendencia espontánea del diseñador del control a medir con preferencia lo cuantitativo llevaría, de no someterse a una consciente modulación estratégica, a sesgos indeseables. De otra parte, estarían los

servicios, ampliamente mayoritarios en el Estado contemporáneo, cuya prestación incumbe a profesionales (valga como ejemplo el sector salud, en cualquiera de las experiencias documentadas). Aquí, las dificultades derivan de las resistencias -ampliamente descritas en la literatura de gestión- de estos productores a ser evaluados. Estas resistencias, que defienden una esfera propia de discrecionalidad técnica o profesional, obligan a acompañar la implantación de sistemas de control con instrumentos sofisticados de gestión de recursos humanos.

Como apuntábamos antes, la configuración de los sistemas de planificación y control se relaciona, en las experiencias descritas, con los modelos prevalentes de reforma, al menos donde es posible detectar la prevalencia. Así, en el contexto del Ministerio argentino de Economía y Obras y Servicios Públicos, cuyas políticas de la etapa Cavallo calificábamos anteriormente de netamente eficientistas, este enfoque se traduce también en la abundancia del instrumental de controles primarios de carácter centralizado sobre los procedimientos. Valga como ejemplo, entre otros posibles, la creación de la Dirección Nacional de Inversión Pública, entre cuyos cometidos se establecía el de “controlar la formulación y evaluación de los proyectos de inversión elaborados por los organismos nacionales, en particular el cumplimiento de las metodologías y pautas establecidas” (Salas, 2000:73).

En cambio, allí donde el modelo prevalente de reforma es el contractualista, el diseño de los sistemas de planificación y control se adapta a esta lógica predominante. Así, en el caso chileno, se documentan las funciones del Departamento de Control de Gestión y Evaluación, directamente asociado al Gabinete del Ministro de Salud, indicando que “incluyen el apoyo al proceso de planificación de cada una de las divisiones ministeriales, los organismos dependientes y las secretarías regionales ministeriales, además del seguimiento de los compromisos asumidos por estas instancias y su evaluación” (Filgueira, 2000:38). El párrafo entrecomillado describe con precisión las funciones que caracterizan a la tecnoestructura de control en un entorno organizativo descentralizado, centrándolas en el control de resultados sobre compromisos de metas previamente asumidos, y el apoyo a la instancia controlada en el mantenimiento y desarrollo de su propio instrumental de planificación y control. Como puede observarse, es neta la diferencia de enfoque con el caso anterior.

En la misma línea se hallaría la orientación que se describe para la Superintendencia Nacional de Salud colombiana, cuando se resalta el enfoque “preventivo” que se pretende potenciar en lo tocante al ejercicio de la función de control, y que se concreta en “la concertación con las entidades para desarrollar planes de ajuste y desempeño” o “la aplicación de instrumentos y visitas que buscan enderezar o corregir irregularidades administrativas y técnicas que se presentan en los entes vigilados” (Jaramillo, 2000:51).

Añadamos, para finalizar este apartado, que las experiencias contrastadas ponen de manifiesto la importancia que tiene, para el buen funcionamiento de los sistemas de control, el uso de un instrumental planificador capaz de concentrar las prioridades y definir metas y objetivos operativos precisos, en línea con dichas prioridades. En el caso del sector salud chileno se describe cómo la dispersión de metas multiplica los déficit de capacidad operativa de la unidad controladora para el desarrollo de las tareas de monitoreo y evaluación, e incluso, en ocasiones, simplemente para verificar la consistencia y calidad de la información de retorno.

5.3. La creación de mecanismos de evaluación y rendición de cuentas

La preocupación por crear e introducir instrumentos de evaluación de los programas y políticas impulsados desde el gobierno, mejorando así la transparencia de éste y facilitando la rendición de cuentas ante la sociedad, forma parte de todos los discursos de reforma en los diversos contextos institucionales analizados. Las experiencias de puesta en marcha de este tipo de mecanismos son menos abundantes pero, en algunos casos, dignas de ser puestas de manifiesto.

Así, en Chile, el Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales, iniciado en 1997 por acuerdo entre la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y la Comisión Mixta de Presupuesto del Legislativo, y desarrollado con el apoyo de consultores del Banco Interamericano de

Desarrollo, ha evaluado entre 1997 y 2000 un total de 80 programas sociales, de fomento y de desarrollo productivo por un importe económico de 675 millones de dólares. Los informes correspondientes a las evaluaciones realizadas cada año acompañan la presentación de la Ley de Presupuestos y los balances de gestión integral anual de cada ministerio, y se ponen a disposición de la Cámara de Diputados y del Senado para su examen.

En concreto, en el sector salud, fueron objeto de evaluación en este período en el marco del Programa un total de diez programas del Ministerio de Salud, que conjuntamente representan un tercio del presupuesto ministerial total. El correspondiente estudio empírico señala tres principales conclusiones de estas evaluaciones: 1) la inexistencia de diagnósticos previos que sirvan de referencia para la evaluación del logro alcanzado; 2) la deficiencia de los sistemas de información y seguimiento de los programas; y 3) la escasez de indicadores de eficiencia.

Sin duda, estos resultados ponen de relieve la existencia de importantes áreas de mejora (alguna de las cuales había sido ya objeto de consideración anterior, como es el caso de los sistemas de información). En cualquier caso, la experiencia chilena del Programa de Evaluación es digna de ser resaltada entre las iniciativas de reforma que comparten este objetivo. Por una parte, porque implica un notable grado de ambición del empeño reformador, que se adentra aquí en territorios particularmente trascendentes y dificultosos, especialmente cuando la iniciativa tiene, como en este caso, alcance global, y afecta al conjunto del núcleo estratégico del Estado. Por otra parte, porque entendemos que, sin perjuicio de las deficiencias detectadas, es una experiencia indiscutiblemente generadora de valor público, en términos de mejora de la transparencia de la acción de gobierno y del control democrático ejercido sobre ella. Ambos elementos son, hasta cierto punto, la otra cara necesaria de las reformas de signo gerencialista, y la experiencia pone de manifiesto que, lejos de entrar en contradicción como a veces se argumenta, se trata de dimensiones que se realimentan mutuamente.

Con un alcance evidentemente menos global, y que se contrae al sector social, merece destacarse asimismo la experiencia del SIEMPRO (Sistema Integrado de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales), en el marco de la Secretaría de Desarrollo Social argentina. Creado en 1995 con financiamiento internacional, el Sistema pretende integrar la evaluación del conjunto de programas sociales de la Secretaría de Desarrollo Social. A nuestro juicio, el mayor interés de la experiencia, tal como aparece descrita, se relaciona sobre todo con dos aspectos: en primer lugar, ha creado una base importante de indicadores de desarrollo social imprescindible para la evaluación de los resultados de la intervención pública, y lo ha hecho en un área como es la social donde, como argumentábamos antes, las dificultades son especialmente notorias. En segundo lugar, se ha propuesto el logro de sus finalidades utilizando una metodología que no se basa en exclusiva en el desarrollo de las capacidades propias, sino que pone el acento, por una parte, en la transferencia de tecnología a los organismos encargados de la implementación de los programas sociales, por otra, en la capacitación de los equipos humanos, y por último, en el fortalecimiento de la función de evaluación en el interior de los programas que forman parte de los procesos de modernización de la gestión pública.

5.4. Racionalización de los procedimientos administrativos

En general, y desde el punto de vista propio del referente teórico que venimos utilizando, las reformas a los procedimientos pueden ser ubicadas conceptualmente, y analizadas, en dos marcos de referencia alternativos, no siempre fáciles de distinguir a la hora de aplicarlos a cada experiencia concreta. Por un lado, tendríamos las reformas procedimentales que modernizan o racionalizan un sector de actividad pública, frecuentemente mediante el recurso a la inversión en tecnologías de la información y las comunicaciones -ampliamente documentada en todos los estudios que sirven de base a este informe-, sin cuestionar el modelo básico de referencia en el que los procedimientos afectados se inscriben. Es la “modernización como rejuvenecimiento físico, organizativo o tecnológico, que no supone un verdadero cambio institucional” (Echebarria, 2000:12). Por el otro, tendríamos aquellos procesos que suponen, en el marco conceptual que estamos utilizando, el verdadero cambio

institucional, de carácter discontinuo. No es imprescindible, en este sentido, que se trate de reformas a gran escala, de cambios de alcance global. El cambio micro puede llevar consigo una lógica de discontinuidad capaz de configurarlo como cambio institucional, cuando enfrenta, subvirtiéndolas, tradiciones administrativas poderosas y pautas de conducta correspondientes al *statu quo*, y es capaz de consolidar comportamientos y rutinas de signo innovador. Con frecuencia, ese aparente cambio micro es el germen de transformaciones de alcance mucho mayor.

Resulta francamente difícil, con la información de base a nuestro alcance, precisar cuáles de las experiencias concretas que se describen en los estudios manejados merecen ser incluidas en el segundo apartado, esto es, aquéllas que incorporan una lógica de cambio institucional en el marco de lo que venimos denominando “aproximación gerencialista”. Optamos por reseñar a continuación aquéllas en las que creemos detectar elementos que las hacen merecedoras de tal consideración, desde luego sin la plena seguridad de acertar en todos los casos.

