

# Una nueva gestión pública para América Latina

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN  
PARA EL DESARROLLO\*

## Presentación

La importancia de la administración pública en la organización, planeación y dirección de la vida política de la sociedad, se ve reflejada en este documento que, por vez primera, se publica en México en el presente número de la *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. De indudable valor, este testimonio, preparado por el Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), incorpora un conjunto de planteamientos de gran relevancia para la gestión pública del nuevo milenio.

Es innegable que la reducción del tamaño del aparato estatal y el predominio del mercado han demostrado los alcances y limitaciones del Estado. Ello ha promovido una vasta reforma gerencial, democrática y progresista cuyo propósito no es otro que el de mejorar la capacidad de gestión y gobernación de éste, la más exitosa de las formas de organización políticas hechas por el hombre en los últimos doscientos años.

A partir de ello y de la incuestionable importancia que el Estado sigue teniendo en la agenda política mundial, el documento aquí presentado aborda los aspectos fundamentales involucrados en este proceso de reconstrucción político-administrativa.

\* Este documento fue preparado por el Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y aprobado en su sesión del día 14 de octubre de 1998 por su Consejo Directivo, compuesto por las máximas autoridades gubernamentales responsables de la modernización de la administración pública y de la reforma del Estado de los 25 países miembros. Mesa directiva del CLAD: Mariano Rajoy (presidente), Ricardo Cambellas (primer vicepresidente), Norman Caldera Cardenal (segundo vicepresidente), Raymundo Amaro Guzmán (tercer vicepresidente), José Alberto Bonifacio (secretario general). Consejo Científico del CLAD: Luis Carlos Bresser Perreira (presidente), Leonardo Garnier Rimolo, Oscar Oszalak, Joan Prats i Catalá, Adam Przeworski, Enrique Álvarez Condey Nuria Cunill Grau.

---

La importancia de este testimonio quedará patente para todo aquel interesado en el mejoramiento del aparato gubernamental y el correcto funcionamiento de una administración que coadyuve a lograr la gestión pública del bienestar social.

## **Introducción**

La reforma del Estado se ha convertido en el tema central de la agenda política mundial. El origen de este proceso tuvo lugar cuando el modelo de Estado montado por los países desarrollados en la posguerra, propulsor de una era de prosperidad sin precedentes en el capitalismo, entró en crisis hacia fines de la década de 1970. En un primer momento, la respuesta a la crisis fue la neoliberal-conservadora. Dado la imperiosa necesidad de reformar el Estado, restablecer su equilibrio fiscal y equilibrar la balanza de pagos de los países en crisis, se aprovechó la oportunidad para proponer simplemente la reducción del tamaño del Estado y el predominio total del mercado. La propuesta, sin embargo, tenía poco sentido desde el punto de vista económico y político. En efecto, después de algún tiempo se constató que la solución no estaría en el desmantelamiento del aparato estatal, sino en su reconstrucción.

Se trata de construir un Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad posindustrial, un Estado para el siglo XXI, que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debe ser lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional. Se busca, de este modo, una tercera vía entre el *laissez-faire* neoliberal y el antiguo modelo social-burocrático de intervención estatal.

La construcción de un nuevo tipo de Estado es también el gran tema para América Latina. Pero más allá de la existencia de un contexto global de reformas, se presentan importantes peculiaridades latinoamericanas. En primer lugar, en lo que tiene que ver con la situación inicial de la crisis del Estado, cuya gravedad era mucho mayor que la que existía en el mundo desarrollado. No sólo estos países entraron en una seria crisis fiscal, sino que se enfrentaron al ago-

tamiento del modelo anterior de desarrollo económico (modelo de sustitución de importaciones). Por otra parte, el problema de la deuda externa se hizo crónico en casi todo el continente. La no resolución de estos problemas estructurales determinó que la década de 1980 estuviese marcada, para la mayoría de las naciones latinoamericanas, por el estancamiento y por altas tasas de inflación.

Ante este escenario económico, la primera generación de reformas priorizó la dimensión financiera de la crisis del Estado. Así, las reformas orientadas hacia el mercado, sobre todo la apertura comercial y el ajuste fiscal, fueron las principales medidas tomadas en los años ochenta. En la búsqueda de la estabilización de la economía ante el peligro hiperinflacionario estuvo, en la mayor parte de los casos, el éxito más importante de esta primera ronda de reformas.

Un balance de estas primeras reformas muestra que el ajuste estructural, cuyo objetivo último era disminuir el tamaño del Estado, no resolvió una serie de problemas básicos de los países latinoamericanos. Por esto, se ha venido proponiendo una segunda generación de reformas, con la finalidad de reconstruir el aparato estatal. El diagnóstico actual afirma que el Estado continúa siendo un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social de cualquier país, aun cuando hoy deba funcionar de una forma diferente a la contemplada en el patrón nacional-desarrollista adoptado en buena parte de América Latina, y al modelo social-burocrático que prevaleció en el mundo desarrollado de la posguerra.

En el proceso de reconstrucción del Estado latinoamericano, el mayor desafío está en compatibilizar las tendencias mundiales de cambio con las especificidades de la región. En lo que se refiere a los cambios estructurales con impacto mundial, América Latina tiene, ante todo, que prepararse para enfrentar la competencia económica internacional que trajo consigo la globalización. En este caso, el Estado debe modificar sus antiguas políticas proteccionistas, sustituyéndolas por medidas que induzcan a las empresas a ser más competitivas en el nuevo ambiente económico mundial. Para alcanzar esta meta, es preciso contar con un sólido proyecto para el sector del comercio exterior, con miras a aumentar la participación de los países en el flujo de comercio mundial; asimismo, los recursos públicos y privados deben ser canalizados estratégicamente para programas en las áreas de educación y de ciencia y tecnología.

---

---

El cambio del papel del Estado en los sectores económicos y sociales es otra tendencia estructural. La actuación del Estado debe orientarse primordialmente hacia el área social, asegurando la universalidad de los servicios de salud y educación, y hacia la creación de instrumentos que ayuden a promover el desarrollo económico, garantizando las condiciones macroeconómicas favorables a la inversión privada y al aumento de la competitividad sistémica del país, mediante políticas sólidas en los sectores de ciencia y tecnología y del comercio exterior. La gran modificación del papel del Estado, sin embargo, tiene que ocurrir en lo que concierne a la forma de intervención, en el plano económico y en el plano político.

En este sentido, en términos económicos, en lugar de una intervención directa como productor, el aparato estatal debe concentrar sus actividades en la regulación. Las privatizaciones y la creación de agencias reguladoras forman parte de este proceso. Igualmente, el Estado debe desarrollar su capacidad estratégica para actuar junto al sector privado y a la universidad, a efectos de crear un entorno adecuado al aumento de la competitividad de las empresas.<sup>1</sup> Se destaca que el Estado también debe actuar para que los nuevos ciclos de desarrollo y la elevación de la productividad sean virtuosos en lo que se refiere al uso de los recursos naturales, al incremento de la base tecnológica y a la distribución de la renta, escapando así del círculo vicioso del "crecimiento empobrecedor" que caracterizó a América Latina en el pasado.

En el área social, el camino está en fortalecer el papel del Estado como formulador y financiador de las políticas públicas. Para esto, se torna fundamental el desarrollo de la capacidad catalizadora de los gobiernos en cuanto a atraer a la comunidad, a las empresas o al Tercer Sector, para compartir la responsabilidad en la ejecución de los servicios públicos, principalmente los de salud y educación básica. Pero debe hacerse un primer llamado de atención para el caso latinoamericano: es necesario mantener el poder de intervención estatal directa, en caso de que no estuviesen dadas las condiciones sociales mínimas para compartir las actividades con la sociedad. Por consiguiente, es preciso diferenciar las situaciones en las

<sup>1</sup> Según Michael Pionos, *The Competitive Advantages of Nations*, The Free Press, New York, 1990.

cuales los servicios podrán ser suministrados por más de un proveedor y/o por entidades públicas no estatales, de aquellas situaciones en las que el aparato estatal será el único capaz de garantizar la uniformidad y la realización sin interrupciones de las políticas públicas.

