Reforma del Estado*

Sonia Fleury**

SUMARIO: 1. Introducción; 2 Alcance de la reforma; 3. Orientaciones teóricas de la reforma; 4. Principios y modelos de reformas; 5. Acercamientos a la reforma del Estado: el análisis de casos; 6. Discutiendo los principios y las experiencias latinoamericanos; 7. Conclusión.

PALABRAS-CLAVES: reforma del Estado; nuevo gerencialismo; cogestión; Estado contractual; *accountability*; separación de funciones; selección racional; neoinstitucionalismo; agente-principal.

Este artículo trata de las bases teóricas y conceptuales de la reforma del Estado, buscando definir sus limites y los parámetros para evaluarla. Después de discutir principios y modelos alternativos de la reforma, el artículo presenta como estos lineamentos están orientando las medidas reformadoras en América Latina.

State reform

This paper discusses the theoretical approaches to State reform, in order to define its limits and parameters for its assessment. After discussing the principles and alternative models of reform, the paper shows how these guidelines are orienting the Latin American experiences.

1. Introducción

Con la crisis financiera de los países más desarrollados, a partir de los años 1980, y la crisis política de los gobiernos autoritarios en países en desarrollo — con sus economías amenazadas por el endeudamiento externo y por los

* Artículo recibido en feb. y aceptado en jul. 2001. La versión original fue elaborada para el BID/Indes en dic. 2000.

** Profesora titular de la EBAP/FGV.

procesos inflacionarios —, sumadas al desmantelamiento de los estados socialistas, el mundo pasó a convivir con la noción de que el Estado estaba en crisis, y por lo tanto, era necesario reformarlo. La reforma del Estado debería reducirle el tamaño, tornarlo más ágil, flexible y eficiente, además de más responsable delante de la sociedad.

La unanimidad formada alrededor de la necesidad de reformar el Estado, sin embargo, no puede ocultar los conflictos en relación tanto al diagnóstico de la crisis como en lo que respecta a las estrategias de la reforma.

El pensamiento hegemónico en este campo fue conducido por el paradigma neoliberal, desde que el consenso keynesiano fue derrumbado por las evidencias de que la manipulación de la demanda agregada había dejado de ser una respuesta eficiente a los problemas económicos. La interpretación neoliberal considera que la crisis económica es resultado de la crisis del Estado, que, a su vez, tiene tres aspectos: una crisis fiscal, una del modo de intervención y una de la forma burocrática de administración (Bresser-Pereira, 1996).

De este debate surgen dos posiciones estratégicas con relación a la reforma del Estado: de un lado, los identificados como neoliberales, que defienden la reducción del Estado al mínimo, con su sustitución por el mercado siempre que sea posible, aunque esto conlleve la pérdida de derechos sociales. De otro lado, los que se identifican como social-liberales (Bresser-Pereira, 1996), que defienden un Estado fuerte y ágil, que asegure los derechos sociales, aunque por intermedio de organizaciones competitivas no-estatales.

Por ende, el paradigma socialista interpreta la crisis como resultado del proceso de dominación que generó la exclusión por un lado, pero también produjo nuevas formas de inclusión en un espacio público no dependiente del Estado. O sea, generó una esfera pública no-estatal, autoorganizada y capaz de posibilitar innovación gerencial al crear nuevas formas administrativas, más democráticas, denominadas cogestión social por ser un ámbito de poder compartido entre Estado y sociedad (Genro, 1997).

Vamos a discutir los límites, principios, estrategias, principales instrumentos y algunas experiencias de la reforma del aparato administrativo del Estado, con el objetivo de salir de la mera crítica del Estado actual — teoría negativa — y del consenso con relación a la necesidad de reformarlo, para cuestionar acerca de qué hacer con el Estado después de haberlo reducido — teoría positiva (Kettl, 1996). Sin duda, un proyecto para la reforma del Estado no puede dejar de explicitar la visión acerca de sus roles, ya que hablar del Estado presupone hacerlo a partir de una concepción del mismo, del lugar que ocupa la sociedad nacional y de sus relaciones con otros Estados en un mundo cada vez más globalizado (O'Donnell, 1996).

La definición de las funciones esenciales del Estado es capaz de generar los parámetros para evaluar las reformas propuestas. En medio de un contexto caracterizado por la velocidad de los cambios, que afectaron profundamente la definición del rol del Estado y de sus relaciones con la sociedad, podemos, sin embargo, proponer en la discusión las siguientes funciones esenciales a ser restauradas por medio de las reformas del Estado:

- la defensa del territorio y de la soberanía nacional;
- la construcción de una comunidad nacional, incluyendo a todos los ciudadanos en el proceso político y económico;
- la inserción ventajosa del país en el escenario internacional;
- la reducción de las diferencias regionales y de las desigualdades entre los ciudadanos;
- la implementación de un modelo sustentable de desarrollo social y económico.

2. Alcance de la reforma

Para comprender la reforma del aparato administrativo del Estado es necesario tener en cuenta el propio concepto de Estado, en sus distintos niveles de abstracción, para ubicar el ámbito administrativo en el interior de la problemática de la distribución y ejercicio del poder político.

En su nivel más abstracto, el Estado es una relación de fuerzas que produce el pacto de dominio. En el sentido weberiano, es el monopolio del uso legítimo de la coerción. Sin embargo, el Estado puede ser visto como el poder político que se ejerce de forma concentrada, autónoma y soberana sobre un pueblo y un territorio a través de un conjunto de instituciones, un cuerpo de funcionarios y procedimientos reglamentados.

El acercamiento a la institucionalidad del Estado no puede dejar de ver que, además de poder político institucionalizado (actor), el Estado es también un campo estratégico de lucha (arena), en el cual los diferentes actores se enfrentan y se reconstituyen como sujetos políticos.

Así, al tratar la reforma del aparato administrativo del Estado, estamos circunscribiendo la reforma al nivel de la institucionalidad estatal. Sin embargo, aunque el ámbito de la reforma sea el institucional, la cuestión que se plantea es sobre las implicaciones de estos cambios en la distribución del poder (en la correlación de fuerzas y en el campo estratégico de luchas). O sea, en qué medida los cambios institucionales alteran las posiciones de poder o las posibilidades de representación de los intereses de los diferentes actores y sujetos políticos en una sociedad.

La reforma del Estado, entonces, no puede ser vista como una mera alteración del organigrama del gobierno — caso en que, a lo mejor, no pasaría de una modernización administrativa —, pero sí como un cambio en las relaciones entre diferentes actores y agentes económicos, políticos y administrativos.

Oszlak (1997) sostiene que “para una interpretación más adecuada de las transformaciones que se están produciendo, se debe tener en cuenta las interacciones Estado-sociedad en términos de una triple relación, observada en el plano *funcional*, o de la división social del trabajo; en el *material*, o de la

distribución del excedente social; y en el de la *dominación*, o de la correlación de poder. Estas relaciones apuntan a decidir cómo se distribuyen, entre ambas instancias, la gestión de lo público, los recursos de poder y el excedente social".

Para Oszlak, las reglas particulares que gobiernan cada una de estas relaciones están subordinadas, a su vez, a otras de orden superior, que resultan de los vínculos que se establecen entre los tres planos considerados.

Por ejemplo, mientras que las transformaciones recientes en dirección a la descentralización y privatización se dirigen a la división social del trabajo, las políticas fiscales y sociales tratan de la distribución del excedente social. A una menor intervención estatal corresponderá una menor participación en el excedente para sustentar el aparato estatal y, por lo tanto, permitirá una función redistributiva.

Todos estos procesos influencian, a su vez, la distribución del poder en el interior del Estado nacional, aunque sean también fuertemente influenciados por el contexto internacional.

Si pensamos en términos más concretos, vamos a encontrar que tales transformaciones requieren cambios en las relaciones entre el Ejecutivo, el Parlamento, la Justicia, los agentes económicos productores, los individuos y grupos sociales, considerados como consumidores y como ciudadanos.

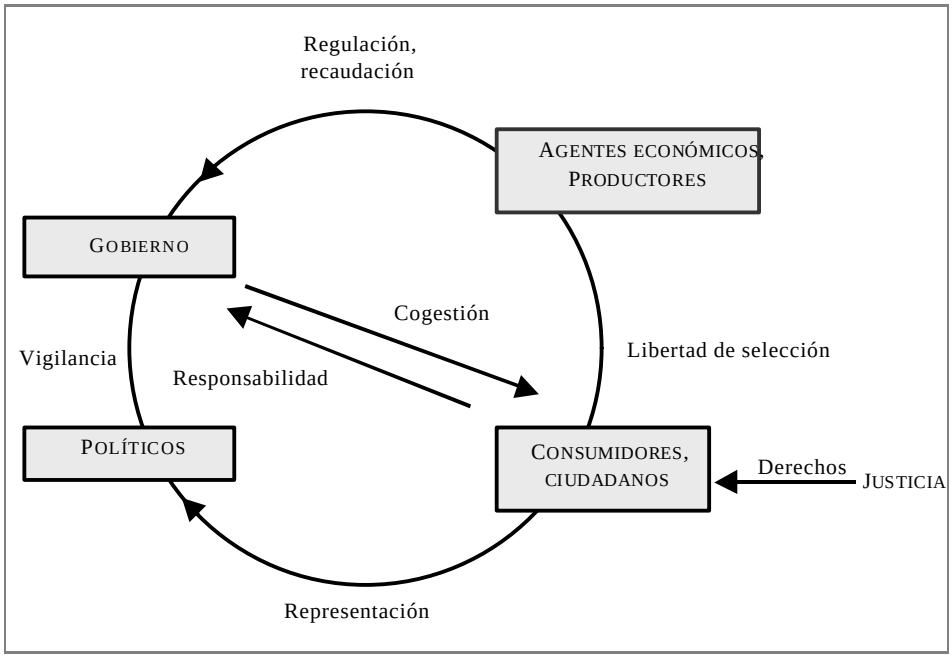
El cambio de las relaciones puede ser visualizado en la figura 1 e implica: reformas fiscales y tributarias, en la regulación del mercado y defensa de los derechos de los consumidores; la reforma de la Justicia; la reforma de la representación a través de los sistemas electorales y partidarios más vigilantes; una nueva distribución de poderes y responsabilidades entre Parlamento y Ejecutivo; la creación de formas de cogestión y rendición de cuentas entre el gobierno y los ciudadanos; y un nuevo diseño de las formas de organización y gestión de los gobiernos centrales, regionales y locales.

Sin embargo, en la medida en que la reforma solo ocurre en el aparato administrativo ejecutivo, ella será siempre limitada en sus capacidades y potencialidades para alterar la situación existente.

La reforma del Estado, con la redefinición de sus relaciones con la sociedad, es un proceso eminentemente político, a través del cual se están reconfigurando las relaciones de poder en las sociedades latinoamericanas. Diferente de los intentos anteriores de reforma o modernización administrativa, que no llegaron a configurarse como un cambio en las relaciones en el bloque en el poder y, por lo tanto, tuvieron vida efímera, la reforma actual del aparato administrativo se inscribe en una transformación más amplia, involucrando las relaciones internas de poder, el modelo de desarrollo y la inserción en la economía internacional. Así como en el reemplazo del modelo de desarrollo agrario exportador por el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones fue necesario modificar las relaciones de poder y transformar el aparato administrativo, el momento actual puede también estar indicando una reconfiguración de la hegemonía en el interior del bloque dominante.

Figura 1

La necesidad de cambio en las relaciones



Nuestra hipótesis es que en aquellos países donde se dan las condiciones necesarias para un cambio real en las relaciones de poder, la reforma del aparato administrativo representará una transformación más profunda, y no solamente uno más de los abortados proyectos de modernización burocrática. Los determinantes múltiples de la reforma administrativa hacen que la confluencia de diferentes y muchas veces contradictorios intereses genere una amplia variedad de posibilidades de rediseño en las relaciones entre Estado y sociedad, como también de cambio en la institucionalidad del sector público, alterando las prácticas gerenciales y administrativas. Hacia el interior de un marco común, donde se delinean las tendencias generales de la reforma actual — distinguiendo esta reforma de las anteriores por implicar una reducción de la intervención estatal y en la búsqueda de gobiernos más eficientes —, cada país diseña su propio proyecto de acuerdo a las fuerzas políticas en juego y a los recursos económicos, institucionales y técnicos existentes.

