

ESPAÇO INTERNACIONAL

Reforma administrativa*

Luis Fernando Duque Poblete**

Sumario: 1. Introducción; 2. Enfoques de la reforma administrativa; 3. El caso de América Latina.

Palabras clave: reforma administrativa; reforma del Estado; teoría de la contingencia; cambio organizacional; América Latina.

Este artículo analiza los diferentes enfoques de la reforma administrativa: planificación administrativa; enfoque horizontal; simplificación de trámites; capacitación de ejecutivos; ajuste estructural; planificación de mejoramiento de rendimiento; reforma del ciudadano. Ello demuestra que cambio organizacional es un proceso continuo y natural, mientras las reformas administrativa y del Estado son intervenciones radicales que ocurren cuando el primer fracasa. El artículo termina con un balance pesimista de las experiencias latinoamericanas, presentando las causas de los fracasos que sucederán en todos los países del continente.

Reforma administrativa

Este artigo analisa os diferentes enfoques da reforma administrativa: planificação administrativa; enfoque horizontal; simplificação de trâmites; capacitação de executivos; ajuste estrutural; planificação de melhoramento de rendimento; reforma do cidadão. Demonstra que mudança organizacional é um processo contínuo e natural, enquanto as reformas administrativa e do Estado são intervenções radicais que ocorrem quando a primeira fracassa. O artigo termina com um balanço pessimista das experiências latino-americanas, apresentando as causas dos fracassos verificados em todos os países do continente.

1. Introducción

En la disciplina de la administración pública, el tema de la reforma administrativa es uno de los más controversales y complejos. Este territorio ha sido poco explorado por los analistas y los escasos esfuerzos teóricos existentes no son tomados muy en cuenta por los reformadores prácticos. Hay aquí una desafortunada división entre teoría y práctica lo que ha retrasado enormemente el desarrollo de esta área de los estudios de administración pública. Los teóricos por lo general han tratado el tema en términos demasiado abstractos sin mucha profundidad científica, proponiendo recetas un tanto idealistas y poco prácticas y en un lenguaje que sólo entienden otros teóricos.

* Artículo recibido en mar. y aceptado en mayo 1997.

** Profesor de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago, Chile y doctor en relaciones internacionales por la University of California, Los Angeles, EUA.

Un par de metáforas

Para comprender mejor el concepto de reforma administrativa, trataremos de usar un par de metáforas. La reforma administrativa es como la realización de una intervención quirúrgica drástica en un paciente que fue incapaz de tomar medidas preventivas adecuadas.

Una imagen apropiada para ilustrar esta metáfora es el caso de una operación al corazón, donde los cirujanos tienen que desbloquear, en una operación sumamente difícil, el sistema circulatorio. Es decir, tienen que sacar vasos sanguíneos de la pierna para reemplazar aquellas arterias vitales bloqueadas por una acumulación excesiva de colesterol. En casos más graves simplemente tienen que hacer un trasplante de corazón artificial o instalar un corazón artificial. Para tener éxito en esta intervención se debe contar con la amplia cooperación del paciente antes, durante y después de la intervención quirúrgica. Esta cooperación es particularmente necesaria en la etapa post-operatoria. El paciente debe cambiar su conducta en forma radical. Es decir, debe seguir de por vida un tratamiento que implica entre otras cosas: consumir cuidadosamente ciertas drogas, seguir una dieta alimenticia rigurosa, poner en práctica un programa de ejercicios, dejar de fumar etc. Si este tratamiento post-operatorio no se desarrolla de acuerdo a lo planeado, en unos pocos años el paciente volverá a estar en una situación crítica y deberá someterse a una nueva intervención quirúrgica o correr el riesgo de una muerte prematura.