En este sentido, son de destacar, en el Ministerio argentino de Economía y Obras y Servicios Públicos, las medidas puestas en marcha en el marco del Nuevo Sistema de Procedimientos Administrativos, con el objetivo de reducir plazos de trámite, clarificar la responsabilidad de las instancias tramitadoras, mejorar la transparencia y disminuir los costes de gestión. La reducción del tiempo promedio de tramitación de 30 a 10 días ha sido su logro más evidente, pero pueden subrayarse otros de índole más interna pero igualmente relevantes, en lo que respecta al desarrollo de sistemas de información y seguimiento antes inexistentes, o a la responsabilización de los funcionarios, mediante la eliminación de los “pases” con los que frecuentemente se eludía la rendición de cuentas.

En el mismo departamento ministerial, se documenta la reforma de los procedimientos de gestión patrimonial, aquejados, antes de intervenir sobre ellos en 1992, de gravísimas lacras: desaparición fáctica de los registros, inexistencia de inventarios de bienes actualizados, deficiencias en el mantenimiento de los bienes, déficit de protección jurídica del patrimonio público... que fueron gradualmente subsanadas mediante un plan de choque, previo a la puesta en marcha, por la Comisión de Venta de Inmuebles Estatales, de medidas de rentabilización del patrimonio público.

El Ministerio chileno de Hacienda impulsó en este período un amplio número de iniciativas en la dirección apuntada. Merecen reseñarse, sin ánimo de exhaustividad, algunas de ellas: mediante operaciones racionalizadoras de los procedimientos de verificación y fiscalización, se mejoraron los procesos tributarios en IVA y Renta, con incrementos constatables de la recaudación. También se intervino racionalizando y simplificando los mecanismos de actualización y valoración en el catastro de bienes raíces. Otras iniciativas similares permitieron reducir el volumen de inspecciones físicas necesarias en el Servicio Nacional de Aduanas, o incrementar la rentabilidad media de las acciones de cobro por parte de la Tesorería General de la República.

En El Salvador, el estudio empírico correspondiente documenta la racionalización de los procedimientos de compras y contratación de servicios en el Ministerio de Educación, con un interesante enfoque descentralizador de la gestión.

Una parte significativa del esfuerzo racionalizador ha recaído sobre los procedimientos presupuestarios. La trascendencia de la modernización del presupuesto para la producción de innovaciones en un sentido gerencialista es indudable, por lo que parece lógico que ésta haya sido una parcela de atención preferente para los reformadores.

En Chile, un proyecto de modernización del ámbito presupuestario de 1998, ha puesto el acento en el logro de la programación presupuestaria plurianual, en el control efectivo de los compromisos de obligaciones futuras, en la definición de ámbitos de mayor autonomía de las unidades productoras de los servicios en la gestión de su presupuesto, y en la incorporación de la evaluación de resultados a la gestión presupuestaria. Se trata de líneas de modernización que enlazan con las que son comunes a las reformas presupuestarias de las últimas dos décadas en Europa. Es interesante destacar que los esfuerzos se dirigen en la actualidad al establecimiento de vínculos entre el presupuesto y los programas de mejora de la gestión, y de evaluación de proyectos gubernamentales, antes citados, lo que

lleva a considerar -como ha ocurrido también en otros entornos institucionales- la introducción de cambios en el calendario de preparación, elaboración y discusión del anteproyecto presupuestario, habilitando espacios para la negociación e incorporación de metas sectoriales, que puedan, por una parte, mejorar los procesos de asignación de recursos, y por otra, facilitar el seguimiento posterior.

Las reformas de los procedimientos presupuestarios se extienden a los diferentes casos descritos. Así, en El Salvador, los esfuerzos en este sentido se han centrado en la sistematización del sistema interno de contabilidad, actualizando el manejo de la programación anual de gastos del gobierno.

En Argentina, en el ámbito del Ministerio de Economía, se realizaron reformas de importancia en el campo de la Tesorería, modernizando los procedimientos de gestión de los pagos gubernamentales; también cabe destacar avances relevantes en el marco de la contabilidad pública, normalizándose desde 1994 la elaboración de los estados financieros consolidados, y editándose en 1995 un manual de procedimientos de operación de la cuenta única del tesoro.

Siguiendo en el mismo país, en la Secretaría de Desarrollo Social, el estudio empírico correspondiente describe otra de las experiencias de modernización presupuestaria que cabe considerar como “clásicas”, consistente en la introducción de la gestión presupuestaria por programas. Se valora que la experiencia permitió “un relativo buen ensamble con las autoridades del Ministerio de Economía”, e introdujo un grado de disciplina gerencial que posibilitó la obtención de financiamiento externo para los diferentes programas sociales, lo que a su vez contribuyó a afianzar internamente las reformas. La experiencia, se afirma, permitió interrelacionar los esquemas de organización funcional y por producto o programa, lo que incrementó de forma significativa la eficiencia operativa. La valoración ampliamente positiva de la experiencia que contiene el estudio, contrasta con la de algunas otras experiencias comparadas de implantación del presupuesto por programas en entornos públicos, que hacen referencia a frecuentes problemas en la implantación y consolidación de la nueva filosofía presupuestaria.

Una parte de las iniciativas racionalizadoras indicadas ha tenido que ver con el propósito de incrementar los ingresos o de contener o reducir los costes. Especialmente significativo de la orientación más enérgica a eliminar costes estructurales que han dejado de crear valor, es el caso de la Dirección de Aprovisionamiento del Estado en Chile, cuya situación de depauperación administrativa y financiera aconsejó la elaboración de “un plan de acción coherente con las tendencias tecnológicas que están transformando el comercio desde una cadena de operaciones físicas a un flujo electrónico de documentos y fondos”. Las consecuencias de todo ello fueron el traspaso del personal, la liquidación de existencias y finalmente el cierre de las actividades. Es un caso límite, si se quiere, pero bien ilustrativo de lo que lleva consigo la introducción de un lógica “gerencialista” en la reforma de los servicios públicos.

5.5. La mejora de la receptividad de la administración y la calidad de los servicios públicos

El término “receptividad” fue acuñado por la OCDE en un documento de 1987 llamado “La Administración al Servicio del Público”, que sirvió para consolidar con fuerza en el ámbito de los estados miembros la noción de “cliente” de los servicios públicos, y para dotar de referente conceptual a un conjunto de tendencias de cambio de los sistemas públicos, caracterizadas por una orientación genérica de acercamiento de las actividades y servicios al ciudadano.

El término engloba cuatro elementos básicos, que, conjuntamente, configurarían una administración pública que cabría considerar como receptiva: 1) la comprensibilidad del sistema administrativo, lo que requiere mejorar los canales e instrumentos de información, mejorar la transparencia, y definir con claridad las competencias y responsabilidades; 2) la capacidad de respuesta a las necesidades de los clientes, lo que implica la creación de mecanismos interactivos para la propia definición de las mismas, dotando a los ciudadanos de voz a la hora de definir los objetivos y evaluarlos; 3) la accesibilidad, tanto espacial -ubicación en el territorio- como material -eliminación de barreras físicas-, temporal -adaptación de los horarios de apertura o prestación-, y cognoscitiva -

instrucciones, formularios y comunicaciones fácilmente comprensibles y utilizables-, y 4) el fomento de la participación activa de los clientes en los procesos de producción, superando las visiones tutelares de la administración y dando entrada a los ciudadanos tanto en las funciones de contenido prestacional como en las relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones cívicas.

A su vez, el auge, en el contexto empresarial privado, de los sistemas de gestión de la calidad, ha reforzado la orientación de muchas administraciones a poner en marcha innovaciones en este sentido. No son pocas las coincidencias entre la orientación a la calidad y las que hemos citado como notas definitorias del paradigma de la receptividad administrativa. Así, la filosofía de mejora continua, la utilización de mecanismos de implicación de las personas, de carácter grupal y no jerárquico, o el énfasis en dotar de voz al cliente, pueden ser considerados como elementos que forman parte de un terreno común a ambas orientaciones.

Una parte de los esfuerzos reformadores, en las administraciones públicas de todo el mundo, se ha dirigido en los últimos años a la introducción de medidas, procedimientos y pautas de conducta propias de una administración receptiva y orientada a la mejora de la calidad de los servicios. También ha ocurrido así en el contexto institucional objeto de análisis, en el que cabe destacar un conjunto de iniciativas en este sentido.

Una serie de iniciativas del Ministerio de Hacienda de Chile (los proyectos “Ciclo de Vida del Contribuyente” o “Tiempo máximo de espera 30 minutos”, la reducción de los períodos de tramitación en servicios de aduanas, de directa afectación a los ciudadanos, la implementación de un sistema de tesorerías móviles para facilitar la accesibilidad a los contribuyentes, la delegación a autoridades regionales de facultades resolutorias para acortar la respuesta a demandas ciudadanas) se sitúan con claridad en la línea apuntada.