3. Orientaciones teóricas de la reforma

La reforma del Estado estuvo apoyada en las contribuciones y orientaciones teóricas como la teoría de la selección racional (*rational choice*) y la teoría de

la agencia (principal-agente), la corriente del neoinstitucionalismo. A continuación, se detallan brevemente los aportes de cada uno a las reflexiones sobre el Estado y su reforma.

La teoría de la selección racional

La explicación del comportamiento humano en términos de elecciones racionales es cada vez más dominante en las ciencias sociales, desplazando las corrientes que buscaban explicar las acciones individuales y colectivas sobre la base de la existencia de normas y papeles sociales transmitidos por la tradición y por los mecanismos de socialización, o, al revés, por las que explicaban la dinámica social a partir de los conflictos de clases.

La teoría de la selección racional presupone que las personas eligen el curso de acción que prefieren o creen es la mejor. Las decisiones racionales están basadas en cálculos de costo-beneficio individuales, y en las decisiones interdependientes, dominio conocido como la teoría de los juegos.

La contribución de la teoría económica neoclásica de selección racional a la comprensión de los microfundamentos del comportamiento es reconocida por diferentes corrientes (Elster, 1989, Roemer, 1989), aunque se critica la predominancia del individualismo en aquella interpretación, que conlleva a dos confusiones: identificar preferencias con elecciones y elección con bienestar. Las personas no siempre escogen lo que prefieren, ni tampoco eligen o prefieren lo que las conduce al bienestar (Roemer, 1989).

Por otro lado, el problema de la acción colectiva, visto como el problema de la provisión de bienes públicos, ha instigado estudios, hoy considerados clásicos, en los cuales se enfrentan problemas como el planteado por Olson (1965), con relación a los cuales todos se benefician si se afilian a, por ejemplo, un sindicato, pero cada uno se beneficia más absteniéndose de hacerlo (oportunismo).

La explicación para la acción colectiva voluntaria, o sea, para la existencia del orden social que no sea consecuencia de la coerción estatal — solución hobbesiana —, sería encontrada en la ampliación de las motivaciones humanas, más allá del mero autointerés oportunista. Elster (1997) distingue tres tipos de motivaciones humanas: la envidia; el oportunismo, o autointerés con engaño; y los códigos de honor, o capacidad de hacer amenazas y promesas creíbles.

La envidia puede explicar el progreso y la movilidad social, así como los mecanismos para combatirla o evitarla explicarían ciertos desarrollos de los sistemas sociales. El autointerés debe ser considerado en la definición de la estructura de incentivos. La confianza en las acciones predecibles es la base para el desarrollo institucional.

La teoría de la agencia

La contribución de la teoría de la selección racional aplicada a la reforma del Estado es conocida como *la teoría de la agencia*. Manteniendo los mismos principios utilitarios clásicos acerca de las motivaciones individuales en la toma de decisiones racionales que maximicen sus intereses, la actualización se aplica a agentes económicos que actúan en un mercado imperfecto, con grados diferenciados de acceso a las informaciones necesarias para la toma de decisiones. Según Przeworsky (1998), si se parte del supuesto de la imperfección del mercado, el problema que se presenta consiste en identificar las instituciones específicas que podrían inducir a los actores individuales — sean ellos agentes económicos, políticos o burócratas — a comportarse de manera que beneficie a la colectividad.

El comportamiento problemático de la "agencia" aparece cada vez que una organización o persona (el principal) contrata a otra persona u organización (el agente) para desempeñar un servicio que necesita la delegación de algún tipo de autoridad decisoria del principal para el agente. El problema de la agencia está en asegurar que el principal sea servido lealmente y que el agente sea compensado justamente, en situaciones donde el interés del agente no coincide con aquellos del principal y que los dos actores cuentan con informaciones distintas (Trebilcock, 1995).

El problema de la agencia empieza porque los gerentes estarán frecuentemente tentados a actuar en favor de sus propios intereses, y no en favor de los intereses de la organización que les contrata. El dilema pasa a ser cómo controlar a los agentes oportunistas que pueden capturar la organización para sus propios fines.

La teoría de la agencia ofrece dos respuestas para el alineamiento de los intereses. La primera es aumentar el flujo de informaciones del principal a través de indicadores de desempeño, aumentar la rendición de cuentas financieras y especificar claramente los objetivos. La segunda es contratar en el mercado, puesto que la competición actúa como disciplina de los agentes. Los contratos proveen al principal una mayor oportunidad de controlar a sus agentes y, por lo tanto, de prevenir la captura por parte de los productores (Davis & Wood, 1998).

La maximización de los intereses de cada uno de los agentes en la cadena pasa a depender de la capacidad de separar, en cada caso y con claridad, las funciones de los principales de aquellas de los agentes, y de las reglas contractuales que se establecen entre ellos.

La aplicación de los fundamentos de la teoría de la agencia o de la firma (Trebilcock, 1995) a la toma de decisiones públicas y a la implementación de las políticas públicas identifica como fundamento de las acciones, públicas o privadas, individuales o colectivas, el mismo principio maximizador. La cuestión central pasa a ser la modalidad de contrato que se establece

entre el principal (los electores o agencia gubernamental que actúe en su nombre) y el agente (el ejecutor del gobierno o del mercado), y los costos para hacer que sean cumplidas sus cláusulas. En el campo de las actividades públicas tienen consideración especial las dificultades que los interesados últimos, o sea, los electores, tienen para ejercer el papel de principal, sea directamente, sea a través de una cadena de relaciones del tipo "principal-agente". Esa cadena involucra a políticos, burócratas y hasta proveedores privados de servicios, ya que el interés de los ciudadanos no es necesariamente coincidente con los intereses de cualquiera de los agentes mencionados.

La identificación de la lógica del interés público con la lógica contractual privada tiene como consecuencia la transformación del Estado en un conjunto de agencias que se relacionan a través de contratos con otras agencias, públicas o privadas. Como las burocracias públicas presentan diferencias importantes respecto a las empresas privadas, el esfuerzo de las reformas consiste en minimizar tales diferencias. Por lo tanto, deben ser reducidas o eliminadas las actividades monopólicas, introduciendo la competencia en mercados o casi-mercados a todos los niveles posibles. Otras medidas serían la definición de responsabilidades y la discriminación de productos por medio de los cuales puedan ser evaluados los desempeños y atribuidos incentivos y remuneraciones.

El neoinstitucionalismo

La falta de coincidencia entre una conducta meramente maximizadora de la riqueza y la existencia de iniciativas y resultados cooperadores ha constituido un problema clave en la reflexión sobre los comportamientos individuales y públicos. El neoinstitucionalismo, en búsqueda de entender la cooperación voluntaria, afirma la importancia de las instituciones para el funcionamiento de la economía, dado que las imperfecciones del mercado requieren el establecimiento de reglas que organicen la acción colectiva. Según North (1991), las instituciones son definidas como reglas, formales o informales, idealizadas por los hombres para crear orden o reducir la incertidumbre en los intercambios. Así, instituciones y organizaciones — respectivamente, las reglas del juego y la división de tareas entre los agentes que participan — afectan el desempeño de la economía en la medida en que, al dar forma y estructurar las interacciones humanas, reduzcan las incertidumbres e induzcan a la cooperación, disminuyendo los costos de las transacciones.

La contribución de North en el campo del neoinstitucionalismo fue importante porque criticó los supuestos comportamientales tradicionales que impiden el avance de la economía en su explicación del cambio institucional. Asimismo, afirma que "los individuos hacen sus elecciones basados en modelos derivados subjetivamente que divergen entre los individuos en tanto que

la información que reciben los actores es tan incompleta que en la mayoría de los casos estos modelos subjetivos no muestran ninguna tendencia a converger" (North, 1995).

Pese a la globalización de la economía y a la integración de los mercados, no se pudo dejar de confrontar los diferentes resultados alcanzados en cada sociedad, dentro de un mismo marco productivo y comercial. La constatación empírica de los diferentes desempeños económicos ha sido una cuestión central en los estudios comparados, llevando a que distintos autores explicaron tales resultados a partir de las diferencias de factores culturales e institucionales prevalecientes en cada sociedad.

Uno de los trabajos que más impacto ha causado en la discusión sobre las relaciones entre el desarrollo social e institucional y sus impactos económicos fue el de Putnam (1993), al identificar la solución para los dilemas de la acción colectiva entre el oportunismo contraproducente y la cooperación voluntaria, como dependiente del inventario de capital social existente. Las reglas y los sistemas de participación cívica estimulan la confianza social, operando como un capital de cada sociedad.

Fukuyama (1995) afirma que la vida económica no puede ser entendida aparte de la costumbre, la moral y los hábitos de la sociedad en que ocurre. Las instituciones y la comunidad moral (confianza) generan diferencias en la estructura de la industria y reducen los costos de las transacciones. Huntington (1997) concluye que la cultura e identidad cultural están dando forma a los patrones de cohesión, desintegración y conflicto en el mundo pos guerra fría.

El cambio del énfasis de la teoría del desarrollo desde el nivel organizacional hacia el institucional (Prats, 1998) conlleva a que la reforma del Estado sea vista por el ángulo de la gobernabilidad, enfatizando las reformas institucionales que fortalezcan la democracia y el mercado.

Dos importantes contribuciones con relación a las reformas institucionales son consecuencia de este resultado: la consideración de los intereses involucrados en los procesos de reforma y los estudios sobre la corrupción.

El análisis del cambio institucional desde la perspectiva de la gobernabilidad pasó a considerar los factores que afectan la "oferta" y la "demanda" de este proceso, condicionando su intensidad, ritmo, dimensiones y resultados. A esto se llamó la economía política de las reformas, para identificar los intereses sociales en juego, los incentivos existentes para generar una acción colectiva oportunista (*free riders*) o coordinada, los grupos de interés latentes, la formación de coaliciones y los esquemas compensatorios para los perdedores y ganadores de las reformas (compensación directa, indirecta, cruzada, por exclusión o por compensación política) (Burki & Perry, 1998).

El combate a la corrupción vino a ser un tema central del neoinstitucionalismo en la medida en que la corrupción pasó a ser vista como una amenaza a los bienes públicos transcendentales, tales como la existencia del mercado

competitivo y la supervivencia de la democracia. Los problemas de gobernabilidad que se plantean en este caso son: crisis de legitimidad del sistema, desconfianza en el funcionamiento del sistema económico, generación de ineficiencias económicas y ruptura de la equidad social.

El combate a la corrupción también pasó a ser visto como una búsqueda por los cambios necesarios en la cultura cívica y la estructura de incentivos y sanciones que favorezcan la reducción de la corrupción.

Pasa a ser el eje pragmático de las reformas la construcción de instituciones — formales o informales — que inducen los agentes sociales a comportamientos cooperativos que afectan el buen desempeño de la economía y de la política. Las propias instituciones, a su vez, son productos de las interacciones sociales, como afirma Putnam (1993): "el éxito de todas las instituciones sociales, desde los mercados internacionales hasta las colas para el autobús, depende de cómo se solucionan los dilemas de la acción colectiva".

La construcción de un orden fundado en valores compartidos que generen relaciones de confianza, permitiendo la previsión de las expectativas y comportamientos, y la organización eficiente y cooperativa de las interacciones pasó a ser el blanco de las reformas de segunda generación. El desempeño económico y social es visto, por lo tanto, como un producto no sólo de los recursos insertados en la economía, sino que también está condicionado por el *stock* de capital social acumulado en la sociedad, como fruto de las interacciones y participaciones de los ciudadanos en las redes existentes.

Sin embargo, el neoinstitucionalismo no alcanza a solucionar dos problemas involucrados en las reformas: el hecho de que los valores compartidos no suelen ser creados administrativamente y la existencia de situaciones con un nivel tan elevado de desigualdad en el reparto de recursos que reducen las posibilidades de formación de consensos más amplios.