Estos cambios estructurales, entre otros, sólo pueden ser viabilizados en América Latina en el caso de que los proyectos de reformulación estatal tomen en consideración tres grandes problemas específicos de la región, a saber: la consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad social. Son estas tres especificidades las que, en gran medida, plantean nuevos horizontes a la reforma del Estado en América Latina, para constituir una perspectiva diferente de la anterior, meramente financiera y tecnocrática.

La redemocratización es un aspecto importante para la reforma del Estado en América Latina, ante todo porque afecta la dinámica y el ritmo del proceso. Muchas de las reformas dependen de la creación de nuevas instituciones, de cambios constitucionales o de modificaciones profundas en el sistema administrativo, afectando el *statu quo* de diversos grupos, algunos atrincherados desde hace décadas en el aparato estatal. Este dilema se plantea especialmente cuando se pasa de la primera generación de reformas, realizada por un pequeño grupo de técnicos y burócratas aislados dentro del Estado, a la siguiente generación, en la cual es fundamental la concreción de coaliciones democráticas que sustenten el proceso de reforma del Estado.

La nueva etapa de reformas debe ser aprobada por sistemas políticos surgidos hacia el fin del ciclo autoritario, pero que, en su mayoría, no consolidaron inmediatamente la democracia. El hecho es que la política latinoamericana todavía está marcada por una mezcla de partidos débiles, clientelismo, corporativismo y liderazgos personalistas. Ello no obstante, las lecciones con respecto al significado nefasto de los regímenes dictatoriales en las naciones latinoamericanas fortalecen la idea de que no basta con la aprobación de las reformas del Estado; es preciso realizarlas en un contexto democrático, perfeccionando o creando nuevas instituciones políticas.

Es muy cierto que está teniendo lugar un enorme crecimiento de las demandas democráticas de la población, lo que puede ser visto

---

---

claramente en el proceso de descentralización política que alcanzó a diversos países latinoamericanos. El Informe del Banco Mundial de 1997 revela que en la actualidad aproximadamente trece mil gobiernos locales en la región eligen a sus dirigentes, contra menos de tres mil hacia fines de los años 1970.<sup>2</sup> Pese a esto, es preciso fortalecer las formas democráticas de relación entre el Estado y la sociedad, aumentando el grado de *accountability* (responsabilización) de parte del sistema. Por esta vía, se procura capacitar a los ciudadanos para controlar las actividades públicas, pudiendo hacerlas, simultáneamente, más eficientes y de mejor calidad.

Además de la democratización, la reforma del Estado en América Latina se ve afectada por las cuestiones relativas al desarrollo económico y a la desigualdad social. Es preciso que el aparato estatal proporcione tanto las condiciones para un desarrollo económico sustentable como que garantice los recursos financieros y administrativos necesarios para reducir la pobreza y las graves desigualdades sociales existentes en la región. En relación con este último punto, basta recordar que uno de cada tres latinoamericanos vive en situación de pobreza, y que en quince de los diecisiete países de América Latina existe un nivel de desigualdad mayor que el que se podría esperar de acuerdo con el grado de desarrollo alcanzado por esas naciones.<sup>3</sup>

Al no resolver estos problemas específicos de América Latina, el actual proyecto de reforma del Estado tiende, en el corto plazo, a perder legitimidad social. Las reformas realizadas hasta el momento han resuelto sólo la cuestión de la estabilización económica, en tanto que el desarrollo no se retomó con firmeza, la concentración de la renta no se revirtió y todavía no se ha consolidado la democracia.

En este marco, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), cuya misión es la de colaborar con la difusión y el debate de las ideas y las prácticas sobre la reforma del Estado, en particular de la Administración Pública, tiene un papel estratégico que cumplir: promover la reforma gerencial del Estado latinoameri-

<sup>2</sup> World Development Report, *The State in a Changing World*, World Bank, Washington, USA, 1997, p. 112.

<sup>3</sup> Juan Luis Londoño, *Pobreza, desigualdad y formación del capital humano en América Latina (1950-2025)*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, World Bank, Washington, USA, 1996, p. 3.

cano. Y esto porque la reforma gerencial de la administración, que viene teniendo lugar en un número cada vez mayor de países, es la que ofrece las mayores respuestas a los desafíos económicos, sociales y políticos que se presentan en América Latina.

## **Reconstruyendo el Estado y recuperando su capacidad de gestión**

La reconstrucción de la capacidad estatal es una condición esencial para que los países latinoamericanos enfrenten en forma más exitosa los problemas de la redemocratización, del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza. En este contexto, la implementación de la reforma gerencial es un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político.

La reforma gerencial está teniendo lugar en la administración pública de varios países, como lo muestran distintos estudios comparativos.<sup>4</sup> Sin embargo, a pesar de las características comunes de las experiencias de reforma, no hay un sentido unívoco, un único paradigma organizacional que guíe a todas las naciones.<sup>5</sup> En consecuencia, en este documento se intentará definir la reforma gerencial que más se adapta a la realidad y a las necesidades de los países latinoamericanos.

El modelo gerencial tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modifi-

---

<sup>4</sup> Entre éstos, ver el trabajo de Norman Flynn y Granz Strehl, *Public Sector Management in Europe*, Prentice Hall, London, 1996. En esta obra, los autores comparan las reformas administrativas en siete países europeos (Suecia, Gran Bretaña, Holanda, Francia, Alemania, Austria y Suiza). A pesar de las diferencias político-ideológicas y en la concepción de algunas reformas, hay una línea común basada en el modelo gerencial. También mediante un estudio comparativo, Donald Kettl muestra cómo está ocurriendo una "revolución global" en la administración pública, con varias medidas gerenciales que repiten en diversas experiencias de reforma. Véase Donald Kettl, "A revolução global: reforma da administração do setor público", en *Reforma do estado e administração pública gerencial*, Luiz Carlos Bresser Pereira y Peter Spink (organizadores), Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1998.

<sup>5</sup> Un importante trabajo que muestra que no existe actualmente un paradigma único de reforma, como si fuese una receta de cocina, es el de Christopher Hood, "Beyond 'Progressivism': A New Global Paradigm in Public Management?", *International Journal of Public Administration*, 1996, 19/2.

---

---

caron la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes —de ahí el nombre de gerencial. Con estos cambios, se pasó de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados efectivamente producidos. Este nuevo modelo procura responder con mayor rapidez a los grandes cambios ambientales que acontecen en la economía y en la sociedad contemporáneas.

Aun cuando se haya inspirado en la iniciativa privada, el modelo gerencial debe indefectiblemente adecuarse al contexto político democrático en el cual se encuentra inserto el sector público. La especificidad de la organización gubernamental se deriva, en primer término, de la motivación que la guía: en tanto que las empresas buscan obtener lucros, los gestores públicos deben actuar de conformidad en el interés público. Ciertamente, los políticos también se orientan por el deseo de ser reelectos, y los burócratas pueden ser capturados por los intereses económicos. Pero es la necesidad de tener que pasar por el escrutinio democrático lo que hace a la acción de políticos y burócratas pasible de control público. Este control puede estar presente en los arreglos de la democracia representativa, en los mecanismos de la democracia directa o, como ha sucedido más recientemente, en la participación de los ciudadanos en la evaluación de las políticas públicas, formas típicas del modelo gerencial. Este tipo de control democrático no tiene similares en las organizaciones privadas.