En el sector de la salud, el Ministerio colombiano del ramo adoptó también medidas en esta dirección. Cabe citar entre ellas, como especialmente relevantes, la garantía formalizada de la oferta de servicios de prevención y promoción de la salud, la creación de un sistema obligatorio de control de la calidad o el desarrollo de sistemas de auditoría de la calidad. Otra experiencia destacable la configura el conjunto de iniciativas adoptadas por la Superintendencia Nacional de Salud, y descritas en el correspondiente estudio empírico, para la mejora del tratamiento de las quejas de los usuarios y de las instituciones afectadas.

Sin salir del ramo sanitario, el Ministerio chileno de Salud ha potenciado, entre otras medidas, los servicios de atención médica de urgencia en los consultorios, en horario vespertino y ubicados en las comunas más pobres; se han instalado, también en los consultorios, salas de hospitalización abreviada, y se ha desarrollado un programa de resolución de especialidades ambulatorias en el nivel primario, que ha evitado la derivación del usuario hacia otros centros, agilizando la atención. Un signo claro de la preocupación ministerial por mantener esfuerzos de innovación en esta línea ha sido la obtención por FONASA, el Fondo Nacional de Sanidad de Chile, del premio nacional a la calidad de los servicios públicos.

De diferente signo, pero igualmente referibles a este bloque de reformas, son las iniciativas adoptadas por la Secretaría argentina de Desarrollo Social para incrementar la participación social en la definición y gestión de las políticas sociales. Este es un campo en el que diferentes estudios comparados (Vernis, 1999) apuntan crecientemente a la consideración de la coproducción público-privada como un requisito para la obtención de resultados eficaces.

Cabría añadir que la reflexión que antes introducíamos acerca de la necesidad de distinguir entre las iniciativas y medidas que realmente implican o abren el camino al cambio institucional, y aquéllas que simplemente se inscriben en una lógica de modernización incremental y no llegan a poner en cuestión lo existente, se hace, en lo que respecta a los casos contemplados en este epígrafe, particularmente relevante. El campo de las mejoras de receptividad y calidad es terreno particularmente abonado a lo que se ha llamado “modernización de ventanilla”, que transforma la apariencia de funcionamiento de los servicios públicos, sin entrar a enfrentar en profundidad los problemas de fondo.

5.6. La mejora de la gestión de los recursos humanos

Las intervenciones en materia de recursos humanos abundan, en el ámbito y período evaluados. A la hora de documentarlas y describirlas, los diferentes estudios lo hacen, en general, en forma significativamente dispersa y fragmentada, lo que dificulta su tratamiento analítico. Consideramos que esta dispersión es una consecuencia de la falta de claridad -y del déficit de propósito articulado- con la que tradicionalmente los gobiernos diagnostican y enfrentan sus problemas que afectan la gestión de las personas. Intentando un análisis valorativo razonablemente sistemático, parece necesario delimitar al menos dos órdenes de iniciativas: por una parte, las que aspiran a una reforma de las reglas de juego, mediante la introducción de sistemas profesionalizados de empleo público, con alcance más o menos global, y por otra, las que se proponen la innovación de algunos de los subsistemas básicos de la gestión de los recursos humanos en el núcleo estratégico del Estado.

a) La profesionalización del empleo público

En este primer apartado haremos referencia al conjunto de iniciativas que, ya sea desde el plano del discurso o desde la puesta en práctica, abordan la necesidad de profesionalizar el empleo público, dando pasos para la construcción de sistemas de mérito (si empleamos la expresión preferida en el mundo anglosajón), de función pública (si seguimos la tradición española) o de servicio civil (en el léxico más común en los países latinoamericanos). Disponer de una administración profesional es un patrimonio institucional de las democracias avanzadas. Un sistema de acceso, promoción y compensación basado en el mérito y capacidad de las personas, y no en las lealtades políticas o en la arbitrariedad de quienes ejercen el poder político, es un requisito esencial del Estado democrático de derecho. Así pues, la creación de sistemas de servicio civil de carrera es una prioridad en la mayor parte de los países del contexto institucional objeto de análisis, y como tal se halla presente en los propósitos reformativos que están siendo evaluados.

Si bien en algunos casos se han documentado avances y mejoras en este campo, como es el caso del SINAPA argentino, por citar sólo uno de ellos, lo cierto es que en general las reformas conducentes a la profesionalización del empleo público no han sido, en la última década, y hablando en términos generales, demasiado afortunadas. En un país como Chile, en el que los esfuerzos de innovación de la gestión pública han sido, en este período, abundantes, el empleo público sigue viéndose como una de las asignaturas pendientes, hablándose (Filgueiras, 2000:60) de la necesidad de “promover una reforma del estatuto administrativo del sector público, que dé coherencia a las innovaciones introducidas a lo largo de la última década en forma parcial en varios servicios y que, al mismo tiempo, posibilite la creación de una carrera de servicio público basada en principios de gestión moderna”.

Lo anterior nos lleva a cuestionarnos acerca del papel que en estas reformas, mayoritariamente pendientes, está llamado a desempeñar el instrumento legislativo. La reforma legal tiende a ser vista, en el ámbito que contemplamos, como la clave de bóveda de las innovaciones, y sin duda la profesionalización del empleo público exige cambios normativos que doten a los nuevos modelos de un sustento jurídico. Sin embargo, si queremos huir de una dimensión meramente virtual de los cambios, que identifique éstos con las nuevas reglamentaciones, y optamos, como dijimos antes, por considerar, con Spink, que lo que importa es lo que acaba sucediendo en la realidad, deberemos adoptar otra perspectiva de análisis. De hecho, la realidad latinoamericana de las últimas décadas es rica en la producción de leyes de servicio civil que resultan inaplicadas o tergiversadas en su aplicación real. Las reformas legales son sólo uno de los instrumentos de un proceso que requiere también de otros, y que se asienta en buena medida en el cambio cultural. Las transformaciones que el objetivo de profesionalizar la administración implica en la cultura política y en las pautas de conducta social de los países son de tal magnitud que sólo una firme voluntad política, anclada en el más amplio consenso político-social posible, y conducida por un liderazgo firme y tenaz, a la altura del reto, convierten en posible el objetivo de cambio, y especialmente la consolidación o institucionalización del mismo.

Una de las cuestiones que plantea el objetivo de la profesionalización es la de la escala de los cambios. El éxito de algunas reformas de alcance sectorial o parcial, de entre las cuales la del Instituto Federal Electoral (IFE) mexicano se ha convertido, por su repercusión interna e internacional, en paradigmática, ha hecho pensar a algunos que la fragmentación del universo de las reformas, y la consiguiente intervención en una escala más reducida, son las estrategias más adecuadas en el campo del que hablamos. La cuestión nos parece, como mínimo, dudosa, por dos órdenes diferentes de razones, que pasamos a exponer.

De un lado, por la especificidad que caracteriza la experiencia del IFE, cuyo servicio civil se crea en el contexto de una autoridad independiente, visualizable por cualquier observador como perfectamente separable del resto de la administración pública del país, y en torno a un objetivo, la eliminación del fraude electoral, extraordinariamente movilizador. La concreción del objetivo y su enorme potencial vencedor de resistencias otorgan a la experiencia una singularidad indudable. Reformas similares en algunos bancos centrales podrían compartir algunos rasgos semejantes. Se trata, sin duda, de experiencias claramente positivas en cuanto difusoras del mensaje de cambio y ejemplarizantes por cuanto evidencian la posibilidad de realizarlo. Sin embargo, nos parecería discutible, por su propia singularidad, atribuir a las mismas un efecto directamente conducente a la producción de cambios en otros sectores del sistema público.

Otras razones harían referencia a la dificultad de construir, en las intervenciones de escala limitada, una legitimidad que apoye la implementación e institucionalización de las reformas. Un caso argentino digno de estudio, el del Instituto Superior de Economistas de Gobierno (ISEG), ilustrará nuestro punto de vista. El grupo profesional de economistas de gobierno fue creado en 1991, como agrupamiento especializado del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, en la etapa del Ministro Cavallo. El objetivo era crear una élite profesional capaz de “introducir paulatinamente en la estructura del ministerio... aptitudes técnicas y/o profesionales consideradas de alta especialización y complejidad”. Para ello, se fijaron retribuciones más atractivas que las ordinarias, destinadas a atraer a los mejores profesionales, y se diseñó un régimen especial de carrera, netamente profesionalizado, cuando menos en su concepción formal. La administración de este régimen se encomendó a un organismo especializado, creado para este propósito, el ISEG, ampliamente dotado en recursos humanos y en autonomía financiera y presupuestaria, y que asumió, con la participación de cuatro de las más prestigiosas universidades, la selección -rigurosamente tecnificada y gestionada-, capacitación y promoción de esta élite funcional.