4. Principios y modelos de reformas

El consenso formado alrededor de la necesidad de reformar el Estado cobró expresión en la pauta de objetivos definidos para la reforma. Sin embargo, podemos identificar por lo menos dos paradigmas, o sea, conjuntos articulados de principios y orientaciones que marcan la dirección general de la reforma y fortalecen los instrumentos necesarios para su implementación. Estos paradigmas son el nuevo gerencialismo y la perspectiva democratizante. Mientras que el nuevo gerencialismo conforma un paradigma hegemónico, la perspectiva democratizante es menos formalizada conceptualmente. No obstante, representa y refleja innumerables experiencias locales de innovación gerencial y de democratización del Estado.

El nuevo gerencialismo

"El nuevo gerencialismo" (*new public management*, NPM) se basa en un conjunto de discusiones sobre la transición desde un paradigma burocrático de la administración pública hacia un nuevo paradigma gerencial que considere las transformaciones en el medio e incorpore instrumentos gerenciales probados con éxito en el mercado.

La necesidad del cambio es identificada por Crozier (1997) como consecuencia de la incapacidad del paradigma burocrático de gestión para dominar la complejidad creciente de las actividades colectivas. Para enfrentarse a la complejidad actual es necesario que el gerente tenga libertad para tomar decisiones rápidas, lo que requiere más conocimiento e informaciones, más discreción, autonomía, flexibilidad, responsabilización y compromiso con relación a los resultados.

El paradigma burocrático, con su apego a las reglas y procedimientos, su alejamiento de las necesidades de los clientes, sus escasas responsabilidades con relación a los resultados, y sus mecanismos de decisión y acción basados en el secreto, la obediencia, la especialización y el monopolio, aparece como altamente inadecuado para enfrentar las necesidades de la gestión actual.

La burocracia pasa, entonces, a ser vista no sólo como un impedimento a la gestión eficiente, sino también como un actor entregado a sus intereses corporativos en detrimento de los intereses colectivos. La burocracia es identificada con una herencia autoritaria de los monarcas despóticos en la creación de los estados nacionales (Crozier, 1997) y una barrera a una democracia plural, por su sesgo centralizador y su presuposición de ser el garante de la racionalidad absoluta (Bresser-Pereira, 1997).

Sin embargo, existe una vinculación intrínseca entre administración burocrática y democracia que no puede ser negada: la administración burocrática es la otra cara de la ciudadanía. Solamente una burocracia por mérito propio tiene autonomía para garantizar la igualdad de los ciudadanos en el acceso a los bienes públicos y su sometimiento a las mismas normas legales. La cuestión política que permanece es como asegurar la dimensión republicana en la acción de la burocracia, o sea, el uso de los recursos públicos para promover el interés colectivo.

Sin embargo, la cuestión administrativa sobre la adecuación de la estructura y de los procedimientos de la burocracia en el momento actual sigue pendiente.

Desde la perspectiva del nuevo gerencialismo, las etapas más importantes para pasar de un modelo de administración pública burocrática a un estilo gerencial son: la separación entre las funciones políticas y las administrativas (el diseño de las políticas de su ejecución); la distinción entre las actividades exclusivas del Estado (formulación de las políticas, recaudación, regulación) de

las actividades que pueden (¿deben?) ser ejercidas por otros agentes; el desplazamiento del énfasis y de los controles desde los procedimientos hacia los productos; la atribución clara de responsabilidades y la definición de las formas de rendición de cuentas (*accountability*). Este modelo debe garantizar la capacidad de elección por parte del consumidor.

Para Armstrong (1998), el paradigma del nuevo gerencialismo consiste en ocho elementos:

- reducción de costos con búsqueda de mayor transparencia en la asignación de recursos;
- desagregación de las organizaciones burocráticas tradicionales en agencias separadas (agencias ejecutoras o empresas gubernamentales), generalmente relacionadas por contratos o casi contratos;
- separación entre el comprador y el proveedor;
- introducción de mecanismos de mercados o casi-mercados;
- descentralización de la autoridad gerencial;
- introducción de la gestión de desempeño;
- nuevas políticas de personal, cambiando el empleo público permanente y patrones salariales nacionales para contratos por plazo, con pagos relacionados a desempeño y con determinación local de las condiciones de trabajo y de pago;
- aumento del énfasis en la calidad, enfocada en la satisfacción del consumidor.

Por cierto, el consenso con relación a estos objetivos no quiere decir que todos ellos tuvieron el mismo peso en la orientación de las experiencias concretas de reforma. Por supuesto, muchas experiencias estuvieron orientadas principalmente para la reducción del gasto y tamaño del Estado, sin aumentar, por ejemplo, la transparencia y la calidad de los servicios.

En esta misma línea de argumentación, Ferlie y otros (1996) identifican diferentes modelos de reforma, de acuerdo a las ideas y instrumentos que orientaron este proceso, tales como: el modelo eficientista; el modelo del achicamiento y descentralización; el modelo de la búsqueda de excelencia; el modelo de la orientación hacia el servicio público.

El trabajo que más impacto causó en esta línea fue el de Osborne y Gaebler (1995), proponiendo la superación del gobierno burocrático no por la empresa, sino por el gobierno emprendedor. Por tanto, propone que el gobierno ejerza un papel catalítico, orientando sus acciones hacia el desempeño, hacia el cliente y hacia el mercado (Burki & Perry, 1998).

Muchos son los interrogantes que se plantean sobre las propuestas enumeradas, fundadas en la premisa de que la reforma del Estado debe adoptar el mismo modelo de gerencia exitoso del sector privado. La crítica de Mintzberg (1996) es que la relación entre gobierno y ciudadano es tan distinta de la relación entre empresa y cliente que la reducción de la primera a la segunda involucraría quitar legitimidad a la autoridad pública y desconocer los derechos ciudadanos que transcienden al consumo.

Painter (1998) considera que el movimiento del *new public managemen*t no es políticamente neutro, centrado solamente en el aumento de la eficiencia, efectividad y responsabilidad de los conductores del gobierno, por medio de la introducción de prácticas de los negocios privados. Para él este movimiento refleja una filosofía de gobierno, no solamente una filosofía gerencial. Al ver los gerentes públicos como un problema y no como una solución, al introducir un conjunto de mecanismos de mercado, hay que considerar que "el mercado es más que un instrumento, él es un conjunto de relaciones sociales que involucra implicaciones en cuanto al poder, presuposiciones éticas o consecuencia que pueden 'infectar' las políticas y procesos gubernamentales como un todo" (Painter, 1998).

Todas estas críticas parten de autores que se insertan en un movimiento que no pretende desconocer la contribución del debate sobre el gerencialismo, pero que pretende situarse más allá del *new public management*.

La contribución "democratizante"

Finalmente, hace falta considerar la contribución de diferentes autores que aún reconociendo la crisis del Estado actual, ponen énfasis en la transformación política y tecnológica del entorno e intentan pensar la transformación a partir de la necesidad de democratizar el Estado.

Esta orientación teórica para la reforma del Estado se encuentra menos sistematizada y divulgada, pero reúne diferentes contribuciones volcadas a la búsqueda de la transformación de la gestión pública a partir de la necesidad de democratizar el propio Estado y adecuar la función gerencial a una realidad cada vez más compleja y cambiante. El escenario de incertidumbres resultante de las innovaciones tecnológicas y de las modificaciones socioculturales recientes imponen la valoración del conocimiento y el aprendizaje como herramientas estratégicas para la transformación de la gerencia pública en algo flexible y adaptativo (Crozier, 1997). La complejidad impone nuevos métodos y mejores conocimientos, generando la demanda por una nueva perspectiva de gerencia que sea, según Nogueira (1998), estratégica, cooperativa, democrática, participativa y solidaria.

Por su parte, Castells (1998) habla de la necesidad de pensar la estructura del Estado como una red, con un funcionamiento flexible y una geome-

tría política variable, capaz de procesar informaciones y asegurar el proceso de decisiones compartidas. Para la construcción del Estado-red, sería a su entender necesaria la combinación de ocho principios de funcionamiento administrativo:

- *subsidiariedad* — indicando la necesidad de descentralización de la gestión de tal forma que los niveles superiores sólo asuman la administración de aquellas actividades que el nivel inferior no sea capaz de desempeñar;
- *flexibilidad* — la administración debe asumir una estructura reticular y una geometría variable en su actuación;
- *coordinación* — formas de jerarquía que mantienen las reglas de subordinación democráticamente establecidas;
- *participación ciudadana* — apertura de la administración, especialmente a los "sin voz";
- *transparencia administrativa* — establecimiento de controles externos, anclados en la sociedad;
- *modernización tecnológica* — una administración nueva, ágil, flexible, descentralizada, participativa, sólo puede operar en un cierto nivel de complejidad, con un nuevo sistema tecnológico;
- *transformación de los agentes de la administración*, para que sean más competentes y mejor pagados;
- *retroalimentación en la gestión* — introducción de mecanismos de evaluación que permitan el aprendizaje y la corrección de los errores.

En resumen, en la propuesta de democratización del Estado, el cambio en la función gerencial está anclado a una perspectiva de transformación tanto del Estado como de la sociedad (Kliksberg, 1994).

Pese a la diversidad presentada en las contribuciones que estamos aquí reuniendo bajo esta corriente democratizante del Estado, tal vez su identidad deba ser encontrada en la afirmación, por todos ellos, de la necesidad de cambiar la relación Estado-sociedad, de manera que se rompan los monopolios de poder (Cunill, 1997) por medio de la participación ciudadana, plural, igualitaria y deliberativa.

Esta perspectiva debe involucrar la orientación del sector público no solamente para la eficiencia y efectividad, pero primordialmente, para el combate a la exclusión social (Fleury, 1998) y el desarrollo de medidas efectivas de inclusión (Mackintosh,1988; Yeatman, 1998; Chambers, 1998). En este sentido, la transformación del Estado debe ser vista desde la perspectiva de la promoción de la ciudadanía. Esta perspectiva contempla la construcción de

una agenda que promueva los grupos más alejados del poder, reduzca las discriminaciones y las desigualdades, dando poder a los ciudadanos y creando los canales para su efectiva participación en la gestión pública.

Aunque la discusión central sea la cuestión del poder, esta perspectiva no deja de pensar en la reforma administrativa del Estado, en la medida en que los instrumentos actuales de representación y de gestión deben dar lugar a otros que permitan la democratización del poder. Para Genro (1997), el elemento central del poder público es el presupuesto, de forma que su construcción democrática y participativa instaura una esfera pública (estatal y no-estatal) que regenera la legitimidad de la representación política y transforma los intereses "subalternos" en dominantes.

Sin embargo, es necesario desarrollar toda una nueva tecnología gerencial para viabilizar este cambio, o sea, la despatrimonialización del poder público y la subordinación de las políticas estatales a criterios objetivos de justicia distributiva (Fedozzi, 1997). Esta nueva dinámica operacional debe orientarse por criterios impersonales, objetivos y universales en la asignación de los recursos e incluir:

- reglas universales de participación y criterios objetivos e impersonales en la selección de prioridades;
- un proceso decisorio que involucre la negociación entre las partes;
- la superación del despotismo burocrático por un poder compartido;
- visibilidad de las acciones, mecanismos de exposición y rendición de cuentas;
- control público sobre los gobernantes.

Sin embargo, la radical democratización del Estado no puede ocurrir sin que se busquen formas de refinanciarlo y sin la recalificación y revalorización de su personal (Nogueira, 1998).

5. Acercamientos a la reforma del Estado: el análisis de casos

Michel Crozier (1998) analizando las experiencias de reformas en Suecia, Estados Unidos y Japón, encuentra una convergencia de problemáticas pero una diversidad de estrategias. Partiendo de problemas distintos — déficit presupuestarios en los Estados Unidos, obstáculos puestos por el tradicional intervencionismo a la indispensable apertura al mundo exterior en el Japón, extrema dificultad de manejar la enorme máquina administrativa en Suecia —, los tres países convergen en la necesidad de adaptar sus sistemas adminis-

trativos a un mundo posindustrial, reducir los compromisos financieros insoportables, reconocer la deficiencia y la parálisis impuestas por la proliferación de reglamentaciones y la necesidad de ofrecer servicios de mejor calidad a una población que demanda, además, una participación más activa en la gestión de las actividades colectivas.