En el proceso decisorio se encuentra otra diferencia entre el sector público y el sector privado. En el sector privado, el número de participantes es restringido, y la capacidad para tomar decisiones más rápidas es mayor. El gobierno, por su parte, toma sus decisiones de acuerdo con procedimientos democráticos que involucran un número mayor de actores y una mayor demora en el proceso decisorio, sobre todo porque tal sistema presupone el control mutuo entre los poderes y la fiscalización de la oposición. Finalmente, la “legitimidad” de una empresa resulta de su supervivencia en la competencia en el mercado, en tanto que los gobiernos se legitiman por la vía democrática.

En suma, como bien ha sido afirmado, “el gobierno no puede ser

una empresa, pero sí puede tornarse más empresarial”,<sup>6</sup> vale decir que puede ser más ágil y flexible ante los gigantescos cambios ambientales que afectan a todas las organizaciones.

En los países en los que viene siendo llevada a cabo, la reforma gerencial presupone, completa y modifica la primera gran reforma del Estado moderno, la reforma burocrática weberiana, que instauró un servicio público profesional y meritocrático, condición esencial para que la administración pública gerencial sustituya a la administración pública burocrática. Y en este punto se encuentra la especificidad y el desafío de América Latina: ningún país de la región completó la construcción del modelo burocrático weberiano en los moldes de las naciones desarrolladas, a pesar de haber tenido lugar la implantación de importantes núcleos de excelencia y de reglas de mérito en el servicio público en varios casos latinoamericanos. Estos espacios de administración pública burocrática convivieron con la persistencia del patrimonialismo en varios sectores y con la designación de los cargos superiores del escalafón a través de prácticas clientelistas, aspecto que con gran frecuencia inviabilizó la profesionalización de la alta burocracia. Por esta razón, concretar la reforma gerencial del Estado en América Latina es un desafío significativamente más grande que concretarla en Europa o en Estados Unidos.

Ante este desafío, existe una corriente de opinión que piensa que sólo es posible implantar la reforma gerencial del Estado luego de haber recorrido todas las fases del modelo burocrático weberiano. Es, realmente, una visión secuencial de la administración pública. El CLAD formula dos objeciones a este punto de vista. En primer lugar, no ha habido un camino único ni una fórmula institucional homogénea que los países desarrollados hubiesen adoptado para llegar a la administración burocrática. Un estudio clásico muestra, por ejemplo, cómo Estados Unidos, Japón, Gran Bretaña y Francia construyeron sus modelos burocráticos weberianos en formas bastante diferenciadas.<sup>7</sup> Así, no existe una receta para alcanzar la profesionalización del servicio público, que al no ser cumplida en todas sus etapas pudiera implicar el fracaso del modelo.

---

<sup>6</sup> Según Gerald Caiden, *Administrative Reform Comes of Age*, Walter de Gruyter, Berlin/New York, 1991, p. 88.

<sup>7</sup> Bernard Silberman, *Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, The United States and Great Britain*, The University of Chicago Press, Chicago, 1993.

---

Esta visión secuencial o evolucionista de la administración pública comete otra equivocación, al no percibir los problemas generados por el paradigma organizacional presente en el modelo burocrático weberiano, así como tampoco sus insuficiencias ante la realidad actual. En primer lugar, la administración pública burocrática no dio cuenta del problema de la eficiencia. Como resultado de la disminución de los recursos a disposición de los gobiernos, se tornó fundamental aumentar la eficiencia administrativa. Esta cuestión es todavía más importante en América Latina, donde el Estado es más pobre, la sociedad es más desigual y donde, por lo tanto, es imprescindible la optimización de los recursos utilizados en las políticas sociales.

La administración pública burocrática, además, se transformó en un modelo organizacional auto-referido. Si el modelo burocrático weberiano fue un instrumento fundamental para impulsar y garantizar el funcionamiento de las dos primeras ondas democráticas modernas, en 1870 y luego de la Segunda Guerra Mundial, a partir de fines de la década de 1970 este modelo ya no podía responder a las nuevas demandas de democratización del servicio público, especialmente las que surgieron en el nivel local. La administración pública se orientaba entonces por reglas y normas pretendidamente universales, y no de acuerdo con las expectativas de los ciudadanos. Por su parte, esta estructura burocrática auto-referida se tornó más rígida, perdiendo la capacidad de acompañar las profundas modificaciones ambientales que estaban aconteciendo desde el inicio de la Tercera Revolución Industrial.

En resumen, eficiencia, democratización del servicio público y flexibilización organizacional, son ingredientes básicos para la modernización del sector público que el paradigma organizacional de la administración pública burocrática no contempla. Ello no obstante, es válido destacar que la crítica en este caso se centra en el modelo organizacional burocrático y no en la idea de profesionalización del cuerpo de funcionarios, aspecto fundamental del modelo burocrático weberiano. La reforma gerencial tiene como fundamento la profesionalización de la burocracia que ejerce funciones en el núcleo de actividades centrales del Estado, por lo que presupone el aspecto meritocrático propio del modelo weberiano. La propuesta del CLAD es que, ante todo, se constituya un núcleo estratégico en

el seno del aparato estatal capaz de formular políticas públicas y de ejercer actividades de regulación y de control del suministro de servicios públicos. En este sector del Estado es fundamental la existencia de funcionarios públicos calificados y permanentemente entrenados, protegidos de las interferencias políticas, bien remunerados y motivados. Esto es una condición *sine qua non* para la implantación del modelo gerencial.

La reforma gerencial del Estado en América Latina, por lo tanto, necesita inicialmente completar la tarea del modelo weberiano de fortalecer un núcleo estratégico ocupado por una burocracia profesional. Pero también necesita modificar el paradigma organizacional propio del modelo weberiano, dado que éste ya no puede dar respuesta a los dilemas de la administración pública contemporánea. En este sentido, los cambios deben ser orientados:

- a) por la flexibilización organizacional, capaz de hacer más ágiles a los gobiernos;
- b) por el montaje de una red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos-consumidores;
- c) por la implantación de un modelo contractual y competitivo de acción estatal, a partir del cual se pueda aumentar la eficiencia y la efectividad de las políticas.

De este modo, la reforma gerencial acoge un aspecto esencial del modelo burocrático weberiano —la profesionalización— y modifica los demás, con el propósito de reconstruir el aparato estatal para enfrentar los desafíos del siglo XXI, tanto los de impacto mundial como los específicamente atinentes a los países latinoamericanos.

La reforma gerencial es una modificación estructural del aparato del Estado. No puede ser confundida con la mera implementación de nuevas formas de gestión, como las de la calidad total. Se trata de cambiar los incentivos institucionales del sistema, de modo de transformar las reglas burocráticas más generales, lo que permitiría a los administradores públicos adoptar estrategias y técnicas de gestión más adecuadas.

La implantación de una reforma institucional no implica, sin embargo, la creación de un extenso y detallado muestrario de reglas ju-

---

---

rídicas. Ésta ha sido la tradición latinoamericana —en verdad, iberoamericana— cuyos resultados han sido perversos, al crearse un derecho administrativo extremadamente rígido que obstaculiza la flexibilización de la administración pública, importante requisito de la reforma gerencial del Estado. Igualmente, el formalismo administrativo vigente en América Latina ha instaurado una “polución legal” que puede significar verdaderamente la primacía de la informalidad, es decir, que el comportamiento burocrático real no se corresponda con el universo jurídico establecido, favoreciéndose así el establecimiento de mafias administrativas o de una ineficiencia generalizada.<sup>8</sup>

El éxito de los cambios institucionales orientados hacia el modelo gerencial depende, en primer término, de la formulación de reglas generales y claras que modifiquen los incentivos para la actuación de los actores, lo que, en suma, se constituiría en un nuevo contrato entre los políticos, los funcionarios públicos y la sociedad. Es preciso, además, una aplicación continua de las reformas, monitoreándolas y estableciendo, respecto a la burocracia, una nueva cultura administrativa. De esta manera, la transformación de las reglas y de la cultura administrativa forman parte de un mismo proceso.