El ISEG fue recientemente disuelto (mayo de 2000). El decreto de disolución justifica ésta en la existencia de otras prioridades (políticas de contenido social) y en el hecho de que las instituciones educativas desarrollan ya satisfactoriamente la formación de técnicos especializados. Podemos hablar por tanto de un fracaso de la experiencia, como mínimo en lo que respecta a la consolidación de la misma. ¿Cuáles son las causas que explicarían dicho fracaso? A nuestro juicio, algunas razones coadyuvarían al desenlace reseñado, e incorporan por ello lecciones de interés:

- La iniciativa del ministro Cavallo afronta la resolución de un problema general con una intervención de alcance limitado al área específica del núcleo estratégico del Estado que preocupa al impulsor, con exclusión de las demás. El mensaje de fondo es “lo mío es lo importante”, lo que lleva a interpretar la iniciativa en clave de poder, más que de racionalidad intrínseca de la agenda reformadora.
- No se trata de empezar por un sector, mediante una estrategia gradualista o experimental, sino que la experiencia aparece aislada de cualquier otro intento gubernamental de reforma.
- Se produce una imagen de elitismo, alimentada por el trato diferencial que reciben los integrantes del nuevo grupo. Este hecho genera resistencias y agravios, más o menos larvados.
- Todo lo anterior lleva a identificar la iniciativa con la figura de un político, lo que vincula su continuidad a la suerte de éste.

La experiencia del ISEG plantea abiertamente la necesidad de dotar a las reformas de una imagen de legitimidad que apoye su desarrollo. Sin ella, la implementación se dificulta y, sobre todo, la

institucionalización se hace inviable. Al mismo tiempo, el caso ilustra acerca de dos tipos de estrategias de reforma, desde el punto de vista de la escala de intervención:

En ocasiones, la viabilidad de las reformas se facilita mediante la fragmentación del universo a reformar y la reducción de la escala de actuación. Así ocurre cuando se opera aisladamente sobre partes de un sistema más amplio, cuando se descentraliza la capacidad misma de impulsar los cambios, o cuando se utilizan estrategias gradualistas como las de prueba piloto y similares. La disminución del peso de las resistencias al cambio y la posibilidad de aprovechar el efecto multiplicador de los éxitos parciales fundamentan estos enfoques, que resultan de aplicación recomendable en diferentes ámbitos de los sistemas públicos.

En otros casos, sin embargo, las reformas exigen desde el principio un tratamiento global o sistémico. Hay que operar sobre la totalidad del universo afectado por el problema. Las que tienen por objeto la profesionalización del empleo público mediante la construcción de sistemas de mérito se hallan a nuestro juicio -salvo casos singulares como el del IFE mexicano, antes comentado- en este segundo caso, ya que sólo así adquieren la legitimidad que les permite institucionalizarse. Precisamente en este hecho se encuentra una parte importante de la dificultad que enfrenta este tipo de empeños reformadores.

Siguiendo en este mismo ámbito temático, debe subrayarse que la profesionalización del empleo público no debiera estar reñida con el propósito de lograr organizaciones públicas flexibles y adaptables a los cambios. Profesionalización no es igual a rigidez. Algunas críticas recientes al servicio civil costarricense, por ejemplo, o las que ha recibido el estatuto laboral de la atención primaria municipal de 1995 en Chile, acusado de excesivamente proteccionista y rígido, obligan a poner el acento en ello. Detrás de algunos movimientos gremiales favorecedores de la implantación del servicio civil, es posible identificar a veces la pretensión de introducir normas y garantías que alejarían excesivamente la gestión pública de los RRHH de los parámetros propios del sector privado.

El objetivo de la profesionalización debe ir en paralelo al de la flexibilidad, en primer lugar porque en no pocos países latinoamericanos el empleo público adopta un patrón clientelar o de botín político que no elude elementos de rigidez considerable (en el diseño de puestos, la asignación de tareas, la corrección disciplinaria o el control gremial de ciertos sectores), sino que coexiste con ellos. Por otra parte, la adopción de sistemas de mérito debiera inspirarse también en los discursos y procesos de reforma de sistemas consolidados de función pública o servicio civil en otras partes del mundo, cuyos cambios se orientan, en todo el ámbito OCDE, a la introducción de pautas flexibles de gestión de los recursos humanos.

b) La mejora del instrumental de gestión de las personas

Dos tipos de iniciativas relacionadas con la mejora de los instrumentos de gestión de los recursos humanos aparecen reiteradamente en la documentación manejada sobre experiencias de cambio en la última década, y lo hacen en forma transversal a los diferentes países y entornos.

La primera es la que hace referencia al esfuerzo en capacitación. Las evidencias de un incremento en las actividades de capacitación aparecen en todos los estudios y países. El problema es que no se documentan tales evidencias en lo que respecta a la mejora de los mecanismos de diagnóstico, planificación, gestión y evaluación de los procesos formativos. La constancia del incremento cuantitativo de la oferta formativa debiera ser complementada, para alcanzar relevancia a fines de análisis, con informaciones acerca de, entre otras, las siguientes cuestiones:

- Cuáles son los objetivos de la inversión en capacitación, y hasta qué punto responden a una identificación de necesidades prioritarias.
- Hasta qué punto la oferta de capacitación se forma como una decisión estratégica o responde más bien a una agregación de actividades de carácter inercial.
- En qué medida los contenidos de la formación responden a una agenda de modernización de la gestión pública, y acompañan, apoyándolas, las estrategias de reforma del Estado.

- A quiénes se dirige la capacitación y cómo la oferta se vincula preferentemente a los destinatarios cuyo desarrollo resulta prioritario para las instituciones y no se deja dependiente simplemente del interés individual de las personas.

- Cómo se seleccionan, y con qué criterios, los proveedores de capacitación, y hasta qué punto tales decisiones son las más eficientes que sea posible en cada caso.

- Cuáles son los resultados de la capacitación, medidos en relación con los objetivos perseguidos y el impacto logrado.

A falta de tales informaciones, el riesgo es que la inversión en capacitación acabe por tener un menguado retorno. Este riesgo se acentúa por la concurrencia de algunos factores que deben ser tenidos en cuenta: por una parte, al ser uno de los subsistemas de la GRH cuya activación genera menores dosis de conflicto o resistencia, puede darse el llamado “efecto placebo”, o tentación de pretender resolver mediante la capacitación problemas cuya solución exigiría otro tipo de políticas de recursos humanos más comprometidas o duras. Por otra parte, el carácter prácticamente ilimitado de las necesidades hace justificable casi cualquier iniciativa, si no se tiene muy presente la necesidad de administrar en forma exigente recursos escasos. En tercer lugar, la indiscutible dificultad técnica de evaluar el impacto de las acciones formativas sirve en ocasiones de coartada para el mantenimiento de rutinas ineficientes. Por último, la inestabilidad y alta rotación que caracteriza a los sistemas de botín político priva en ocasiones de la continuidad necesaria para que la inversión sea rentable.

Otra de las iniciativas constatables en los procesos de reforma impulsados en los diferentes países, aunque con extensión menor que la anterior, es la que hace referencia a la introducción de incentivos al rendimiento de las personas. Se trata de iniciativas claramente relacionables con el “abordaje gerencial” de las reformas, si bien no necesariamente con las versiones más rigurosas y contrastadas de dichos enfoques. A falta de evaluaciones precisas en los estudios empíricos manejados, nos limitaremos a enunciar algunas limitaciones comúnmente detectables en el diseño e implementación de estas medidas:

- La introducción de incentivos económicos no es, en sí misma, una garantía de mejora de la motivación y productividad de los empleados. Las creencias “pavlovianas” sobre una relación directa entre recompensa monetaria y esfuerzo han sido frecuentemente desmentidas por la investigación empírica.

- Sólo en el contexto de estrategias globales de mejora de la gestión de las personas, la introducción de la retribución variable al rendimiento cobra sentido. En caso contrario, su impacto puede quedar cortocircuitado por políticas o prácticas de recursos humanos de signo contradictorio: selección arbitraria, organización rígida del trabajo, ausencia de expectativas de carrera...

- El que los incentivos cumplan su objetivo depende sobre todo de que existan sistemas adecuados de evaluación del desempeño. La puesta en marcha de estos sistemas exige un alto grado de capacidad y madurez organizativa, del que frecuentemente se carece. Por eso, es recomendable, contra lo que es práctica frecuente, que la puesta en marcha de incentivos se produzca en el tramo final de las reformas de la GRH, más bien que a su inicio.

- La evaluación e incentivación del rendimiento exige un alto grado de implicación de la cadena de autoridad formal de las organizaciones. Sin directivos capaces y dispuestos a asumir un papel de responsables efectivos de su personal, las inercias espontáneas tenderán previsiblemente a convertir la administración de incentivos en una rutina burocrática más.

Esta última consideración nos conduce directamente a una de las piezas clave de las estrategias “gerencialistas” de reforma, desde el punto de vista de las personas: la necesidad de producir capacidades directivas. Como antes dijimos, no hay *management* sin *managers*. La existencia de directivos públicos profesionales capacitados y comprometidos con el cambio constituye quizá el primero de los grandes objetivos. Valen aquí algunas de las consideraciones expuestas en torno a los intentos de construir sistemas de mérito para profesionalizar el empleo público. Es decir, la garantía de

una esfera gerencial protegida de la politización y el clientelismo constituye un requisito para un diseño correcto de la función directiva pública.