El autor encuentra que la estrategia de la reforma estadounidense es de inspiración tecnocrática, porque la discusión esencial está centrada en las soluciones y no en los problemas; en cambio, la reforma japonesa tiene como foco central la construcción de consensos acerca de la naturaleza de los problemas.

Se puede identificar por lo menos dos estrategias de conducción de la reforma, una que se hace de forma centralizada, a partir de una agencia autónoma y con carácter normativo, y la otra que se caracteriza por ser progresiva, descentralizada y negociada.

Cada una de estas estrategias tienen ventajas y desventajas que deben ser evaluadas en cada contexto específico, considerando los recursos existentes, los actores involucrados, los costos políticos y sociales y la sostenibilidad. La conclusión del estudio de Crozier (1998) es que la cultura prevaleciente en el país y en las instituciones del gobierno parecen ser las variables más importantes en la determinación de la estrategia a ser adoptada.

Ketll (1998) habla de dos modalidades polares de acercamiento a la reforma, cuyas consignas serían "dejar a los gerentes gererenciar" ("*let the managers manage*") o "hacer que los gerentes gerencien" ("*making the managers manage*").

El caso de "dejar a los gerentes gerenciar" se identifica con los casos de Australia y Suecia, en donde se parte del principio de que los gerentes públicos saben lo que deben hacer para mejorar los servicios del gobierno, pero no tienen las condiciones necesarias para hacerlo. La estrategia, entonces, consiste en reducir los controles y normas burocráticas, introducir programas de mejoramiento continuo del personal y buscar mejorar la calidad con la introducción de patrones definidos por los clientes y de técnicas gerenciales de calidad total.

El segundo caso se identifica con las reformas de Inglaterra y Nueva Zelanda, en donde el punto de partida es que no basta dejar que los gerentes gerencien, porque les falta incentivos para mejorar su desempeño. Es necesario, entonces, crear incentivos por medio de la privatización y la introducción de competencia, basada en la contratación y la satisfacción de la demanda del consumidor.[1]

---

[1] Vea el anexo a este artículo para los casos de Australia y Nueva Zelanda, que se tornaron paradigmáticos en la literatura de reformas comparadas del Estado en los años 1990.

6. Discutiendo los principios y las experiencias latinoamericanos

Algunos principios y/o modelos de la reforma de Estado discutidos hasta aquí han sido ampliamente incorporados en las recientes reformas latinoamericanas y requieren una discusión más detallada. Ellos son: separación de funciones; autonomía; competencia; rendición de cuentas; contractualización; control de los consumidores; y recuperación de costos. Por supuesto que importantes estrategias utilizadas en los procesos de reforma, como la privatización, descentralización, flexibilización laboral, reforma del servicio civil, deberían ser contempladas en el análisis de las experiencias concretas de reforma en cada país.

Sin embargo, en este momento, seguimos solamente con la discusión conceptual de los principios que orientaron las reformas, destacando algunos de los aspectos más importantes o más polémicos. En cada uno de los puntos discutidos serán presentadas experiencias latinoamericanas que puedan ilustrar como se están procesando el debate y la implementación de la reforma en la región.

Separación de funciones

A partir de la orientación de la teoría de la agencia, se propone que las reformas deben desglosar las diferentes funciones a ser desarrolladas en cada sector de las actividades públicas, de tal forma que se pueda identificar, entre los diferentes agentes involucrados, cuál es el más indicado para ejercer cada función. Funciones como la formulación de la política o la modulación del sistema, el financiamiento, la regulación y la provisión de servicios pasan a ser diferenciadas en los procesos de reforma. El paso siguiente radica en la identificación de cuáles constituyen actividades exclusivas del Estado y cuáles serán mejor ejercidas por otros agentes del mercado o de la comunidad. Al hacer este trayecto metodológico, los reformadores estarán en condiciones de diseñar el modelo de la reforma, a partir del establecimiento del conjunto de acciones del tipo principal-agente, o comprador-proveedor, que deben ser establecidas contractualmente, con base en productos y metas claramente definidos y que pueden ser sometidos a seguimiento y evaluación.

Al hacer la separación entre las funciones adjudicadas al principal y aquellas que se quedan con los agentes, se introduce una división entre cuáles son las funciones que pertenecen al gobierno o principal y cuáles deben ser ejecutados por agentes afuera del gobierno. A partir de esta separación, el gobierno puede desarrollar un marco regulatorio y un sistema de incentivos generando una configuración particular de relaciones de intercambio económico — denominada casi-mercado —, que difiere de la provisión monopólica estatal y también del libre mercado. En la medida en que el gobierno dispone de un modelo para comprar y proveer servicios, a través de la demanda, la oferta puede compartir una variedad de formas de propiedad.

A manera de ejemplo, las propuestas de reforma de los sectores de salud y seguridad social en América Latina han adoptado en los años recientes la perspectiva de la separación de funciones y de la contratación, para diseñar los sistemas de entrega de servicios, combinando recursos públicos y privados en modelos mixtos o plurales, estructurados a partir del sistema de subsidios establecidos en las relaciones contratadas.

En el caso de la reforma del sector salud, Londoño y Frenk (1997) proponen un nuevo modelo que denominan "pluralismo estructurado", a partir de la identificación de las siguientes funciones (figura 2):

- modulación — desarrollo del sistema; coordinación; diseño financiero; regulación; protección del consumidor;
- financiamiento;
- articulación — entre poblaciones y prestadores (representación, administración de riesgos y acceso); entre agencias financieras y prestadores de servicios (diseño de incentivos y beneficios, gestión de la calidad);
- provisión.

El objetivo de la reforma es asegurar a toda la población, por medio de un seguro subsidiado que progresivamente reduce el grupo de la población sin seguro y amplia el de los asegurados.

En esta propuesta de reforma del sector salud — aplicada en el caso de Colombia — cada una de estas funciones debería ser ejercida por el agente que mejor la puede desempeñar, garantizada la competencia en aquellas funciones en que predomina la lógica del mercado.

Figura 2

Pluralismo estructurado

Función	Grupos de población		
	Asegurados	Sin seguro	
		Clase media	Pobres
Modulación	→		Ministerio de Salud
Financiamiento	→		Seguro social (extendido)
Articulación	→		Competencia estructurada
Provisión	→		Pluralismo

En el caso de la seguridad social, la propuesta de reforma multipilar difundida por el Banco Mundial (World Bank, 1994) fue diseñada a partir de la identificación de tres funciones distintas involucradas en la seguridad social: redistribución, coseguro y ahorro.

La combinación de las funciones con las modalidades de gestión pública o privada y con los sistemas de financiamiento permite conformar los tres pilares del diseño de la reforma de la seguridad social (figura 3).

Figura 3

Diseño de la reforma de la seguridad social

	Obligatorio Gestión pública Pilar 1	Obligatorio Gestión privada Pilar 2	Voluntario Pilar 3
Objetivos	Redistribución + Coseguro	Ahorro + Coseguro	Ahorro + Coseguro
Forma	Prueba de medios Pensión mínima	Plan de ahorro personal o ocupacional	Plan de ahorro personal o ocupacional
Financiamiento	Impuestos	Regulado	Libre

Contratación

Cada vez está más difundida la idea que el Estado debe confiar en socios privados para hacer el trabajo público, llegándose a hablar de un "Estado contractual", "Estado sombra" o "Estado virtual", donde la jerarquía administrativa es progresivamente sustituida por el uso extensivo del mecanismo de contrato.

La aplicación de la teoría de la firma a la reforma administrativa tiene como objetivo basar en criterios de eficiencia las decisiones con respecto a las actividades que deben estar organizadas adentro del gobierno y las que deben ser buscadas en el mercado.

Por tanto, las decisiones dependen críticamente de una comparación de los costos de provisión pública con los costos inherentes a la organización de las actividades por medio del mercado. Estos últimos son relacionados a la

obtención de información sobre precios disponibles y calidad, así también sobre los costos de negociación, monitoreo y cumplimento de los contratos.

Trebilcock (1995) identifica arreglos alternativos para la entrega de servicios públicos, presentados en seguida.

- *Provisión burocrática* — La reorganización del sector público para mejorar la provisión burocrática es recomendada, por ejemplo, por el gobierno canadiense en su *Public service 2000* y en los Estados Unidos por el *Informe Gore*. Las siguientes medidas son recomendadas: énfasis en la medición de los productos y en la aclaración y difusión de la misión de los departamentos y agencias; reducción de la regulación por medio de un sistema más flexible de clasificación de los puestos de trabajo; poder de despido; contratación y pago por productividad; flexibilidad en la presupuestación; estructuras menos jerárquicas; compromiso con las necesidades y expectativas de los consumidores.

- *Contratar hacia afuera (contracting out)* — La forma más común de provisión privada de un bien publico es cuando el gobierno contrata o subsidia una compañía privada para proveer un servicio necesario a toda o parte de la población. Para ser eficiente, esta modalidad presupone la competencia entre los proveedores privados, de tal forma que el gobierno haga el contracto con la firma que ofrezca realizar el servicio por el menor coste. Una vez establecido un contrato, sin embargo, existe una tendencia a mantener y perpetrar esta relación contractual. A pesar de la competencia entre los proveedores privados, el principal riesgo señalado, en este caso, es que el proveedor contratado pasa a tener informaciones diferenciales, con ventajas sobre los otros competidores. En el caso de que las firmas privadas pasen a ser el conocedor principal y hasta único de la entrega de un bien publico, esto les permite el ejercicio de una influencia política considerable, como señalado por Boston (1995).

- *Contratos de desempeño* — Es cuando una firma privada es contratada para proveer un servicio público, pero los bienes de capital usados son todavía de propiedad del gobierno. El problema más importante, en este caso, es el establecimiento de un contrato que asegure los intereses públicos, incluyendo la manutención de los bienes. También resulta importante considerar en el proceso decisorio los costos de diseñar, monitorear y hacer cumplir el contrato. Estos contratos también son establecidos entre los ministerios y entes gubernamentales dotados de cierto grado de autonomía en el manejo de los recursos.

- *Franquicia* — En este caso el gobierno autoriza el sector privado a operar servicios públicos, como las agencias de correo, y los ciudadanos pagan directamente por el servicio y no a través del gobierno, como en la modalidad de *contracting out*. Por esta misma razón, se espera que la transacción

sea más costosa, involucrando dispendios de cobro de cuentas y recaudación. Otro problema es que los ciudadanos más pobres deben ser subsidiados por el gobierno para tener acceso a este bien o servicio. La ventaja identificada en la franquicia es que esta modalidad requiere que los ciudadanos paguen el servicio solamente y en la proporción que lo desean utilizar.

- *Licencia* — En este caso el gobierno permite (pero no requiere) que una o más firmas privadas suministren los servicios a los ciudadanos. Requiere competencia entre firmas, sobre el riesgo de transformase en una franquicia. Sin embargo, si las firmas entran en acuerdo o manejan para impedir nuevas licencias, los precios tenderán a subir.

- *Contratos individuales* — Contemplan un mercado abierto en el cual gran número de firmas compite y los consumidores contratan individualmente los servicios con la firma que tengan elegido. En este caso es menos probable, por ser más abierto, que las firmas entren en acuerdo, pero el gobierno tiene que crear formas de regulación para proteger a los consumidores. En este sentido, Martin (1995) afirma que es necesario considerar que siempre hay más que un contrato involucrado: por un lado, el cliente individual o consumidor y el proveedor, y, por otro lado, el cliente individual y el cuerpo público que financia su consumo. En otros términos, son arreglos en los cuales siempre hay una tercera parte.