El CLAD asume que la reconstrucción de la administración pública a través de la reforma gerencial llevará al mejoramiento de la gestión del Estado, entendida como la capacidad del Estado para concretar en la realidad, de manera eficiente y efectiva, las decisiones tomadas a nivel político. Lo que parece obvio, en verdad no lo es: varios gobiernos de América Latina formularon proyectos correctos, pero no tuvieron —y continúan sin tener— la capacidad para implementarlos.

Para alcanzar una sólida capacidad de gestión de gobierno es posible contar con un Estado saneado en los planos fiscal y financiero, y competente en el ámbito administrativo. Esta competencia administrativa resultará de la buena implementación del modelo gerencial, sustentado por un núcleo estratégico formado por una élite burocrática técnicamente capaz y motivada.<sup>9</sup> Sólo adquiriendo mayor capacidad de gobierno los aparatos estatales podrán ayudar a ecuacionar

<sup>8</sup> Según mostraron Geoffrey Shepard y Sofia Valencia, “Modernizando a administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis”, *Revista do Serviço Público*, 47/3, 1996, p. 115.

<sup>9</sup> Según Luiz Carlos Bresser Pereira, *A Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle*, Cadernos MARE; 1, 1996, p. 44.

las tres principales preocupaciones latinoamericanas, que no está de más reiterar: la consolidación de la democracia, el desarrollo económico y el mejoramiento en la distribución de la riqueza.

La reforma gerencial del Estado, además, actúa directamente sobre una de estas grandes preocupaciones latinoamericanas, como es la consolidación de la democracia. El modelo gerencial tiene un papel importante que desempeñar en el perfeccionamiento de la gobernabilidad democrática, en la medida en que supone y procura profundizar los mecanismos democráticos de responsabilización y transparencia de la administración pública. Para el CLAD, por consiguiente, no se trata sólo de crear un Estado más efectivo y eficiente; es fundamental instituir un Estado verdaderamente democrático en América Latina.<sup>10</sup>

### **Características y objetivos de la reforma gerencial**

La reforma gerencial asegura los mecanismos necesarios para el aumento de la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la administración pública, además de crear nuevas condiciones que posibiliten una relación más democrática entre el Estado y la sociedad. Las principales características de este modelo administrativo son las siguientes:

- a) La profesionalización de la alta burocracia es el punto de partida de la reforma gerencial. Para ello, debe constituirse un núcleo estatal estratégico, fundamental para la formulación, supervisión y regulación de las políticas, formado por una élite burocrática técnicamente preparada y motivada. Esta élite burocrática tendrá también que desarrollar capacidades de negociación y de responsabilización ante el sistema político, lo que hace que se diferencie claramente de la tecnocracia estructurada en los regímenes autoritarios latinoamericanos, que creía en la superioridad de su sa-

---

---

<sup>10</sup> Sobre los dilemas de la gobernabilidad democrática en América Latina, véase Joan Prats i Catalá, "Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX", en *Reforma do Estado e administração pública gerencial*, *op. cit.*

---

ber y de su práctica en relación con el comportamiento de la clase política —calificado como oportunista e irracional desde el punto de vista técnico. Ciertamente, es preciso reducir el clientelismo y la politización de la alta burocracia presentes en América Latina, pero no se puede hacer esto aislando a los funcionarios públicos de la necesaria supervisión democrática de los políticos y de la sociedad.

La experiencia internacional en materia de reformas trae a colación dos lecciones en lo que concierne al papel político de la alta burocracia. La primera es que no se puede establecer una separación radical entre la técnica por un lado y la política por otro. Por el contrario, la complejización de las actividades estatales obliga a los políticos a pautar de alguna manera sus estrategias en función de componentes técnicos; la burocracia, a su vez, necesita ajustar su actuación en función de criterios políticos, los cuales determinan las prioridades escogidas en un régimen democrático. En este sentido, un estudio comparativo de siete países (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Italia, Holanda y Suecia) mostró que los altos funcionarios públicos se están convirtiendo en *policymakers*, vale decir, necesitan aunar su conocimiento especializado con la responsabilidad política.<sup>11</sup>

Para que un patrón burocrático de *policymakers* se consolide en América Latina, es esencial que exista una mayor estabilidad de la alta burocracia, disminuyendo el clientelismo pero sin desembocar en un aislamiento de la sociedad, cuyos resultados perversos pueden ser el recrudecimiento del corporativismo defensor del *statu quo*, la falta de responsabilización ante los ciudadanos, e inclusive el incentivo para comportamientos autoritarios.

La segunda lección es que el apoyo y la movilización de la alta burocracia constituyen piezas claves en el proceso de reforma gerencial del Estado. El CLAD cree firmemente en el papel fundamental de esta burocracia, no sólo en el inicio de los cambios, sino y sobre todo, en una actuación continua para transformar las actuales estructuras de la administración pública latinoamericana. Por esta ra-

<sup>11</sup> Joel Aberbach, Robert Putnam y Bert Rockman, *Bureaucrats and Politicians and Western Democracies*, Harvard University Press, Massachusetts, 1981.

zón, propone la organización de la alta burocracia en carreras o cuerpos de Estado, dotándola de mayor autonomía, aunque consciente de la necesidad de asumir su responsabilidad política.

Es muy cierto que el grado de profesionalización de la administración pública no será el mismo para todo el funcionariado. De acuerdo con la tendencia mundial en materia de reformas gerenciales, América Latina no puede adoptar un patrón único de régimen jurídico o de contratación, tratando a los burócratas por igual en términos de derechos y deberes, inclusive porque parte de las actividades públicas podrá ser realizada por profesionales que no necesariamente serán funcionarios públicos. Determinadas tareas auxiliares o de apoyo al núcleo duro del Estado serán por lo general tercerizadas, desde las más sencillas, como la limpieza, hasta las más complejas, como los servicios de informática. Pese a esto, cabe tener una política activa para dignificar a todos aquellos que ejercen la función pública, valorizándolos y exigiendo a cambio la observancia de estrictos patrones éticos.

- b) La administración pública debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad. Esto tiene que ser así porque la profesionalización de la burocracia no la hace totalmente inmune a la corrupción, fenómeno mundial que ha aumentado en demasía en América Latina. En este punto, varios estudios comparativos, así como el informe del Banco Mundial de 1997, son unánimes: es preciso actuar directamente en la relación entre política y administración, disminuyendo la politización de la maquinaria gubernamental, haciendo más transparentes las decisiones públicas e invirtiendo en el fortalecimiento de los patrones salariales y éticos del funcionariado.

Al hacer que los administradores públicos sean más autónomos y asuman mayores responsabilidades ante la sociedad, la administración pública gerencial se constituye en un instrumento fundamental para la defensa del patrimonio público y de los principios republicanos.

---

c) Descentralizar la ejecución de los servicios públicos es una tarea esencial en el camino de la modernización gerencial del Estado latinoamericano. En primer lugar, las funciones que pueden ser realizadas por los gobiernos subnacionales y que antes estaban centralizadas, deben ser descentralizadas. Esta medida procura no sólo obtener ganancias en eficiencia y efectividad, sino también aumentar la fiscalización y el control social de los ciudadanos sobre las políticas públicas. El CLAD opta normativamente por la descentralización, pero formula algunas salvedades en cuanto a la adopción de una perspectiva en la que el proceso descentralizador pueda ser considerado, siempre y en toda circunstancia, como el único modo de resolver los problemas de la administración pública. Esto, en primer lugar, porque la relación entre la centralización y la descentralización no es dicotómica, sino complementaria. El gobierno central continuará desempeñando un papel estratégico en cuanto a garantizar la equidad, sobre todo en países con grandes desequilibrios socioeconómicos regionales, financiando en parte el suministro de los servicios públicos. La descentralización realizada sin contrapartidas a los lugares más pobres tiende a reproducir la desigualdad social existente, manteniendo así el patrón histórico de desarrollo perverso prevaleciente en el continente latinoamericano.