Sin embargo, aun compartiendo un común objetivo de profesionalización, la función directiva requiere una institucionalidad diferente de la que caracterizaría al empleo público ordinario. La construcción de sistemas de servicio ejecutivo superior (SES) en algunos países obedece a esta necesidad de combinar la profesionalidad gerencial con unas condiciones de ejercicio flexibles y adaptadas a los roles propios de la gerencia. Desde luego, la especial proximidad de este segmento profesional a la política confiere al empeño una indudable dificultad.

La prioridad al desarrollo directivo no es exclusiva de los organismos y servicios de carácter prestacional (como sería, por ejemplo, el caso de los gerentes de empresas sociales del Estado, en Colombia), sino que afecta, en nuestra opinión, a los propios ministerios y agencias reguladoras. La conocida tipología de directivos públicos de Strand (1987) es útil para reconocer esta necesidad. El perfil de directivo público más coincidente con el arquetipo atribuible comúnmente al enfoque gerencialista es el que el autor británico llama “productor”, orientado a la obtención y provisión del *output* en un entorno básicamente estable, configurado por un mandato construido mediante la estandarización de resultados. Sin embargo, una visión amplia de la gerencia pública nos lleva a reconocer en la misma otros perfiles, y en particular, en lo que respecta a las reformas del núcleo estratégico del Estado, el que Strand define como “integrador”, cuyo papel se relaciona con la gestión de las reformas globales o sistémicas, el diseño y administración de las nuevas reglas de juego, y la institucionalización de los cambios.

La producción y desarrollo de los diferentes tipos de perfiles directivos públicos constituye, a nuestro juicio, uno de los retos de mayor calado de las reformas, y marcan una de las orientaciones básicas de la gestión de los recursos humanos para los próximos años.

5.7. Descentralización y participación

Combinamos en este epígrafe algunos comentarios a un conjunto de iniciativas de reforma que tienen como denominador común las transferencias de capacidad de intervención inspiradas en los principios de subsidiariedad o proximidad, ya tengan como destinatarios a los gobiernos locales o a organizaciones de la sociedad civil. Ambos ejes forman parte, sin duda, de los discursos reformadores, tal como son formulados en los diferentes países. Cosa distinta es dilucidar en qué medida han ido más allá de la retórica de la reforma, produciendo efectivas transformaciones en la configuración, dentro de los sistemas públicos nacionales, de los procesos de formulación e implementación de políticas y de asignación de recursos.

El propósito de este trabajo, centrado en el ámbito de las funciones centrales del Estado, nos lleva a excluir del comentario aquellos supuestos en los cuales lo que se transfiere a los municipios es meramente la capacidad de ejecución, sobre la base de políticas definidas desde los ministerios, así como aquellos otros en los que las organizaciones de la sociedad civil son financiadas públicamente para la prestación de servicios en el ámbito de lo que, dentro del marco conceptual en que venimos moviéndonos, llamaríamos servicios no exclusivos, prestados bajo la dirección y control de las autoridades planificadoras y financiadoras.

La cuestión, llegados a este punto, es: si excluimos todo lo anterior, ¿han existido en realidad, en el tiempo y contexto examinados, verdaderas iniciativas descentralizadoras?; o, dicho de otra manera, ¿se han intentado procesos descentralizadores, hacia los poderes locales y las organizaciones cívicas, en lo que aquello que se transfiere o se acepta compartir es la propia capacidad de elaboración de políticas?; o, por ir a una tercera formulación alternativa y equivalente, ¿hasta qué punto la composición del propio núcleo estratégico del Estado tiende a quedar afectada, en los procesos de este signo, por la incorporación de nuevos actores provenientes de la periferia del sistema, que pasan a compartir con los ministerios una parte de las funciones propias de aquél?

Algunas experiencias documentadas en los estudios empíricos manejados parecen apuntar en este sentido. Así, en el caso de Colombia, el sistema de salud se descentralizó formalmente a principios de los 90, otorgando a los municipios y departamentos competencias y recursos para que se hicieran responsables de la salud en su respectivo ámbito. Los alcaldes quedaron al frente de los sistemas locales de salud, con atribuciones que, en el campo de la atención primaria, van, al menos formalmente, más allá de las de mera ejecución de políticas diseñadas centralmente.

En Argentina, la experiencia del Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias (CENOC) nos parece también ilustrativa de estas tendencias, en lo que hace referencia a la participación de la sociedad civil. Configurado como una estructura organizativa dependiente directamente de la Secretaría de Desarrollo Social, el centro se creó con la misión de “poner en práctica nuevas estrategias y mecanismos del Estado que posibiliten la participación de la comunidad en la definición de políticas sociales” (Salas, 2000:38). No nos consta en qué medida este propósito fundacional fue verdaderamente cumplido o, por el contrario, el CENOC se centró en otras finalidades más instrumentales, como las de conocimiento y apoyo al desarrollo del sector comunitario. Sin embargo, la experiencia ilustra una voluntad de dar entrada a la sociedad civil en el ámbito de la definición de políticas.

A nuestro juicio, sin embargo, este tipo de iniciativas son todavía más bien ingredientes de los discursos de reforma que medidas efectivamente contrastables en los procesos reales de cambio. Además de las inercias centralistas que caracterizan a la mayor parte de los estados latinoamericanos, y que dificultan la puesta en práctica de diseños institucionales descentralizados, hay que tener en cuenta los obstáculos dimanantes de los déficit de capacidad de los nuevos actores institucionales, llamados a ser destinatarios de la descentralización o la participación.

En lo que respecta a los municipios, solamente vigorosas políticas de fortalecimiento local, tenazmente sostenidas en el tiempo, serán capaces de posibilitar una descentralización real. En la mayor parte de los países latinoamericanos, los gobiernos locales son hoy por hoy, en lo que respecta a su capacidad económica y técnica, por no hablar de la consistencia de los liderazgos políticos, estructuras demasiado débiles para asumir en muchos campos transferencias, del orden indicado, que no sean meramente virtuales o simbólicas.

En cuanto a las organizaciones del tercer sector, si bien las significativas diferencias entre los países impiden diagnósticos genéricos, el nivel medio de densidad del tejido social no invita a prever en el corto plazo una incorporación masiva, o simplemente significativa, de aquéllas a los procesos de definición de políticas públicas.

Por otra parte, el empeño descentralizador debe ser administrado desde una reflexión consistente acerca de la escala óptima en la que las políticas públicas deben ser elaboradas, definidas y dotadas de recursos en cada caso. Así, cuando las externalidades derivadas de la realización de una actividad o de la prestación de un servicio público exceden del ámbito territorial propio de un gobierno local, resulta imprescindible, en buena lógica de diseño institucional, atribuir la titularidad al nivel administrativo superior. Por poner el ejemplo del sector salud, ello explica que la atención especializada provista por los hospitales públicos se atribuya, en los sistemas públicos de casi todo el mundo, a instancias supramunicipales. Pero incluso cuando dichas externalidades son menos evidentes, como ocurre, siguiendo con el ejemplo, con la atención sanitaria de nivel primario, la descentralización puede tener un efecto de ruptura de una red asistencial llamada a funcionar como un sistema integrado, y por tanto, generar disfunciones. Es lo que explica que en Chile, donde la atención primaria está atribuida a los municipios desde principios de los años 80, diferentes voces solventes estén reclamando un reposicionamiento de las competencias de planificación y asignación de recursos, que restituya la integridad de la red asistencial.

Todo lo anterior no niega que la descentralización sea una orientación deseable. Por el contrario, creemos que una parte significativa y creciente de los problemas que viven las sociedades contemporáneas, y que los poderes públicos están llamados a afrontar, encuentran en el ámbito local la

escala óptima de solución. Creemos, además, que a los gobiernos locales les corresponde desempeñarse no sólo como ejecutores de políticas públicas, sino como parte integrante del núcleo estratégico del Estado, con capacidad propia para definir y dotar políticas públicas, para lo que resulta imperativo el reconocimiento de un ámbito propio de autonomía, dentro del cual puedan ejercer su papel sin intromisiones ni tuteladas (Longo, 1998:59 y ss.). Como indicábamos antes, en el escenario latinoamericano ese horizonte pasa en gran medida por el diseño y puesta en práctica de políticas ambiciosas de fortalecimiento municipal.

Del mismo modo, y en forma creciente, la incorporación de las organizaciones de la sociedad civil a los procesos de deliberación y selección de políticas públicas forma parte de cualquier enfoque que se proponga modernizar el Estado en un contexto institucional propio de las democracias avanzadas. También en este campo los estados tienen ante sí el desafío de estimular, de forma no paternalista y sin manipulaciones, el desarrollo de un tejido asociativo vigoroso e implicado en los asuntos públicos.

6. La reforma posible y duradera: factores de proceso

El análisis de la introducción de la nueva gestión pública en los casos estudiados no estaría completo sin atender a lo que podemos denominar su dimensión de proceso. Nos referimos al conjunto de factores que afectan a lo que también se ha llamado la implantación de las reformas, en el que se pueden reunir al menos tres de las preguntas que incorporaba Spink en su marco metodológico: ¿en qué contextos generales y específicos se producía la reforma? ¿cuáles han sido los argumentos para introducirlas? y ¿cómo se introdujeron los cambios?