En relación a todas las modalidades de contrato, Boston (1995) formula la cuestión central: ¿puede el gobierno ser apenas un contratante o hay funciones que solamente los empleados del gobierno deben ejercer? Esta cuestión remite al problema de la propiedad estatal o privada en la provisión de los bienes públicos.

Aunque siempre los gobiernos se hayan basado en algún tipo de provisión privada, la cuestión actual es poder diferenciar entre las funciones gubernamentales, aquellas que envuelven el acto de gobernar y aquellas que involucran transacciones monetarias y beneficios.

Según Boston (1995), los gobiernos deben adoptar el criterio del interés público para definir las acciones que corresponden exclusivamente al gobierno. Por otro lado, deben también permanecer con el gobierno aquellas acciones cuya ejecución encuentra límites a ser impugnados, dificultades de especificar y monitorear contratos, riegos de oportunismo y problemas de coordinación en el mercado.

Con relación a los servicios contratados, Boston (1995) recomienda que el gobierno debe ser capaz de mantener un control adecuado sobre los proveedores. Sin embargo, si el gobierno está debilitado en su capacidad de gobernar y actuar como un comprador inteligente, él perderá su necesario

control. Para tanto, la experiencia internacional recomienda la búsqueda de un equilibrio entre la burocracia tradicional y los riesgos del Estado vacío.

Una aplicación de esta línea de razonamiento en América Latina fue el diseño de la reforma del aparato administrativo de Brasil, a finales de los años 1990, bajo el liderazgo del ministro Bresser-Pereira.

- La propuesta partió de la separación entre las siguientes áreas de actuación del Estado:
- el núcleo estratégico donde se definen las leyes y políticas públicas y las actividades exclusivas, porque involucran el poder de Estado;
- los servicios sociales y científicos competitivos, considerados de alta relevancia pero no exclusivos del Estado;
- la producción de bienes y servicios para el mercado.

El trabajo de rediseñar el formato del Estado brasilero se hizo a partir de la combinación entre las diferentes actividades mencionadas, con la forma de propiedad adecuada y la modalidad administrativa pertinente. Por tanto, fueron identificadas las siguientes formas de propiedad: estatal, pública no estatal y privada.

Las actividades exclusivas del Estado deben permanecer bajo la propiedad pública, pero las actividades de producción deben ser privatizadas y las actividades no exclusivas deben ser contratadas (proceso que fue denominado "publicización"). Las entidades ejecutoras de los servicios brasileros serán, por tanto, la burocracia en el caso del núcleo estratégico, agencias ejecutivas autónomas en el caso de las actividades ejecutivas, organizaciones sociales en los servicios no exclusivos, y empresas privadas en la producción para el mercado.

La novedad fue introducir la forma de *propiedad pública no estatal*, para designar que una forma híbrida de relación entre Estado y mercado, que comparte subsidios y transferencias estatales, pero con un doble control por la competencia de mercado y por controles sociales directos. Estas nuevas formas no se confunden con el mercado por ser entidades públicas que serán transformadas en organizaciones sociales a ser contratadas para gerenciar bienes públicos financiados por el Estado.

Finalmente, las diferentes formas de administrar — patrimonial, burocrática y gerencial — son discutidas y aplicadas en el modelo brasilero. Eliminada la forma indeseable de la administración patrimonial — en que los bienes públicos son administrados como si fueran patrimonio de los gobernantes — restan las formas burocráticas, aplicables al núcleo estratégico del gobierno, y la gerencial, para los demás casos.

La figura 4 resume la estrategia de la reforma del Estado brasilero (Bresser-Pereira, 1996).

Figura 4

Estrategia de la reforma del aparato de Estado brasilero

	Formas de la propiedad			Forma de la administración		Instituciones estratégicas
	Estatal	Pública no estatal	Privada	Burocrática	Gerencial	
Núcleo estratégico s Legislativo, Judiciario, Presidencia, Cúspide de los Ministerios, Ministerio Público	X			X	X	Carreras y concursos
Actividades exclusivas s Reglamentación, fiscalización, fomento, seguridad pública, seguridad social básica	X →				X	Agencias ejecutivas
Servicios no exclusivos s Universidades, hospitales, centros de investigación, museos	"Publicización" →	X			X	Organizaciones sociales
Producción para el mercado s Empresas estatales	Privatización		X		X	Empresa privada

Fuente: Bresser-Pereira (1996).

Con esta propuesta se pretende contemplar los cuatro procesos básicos de la reforma del Estado:

- la delimitación de las funciones del Estado y reducción de su tamaño;
- la disminución del grado de interferencia del Estado;
- el aumento de la *governance* o capacidad decisoria del gobierno;
- el aumento de la gobernabilidad, o sea, del poder del gobierno.

Sin embargo, la experiencia internacional de introducción de mercados o casi-mercados en la provisión de bienes y servicios considerados de carácter público ha provocado mucha controversia. Los argumentos favorables defienden que solamente con la introducción de la competencia y de la libre elección por parte de los consumidores habrá estímulos para garantizar la productividad y la calidad deseadas. Las principales críticas son debidas a la existencia de una distribución muy desigual de los recursos, lo que implica que, en general, la población más pobre cuenta con pocas oportunidades de elección. Otros problemas serían causados por la asimetría de información en mercados imperfectos, generando problemas para el consumidor. La constatación es que los mercados aumentarán la inequidad entre regiones y entre individuos. Finalmente, como señala el informe del gobierno laborista de Blair, para el sector salud en Inglaterra, la competencia no genera mecanismos de cooperación, que pueden ser imprescindibles, incluso para aumentar la eficiencia.

Evaluación y rendición de cuentas (accountability)

La existencia de mecanismos capaces de generar informaciones confiables es condición imprescindible para que el gobierno pueda hacer contratos adecuados, hacer el seguimiento y evaluación de sus propias actividades y de aquellas contratadas, remunerar a los funcionarios de acuerdo a su productividad y, por ende, rendir cuentas a la sociedad sobre su desempeño.

Las recomendaciones del nuevo gerencialismo van en el sentido de cambiar el énfasis típico de la gestión burocrática en los insumos (*input*s), por el énfasis en los resultados (*outcomes*). Sin embargo, los problemas empiezan a aparecer cuando se intenta diferenciar productos (*outputs*) de resultados (*outcomes*). En cuanto que los productos pueden ser identificados como unidades discretas asociadas a un proceso de producción (consultas médicas, matrículas escolares etc.), los resultados involucran relaciones más complejas, multideterminadas y, en ciertos aspectos, imponderables (nivel de salud o de educación).

Pollitt (1998) identifica como problemas conceptuales en la evaluación de resultados:

- la ausencia de consenso político y social sobre los resultados deseados;
- el hecho que los resultados suelen ocurrir en un horizonte temporal más largo que los gobiernos;
- serias dificultades concernientes a la atribución de causalidad en relación a resultados.

La conclusión del autor, también seguida por Paraka (1998), es que difícilmente se pueden atribuir resultados solamente a las acciones del gobierno. Aunque el gobierno pueda y deba tomar iniciativas, hay que considerar las respuestas y reacciones de los individuos y de la comunidad en término de los resultados alcanzados.

Volker (1996) afirma que *accountability* requiere medidas de desempeño, a través de:

- definición clara de objetivos para las políticas y programas;
- establecimiento de programas estructurados de forma a relacionar gastos con objetivos;
- monitoreo del desempeño en relación con aquellos objetivos;
- rendición de cuentas a ministros, al Parlamento y a la comunidad con base en el desempeño;
- evaluación sistemática de todos los programas, regularmente.

La discusión relativa a la rendición de cuentas en las propuestas de reforma del Estado está orientada por la teoría del principal-agente, que presupone que la responsabilidad será reforzada por medio del compromiso de los principales productos y resultados directos y del monitoreo del desempeño de los agentes. Los contratos son el mecanismo que permite al principal ejercer su control y sanciones sobre los agentes.

Sin embargo, aunque el gobierno pueda delegar la provisión de servicios, no puede delegar la rendición de cuentas, que en el sector público se procesa en redes de múltiples camadas (Davis & Wood, 1998). Problemas de ética y probidad también deben ser considerados cuando el gobierno aumenta el poder discrecional de los gerentes en un ambiente de elevada competitividad.

La introducción de la competencia, el aumento del poder discrecional de los gerentes, la introducción de agencias autónomas, las contrataciones hacia afuera y a interfaces público-privado, la flexibilización de las relaciones laborales y el aumento de las demandas de los ciudadanos son factores que afectan el ejercicio de la autoridad pública y el contexto de gestión de la ética y de la conducta. Muchos son los países que están haciendo esfuerzos para adaptar la ética pública a este nuevo contexto (OECD, 1996).

Una de las maneras de tratar el problema es diferenciar la *accountability* política de la gerencial (Ferlie at alii, 1996). En la dimensión política de la rendición de cuentas, se trata de una autoridad delegada que responde directa o indirectamente por sus acciones a la población. En la dimensión gerencial de la rendición de cuentas, estamos hablando de una autoridad responsable por ejecutar tareas acordadas según algún criterio de desempeño. Sin duda, el predo-

minio de la dimensión gerencial sobre la política es una consecuencia de la pérdida de prestigio de los parlamentos, a los cuales los ministros deberían rendir cuentas.

El modelo de reforma del nuevo gerencialismo niega la separación entre los políticos y los gerentes y asume que los gerentes públicos con más poder de decisión y capacidad de innovación deben decidir sobre los resultados que serán producidos, sobre los cuales son responsables. Pero hay un cambio en la concepción del proceso de rendición de cuentas o *accountability*: el paradigma clásico concebía la rendición de cuentas como una relación entre los políticos y sus electores, y el nuevo gerencialismo propone un modelo de rendición de cuentas en que el gerente se relaciona con los diferentes involucrados (Pacheco, 1998).

Como consecuencia de este cambio, la experiencia de Inglaterra demuestra, en el caso del Sistema Nacional de Salud (NHS), que hay una declinación general en el rol de los miembros representativos electos y un aumento del rol de los expertos, indicados por sus calidades técnicas. Este cambio en el modelo de gobernabilidad requiere el desarrollo de nuevos modelos de rendición de cuentas (Ferlie at alii, 1996).

Los autores identifican diferentes modelos alternativos de rendición de cuentas, tales como:

- rendición de cuentas hacia arriba;
- rendición de cuentas a los miembros de la organización;
- rendición de cuentas hacia abajo (democracia participativa);
- formas de rendición de cuentas basadas en el mercado (derechos de los consumidores).

Una discusión interesante que plantea Gregory (1995) es acerca de las diferencias entre rendición de cuentas (*accountability*) y responsabilidad en la gerencia pública. Mientras la rendición de cuentas implica una tercera parte, puede ser el jefe jerárquico en el modelo burocrático o el principal en la propuesta del modelo gerencial, la responsabilidad incluye contenidos de prudencia, probidad moral y juicio en relación con las acciones de uno mismo o de otros. El *ethos* buscado en el modelo tradicional del servicio público intentaba aumentar la responsabilidad de los funcionarios, mientras el *ethos* del nuevo modelo gerencial intenta aumentar la necesidad de rendición de cuentas. Además de distintas, tales culturas gerenciales pueden ser incompatibles. Como consecuencia de la disminución de los controles burocráticos, de la ampliación de los grados de discreción en el manejo de los recursos públicos y del traslado de la responsabilidad a la rendición de cuentas, es posible que la corrupción aumente.

En América Latina, una de las formas de evaluación y rendición de cuentas que está siendo cada vez más utilizada son los llamados contratos de desempeño, compromisos de resultados o acuerdos de gestión. Se tratan de modalidades de contratos utilizadas en el interior del sector público, entre un principal que establece las metas deseadas y asigna recursos, con base en el desempeño, a un agente ejecutor público autónomo.

En Costa Rica, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) evaluó preliminarmente la capacidad real de las entidades públicas para avanzar desde un sistema tradicional de planificación hacia un estilo de gestión pública centrado en la responsabilidad individual y el rendimiento de cuentas. Las fortalezas y debilidades de las instituciones fueron detectadas a partir del Plan Anual de Trabajo que fue preparado a partir de un esquema predefinido. El paso siguiente fue el diseño del Sistema Nacional de Evaluación (Sine), articulando tres procesos fundamentales: la programación estratégica, la ejecución con dirección y la evaluación de resultados.