Por otra parte, en naciones sin tradición administrativa local, el proceso de descentralización deberá ser acompañado, inicialmente, de un apoyo técnico proveniente del gobierno central. Si en la mayoría de los países de la región la construcción de una burocracia nacional ya se ha completado en una u otra forma, en el ámbito subnacional todavía queda mucho por hacer. Sin embargo, esta medida debe servir como estímulo para que, en los hechos, los gobiernos locales asuman las políticas y lo hagan siguiendo los principios gerenciales, procurando evitar el retorno al centralismo burocrático característico de la historia administrativa de la región.

Asimismo, la reforma gerencial del Estado en el ámbito subnacional será más exitosa en la medida en que se adelanten las reformas político-institucionales, toda vez que la burocracia local latinoame-

ricana ha sido el *locus* privilegiado del patrimonialismo. De esta manera, el potencial de democratización de las relaciones entre el poder público y los ciudadanos, contenido en el modelo gerencial, sólo podrá ser plenamente realizado en el caso de que sean modificadas las relaciones entre la clase política, la burocracia y la sociedad civil en el plano local.

Cabe todavía destacar que el proceso de descentralización en América Latina ha estado caracterizado por la intensificación de la competencia por recursos entre los niveles de gobierno, lo que muchas veces ha redundado en relaciones intergubernamentales predatorias. Los principales resultados de este proceso han sido el crecimiento del endeudamiento de los gobiernos subnacionales de algunos países de la región, y la agudización de la guerra fiscal por inversiones, ambos fenómenos con consecuencias deletéreas para los gobiernos nacionales. Como bien ha sido argumentado, más importante que definir estrictamente lo que cada nivel de gobierno debe hacer, es la necesidad de establecer mecanismos de cooperación entre ellos.<sup>12</sup>

Por estas razones, el CLAD defiende decididamente la descentralización con tal de que este proceso se acompañe del mantenimiento de tareas esenciales por parte de los gobiernos centrales, de la vinculación de las reformas gerenciales con la reforma político-institucional en la esfera local, y de la creación de incentivos de cooperación entre los niveles de gobierno.

- d) En las actividades exclusivas del Estado que permanezcan a cargo del gobierno central, la administración debe basarse en la desconcentración organizacional. Los organismos centrales deben delegar la ejecución de las funciones hacia las agencias descentralizadas. El principio que orienta este cambio es el de que debe existir una separación funcional entre las estructuras responsables de la formulación de políticas y las unidades descentralizadas y autónomas, ejecutoras de los servicios, y de esta manera, orientar la administración pública a través del control de los resultados obtenidos por las agencias autónomas.

---

---

<sup>12</sup> Según Rémy Prud'homme, "The Dangers of Decentralization", World Bank Research Observer, 10(2), 1995, p. 218.

---

---

e) La Administración Pública Gerencial se orienta, básicamente, por el control de los resultados, contrariamente al control paso a paso de las normas y procedimientos, como se hacía en el modelo burocrático weberiano.<sup>13</sup> En el caso latinoamericano, sin embargo, las normas y procedimientos estatales tendrán que recibir todavía una atención especial, en razón de la fragilidad histórica del Estado de derecho. Más que en Europa y en Estados Unidos, la autoridad estatal en nuestro continente debe garantizar la seguridad jurídica, la imparcialidad administrativa y la responsabilización judicial de autoridades y funcionarios, condiciones esenciales para establecer mercados eficientes y democratizar el espacio público.<sup>14</sup>

Esto no quiere decir que exista una antinomia entre gerencialismo y predominio de las normas y procedimientos en nichos exclusivos de la autoridad estatal. Por el contrario, es preciso combinar estas lógicas, para lo cual se debe definir bien el espacio de cada una de ellas. En el caso de la lógica gerencial, ella es fundamental en la organización interna de las agencias públicas —marcadas por el “burocratismo”— en relación entre ellas, y sobre todo, en la prestación de los servicios públicos.

En estos espacios, la reforma gerencial modifica las premisas que guiaron a la administración burocrática a lo largo de este siglo y que ya no pueden dar más cuenta de los problemas actuales. Con el control *a posteriori* de los resultados, en primer lugar, la premisa orientadora es la confianza limitada y no la desconfianza total en relación a los funcionarios públicos. El antiguo modelo weberiano intentaba vigilar al milímetro las decisiones tomadas por la burocracia, con el propósito de evitar la corrupción y la ineficiencia administrativa. Pero los resultados no siempre eran los deseados, como lo demostró Michel Crozier al estudiar, a comienzos de la década de 1960, la

<sup>13</sup> Este punto es desarrollado a partir de dos textos básicos: Michael Barzelay, *Breaking Through Bureaucracy*, University of California Press, Los Angeles, 1992, y Luiz Carlos Bresser Pereira, “Da administração pública burocrática... gerencial”, en *Reforma do Estado e administração pública gerencial*, *op. cit.*

<sup>14</sup> Sobre este punto, véase el trabajo de Joan Prats, “Derecho y management en las administraciones públicas”, *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, núm. 3, 1995.

burocracia francesa.<sup>15</sup> En este trabajo se concluye que cuanto más reglamentaciones se creaban, el poder informal se hacía más cargo del sector público, perdiéndose de hecho el control sobre el proceso decisorio, y tomando más irracional el funcionamiento del sistema.

La administración basada en el control *a posteriori* de los resultados, también obliga a la organización a definir claramente sus objetivos, analizados en sus aspectos sustanciales y no como procesos administrativos. De este modo, la evaluación de la burocracia se hace predominantemente a través del cumplimiento o no de metas, y no a partir del respeto a reglas que en muchas ocasiones son auto-referidas.

La evaluación del desempeño burocrático no sirve sólo para establecer si las metas fueron o no alcanzadas. La administración pública gerencial hace uso del control *a posteriori* de los resultados como un instrumento técnico capaz de hacer que las organizaciones aprendan de sus errores, y a partir de esto elaboren sus estrategias futuras. Es lo que se ha denominado principio de aprendizaje organizacional, fundamental para que la administración por objetivos no sea meramente una forma de sancionar o de encontrar responsables por el eventual mal desempeño de los organismos públicos, sino que logre desarrollar la capacidad de aprender de su desempeño y mejorar continuamente la prestación de los servicios públicos.<sup>16</sup>

Para la definición de los objetivos no basta con evaluar los resultados obtenidos por la burocracia y ubicarla en un proceso continuo de aprendizaje organizacional. Se requiere la presencia de otros tres mecanismos, esenciales en este proceso.

El primero de estos mecanismos es el establecimiento de un modelo contractual entre el organismo central y las agencias descentralizadas. Es el denominado contrato de gestión, que tiene como base metas cuantitativas definidas *a priori* y posteriormente evaluadas. El contrato de gestión también debe definir qué hacer después de la evaluación, en términos de sanciones, premios u otras formas de corregir los errores. En suma, el contrato de gestión constituye un instrumento que permite tanto una estimación más rigurosa de la

<sup>15</sup> Michel Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, & EACUTE, Seuil, Paris, 1967.

<sup>16</sup> Según Stewart Ranson y John Stewart, *Management for the Public Domain: Enabling the Learning Society*, St. Martin's Press, New York, 1994.