Se trata de cuestiones cruciales si queremos profundizar en la realidad y obtener conclusiones comparativas. La teoría y la práctica de la reforma administrativa ha estado dominada por un paradigma tecnocrático que pone el acento en el contenido, es decir, en la discusión sobre los modelos y medidas a adoptar, dejando el proceso muy en segundo plano. El efecto de ello es la enorme distancia que termina produciéndose entre promesas y realizaciones, fruto de la desconsideración en el punto de partida de los factores clave de los que depende la implantación. No en vano se ha dicho que la “implantación es el talón de Aquiles de la reforma” (Caiden, 1976), para poner de manifiesto cómo aparentemente buenas ideas se frustran en su traslado a la realidad.

A nuestro juicio, es preciso abandonar la idea de que hay buenas reformas que no se pueden poner en práctica. Si la propuesta de reforma es inviable, simplemente no es buena, ya que la única forma de evaluarla es por sus hechos y no por sus intenciones. Este punto de vista nos obliga a ser mucho más exigentes con la dimensión de proceso, dejando de considerarla como subordinada al contenido. Contenido y proceso, qué y cómo, son dos dimensiones interrelacionadas permanentemente, y cuyo desarrollo debe avanzar al mismo tiempo para que la reforma no descarrile. Dicho de otra forma, de nada sirve efectuar ambiciosas propuestas de cambio si no cuentan con el respaldo necesario en los condicionantes de los que depende su puesta en práctica.

Estas consideraciones son especialmente importantes en relación con las reformas que conlleva la introducción de la nueva gestión pública, como transformación institucional del Poder Ejecutivo. Sus exigencias de proceso son mucho más complejas que las seguidas por las reformas macroeconómicas de ajuste fiscal. En estos casos, tres factores se combinaban para facilitar la implantación: en primer lugar, una sensación de emergencia económica compartida por la gran mayoría de la sociedad y visible a través de indicadores poco contestables; en segundo lugar, el tratarse de reformas que por su naturaleza podían hacerse efectivas a través de grupos pequeños de reformadores, protegidos por el entorno político y aislados de las presiones políticas y sociales; en tercer lugar, el hecho de ser políticas cuyo efecto sobre el aparato estatal es básicamente reduccionista, es decir, que no se plantean cambios de comportamiento en los actores mediante la alteración de sus sistemas de incentivos, sino simplemente por la desaparición de bloques enteros de actividad estatal.

La reforma gerencial plantea exigencias de proceso muy diferentes y mucho más sofisticadas. No hay reforma sin cambios tangibles en los comportamientos de una multitud de actores públicos y sociales que pueden tener razones, intereses y valores contradictorios con lo que se les pide, o que pueden simplemente no estar capacitados para hacerlo. La reforma debe combinar un conjunto de ingredientes capaces de generar esta transformación de comportamientos en el tiempo. Un obstáculo enorme, por ejemplo, es el hecho de que en la mayoría de los países en desarrollo las instituciones administrativas son una parte integral del sistema político. Como destacan Heredia y Schneider (1998:7), “la centralidad del clientelismo en la generación del apoyo político, en la desorganización de la oposición y en el ascenso de políticos y funcionarios hace que la transformación de las estructuras de incentivos que gobiernan el aparato del Estado sea particularmente difícil.”

Esto significa que no debemos engañarnos en relación con la dimensión de proceso de las reformas. El proceso es crítico, pero su dificultad e incertidumbre hace que carezcamos de guías o métodos fiables para resolver los problemas que plantea. Tenemos que empezar por aceptar que no disponemos de una teoría que nos explique de modo científicamente riguroso qué funciona y qué no funciona a la hora de implantar las reformas. La reforma debe concebirse de modo abierto, como un proceso de aprendizaje, como lógica de prueba y error, en la que el valor de las estrategias de cambio nos lo dice su éxito en la puesta en práctica. No hay “*best practices*”, hay buenos y malos casos de reforma; pero debemos ser conscientes de que lo que funciona en un caso no tiene por qué funcionar en otro.

A continuación, vamos a referirnos a una serie de factores que están comprendidos en la dimensión de proceso, siendo su atenta consideración necesaria en la implantación de cualquier reforma.

6.1. Factores de contexto: su vertiente externa e interna

Es común vincular la nueva gestión pública a las transformaciones económicas que provocan la crisis del modelo tradicional de política fiscal y disparan las exigencias de racionalidad económica en el funcionamiento del Estado. La aproximación gerencial sería una consecuencia inmediata de este contexto de ajuste que conlleva la exigencia de un sector público más eficiente. Esta imagen es, sin embargo, demasiado general y simple para ofrecer una explicación satisfactoria en todos los países. De hecho, el contexto en el que van emergiendo las políticas de reforma se nos presenta como un conjunto de factores parcialmente coincidentes y divergentes, que deben examinarse detenidamente en cada caso.

Las coincidencias y divergencias pueden analizarse siguiendo una caracterización del contexto, muy útil para evitar un determinismo fácil entre cambios del entorno y emergencia de las reformas. Consiste en distinguir entre contexto externo e interno, en una traducción literal de los términos que utiliza Pettigrew (1992) en su modelo de cambio estratégico: el primero estaría formado por el conjunto de tendencias que afectan genérica e indiferenciadamente a los estados, como consecuencia de su creciente interdependencia política, económica y social; el segundo sería la manera en que estas tendencias se interiorizan en cada país, lo que depende tanto de su posición de partida (económica, histórica, social) como de la lectura ideológica dominante sobre el impacto de los cambios externos.

Lo verdaderamente importante es el contexto interno, del que se desprenden los actores que protagonizan las reformas y están en condiciones de hacerlas realidad. No hay que olvidar que el contexto externo se hace interno por medio de vehículos de difusión de ideas y problemas que llegan a aceptarse como relevantes.

En relación con el contexto, es interesante destacar semejanzas y diferencias entre los países analizados. La proposición de determinismo fiscal en torno a la reforma gerencial no sería sostenible en alguno de los supuestos, como el chileno, donde la introducción de la nueva gestión pública tiene lugar en medio de una envidiable situación presupuestaria. La explicación es más estratégica que económica y obedece a la interiorización por los actores clave de la política chilena que la

modernización gerencial constituye el recurso esencial para satisfacer las expectativas sociales de unos servicios públicos de calidad. Del mismo modo, de una situación de crisis y ajuste fiscal como la argentina, no es evidente que se derive *per se* un esfuerzo de reforma gerencial. El caso de la Secretaría de Desarrollo Social pone de manifiesto cambios orientados más bien a contrarrestar los efectos del ajuste sobre las políticas sociales, rearmando la institucionalidad con instrumentos gerenciales, pero sin ningún apoyo visible por parte de los ejecutores de la política económica.

6.2. Factores relativos al agente de cambio: impulso político y gerencial

Este segundo grupo de factores tiene que ver con la disponibilidad de agentes de cambio capaces de llevar adelante las reformas, al representar una coalición de poder e intereses suficiente para vencer obstáculos y resistencias. Uno de los elementos más interesantes de la nueva gestión pública en los países occidentales ha sido su asociación a un protagonismo político desconocido por la reforma administrativa anterior.

La transformación del sector público se ha concebido como un paso trascendental en clave política para alcanzar sociedades más avanzadas y economías más competitivas. Esto explica que la formulación de la reforma se asuma por los máximos líderes políticos, que capitalizan su discurso e intervienen directamente en el proceso para asegurarse de la ejecución de sus contenidos más simbólicos. El papel del líder político ha resultado esencial, sobre todo en una primera fase, para vencer la resistencia y el escepticismo de los funcionarios y de buena parte de la sociedad.

Más adelante, la reforma es insostenible sin una coalición entre los responsables políticos y los altos funcionarios. La clave es reconocer entre ellos al grupo dispuesto a constituir la nueva clase dirigente de la administración gerencial. Una vez esto se produce, el protagonismo efectivo de la implantación de los cambios desciende a los directivos que movilizan los recursos para desarrollar y profundizar la orientación gerencial.

De los casos estudiados, difícilmente se deduce una contribución decisiva del liderazgo político, quizás con la excepción del caso argentino, donde el énfasis no es tanto gerencial sino de política social. Los responsables políticos aparecen en un plano que explica con dificultad las transformaciones descritas. Es destacable en este sentido el caso chileno, donde los cambios parecen impulsarse por una clase directiva emergente que asume como propio el reto de la reforma gerencial. Esto explica la profundidad de las transformaciones en algunos centros directivos, pero también la dificultad para remover constricciones estructurales de carácter transversal que operan como un freno al progreso de la reforma gerencial.

6.3. Factores de organización y método de intervención

La reforma gerencial ha aparecido asociada a soportes organizativos y metodológicos innovadores que le han ofrecido las capacidades necesarias para acercar sus promesas a la realidad. Frente a la tradicional aproximación legalista y jerárquica de la reforma, la experiencia empresarial ha suministrado nuevas ideas e instrumentos de los que el sector público ha tratado de sacar partido.