Los compromisos de resultados son suscritos anualmente por el presidente de la República y los máximos jerarcas de las instituciones involucradas, con el aval del ministro de Planificación y del ministro de Hacienda, como garantes del proceso.

Los factores considerados como determinantes para el éxito de este proceso son el apoyo al más alto nivel político, el fortalecimiento de la institucionalidad existente, la cooperación horizontal como agente catalizador, la capacitación y educación para el cambio, y la selectividad y gradualidad (Garnier & Mora, 1998).

En Chile también se introdujo una reforma gradual y paulatina, empezada en 1993, con la introducción de una forma participativa de planificación estratégica. En los años siguientes se introdujeron acuerdos de modernización entre el presidente, las agencias y los sueldos basados en el desempeño. Desde 1995, se introdujeron indicadores de desempeño sobre la base del presupuesto y los organismos comenzaron a producir informes anuales de desempeño y un sistema de evaluación de programas públicos. (Burki & Perry, 1998).

En este caso, el país alcanzó articular los procesos de planificación, presupuestación, remuneración y evaluación. Las condiciones de éxito son identificadas como la tradición de profesionalismo de la administración pública chilena, la inversión en recursos humanos, el desarrollo de sistemas de información y la búsqueda de una gestión eficiente.

Consumidores, ciudadanos, comunidad

El modelo actual de la reforma del Estado está basado en la orientación de la gestión pública hacia los consumidores, capaces de elegir, en mercados competitivos, los servicios que mejor atiendan a sus intereses y necesidades. Innumerables

medidas fueron desarrolladas con el objetivo de empoderar los consumidores de los bienes y servicios públicos, tales como la libertad de elección, la divulgación de los derechos de los consumidores, la creación de las veedurías y *ombudsman*, la responsibilización del cliente a través de costos compartidos, y otros.

Uno de los fenómenos emergentes, que ha sido llamado el *e-government*, es el uso de tecnología de la información para tornar el gobierno más eficiente, aumentando el acceso a la información pública y llegando a transformar la relación del gobierno con sus clientes y con la sociedad (OECD, 1998). Al permitir mayor integración entre los ministerios y las autoridades descentralizadas, lo mismo entre las agencias públicas y privadas, el gobierno aumenta su eficiencia y la satisfacción del usuario. Ejemplos como el pedido de emisión automática de visas en agencias de viaje en Australia, el uso de tarjetas inteligentes (*smart cards*) en servicios de salud en Francia y las informaciones coordinadas sobre servicios públicos disponibles en Suecia son cada día más comunes. Al mismo tiempo que el uso de la tecnología de la información está siendo reconocido como un poderoso instrumento gerencial, muchas cuestiones son levantadas en relación al uso compartido de informaciones con la consecuente pérdida de privacidad de los usuarios de los servicios públicos.

La orientación hacia los clientes en los modelos de reforma de corte más liberal también involucró el desarrollo de la noción de los derechos de los consumidores, que tuvo su mejor expresión en la iniciativa del gobierno Thatcher conocida como la *Citizens' Charter*, o Carta Compromiso con los Ciudadanos. Se trata de una declaración pública de metas de servicios específicos a ser prestados a los ciudadanos por los servicios públicos. Aunque su poder de transformar la gestión pública sea limitado, tuvo como punto positivo llamar la atención sobre la calidad de los servicios y las expectativas de los usuarios (Jenkins, 1998).

Un ejemplo de iniciativa innovadora que buscó alterar la gestión pública fue desarrollado en el Hospital General de Fortaleza, en Brasil, durante el período de 1992 a 1996. La dirección del hospital decidió enfrentar su crisis y decadencia con la elaboración de un plan estratégico y la implantación de un programa de calidad total con fuerte énfasis en la modernización de la política de recursos humanos. Otra línea de la reforma era la implantación de un sistema gerencial moderno con base en la construcción de un sistema de informaciones gerenciales.

Todas estas medidas terminaron por generar un instrumento gerencial novedoso que se conoció como la "factura pública hospitalaria". Con el objetivo de dar más transparencia al uso de los recursos públicos, el hospital pasó a presentar a sus usuarios una factura con los costos discriminados de las intervenciones realizadas para su tratamiento. La factura tenía impresa la consigna: "esta es una factura pública, pagada con sus impuestos". El objetivo era aumentar la conciencia de los profesionales del hospital y de los usuarios

acerca de los derechos de los contribuyentes y de los gastos públicos realizados para atenderlos.

La experiencia tuvo como principales obstáculos a su continuidad la falta de autonomía del hospital para manejar sus recursos y las reacciones de parte de sus profesionales (Quinhões, 1997).

Otra manera de involucrar al consumidor es a través de la introducción de mecanismos de recuperación de los costos de los servicios por medio de la existencia de la obligación del cliente de compartir los costos del servicio utilizado, de acuerdo a su capacidad de contribución. Muy usado en los servicios reformados de salud, se supone que los copagos funcionen como un moderador del consumo y como forma de recuperación parcial de los costos de la atención.

Muchos autores señalan que el nuevo gerencialismo termina por reducir el ciudadano a su rol de consumidor (Mintzberg, 1996; Yeatman, 1998), desconociendo que el ciudadano es un *status* público que involucra más que el consumo de bienes y servicios. En cuanto los consumidores sean orientados por sus intereses privados y necesidades individuales, las necesidades del ciudadano son tanto individuales como colectivas. En este sentido, la libertad del consumidor es la libertad de elección de políticas previamente definidas, en cuanto la que el ciudadano requiera es de elección y voz, o sea, su participación en la definición de las políticas mismas. Aún reconociendo que los copagos sean una forma efectiva de expresión de la demanda por servicios sociales como salud y educación, lo BID (1996) reconoció también sus consecuencias negativas al identificar que los costos de administración de estos recursos son excesivos, que los copagos provocan el desincentivo al uso de los servicios necesarios y, por ende, que estas tarifas son altamente regresivas.

Un estudio fue realizado en cinco hospitales de Lima sobre la evolución de los niveles socioeconómicos de la demanda como consecuencia del proceso de autonomización de hospitales públicos como parte de la reforma del sector salud, a partir de 1988. La conclusión del estudio es que la autonomía hospitalaria ha transformado las unidades de servicios, haciéndolas más productivas y relativamente más modernas. No obstante, a la vez, ha originado desplazamientos de los usuarios, pues se ha presentado un cambio en el público-objetivo tradicional de estos hospitales. En un período de 10 años han disminuido relativamente los pacientes más pobres en el total de la demanda hospitalaria atendida (Arroyo, 2000). El principal factor explicativo de este cambio fue identificado como atribuible al progresivo autofinanciamiento hospitalario.

Otros autores reclaman que la reforma del Estado debería contemplar los clientes como coproductores de los servicios (Alford, 1998), y señalan la sinergia de la provisión social involucrando organizaciones cívicas y el Estado (White & Robinson, 1998; Evans, 1996; Tendler, 1998; Cunill, 1997).

Alford (1998) señala que la discusión sobre los clientes como coproductores quedó oscurecida bajo la sombra del voluntarismo, pero que hay que

diferenciar el trabajo voluntario gratificante de la necesidad de considerar el cliente en la coproducción de ciertos servicios públicos como condición sin la cual estas actividades se realizan o no son efectivas.

La participación de la sociedad civil en la provisión social debe ser vista a partir de las relaciones de sinergia que emergen en diferentes planos de la colaboración público-cívica, que, según White y Robinson (1998), son la determinación de políticas o proyectos, el financiamiento y la producción de los servicios. Los autores también identifican algunas tensiones que suelen emerger de estas relaciones, como la politización, corrupción, problemas organizacionales en la gestión de redes, conflictos de ideologías y valores, dependencia y transformación de la naturaleza de las organizaciones cívicas. Factores estructurales como las características de la sociedad civil y del régimen político podrían explicar cuando se alcanza la sinergia o cuando se intensifican las tensiones.

Profundizando la discusión sobre la sinergia Estado-sociedad, Evans (1996) afirma que es necesario diferenciar la sinergia resultante de relaciones de complementariedad de aquellas que provienen de interacciones que requieren inmersión (*embeddedness*). En la complementariedad, la relación de apoyo mutuo mantiene una clara división de trabajo entre el gobierno y sus socios. Por inmersión, se entiende los lazos que conectan los ciudadanos con los funcionarios del gobierno, traspasando la división público-privado de forma novedosa y más compleja, en la medida en que esta interacción genera normas y lealtades, o sea, promueve el desarrollo del capital social.

La complementariedad crea el potencial para la sinergia, pero no así la base organizacional para realizar este potencial. En la inmersión el contacto directo de los funcionarios es un componente clave en la movilización y organización de los ciudadanos y mantiene a los ciudadanos involucrados (Evans, 1996). Sin embargo, para que la sinergia no se convierta en clientelismo es necesario haber tanto una burocracia en el sentido weberiano como un control desde abajo. Por ende, el autor señala que la sinergia es posible de ser construida, hasta en contextos sociales y políticos desfavorables. La constructibilidad resulta de la transformación de la visión de mundo y construcción de nuevas identidades sociales; del desarrollo de tecnologías blandas de gestión o de la simple redefinición del problema.

Las conclusiones de Evans están basadas en experiencias innovadoras que están siendo desarrolladas en varios países en desarrollo, inclusive en América Latina (Tendler, 1998). Sin duda, la experiencia de desarrollo de una tecnología blanda de gestión, como el presupuesto participativo de Porto Alegre o los Triángulos de Solidariedad de Costa Rica, son ejemplos que confirman las hipótesis sobre la posible sinergia en la relación gobierno-ciudadanos. La Ley de Participación Popular en Bolivia es otro ejemplo de las posibles sinergias y tensiones en esta relación.

En las reformas educativas, muchas son las experiencias regionales en que la participación de maestros, padres y comunidad en general potencian la acción gubernamental.

En Chile se está aplicando una estrategia descentralizada para mejorar la calidad de la educación. Este planteamiento involucra la acción al nivel de las escuelas, el establecimiento de sistemas de incentivos y procesos competitivos, la utilización de redes y la reforma de los programas de estudios. Una invitación nacional para que cada escuela pueda generar respuestas a los desafíos educativos (proyectos de mejoramiento de la educación, PME) abrió las puertas para que la innovación local se transformara en el motor de la reforma. En 1997, 80% de las escuelas primarias que reunían las condiciones estaban implementando los PMEs que ellas mismas habían diseñado y que el gobierno había aprobado y financiado (Burki & Perry, 1998).

El ejemplo de Chile muestra las posibilidades de sinergia en la relación Estado-comunidad, a partir de una convocatoria del gobierno. Otro ejemplo en la región demuestra como la burocracia puede ser un impedimiento para llevar a cabo una reforma bien sucedida.

Al principio de los años 1990, hombres y mujeres de negocio de la República Dominicana, desempeñaron un papel decisivo en plasmar una reforma educativa. En conjunto con educadores y miembros de las ONGs, tales como Educa y Plan Educativo, prepararon y presentaron una declaración pública, el Pacto por la Patria. Ésta fue la precursora del Plan Educativo de 10 Años de 1992, después de una amplia campaña de movilización de diferentes sectores de la comunidad, la realización de un congreso pedagógico nacional y la divulgación del plan por un diario local.

Además de generar un plan educativo, el proceso fue fundamental para la creación del consenso y para el fortalecimiento de la democracia participativa en el país. A partir de 1994 comenzó a disminuir el ímpetu de la reforma, como consecuencia de factores políticos, institucionales y financieros.

7. Conclusión

La necesidad de reformar el aparato administrativo del Estado para tornarlo más democrático, eficiente, eficaz y orientado al usuario es una demanda universal. Sin embargo, la respuesta a esta demanda está condicionada tanto por el enfoque teórico que guía la reforma, como por las opciones políticas adoptadas y por la capacidad técnica y política de los gobiernos para implementar las medidas propugnadas.