---

---

eficiencia de la eficacia y de la efectividad, como el aumento de la transparencia de la administración pública, toda vez que la sociedad puede saber de antemano cuáles son, de hecho, los objetivos de cada organismo público, sus resultados y lo que podría hacerse para corregir eventualmente un mal desempeño.

La buena definición de los objetivos organizacionales depende también de la modificación de la rígida jerarquía que caracterizaba al modelo burocrático weberiano. Esto debe ser así porque es preciso hacer a los funcionarios públicos responsables de las metas, conscientes de la misión de su organización, y la mejor forma de lograrlo es delegando poder (*empowerment*) y autonomía a los gerentes. Este mecanismo altera la forma de la gestión y la cultura organizacional de los integrantes de la burocracia que inclusive podrán sentirse más motivados por un sistema marcado por el aumento del poder individual de decisión y de la responsabilidad ante los objetivos de su organismo público. Se supone que la motivación de los funcionarios tienda a aumentar todavía más si se compara su nueva inserción en la administración pública gerencial con el papel que desempeñaban en el modelo burocrático weberiano, en el cual sólo eran piezas de un engranaje encajado en reglas no siempre claras para quienes ejecutaban las tareas.

Por último, la administración pública basada en los resultados tendrá que realizar fuertes inversiones en la construcción de instituciones y en el entrenamiento de personal calificado, de modo de posibilitar la evaluación del desempeño, tanto organizacional como individual. Éste es un punto central de la reforma gerencial del Estado. En este sentido, el CLAD plantea que los Estados latinoamericanos precisarán montar sólidos sistemas de evaluación del desempeño en los próximos años, en el caso de que quieran en realidad transformar las actuales estructuras de la administración pública.

- f) La mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores debe ser complementada con nuevas formas de control. En lo primordial, el control deja de ser el control burocrático que buscaba estimar si todos los procedimientos se habían cumplido en forma correcta, para preocuparse más por las ganancias de eficiencia y efectividad de las políticas. Con la reforma gerencial del Estado, el control

que antes era llevado a cabo sólo por los administradores y las estructuras internas de control externo e interno, ahora pasa a ser, adicionalmente, la combinación de cuatro tipos de control:

- Control de resultados, realizados a partir de indicadores de desempeño estipulados de forma precisa en los contratos de gestión.
- Control contable de costos, que abarcará no sólo el control de los gastos realizados, sino también el descubrimiento de formas más económicas y eficientes de hacer cumplir las políticas públicas. La adquisición de esta última habilidad fue designada en la reforma administrativa inglesa, como la incorporación de una “conciencia de costos” en el servicio público. A partir de esto, los funcionarios públicos comenzaron a valorar el buen uso del dinero público, y así a respetar más a la población pensada como contribuyente.<sup>17</sup>
- Control por competencia administrada, o por cuasi-mercados, en los cuales las diversas agencias buscan ofrecer el mejor servicio a los usuarios. Esta competencia puede traer ganancias de eficiencia y efectividad al sistema, ya que la pugna obliga a una utilización más racional de los recursos y porque la tendencia es a aumentar la gama de servicios a disposición de los ciudadanos.
- Y por último, el control social, por medio del cual los ciudadanos evaluarán los servicios públicos o participarán en la gestión de los mismos. El control social es un instrumento fundamental para manejar la compleja relación entre los ciudadanos y sus agentes, los políticos y los burocratas. Obviamente, el control de la burocracia realizado por los políticos es esencial en la democracia representativa, pero seguramente no es el único que garantiza la información que necesita la población para evaluar el carácter público de las acciones del Estado. Se ha mos-

<sup>17</sup> Según Les Metcalfe & Sue Richards, *La modernización de la gestión pública*, INAP, Madrid, 1989, p. 50.

---

trado que el control de la población sobre la burocracia —supervisión de tipo “alarma de incendio”— es lo que asegura la mayor optimización de la relación entre el principal (ciudadanos) y sus agentes gubernamentales, toda vez que el costo de la información en este caso es menor que el que corresponde a la relación establecida entre políticos y burócratas, y que las ganancias inmediatas para la sociedad son mayores.<sup>18</sup>

Pero el control social sólo trae consigo estos beneficios en caso de estar basado en sólidos mecanismos institucionales.<sup>19</sup> Por lo tanto, la reforma gerencial del Estado debe crear instituciones que incentiven a la población para controlar el poder público. Experiencias en este sentido han tenido lugar en varias partes del mundo, con los padres asumiendo la co-gestión de las escuelas, los ciudadanos calificando a los servicios médicos, la creación de ombudsman para recibir reclamos de la población en cuanto a la calidad de las políticas públicas, y la elección de miembros de la comunidad para participar en consejos directivos o fiscalizadores de las más diversas organizaciones públicas.

Además de estos controles vinculados con el modelo de la reforma gerencial del Estado, es preciso reforzar el control judicial sobre actos ilícitos y garantizar la uniformidad en el trato a los ciudadanos. Esta cuestión reviste una importancia extrema en América Latina, dada la histórica fragilidad de los órganos judiciales en la región, al contrario de la experiencia estadounidense e inclusive la europea. Dos razones justifican actualmente el refuerzo del control judicial como un aspecto importante del proceso de reforma del Estado. La primera es que la confianza de los agentes económicos en el Poder Judicial, sobre todo en su relación de fiscalización del poder público es fundamental para establecer el buen funcionamiento del mercado. Y más importante aún, es fundamental mejorar el control judicial en el continente latinoamericano, puesto que los derechos civiles y

<sup>18</sup> Véase el trabajo de Matthew McCubbins y Thomas Schwartz, “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms”, *American Journal of Political Science*, núm. 28, 1984.

<sup>19</sup> Véase Adam Przeworski, “Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal”, en *Reforma do Estado e administração pública gerencial*, *op. cit.*

la efectividad de la ley no son respetados integralmente por el poder público.<sup>20</sup> A título de ejemplo, cabe recordar que los usuarios de los servicios públicos en el continente, por lo general no están protegidos en sus derechos como consumidores. De hecho, el modelo gerencial puede modificar sustancialmente esta situación, pero seguiría en pie la siguiente interrogante: “¿qué podría pasar si tales derechos no fuesen respetados?” Los controles gerenciales, en suma, precisan tener como última salvaguarda al poder judicial.

- g) En el modelo gerencial de administración pública es preciso distinguir dos formas de unidades administrativas autónomas. La primera es aquella que comprende a las agencias que realizan actividades exclusivas de Estado, y en consecuencia son, por definición, monopólicas. En este caso, la descentralización tiene como finalidad aumentar la flexibilidad administrativa del aparato estatal.

Con respecto al segundo tipo de agencia descentralizada, que actúa en los servicios sociales y científicos, el CLAD sostiene que el Estado debe continuar actuando en la formulación general, en la regulación y en el financiamiento de las políticas sociales y de desarrollo científico-tecnológico, pero que es posible transferir el suministro de estos servicios a un sector público no estatal en varias situaciones. De antemano, es preciso establecer que no se trata de la privatización de los servicios públicos en el área social. El Estado continuará siendo el principal financiador, y más que esto, tendrá un papel regulador en el sentido de definir las directrices generales y de poder retomar la aplicación de determinadas políticas, en caso de que sus ejecutores no estén realizando un trabajo acorde con lo esperado por los ciudadanos. La confusión conceptual proviene de una visión dicotómica, que contraponen lo “estatal” a lo “privado” y que, por tanto, asume que si el Estado no está realizando directamente la prestación de los servicios, ellos fueron privatizados.

Para superar esta visión dicotómica, el CLAD reconoce la existencia de un tercer marco institucional, el espacio público no estatal. En

---

<sup>20</sup> Véase el texto de Guillermo O'Donnell, “Poliarquias e (in) efectividade da lei na América Latina”, *Novos Estudos Cebrap*, núm. 51, São Paulo, Julho, 1998.