Para la ejecución de los cambios han surgido unidades especializadas con algunos rasgos comunes: se sitúan bajo una dependencia muy próxima del responsable político; están compuestas de un número reducido de profesionales altamente cualificados en técnicas de gestión; combinan las tareas de estímulo y soporte a la conducción del proceso, con un papel de control, comprobando el buen sentido de las propuestas y asegurando su realización en la práctica; dirigen las reformas coordinando los objetivos de las políticas horizontales implicadas (personal, informática y presupuestos, principalmente) y marcando el tránsito entre las diversas fases del programa.

La reforma gerencial se caracteriza, finalmente, porque avanza de manera progresiva, seleccionando los objetivos de acuerdo con la capacidad real de llevarlos a la práctica. Evita, en principio, la confrontación radical con las raíces del mal funcionamiento de la Administración Pública. Prefiere centrarse en objetivos asequibles que permitan ofrecer resultados a corto plazo que den

credibilidad al proceso de cambio. De esta manera se prepara el camino para poner en práctica cambios de envergadura superior, que comprometen modificaciones institucionales transversales.

Los casos analizados nos ofrecen pocas pistas para deducir en qué medida siguen estos u otros criterios. Poco sabemos sobre la estructura adoptada para gestionar los cambios o sobre el carácter de la aproximación estratégica. El caso chileno es el que revela más coherencia con este planteamiento, dado el alcance de los cambios descritos, su orientación hacia mejoras tangibles y la lógica de proyecto que parece desprenderse de su implantación.

Más allá de estos factores se situaría la evaluación del grado de institucionalización de los cambios analizados. Con la misma, hacemos referencia a su perdurabilidad, lo que depende de su incorporación estable y sostenida a las rutinas organizativas reconocidas como tales por la mayoría de los operadores. La institucionalización es la medida del éxito de la implantación, aunque no necesariamente de las reformas; una reforma puede fracasar, bien porque no se implante, o bien porque las medidas implantadas no produzcan los efectos que se esperaba de ellas.

En los casos analizados difícilmente se puede juzgar la institucionalización, dado el todavía reducido período de tiempo en el que se sitúan. Sin embargo, las perspectivas de que perduren se pueden asociar a los factores de los que depende el reparto de costes y beneficios que se deriven de las mismas. El ascenso de una nueva clase gerencial que haga valer el poder que le atribuye la importancia de la racionalidad económica en el funcionamiento del Estado es un factor clave. La sostenibilidad de las presiones fiscales derivadas de la globalización, constituye otra poderosa restricción que haría incurrir en fuertes costes políticos a quien la incumpla. Finalmente, el progreso de la democracia y la responsabilización de los gobernantes a través de su capacidad de proporcionar servicios de calidad a los ciudadanos marca otra condición de sostenibilidad de la reforma gerencial.

7. Conclusiones

7.1. Desde el punto de vista de los contenidos

Hemos destinado el anterior apartado 5 al intento de ofrecer, con una cierta sistemática, una panorámica de los principales contenidos de las políticas de reforma en el ámbito institucional, y durante el período que constituyen los referentes de este trabajo. Presentamos a continuación, en forma sucinta, algunas conclusiones que, desde este ángulo de los contenidos, consideramos dignas de ser tenidas en cuenta.

a) En lo que hace referencia al rediseño de las estructuras organizativas, son destacables algunos déficit comúnmente detectables en las iniciativas de cambio analizadas. En particular, estas debilidades afectarían a un insuficiente aplanamiento de las cadenas de autoridad formal, a un uso limitado de la agrupación de unidades por producto-mercado, y a un grado de descentralización heterogéneo (oscila, de modo significativo, entre los diferentes sectores de la acción pública) pero que con frecuencia puede ser calificado como escaso. Debe insistirse en que estos rasgos de diseño son imprescindibles para que se produzca el reconocimiento de los subsistemas de gestión que, como indicábamos en el apartado 2, constituye uno de los ejes medulares de la “nueva gestión pública”. A su vez, estos diseños están destinados a enfrentar poderosas fuerzas burocráticas: la tendencia centralizadora de los sistemas tradicionales de control, la especialización funcional inducida por el poder experto, y el peso del principio jerárquico. Por todo ello, las reformas estructurales exigen un liderazgo firme y consistente de los procesos de cambio llamados a introducirlas.

b) La introducción de sistemas de planificación y control orientados a resultados está en la agenda de la mayor parte de las iniciativas de reforma inspiradas por la nueva gestión pública. Su éxito requiere afrontar tres órdenes diferentes de dificultades: en primer lugar, las dificultades dimanantes de las carencias de capacidad básica, cuya solución se perfila como un prerrequisito, y que afectan la creación de sistemas de información dotados del diseño y mantenimiento, el soporte tecnológico y el personal capacitado adecuado para garantizar un funcionamiento fiable. Para algunos países, el estadio

actual de construcción de los nuevos sistemas será, sobre todo, éste. En segundo lugar, las dificultades técnicas que derivan de la inexistencia y debilidad del repertorio de indicadores, y la complejidad inherente a su construcción, lo que obliga a destinar a la misma esfuerzos significativos (mayores en aquellos sectores gubernamentales en los que la medición ha de incorporar destacadamente elementos cualitativos). En tercer lugar, las dificultades derivadas de las resistencias culturales, de poder, etc., que implica introducir en las burocracias el trabajo por objetivos y la rendición de cuentas por resultados. Afrontar este triple escenario de dificultades, con instrumentos adecuados para cada uno de ellos, es básico para no errar el tiro de los esfuerzos reformadores en este campo.

c) Las políticas de reforma asumen, en la totalidad de los escenarios estudiados, orientaciones de racionalización de los procedimientos e introducción de mejoras en la prestación de los servicios, presididas por una filosofía que en el contexto empresarial sintonizaría con los enfoques de gestión de la calidad. Es conveniente -y no siempre fácil- distinguir en este campo entre las iniciativas más o menos cosméticas o “de rejuvenecimiento”, que no cambian nada fundamental, y aquellas transformaciones que, incluso produciéndose en la pequeña escala, subvierten el *statu quo* e incorporan por ello elementos de cambio discontinuo. Invertir en éstas últimas, sin dispersar esfuerzos en las del primer tipo, es uno de los retos de cualquier agenda de reformas en la esfera pública.

d) La construcción de sistemas profesionalizados de servicio civil constituye, en el plano del discurso, un eje transversal a los empeños de cambio en los contextos analizados. Algunos elementos de este análisis que nos parece interesante resumir como conclusiones son los siguientes:

- La profesionalización del empleo público sigue siendo, en la mayor parte de los entornos gubernamentales latinoamericanos, una asignatura pendiente. Salvo algunas reformas de alcance sectorial o parcial, entre las que cabe destacar la del IFE mexicano, la última década no ha visto avances significativos en este sentido.

- Las reformas jurídicas, imprescindibles para institucionalizar los cambios, no constituyen sin embargo, por sí mismas, una garantía de que los cambios se produzcan efectivamente en la realidad. En cierto sentido, la reforma legal es más el punto de llegada que el de salida. Consistentes inflexiones en la cultura política y amplios consensos sociales y políticos sobre la necesidad de los cambios deben preceder a aquélla para que sea efectiva.

- A diferencia de otras reformas, para las que la escala reducida, la experiencia piloto y el avance gradual constituyen la estrategia adecuada, la construcción de sistemas de servicio civil exigirá ordinariamente operar en una escala global. Por una parte, porque el empleo público es una realidad difícilmente parcelable, dado el carácter sistémico de muchas de sus instituciones y pautas de funcionamiento. Por otra, porque la propia imagen de legitimidad de las reformas, y el consenso sociopolítico preciso requerirán operar sobre una base de globalidad.

- La profesionalización del empleo público en los entornos gubernamentales latinoamericanos deberá combinar el rigor necesario para delimitar y consolidar administraciones profesionales protegidas del clientelismo y la arbitrariedad, con la flexibilidad necesaria para gestionar eficaz y eficientemente los recursos humanos de los sistemas públicos. Las reformas no deben hacerse al precio de importar la rigidez y otros elementos disfuncionales que caracterizan, por ejemplo, a algunos sistemas de mérito europeos. Innovar, más que imitar, es, también aquí, el desafío.

e) El enfoque “nueva gestión pública” obliga a prestar una atención prioritaria a las reformas que tienen como propósito el desarrollo y la consolidación de la dirección pública. Los nuevos marcos de responsabilidad que aquél incorpora exigen directivos capaces de habitarlos y desempeñarse en ellos. Estas reformas presentan elementos comunes con las que se proponen crear sistemas de servicio civil (también aquí es necesario preservar de la politización una esfera gerencial profesional), pero no deben confundirse con aquéllas, ya que presentan exigencias distintas. En cualquier caso, la extensión de la capacidad gerencial está llamada a ser en Latinoamérica, como en todo el mundo, al mismo tiempo el impulsor de las reformas y su síntoma más elocuente.

f) Descentralización y participación forman parte del léxico común a las políticas de reforma en los diferentes entornos institucionales analizados. Las transferencias de capacidad de intervención desde el centro a la periferia de los sistemas públicos, ya se trate de gobiernos locales o de organizaciones de la sociedad civil, están, en general, en los discursos reformadores. Para que trasciendan a éstos y arraiguen en la realidad, dos asunciones básicas nos parecen imprescindibles. En primer lugar, la interiorización, en la cúspide del núcleo estratégico del Estado, del valor de la proximidad o subsidiariedad, rompiendo inercias centralistas arraigadas durante décadas. Por otra parte, la incorporación de un propósito de fortalecimiento de los nuevos actores institucionales. Ello implica políticas vigorosas de transferencia de recursos, tecnología y capacidad institucional -y no meramente de responsabilidades- en el caso de los gobiernos locales. En cuanto al ámbito de las organizaciones del “tercer sector”, la interiorización por el Estado de un rol de emprendedor social, impulsor de la aparición y desarrollo de mercados relacionales basados en la cooperación, es una de las líneas de desarrollo del servicio público que con más fuerza apunta para los próximos años, en especial en ciertos sectores de la acción gubernamental.