La experiencia internacional permite identificar diferentes enfoques teóricos, estrategias, instrumentos y medidas reformadoras, demostrando que no hay una reforma que sirva como modelo, sino principios y orientaciones que se adecuan a la capacidad política y institucional existente en cada reali-

dad nacional. Sin embargo, las medidas reformadoras generan nuevos riesgos y desafíos a la capacidad de gestión de la provisión de los bienes públicos.

América Latina experimenta un gran número de cambios en la gestión pública, con gran capacidad de innovación y transformación de las relaciones Estado-sociedad y de las formas tradicionales de administración de la cosa pública. Pero, desafortunadamente, las reformas regionales, en la mayoría de los casos, se caracterizan por ser discontinuas, efímeras, experimentales y/o localizadas.

En la hipótesis que formulamos al inicio del articulo establecemos la relación entre la profundidad de las reformas y las necesidades impuestas por el nuevo pacto de dominio. Podemos ahora afirmar que los procesos regionales no indican una transformación sustancial en las relaciones entre los diferentes agentes y niveles del poder, en la medida en que el alcance de las reformas fue bastante reducido, limitándose, en la mayor parte de los casos, al achicamiento del aparato administrativo, la descentralización y el establecimiento de nuevas modalidades de relación público-privada.

La convivencia de formas de gestión patrimoniales, burocráticas, gerenciales y de cogestión indican las diferenciaciones y tensiones persistentes entre atores políticos, sectores y órganos gubernamentales y las funciones que estos últimos cumplen en su interacción con los primeros.

En un balance de las iniciativas de reforma queda evidente que, en su mayoría, tales medidas no fueron capaces de aumentar las capacidades del Estado para cumplir las funciones esenciales de defensa del territorio, construcción de la comunidad nacional, inserción ventajosa en la nueva organización internacional, reducción de las diferencias y desigualdades y establecimiento de un modelo de desarrollo sostenible. Al revés, muchas de las medidas reformadoras acentuaron los problemas socioeconómicos preexistentes.

Estas características comprometen el alcance potencial de las reformas latino-americanas profundizando la problemática de la difícil gobernabilidad en la región.

Referencias bibliográficas

Alford, John. A public management road less traveled: clients as co-producers of public services. *Australian Journal of Public Administration*. United Kingdom, Blackwell, *57*(4):128-37, Dec. 1998.

Armstrong, Anona. A comparative analysis: new public management; the way ahead? *Australian Journal of Public Administration*, *57* (2):12-24, June 1998.

Arroyo Laguna, Juan. *Salud: la reforma silenciosa.* Lima, Universidad Peruana Cayetano Heredia, Facultad de Salud Pública y Administración, 2000.

BID. Cómo organizar con éxito los servicios sociales. *Informe de Progreso Económico y Social 1996*. Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1996.

Boston, Jonathan. Transforming New Zealand's public sector: labor quest for improved efficiency and accountability. *Public Administration, 65*, 1987.

———. Assessing the performance of departmental chief executives: perspectives from New Zealand. *Public Administration, 70*, 1992.

———. Inherently governmental functions and the limits to contracting out. In: Boston, Jonathan (ed.). *The State under contract*. New Zealand, Bridget Williams Books, 1995.

——— (ed.). *The State under contract*. New Zealand, Bridget Williams Books, 1995.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*. São Paulo, Editora 34, 1996.

———. Una reforma gerencial de la administración pública en Brasil. *Reforma y Democracia.* Venezuela, Clad (9):61-101, Oct. 1997.

Burki, Shahid J. & Perry, Guillermo E. *Más allá del consenso de Washington: la hora de la reforma institucional.* Washington, D. C., Banco Mundial, 1998.

Caiden, Gerald E. Reformas administrativas recientes en Australia. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas.* Madrid, *57*(1), mar. 1991.

Castells, Manuel. ¿Hacia el Estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información. In*:* Seminário Internacional sobre Sociedade e Reforma do Estado. *Anais*... Brasília, Mare, 1998.

Chambers, Robert. Public management: towards a radical agenda. In: Minogue, Martin (ed.). *Beyond the new public management*. United Kingdom, Edward Elgar, 1998.

Crozier, Michel. La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. *Reforma y Democracia.* Venezuela, Clad (7):7-18, ene. 1997.

———. *Comment réformer l'État? Trois pays, trois stratégies: Suède, Japon, États-Únit*. Paris, 1998.

Cunill, Nuria Grau. Repensando lo público a través de la sociedad. *Nueva Sociedad*. Caracas, Clad, 1997.

———. ¿Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la administración pública? Retos de las reformas de segunda generación. *Nueva Sociedad*. Caracas, Clad (160):110-6, mar./abr. 1999.

Davis, Glyin & Wood, Terry. Is there a future for contracting in the Australian public sector? *Australian Journal of Public Administration*. United Kingdom, Blackwell, *57*(4): 85-97, Dec. 1998.

Elster, Jon. *Marx hoje.* São Paulo, Paz e Terra, 1989.

———. *El cemento de la sociedad: las paradojas del orden social.* Barcelona, Gedisa, 1997.

Evans, Peter. Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. *World Development*, United Kingdom, *24*(6):1.119-32, 1996.

Fedozzi, Luciano. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre, Tomo, 1997.

Ferlie, Ewan; Ashburner, Lynn; Fritzgerald, Louise & Pettigrew, Andrew. *The new public management in action*. Oxford, Oxford University Press, 1996.

Fleury, Sonia. Política social, exclusión y equidad en América Latina. *Nueva Sociedad*. Caracas, Clad (156):72-93, jul./ago. 1998.

———. Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia dónde? *Nueva Sociedad*. Caracas, Clad (160):58-80, mar./abr. 1999.

Fukuyama, Francis. *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*. New York, Free Press, Simon & Schuster, 1995.

Garnier, Leonardo & Mora Quirós, Mario. Compromisos de resultado en el sector social: su aplicación a Costa Rica. In: *Medición de desempeño y el uso de los contratos de resultados en los sectores sociales*. Washington, D.C., Indes/Ipea, 1998.

Genro, Tarso (coord.). *Porto da cidadania*. Porto Alegre, Artes e Ofícios, 1997.

Gregory, Robert. Accountability, responsibility and corruption: managing the 'public production process'. In: Boston, Jonathan (ed.). *The State under contract*. New Zealand, Bridget Williams Books, 1995.

Halligan, John. Función pública y reforma administrativa en Australia. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Madrid, *57*(3):40, sept. 1991.

Holmes, J. W. & Wileman. *Reform in the Australian public service: 1983-1996*. Ottawa, Office of the Auditor General of Canada, 1997.

Huntington, Samuel. *The clash of civilizations and the remaking of world order*. New York, Touchtone, 1997.

Ives, Denis. Human resources management in the Australian public service: challenges and opportunities. *Public Administration and Development*. London, *15*(3), 1991.

Jenkins, Kate. A reforma do serviço público no Reino Unido. In: Bresser-Pereira, L. C. & Spink, P. (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro, FGV, 1998.

Kettl, Donald. The three faces of management reform. In: Davis, Glyn & Welle, Patrick (eds.). *New ideas, better government*. Australia, Allen & Unwin Pty, 1996.

———. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: Bresser-Pereira, L. C. & Spink, P. (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro, FGV, 1998.

Kliksberg, Bernardo (comp.). *El rediseño del Estado: una perspectiva internacional*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Lee Jr., Robert D. Legal parameters of administration in a democratic society: the case of Australia. *Administration & Society*. London, 23(2):501, Aug. 1991.

Londoño, Juan Luis & Frenk, Julio. Pluralismo estructurado: hacia un modelo innovador para la reforma de los sistemas de salud en América Latina. In: Frenk, J. (ed.). *Observatorio de la salud*. México, Fundación Mexicana para la Salud, 1997.

Mackintosh, Maureen. Public management for social inclusion. In: Minogue, Martin (ed.). *Beyond the new public management*. United Kingdom, Edward Elgar, 1988.

Martin, John. Contracting and accountability. In: Boston, J. *The State under contract*. New Zealand, Bridget Williams Books, 1995.

Mintzberg, Henry. Managing government, governing management. *Harvard Business Review*, p. 75-83, May/June 1996.

Nogueira, Marco Aurélio. *As possibilidades da política. Idéias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo, Paz e Terra, 1998.

North, Douglas *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, Cambridge University Press, 1991. p. 3-26.

———. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

O'Donnell, Guillermo. *El impacto de la globalización económica en las estrategias de reforma institucional y normativa*. Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Planificación Estratégica y Políticas Operativas, Unidad del Estado y Sociedad Civil, 1996.

OECD. Ethics in the public service: current issues and practice. In: *http://www.oecd.org/puma*. 1996. (Public Management Occasional Papers.)

———. Information technology as an instrument of public management reform: a study of five OECD countries. In: *http://www.oecd.org/puma*. 1998.

Olson, M. *The logic of collective action*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1965.

Osborne, David & Gaebler, Ted. *Reinventando o governo*. 6 ed. Brasília, MH Comunicação, 1995.

Oszlak, Oscar. Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego? *Reforma y Democracia*. Venezuela, Clad (9):7-60, oct. 1997.

———. De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado. *Nueva Sociedad*. Caracas, Clad (160):81-100, mar./abr. 1999.

Pacheco, Regina. *Reformando a administração pública no Brasil: eficiência e accountability democrática*. Brasília, Mare, 1998.

Painter, Martin. After managerialism. Rediscoveries and redirections: the case of intergovernmental relations. *Australian Journal of Public Administration*. Oxford, Blackwell, *57*(4):44-53, Dec. 1998.

Paraka, Hekia. The outputs/outcomes nexus. In: State Services Commission. *Lifting the game — from outputs to outcome.* Willington, 1998.

Pollitt, Christopher. Looking outcomes in the face: the limits of government action. In: State Services Commission. *Lifting the game — from outputs to outcome.* Willington, 1998.

Prats I Catalá, Joan. Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX. In: Bresser-Pereira, L. C. & Spink, P. (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial.* Rio de Janeiro, FGV, 1998.

Przeworsky, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*. In: Bresser-Pereira, L. C. & Spink, P. (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial.* Rio de Janeiro, FGV, 1998.

Putnam, Robert D. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press, 1993.

Quinhões, Trajano A. T. Uma experiência inovadora na gestão pública: o caso do Hospital Geral de Fortaleza. Rio de Janeiro, EBAP/FGV, 1997. (Disertación de la Maestría.)

Richardson, Ruth. As reformas no setor público da Nova Zelândia. In: Bresser-Pereira, L. C. & Spink, P. (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial.* Rio de Janeiro, FGV, 1998.

Roemer, John E. (comp.). *El marxismo: una perspectiva analítica*. México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

Tendler, Judith. *Bom governo nos trópicos.* Brasília, Revan/Enap, 1998.

Trebilcock, Michael. Can government be reinvented? In: Boston, J. (ed.). *The State under contract*. New Zealand, Bridget Williams Books, 1995.

Volker, Derek. Using performance measures to shape policy. In: Davis, G. & Weller, P. *New ideas, better government.* Australia, Allen & Unwin Pty, 1996.

White, Gordon & Robinson, Mark. Towards synergy in social provision: civic organizations and the State. In: Minogue, Martin (ed.). *Beyond the new public management.* United Kingdom, Edward Elgar, 1998.

World Bank. *Adverting the old age crisis.* Washington, D.C., 1994.

Yeatman, Anna. Trends and opportunities in the public sector: a critical assessment. *Australian Journal of Public Administration*, *57*(4):138-47, Dec. 1998.

Anexo

Los casos de Nueva Zelanda e Australia

La reforma administrativa de Nueva Zelanda: control estratégico, privatización, eficiencia gerencial y responsabilidad

En Nueva Zelanda, las reformas del Estado comenzaron en 1984, con la llegada al poder del Partido Laborista, y se consolidaron con la reelección de éste, en 1987. El proceso mantuvo continuidad y se intensificó a partir de 1990, con la victoria electoral del Partido Nacional.