---

esta perspectiva, el concepto de público sobrepasa el concepto de estatal, y abarca la capacidad de la sociedad para actuar en asociación con el Estado en el suministro de servicios públicos, ya sea en el control, ya sea en la producción.<sup>21</sup> La reforma gerencial del Estado propone la transferencia de la provisión de servicios públicos sociales al espacio público no estatal, considerando las siguientes cuatro razones. La primera se refiere a la necesidad de flexibilizar administraciones públicas latinoamericanas, fuertemente marcada por un Derecho Administrativo en extremo rígido. Con esta flexibilización, es posible obtener ganancias considerables de eficiencia y de efectividad, sin afectar verdaderamente los principios básicos del Estado de derecho, concernientes al trato igual a todos los ciudadanos.

Además de esto, los grupos sociales que asumen este espacio público no estatal, en su mayoría poseen una motivación que va más allá de la pecuniaria. Esto ocurre sobre todo porque el compromiso ideológico con la causa en cuestión —servicios en el área educacional o de asistencia a la vejez, por ejemplo— estrecha los vínculos entre los miembros de esas organizaciones, siendo este compromiso más relevante que los preceptos organizacionales burocráticos, o aquellos orientados al lucro. En políticas como las del área social, es de importancia capital la dedicación humana, que está más presente en organizaciones cuya base es la solidaridad.<sup>22</sup>

A pesar de esta importante ventaja del espacio público no estatal, la regulación estatal sobre estas políticas seguirá siendo fundamental, toda vez que podrá tener lugar una intervención gubernamental en caso de que haya problemas en la prestación de estos servicios. Es bueno recordar que en Estados Unidos, país con tradición en lo que concierne a la asunción de la gestión de determinados servicios por parte de la comunidad, existe una agencia pública que inspecciona las ONG, dándoles o no licencia para actuar. El concepto de pú-

<sup>21</sup> Sobre el concepto de público no estatal, véase el trabajo de Nuria Cunill Grau, "La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos", *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, núm. 4. Sobre las ventajas del suministro de servicios por parte del espacio público no estatal, véase el texto de Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau, "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal", en Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (eds.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, CLAD, Paidós, Buenos Aires, 1999.

<sup>22</sup> Según Henry Mintzberg, "Managing Government, Governing Management", *Harvard Business Review*, 1996.

blico, por lo tanto, es dinámico, dependiendo del desempeño de los ejecutores de las políticas y de la evaluación realizada por los gobiernos y por la sociedad.

Una tercera ventaja que acarrea el concepto de público no estatal es la de mostrar que el Estado necesita aumentar su capacidad de cooperación con la comunidad, el tercer sector, y el mercado. Sin esto, los gobiernos tendrán dificultades para mejorar la prestación de los servicios públicos.

Así, de la asociación con el mercado surgen nuevos recursos, algo extremadamente importante en el actual momento de escasez; de la asociación con la comunidad, la participación activa de los principales interesados en las políticas; de la asociación con el tercer sector, un conocimiento especializado y la actuación de grupos altamente motivados para resolver los problemas. En realidad, la solución para los complejos problemas contemporáneos está en el equilibrio entre estos varios marcos institucionales, el estatal, el mercado y el público no estatal. Por estas razones, proponemos aquí la adopción del concepto de Estado red,<sup>23</sup> capaz de aglutinar las varias lógicas y sujetos sociales para hacer frente a los graves problemas que afectan a los países latinoamericanos, particularmente en el área social.

Finalmente, el sector público no estatal tiene la gran ventaja de hacer más democrática la prestación y la gestión de los servicios públicos. Éste es un aspecto capital del modelo gerencial, tal como será expuesto más adelante.

- h) Otra característica importante de la reforma gerencial del Estado es la orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario. Se trata de una revolución en la administración pública, ya que el antiguo modelo burocrático weberiano era autoreferenciado, vale decir, dirigido más hacia la afirmación del poder del Estado y de la burocracia estatal que a responder a las demandas de los ciudadanos. El CLAD asume el compromiso de promover la incorporación, a la práctica de las administraciones públicas latino-

---

<sup>23</sup> Según Manuel Castells, "Hacia el Estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información", Seminario Internacional "Sociedade e Reforma do Estado", São Paulo, Março, 1998.

---

---

mericanas, de este aspecto de democratización del poder público contenido en el modelo general.

Con este cambio, los ciudadanos deben participar tanto en la evaluación como en la gestión de las políticas públicas, especialmente en el área social. En el caso de la evaluación, varias reformas administrativas en todo el mundo están introduciendo instrumentos para estimar los servicios públicos a través de la consulta popular. En lo que se refiere a la gestión, las comunidades están asumiendo la responsabilidad por programas en las áreas de educación, salud y vivienda, como puede comprobarse en diversas experiencias exitosas en América Latina.

Éste es un proceso que está reinventando la noción de gobierno, porque modifica la relación entre el Estado y la sociedad.<sup>24</sup> Los ciudadanos son llamados a asumir un papel activo en la organización de la acción colectiva, y más específicamente en aquellos problemas que interfieren con su vida cotidiana y la de sus familias —como la seguridad en el barrio, la gestión de la escuela de los hijos, etcétera. De este modo, la población puede salir de aquella posición reactiva que la caracterizaba durante la hegemonía del modelo burocrático weberiano. Antes, la participación se daba en la época de las elecciones, y prácticamente se agotaba en eso. Si la prestación de servicios empeoraba, “la culpa era del gobierno” —frase típica en varios países latinoamericanos. La consolidación de la democracia en nuestra región nos ofrece una doble posibilidad: construir una democracia representativa eficaz, aportándonos definitivamente de la herencia autoritaria, e instituir nuevas formas de participación, principalmente en lo que se refiere al control público a nivel local del suministro de los servicios públicos.

- i) Por último, es fundamental modificar el papel de la burocracia en relación con la democratización del poder público. De acuerdo con los principios de la reforma gerencial, es preciso aumentar el grado de responsabilización del

<sup>24</sup> La noción de reinención del gobierno fue creada por David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*, Penguin, New York, USA, 1992.

servidor público en tres aspectos: i) ante la sociedad, tomando la administración pública más transparente, orientada hacia la rendición de cuentas. En este sentido, es preciso entrenar a los funcionarios públicos para que comiencen a tratar a los ciudadanos como consumidores cuyos derechos deben ser respetados. Además de esto, la burocracia tendrá que percibir al servicio como un posible aliado en la búsqueda por resolver los problemas; ii) ante los políticos electos en términos de la democracia representativa, sean del gobierno o sean de la oposición; y iii) ante los representantes formales e informales de la sociedad, que estén actuando en el ámbito de la esfera pública no estatal.

En resumen, la reforma gerencial busca aumentar la eficiencia, la efectividad y la democratización del poder público, y a partir de esto, fortalecer la capacidad del Estado para promover el desarrollo económico y social. El CLAD estima que la revigorización del Estado latinoamericano hará que éste se centre y gane efectividad en la promoción de la educación, la salud, la vivienda, los programas de renta básica, el desarrollo científico-tecnológico y el comercio exterior. Asimismo, la implantación exitosa del modelo gerencial capacitará al Estado para ofrecer fundamentos macroeconómicos estables, creando condiciones para la elaboración de la inversión privada nacional y multinacional, así como para aumentar la competitividad internacional de los países de América Latina.

## **Una reforma democrática y progresista**

La reforma gerencial del Estado necesita delinear una estrategia diferente de la asumida por las reformas hasta el momento actual. En primer lugar, haciendo uso del aprendizaje adquirido a partir de los errores cometidos. En segundo término, y más importante, los objetivos de la reforma gerencial son diferentes de los establecidos para las primeras reformas implantadas en América Latina.