Como puede verse, el trabajo es enormemente complejo. Requiere de una infraestructura de alta calidad (pabellones quirúrgicos, equipos de alta tecnología, salas de recuperación con pantallas de monitoreo, cardiólogos altamente especializados, enfermeras y otro personal paramédico de primera línea, con conocimientos, habilidades y valores de punta *state of the art*.¹ También se necesitan psicólogos, psiquiatras y otros profesionales expertos en comportamiento para ayudar al paciente en su recuperación y rehabilitación.

Otra metáfora que ilustra las dificultades y desafíos que implica la reforma administrativa es la metáfora de la *roca cuesta arriba*. La reforma administrativa es como el trabajo que realiza un grupo de individuos empujando una roca de varias toneladas hacia la cima de un cerro. Este trabajo requiere extraordinaria inteligencia, organización y disciplina. Necesita un equipo humano altamente motivado, con la fuerza y perseverancia suficientes para no relajarse, vencer los obstáculos y seguir empujando hasta llegar a la cima. El problema está en que la cima no es la cumbre de un pequeño cerro, sino la de una montaña de varios miles de metros. Cuando se cree que se está por llegar arriba, lo que desde abajo se vio como la cima del cerro resulta ser solo una pequeña planicie, seguida por una pendiente aun mayor de la que se acaba de conquistar. El esfuerzo no puede quedar allí y hay que tomar nuevo aliento, recuperar fuerzas y empezar a empujar de nuevo. Si esto no

¹ La expresión inglesa *the state of the art* se refiere al grado de avance que tiene una determinada disciplina.

se hace, la roca se puede detener y, lo que es peor aún, puede empezar a retroceder, aplastando en su camino a todo el equipo que trató de llevarla hacia la cima.

Estas dos metáforas son, por supuesto, exageradas. Afortunadamente, la reforma administrativa no es una misión casi imposible como en el ejemplo de la roca. Pero sí es necesario tener en mente que la reforma es un proceso altamente controversial y complicado. La experiencia mundial ha demostrado ampliamente que ella ha dado buenos resultados sólo en algunos países. En el resto del mundo, los esfuerzos de reforma administrativa han terminado en ejercicios estériles o en rotundos fracasos tanto administrativos como políticos.

Por otro lado, podría decirse que necesitar emprender un proceso de reforma es reconocer que las elites política y burocrática fallaron en su esfuerzo por mantener una administración pública eficaz y eficiente. Los miembros de este segmento social, por su poca capacidad como gobernantes y administradores, dejaron que el aparato público se deteriorara a tal extremo que se hizo necesario una intervención quirúrgica drástica y de alto riesgo.

En teoría, un sistema político altamente desarrollado, es decir, capaz de gobernar con eficacia, rara vez requiere de reformas administrativas. Sus dirigentes políticos y administrativos son altamente calificados. O sea, saben formular políticas públicas racionales, organizar el trabajo, y también coordinar, y evaluar. Sobre todo, son capaces de motivar a todo el personal para cumplir con eficiencia, eficacia y productividad su trabajo.

En consecuencia, los ejecutivos eficaces van tomando en forma cotidiana todas las medidas preventivas que sean necesarias para mantener las diferentes partes del sistema político funcionando como una maquinaria de alta precisión. Ellos se asemejan a un sofisticado equipo de salud preventiva que, con inteligencia, dedicación y compromiso, consiguen que el paciente no fume, siga una dieta alimenticia sana, haga sus ejercicios diarios, aprenda a relajarse y controlar los nervios, y tome los medicamentos para controlar la presión. Para lograr esto naturalmente, ellos tienen la capacidad para conseguir la cooperación activa y entusiasta del paciente. Esto último es fundamental, ya que en última instancia la salud es un asunto personal y si el individuo no sabe o no quiere participar en su propio tratamiento, la mejor medicina del mundo será incapaz de ayudarlo.

Conceptos claves

A continuación presentamos algunos conceptos sobre reforma administrativa con el fin de completar la discusión iniciada en esta sección introductoria.