7. 2. Desde el punto de vista del enfoque global de las reformas

Como puede desprenderse, tanto de los marcos conceptuales utilizados como de los casos que han sido objeto de análisis, la nueva gestión pública puede considerarse, en lo que se refiere a su aplicación en América Latina, al mismo tiempo una realidad y una ficción. La parte de realidad se acredita por la asunción generalizada de su mensaje sobre la necesidad de integrar la racionalidad económica en el funcionamiento del sector público y la oferta de conceptos y técnicas de gestión. Sin embargo, la idea de que la nueva gestión pública es una lista de proposiciones ideales y universales sobre lo que hay que hacer con el aparato estatal para que éste se vuelva eficaz y eficiente sólo puede considerarse una ficción. Es más, a la luz de los casos estudiados, se pueden establecer, al menos, cuatro conclusiones para que la gestión pública represente en América Latina la contribución a la reforma del Estado que ha obtenido en otros países.

La primera afecta al reconocimiento de lo que hemos llamado el componente institucional del *management*, por encima del puramente técnico o instrumental. La aceptación e implantación del *management* conlleva la puesta en cuestión de culturas, intereses y sistemas de poder de los actores afectados dentro y fuera del sector público; esto significa aceptar la naturaleza institucional de la transformación que conlleva, y obrar en consecuencia. De otro modo, no sólo es difícil que las técnicas gerenciales consigan adherirse en las organizaciones públicas, sino que incluso pueden producir efectos perversos en relación con el fin de racionalidad que persiguen. Por ejemplo, el incremento de la discrecionalidad que se deriva de la aproximación gerencial puede secundar intereses políticos o corporativos en perjuicio de la equidad o la seguridad jurídica, haciendo peor el remedio que la enfermedad.

La segunda conclusión se basa en adoptar una visión de la gerencia acorde con su verdadera naturaleza plural y fragmentada, sensible a los factores de contingencia en los que se desenvuelven las organizaciones públicas y privadas. No hay un solo *management*, sino muchos, parcialmente complementarios, pero también contradictorios, fruto de un conocimiento que surge de la experiencia y que, por lo tanto, es consustancialmente empírico y adaptativo. El *management* nos ofrece muchas ideas, procedentes de modelos inspirados en principios diversos, que podemos aprovechar adecuadamente sólo si leemos con detalle las circunstancias de donde vienen y aquéllas en las que pretenden aplicarse.

La tercera conclusión es básicamente una consecuencia de la anterior. Si queremos ser coherentes con la naturaleza del conocimiento gerencial, debemos reconocerle un valor limitado. Hay cosas que el *management* que conocemos puede resolver, y basta buscar los conceptos y técnicas apropiadas. Hay otras cuestiones, sin embargo, que el *management* podría contribuir a resolver, pero sólo si se afana en la innovación y descubrimiento de conceptos y técnicas adaptadas a los problemas que enfrenta; el

diseño de los núcleos estratégicos de los gobiernos plantea en este sentido un reto de considerables proporciones a la nueva gestión pública, para el que no basta copiar ni descubrir mejores prácticas; la aproximación al rol, estructuras y mecanismos de trabajo de las oficinas presidenciales y los gabinetes como órganos colegiados es un terreno en el que estas limitaciones y la necesidad de una aproximación innovadora se hacen evidentes. Finalmente, el éxito en la aplicación del *management* consiste en aceptar que muchos de los problemas que enfrenta la transformación del Estado no se pueden resolver válidamente mediante el recurso a la gerencia, sino a otras aproximaciones diferentes.

Por último, la implantación de la nueva gestión pública, entendida de acuerdo con las proposiciones anteriores, tiene una formidable asignatura pendiente en lo que hemos llamado proceso de cambio. También aquí hay que abandonar los prejuicios de cualquier naturaleza, para reconocer que, hoy por hoy, no sabemos como conseguir que el cambio gerencial se produzca. Conocemos experiencias mejores y peores, dentro de un panorama del que no se desprende una evaluación nítida de sus resultados. El reto es, por tanto, perseverar en el aprendizaje de sus aspiraciones y logros, para, al menos, evitar en el futuro repetir los mismos errores. Por esta razón, el trabajo comparado, como el que el CLAD ha realizado en esta ocasión, resulta tan importante.

Bibliografía

- Aucoin, Peter (1990) "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums". En: *Governance*. Oxford. Vol. 3 N° 2.
- Barzelay, Michael (1993) "Administrative Reform: Concept, Visions and Recent Experience". Cambridge: Harvard University. John F. Kennedy School of Government. Draft Paper.
- (2000) *The New Public Management*. Berkeley: University of California Press.
- Caiden, Gerald (1976) "Implementation: the Achilles Hell of Administrative Reform". En: *The Management of Change in Government*. Arne F. Leemans (ed.). The Hague: Martinus Nijhoff.
- (1991) *Administrative Reform Comes of Age*. Berlin: de Gruyter.
- CLAD (1998) "Una nueva gestión pública para América Latina". Caracas: CLAD.
- Echebarria, Koldo (1994) "La administración pública en la era del management". En: *Barcelona Management Review*. Barcelona. Vol. 1.
- (2000) "Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales". En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas. N° 18.
- Filgueiras, Cristina (2000) "Proyecto CLAD-BID 'La Modernización de la Administración Pública en América Latina y el Caribe'. Los casos de los ministerios de Hacienda y de Salud en Chile". Mimeo.
- Heredia, Blanca y Ben Schneider (1998) "The Political Economy of Administrative Reform: Building State Capacity in Developing Countries". Paper prepared for the 1998 meeting of the Latin American Studies Association, Chicago, 24-26 September.
- Hood, Christopher (1996) "Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980s". En: *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Hans Bekke, James Perry y Theo Toonen (eds.). Bloomington: Indiana University Press.
- Jaramillo, Iván (2000) "Proyecto CLAD-BID 'La Modernización de la Administración Pública en América Latina y el Caribe'. La Superintendencia Nacional de Salud, la descentralización y la reforma de la seguridad social en salud en Colombia". Mimeo.
- Laufer, Romain y Alain Burlaud (1989) *Dirección pública: gestión y legitimidad*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Longo, Francisco (1998) "Sistema político y participación ciudadana en el gobierno local español". En: *Estudios sobre los Gobiernos Locales*. Granada: CEMCI.
- (1999) "Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo". En: *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Carlos Losada (ed.). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Mendoza, Xavier (1993) "Management público e indicadores de gestión: una perspectiva organizativa". En: *Ekonomiaz. Revista Vasca de Economía*. N° 26.
- Metcalfe, Les y Sue Richards (1987) *Improving Public Management*. London: Sage.
- Mintzberg, Henry (1996) "Managing Government, Governing Management". En: *Harvard Business Review*. Boston.
- Peters, B. Guy (1996) "Theory and Methodology". En: *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Hans Bekke, James Perry y Theo Toonen (eds.). Bloomington: Indiana University Press.
- Pettigrew, Andrew M. (1992) *Shaping Strategic Change*. London: Sage.
- Pollit, Christopher (1990) *Managerialism and the Public Services*. Oxford: Basil Blackwell.
- Salas, Eduardo (2000) "Proyecto CLAD-BID 'La Modernización de la Administración Pública en América Latina y el Caribe'. Los casos del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, y del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos en Argentina". Mimeo.
- Sandoval, José Jesús (2000) "Proyecto CLAD-BID 'La Modernización de la Administración Pública en América Latina y el Caribe'. Los casos de los ministerios de Educación y de Economía en El Salvador". Mimeo.
- Sartori, Giovanni (1994) *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Savoie, Donald J. (1994) *Thatcher, Reagan, Mulroney: in Search of a New Bureaucracy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Schick, Allen (1990) "Budgeting for Results: Recent Developments in Five Industrialized Countries". En: *Public Administration Review*. Washington. Vol. 50 N° 1.
- Schwartz, Herman (1994) "Public Choice Theory and Public Choices. Bureaucrats and State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand and Sweden in the 1980s". En: *Administration and Society*. Newbury Park. Vol 26 N° 1.
- Strand, Torodd (1987) "The public manager: bureaucrats or contingent actors". En: *Managing Public Organizations*. Jan Kooiman y Kjell Eliassen (eds.). London: Sage.
- Vernis, Alfred (1999) "Organising Services for the Elderly: a Tale of Two Cities". New York University. Tesis doctoral.