La primera ronda de reformas, de cuño más neoliberal, puso a la defensiva a la burocracia pública y a la izquierda tradicional, ya que

---

estos grupos insistían en cerrar los ojos ante la grave crisis que asolaba al Estado latinoamericano. Pero hoy sabemos que los medios utilizados por estas reformas no condujeron a la resolución de los problemas. En lo que se refiere a la administración pública, las medidas tomadas enfatizaron la dimisión de funcionarios (*downsizing*), la eficiencia a cualquier costo y la identificación pura y simple de la administración pública con la administración de empresas.

La reforma gerencial del Estado se posesiona en contra de esta receta. Ella considera la dimisión sólo como un recurso más —y ciertamente no el más relevante— para alcanzar el equilibrio fiscal y la eficiencia. Más que eso, en el CLAD compartimos el criterio de que la reducción de personal no puede ser abordada como un fin en sí mismo, o como una mera reacción ante los problemas fiscales. Si no hay una planificación cuidadosa de los programas de recorte, el riesgo de corto plazo es el éxodo del personal más calificado. Los riesgos de largo plazo incluyen la desmoralización de los funcionarios públicos, la calidad inferior del servicio y la pérdida de credibilidad si los recortes fuesen percibidos como arbitrarios y faltos de transparencia.<sup>25</sup>

La reforma gerencial del Estado tampoco busca la eficiencia a cualquier costo. En primer lugar, porque la eficiencia no puede ser separada de la efectividad, dado que la optimización de los recursos públicos sin ofrecer buenos servicios o sin resolver los problemas sociales es incompatible con los valores que estamos defendiendo. Por otra parte, el modelo gerencial debe subordinar la eficiencia o cualquier otro criterio racional administrativo al criterio democrático, expresado en la voluntad popular. Son los criterios definidos en los espacios públicos los que deben prevalecer sobre cualquier racionalidad técnica, y por esto la reforma gerencial del Estado se aparta de toda visión tecnocrática de la gestión.

En consecuencia, la reforma gerencial no opta por los principios del mercado como el ordenador por excelencia de los nuevos rumbos del sector público. La propuesta del CLAD es que el camino para modernizar la administración pública pasa por la redefinición de las relaciones entre la sociedad y el Estado, con la construcción de una

<sup>25</sup> Véase en este mismo sentido a Salvatore Schiavo-Campo, "A Reforma do Serviço Público", *Finanças & Desenvolvimento*, Banco Mundial, septiembre, 1996.

esfera pública que de hecho involucre a la sociedad y a los ciudadanos en la gestión de las políticas públicas.<sup>26</sup>

Finalmente, la reforma gerencial del Estado, como la definimos anteriormente, establece una muy clara distinción entre la administración pública y la administración de empresas. Por lo tanto, no se trata de una propuesta contra los servidores públicos. Se procura compatibilizar la profesionalización de los sectores fundamentales de la burocracia con el aumento de la responsabilización de los funcionarios públicos ante la sociedad y el sistema político. Esto no estaba siendo contemplado por el anterior modelo burocrático weberiano. Por otra parte, el CLAD no defiende la politización de la burocracia, al estilo del clientelismo característico de la América Latina, aunque tampoco propone su contrario, vale decir el aislamiento total de la burocracia. Ninguna de estas fórmulas logra dar cuenta de la necesidad que tiene el Estado en la actualidad de tornarse más transparente, ni hacer que el aparato estatal sea capaz de realizar la función de Estado red, catalizador de distintos intereses sociales y de los provenientes del mercado.

El CLAD propone una nueva burocracia, y no el fin de la burocracia. Con nuevos estímulos en el ambiente de trabajo, dado el modelo gerencial de gestión, los funcionarios se volverán más autónomos y responsables (*empowerment*) y no serán piezas de un engranaje sin vida. Ciertamente, tendrán que ser más entrenados y bien remunerados para asumir la obligación de responder precisamente a las metas de los contratos de gestión y a las demandas del ciudadano-usuario. Para una parte del funcionariado, los contratos de trabajo serán flexibilizados, pero la dignificación de la función pública seguirá siendo un objetivo del Estado.

La reforma gerencial del Estado tampoco es conservadora, como proclaman algunos grupos, muchos de ellos temerosos de perder su *statu quo*. Por el contrario, se trata de una propuesta esencialmente progresista, pues:

---

---

<sup>26</sup> Esta nueva forma de gestión pública para América Latina es defendida, entre otros, por Nuria Cunill Grau, *Repensando lo público a través de la sociedad*, Editorial Nueva Sociedad y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1997, y por Luiz Carlos Bresser Pereira, *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*, Editora 34, São Paulo, 1998.

- 
- 
- Afirma la responsabilidad del Estado en relación con los derechos sociales y su papel financiador en el área de los servicios sociales de educación, salud y cultura.
  - Presupone que la función del Estado en el plano del empleo no es dar empleo, sino crear las condiciones favorables para el pleno empleo. Para esto, es preciso garantizar la existencia de condiciones macroeconómicas saludables, y sobre todo, invertir masivamente en educación, la gran puerta para el empleo en el siglo XXI.
  - Busca ampliar el espacio público, con la creación del concepto de lo público no estatal, y procura aumentar las formas de participación popular en la evaluación y en el control de los servicios públicos.
  - Supone que la acción colectiva o la cooperación entre las personas dotadas de espíritu público es posible y efectiva. Obviamente, es preciso que haya siempre algún sistema de controles y equilibrios (*checks and balances*) en el seno de la burocracia y en el sistema político, aunque cabe insistir en que sin un presupuesto de confianza, orientador de la acción humana, no es posible edificar una convivencia social, ni organizaciones eficientes y efectivas. El CLAD adopta, por lo tanto, una posición contraria a aquella que se basa en la desconfianza ilimitada en los seres humanos. Paradójicamente, ésta es la posición tomada como premisa tanto en el modelo burocrático weberiano como en la economía política de sesgo neoliberal.
  - Afirma, finalmente, que la oferta de servicios públicos a través de entidades públicas no estatales, además de ser más segura, puede ser mucho más eficiente que la oferta privada o inclusive estatal.

La propuesta adoptada por el CLAD de reforma gerencial es esencialmente democrática. Esto es así porque la reforma gerencial del Estado presupone transparencia en la administración pública, amplía el espacio del control social y transforma lo público —y no el mercado auto suficiente— en el concepto orientador de la reforma, renovando el papel de la democracia representativa y de la afirma-

ción de los derechos humanos, inclusive de los “derechos republicanos” en la protección del patrimonio público.

Para tener éxito, los proponentes de la reforma gerencial tendrán, ante todo, que convencer a los distintos sectores en lo que tiene que ver con el diagnóstico; seguidamente, los reformadores tendrán que establecer nuevas alianzas, basadas en los principios democrático-republicanos, con la alta burocracia pública, el empresariado, los trabajadores y los intelectuales. Este proceso probablemente se extienda en el tiempo, pero lo importante es tener conciencia de que se trata de la reforma que preparará al Estado para el siglo XXI. Es en este sentido que el CLAD apoya integralmente el proyecto de reforma gerencial del Estado latinoamericano.

América Latina pasó por una gran crisis en la década de 1980, y está buscando la superación de la misma a lo largo de los años noventa. Ya existe una conciencia de los errores cometidos por las reformas anteriores, y por esto es preciso asumir la reforma gerencial, para la cual América Latina ya está preparada, como el instrumento fundamental para hacer al Estado capaz de actuar positivamente en pro del desarrollo económico sustentado, de la mejor distribución de la renta y de la consolidación de la democracia.