Uno de los supuestos fundamentales que orientó la reforma fue identificado como "la suposición del sector privado", que propone que el sector privado es, en general, más eficiente que el Estado en la producción de bienes y servicios. Consecuentemente, a no ser que haya una razón convincente, estas actividades deben ser ejercidas por el sector privado; sólo deben hacerse por el Estado en casos excepcionales (Richardson, 1998).

Otro principio orientador fue el de la competencia como mecanismo de aumentar la eficiencia.

Según Richardson, los objetivos de la reforma en Nueva Zelanda consistían en mejorar el desempeño y asegurar el control social, la transparencia y la responsabilidad por los actos de los agentes estatales, para:

- mejorar la relación de costo-efectividad de la producción estatal de bienes y servicios;
- mejorar la calidad de esos bienes y servicios;
- convertir al sector público en el proveedor de bienes y servicios más responsable frente a las necesidades de los consumidores;
- dar a los representantes elegidos más control sobre los recursos utilizados.

Boston (1987) enumera ocho principios orientadores de las reformas, presentados en seguida.

- *Separación entre las funciones comerciales y no comerciales* — La justificación se encuentra en el conflicto, la definición y la ejecución de objetivos. Cuando una entidad tiene objetivos contradictorios, generalmente ninguno de ellos se realiza en forma adecuada. Para resolver el problema, se recurrió a la separación entre las funciones comerciales y no comerciales,

cuyo resultado principal fue transferir las funciones comerciales de los departamentos de gobierno a sociedades públicas independientes.

- *Separación entre las funciones administrativas y las de asesoramiento* — Este principio guarda relación con la prohibición de que los organismos encargados de la administración y ejecución de las directrices presten asesoramiento a los ministros en materia de políticas públicas.

- *El principio de que "quien usa paga"* — Este principio avala la necesidad de cobrar el precio real por los servicios y bienes que produzcan los departamentos y entidades del Estado, en cuanto a la comercialización dentro del ámbito del gobierno. Por esta vía, se trata de eliminar la práctica arraigada en el servicio público de otorgar un precio especial, siempre más bajo, y aun de no cobrar, cuando el cliente fuera un organismo estatal.

- *Transparencia en la concesión de subsidios* — Desde la entrada en vigor de la Ley de Empresas Estatales de 1986, el objetivo principal de las nueve sociedades públicas consistió en operar conforme a una filosofía de buenos resultados gerenciales y con fines de lucro. Se buscó definir claramente los servicios que debieran subsidiarse, con aprobación previa del Parlamento y con informes al público, o sea, en un proceso caracterizado por su transparencia.

- *Neutralidad competitiva* — Este principio guarda relación con el anterior y su objetivo es asegurar una competencia justa entre las empresas estatales y las privadas. Garantiza que las empresas públicas estén libres de trabas y controles burocráticos que puedan perjudicarlas en la libre competencia en el mercado y, al mismo tiempo, asegura la competencia en pie de igualdad, prohibiendo que las empresas estatales gocen de privilegios especiales como la conservación de derechos monopólicos, la garantía de clientela o la financiación subsidiada.

- *Descentralización y aumento del poder discrecional del administrador* — La descentralización del proceso de toma de decisiones ha sido un elemento fundamental de la reforma neozelandesa para conferir mayor eficiencia, adaptabilidad y responsabilidad a la burocracia.

- *Aumento de la responsabilidad* — En Nueva Zelanda se asegura la responsabilidad por medio del doble control, ministerial y parlamentario, que busca verificar en qué medida una entidad o departamento cumple sus objetivos. Puede resumirse de esta forma los mecanismos que facilitan este proceso: las entidades gubernamentales deben fijar objetivos claros y específicos e indicadores de desempeño, en conjunto con el ministro al que se encuentren subordinadas; el informe de cada entidad debe establecer una relación entre lo que se llevó a cabo y lo que se había estipulado antes; un régimen de incentivos y sanciones para los administradores; una reforma del Parlamento, que le confirió a éste más poderes para llevar a cabo in-

vestigaciones y le dotó de recursos para mejorar el nivel de su plantilla de personal.

- *Asistencia durante el período de transición* — La reorganización administrativa del Estado no se desenvolvió sin traumas, sino que alteró la vida de miles de empleados públicos y provocó desempleo y aumentos de precios para los consumidores. El gobierno, consciente de esta situación, dictó varias medidas de carácter transitorio para minimizar los costos sociales derivados de las reformas. Las disposiciones más importantes configuraron el plan de distribución del personal permanente, negociado con representantes de los empleados públicos a fines de 1986.

Las mayores repercusiones de la estrategia corporativista se registraron en las comunidades cuya economía se basaba en la extracción de carbón, en el sector de los yacimientos carboníferos, y por los trabajadores del sector forestal, lo cual generó un clima de alteración en esas regiones. No obstante los sufrimientos que ocasionaron las reformas, a mediados de 1987 las encuestas de opinión pública señalaban un apoyo mayoritario para las medidas de saneamiento fiscal.

Fortalecimiento del servicio público y valorización de la ciudadanía: la opción australiana

La reforma iniciada en Australia, en el decenio de los 1970, se basaba en la supresión de la resistencia burocrática y en la constatación de la necesidad de realizar una valoración científica de las prácticas directivas, con objeto de optimizar la administración pública. Según Halligan (1991), en los años 1980 la reforma australiana se caracterizó por una difusión del concepto de la función ejecutiva superior, el impulso a la dirección política dentro de la gestión de la administración pública y el uso de métodos gerenciales del sector privado en el sector público.

Las metas prioritarias del proceso de reformas que tuvo lugar en Australia a partir de los años 1970 fueron el aumento de la eficiencia, la disminución del costo de los bienes y servicios provistos por el Estado, la equidad de acceso a los servicios públicos y una gestión basada en un modelo de eficacia e igualdad en la administración del personal.

Entre los principios de la reforma administrativa, en especial la administración de los recursos humanos, cabe destacar:

- la búsqueda de una mayor responsabilidad de los ministros y del Parlamento;

- mayor eficiencia, eficacia e igualdad, con medios más racionales para la distribución de los recursos entre las actividades prioritarias;
- otorgamiento a los administradores de suma flexibilidad para el uso de estos recursos, proporcionando mayor movilidad y flexibilidad a las políticas;
- apoyo a los administradores en la tarea de contratar mejor personal y lograr calidad y resultados.

Las estrategias usadas en la reforma administrativa de Australia muestran tres aspectos ilustrativos de su esencia, a saber: la valorización de la ciudadanía, la valorización del personal (los funcionarios públicos) y la comercialización. A continuación se ofrece un análisis más pormenorizado del desarrollo de cada uno de estos aspectos.

Valorización de la ciudadanía

En la década de 1970 se introdujo en Australia la función de *ombudsman*, precisamente como un intento de transformar la administración pública. El *ombudsman* ejecuta una estrategia de vigilancia de los servicios que el Estado ofrece a la población. Según Lee Jr. (1991), la labor típica del *ombudsman* consiste en realizar investigaciones, esforzarse por solucionar diferencias y, en caso de que éstas no se resuelvan, hacer recomendaciones con el objetivo de modificar los procedimientos que utilizan las agencias gubernamentales para atender los reclamos.

Desde la década de 1970, se promulgó una serie de leyes que imponen a los órganos administrativos normas autónomas. Las *Sunshine Laws* obligan a los organismos públicos, tales como los consejos municipales y las comisiones de los estados y de la Unión, a realizar asambleas abiertas y públicas.

Asimismo, se elaboraron normas sobre libertad de información que garantizan a la ciudadanía el libre acceso a su información personal que está expuesta en bancos de datos del gobierno. Tanto la Unión como el estado de Victoria disponen de normas legislativas de esta naturaleza que además limitan la facultad del Estado para crear bancos de datos con información personal y que, de existir, deben ser inviolables.

Existen también normas cruzadas, que obligan a las agencias gubernamentales a evaluar los efectos de sus políticas sobre el medio ambiente y la economía y, asimismo, a limitar la cantidad de formularios que deben completar los ciudadanos para requerir servicios.

La singularidad de las oficinas de *Ombudsman* en comparación con las demás iniciativas citadas es que esas oficinas se ocupan concretamente de problemas individuales que con frecuencia no están previstos en las normas más generales.

Valorización del funcionario público

Con fundamento en una evaluación sobre la reforma australiana de gestión, realizada por la MAB (*Management Advisory Board*), se preparó un informe titulado *Building a better public service*, en el cual se recomienda una estrategia futura para la función pública y se identifican tres elementos clave para continuar los cambios encaminados a mejorar el desempeño e incorporar de manera más profunda las reformas a la cultura de la función pública, a saber:

- evaluación objetiva del desempeño;
- perfeccionamiento del liderazgo;
- mejora sostenida por medio de acciones a nivel del entorno institucional.

La PSC (*Public Service Commission*) es el organismo responsable de la política de administración de los recursos humanos en el ámbito de las estrategias de política en ese campo. La comisión procuró articular, en el marco del programa de reforma, los valores y principios de una administración pública moderna y profesional, por conducto de la elaboración de políticas centradas en prácticas honestas y equitativas, para de esa manera proporcionar a los organismos prácticas más acertadas de administración de recursos humanos.

La comisión, en el intento de establecer una cultura moderna y de dar un carácter propio a la función pública australiana, propuso como valores: la responsabilidad frente al gobierno; la focalización en el logro de resultados; el mérito como valor básico; niveles elevados de integridad, probidad y conducta; mayor confianza en la responsabilidad, y el perfeccionamiento continuo a través de los equipos y las personas (Ives, 1991).

Comercialización

La comercialización fue definida como un proceso cuyos costos son atribuidos, los precios son determinados y un mercado es establecido para el sector público de bienes y servicios (Holmes & Wileman, 1997). La estrategia adoptada para introducir la comercialización envolvía, por el lado de la demanda, la transferencia de fondos desde la oferta de los servicios hacia los usuarios del servicio y, por el lado de la oferta, la facilitación de los cambios necesarios para el aumento de la eficiencia y eficacia en la entrega de los servicios. Esto implicó abrir la competencia de los proveedores públicos con los del sector privado.

La política de comercialización fue revisada en 1991 y en 1992 y la conclusión a que se llegó fue que la comercialización completa — retorno de

capital en las mismas tasas del sector privado — no era un objetivo alcanzable para una gran parte de los negocios del gobierno, pero que una tasa de retorno positiva debía ser esperada.

La comercialización debe ser comprendida como parte de una política más general, involucrando cambios en la gerencia, planificación, presupuestación y evaluación. El principal reto fue representado por la necesidad de cambio de la cultura organizacional en entidades que permanecieron rindiendo cuentas directamente a los ministros y sujetas a la mayor parte de los controles administrativos del sector público. El reconocimiento de estos problemas llevó al gobierno a invertir en la capacitación de los gerentes en áreas consideradas críticas, como la atención al cliente, mercadeo y finanzas.

Un importante aspecto del nuevo arreglo financiero sobre la comercialización fue la introducción del cobro al usuario, siguiendo los principios "el usuario paga" y "el usuario escoge". El gobierno pasó a proveer los fondos directamente a los usuarios en vez de pasarlos a las agencias proveedoras de bienes y servicios, incentivando la competencia, pero también regulando la demanda por medio del mecanismo de precios.

Otro aspecto importante de la política de comercialización fue la introducción, a partir de 1992, de un informe más amplio y mejor enfocado de las finanzas de las entidades gubernamentales (*accrual accounting*). De esta manera, fue posible facilitar el acceso al desempeño de los programas, mostrando los costos totales de los recursos utilizados en la entrega de los servicios.

Una de las características de la reforma en Australia, como consecuencia de la estructura federativa de gobierno, fue la diversidad en cuanto a la aceptación y implantación de las medidas entre los diferentes estados. Esta diversidad fue particularmente acentuada con relación a la política de comercialización, que sufrió muchas críticas y no fue totalmente implantada en algunos estados.