Proceso político

El destacado tratadista en temas de reforma administrativa y profesor de administración pública de la Universidad de California del Sur, en EUA, Gerald Cai-

den (1991), da varias definiciones de ese concepto. Por ejemplo, señala que la reforma administrativa “es un mejoramiento sistemático e inducido en el desempeño operacional del sector público” (1991:1). En seguida, indica que la reforma administrativa es “un esfuerzo para mejorar el sector público. Esto es la economía, productividad, eficiencia y efectividad de organizaciones públicas y de la administración gubernamental” (1991:13).

Más adelante, señala que la reforma administrativa se preocupa no sólo del buen manejo de una institución, sino de todo el comportamiento del aparato estatal. Es una tarea continua que debe institucionalizarse y tener los recursos necesarios para ir produciendo mejoras incrementales en el aparato público. Los reformadores deben tener siempre en cuenta el interés público con el fin de alcanzar objetivos que mejoren la sociedad como un todo.

Para Caiden, la reforma no es sólo mejorar el funcionamiento de las organizaciones públicas, sino también conocer como el gobierno funciona en todos sus niveles, que es lo que se debe hacer para mejorar este funcionamiento y quien debe beneficiarse de estas mejoras. Luego indica que las reformas, para tener éxito, necesitan ser congruentes con la cultura política existente y ganar al menos el apoyo tácito de los grupos de poder dominantes en la sociedad. Los reformadores deben considerar como sus propuestas de reforma afectarán la distribución de poder político de los dirigentes y como la distribución propuesta les puede ayudar a gobernar más eficazmente.

La reforma es un proceso evolutivo. Definitivamente no es un proceso revolucionario. Es deliberada y por tanto no está dejada al azar. Está comprometida, no es neutral. Los políticos ponen límites hasta donde puede llegar. Caiden insiste que la reforma tiene que ver con la distribución de poder, es decir, quién recibe, qué, cuándo y cómo. Por lo tanto, va mucho más lejos que la solución de simples problemas de eficiencia gerencial. En otras palabras, la reforma refleja cambios en la distribución de poder dentro del sistema político. Por lo tanto conlleva verdaderas batallas políticas.

Dada la naturaleza esencialmente política del proceso, las reformas implican negociaciones. Sus resultados finales son compromisos incrementales y tentativos, y por lo tanto incompletos. La reforma administrativa debe verse como una actividad continua e institucionalizada. Es decir, coordinada desde una unidad gerencial de alto nivel. Esta unidad debe contar con profesionales de excelencia, que tengan la confianza de las autoridades políticas y remuneraciones competitivas con las del sector privado. Deberá contar también con recursos humanos, materiales, y financieros. La unidad gerencial mencionada deberá tener el apoyo político necesario para vencer la oposición al cambio y la inercia. Finalmente esta unidad no puede constituir una torre de marfil aislada de los problemas reales de la administración. Debe involucrarse activa y cooperativamente con la burocracia y particularmente con todas aquellas personas interesadas en este proceso, incluyendo representantes del empresariado, organizaciones de trabajadores, académicos y otros grupos. La unidad tiene que hacer arreglos especiales

para promover y facilitar la contribución de los funcionarios y del público en general (Caiden, 1991:30-2).

Caiden indica que reforma administrativa es “un empujón artificial para introducir cambios frente a la resistencia que siempre se da en los sistemas humanos” (1991:37). En seguida, completa esta idea indicando que la reforma administrativa es “el empuje artificial para lograr la transformación administrativa a pesar de la resistencia que ella provoca” (1991:41-2).

De acuerdo con lo anterior, este proceso tiene al menos tres componentes, a saber:

- a) un propósito moral (progreso, mejoramiento de los más pobres etc.);
- b) transformación artificial;
- c) resistencia administrativa.

Para la reforma tener éxito, la oposición al cambio tiene que ser vencida y, para ella, los reformadores deben demostrar fortaleza moral, energía, tenacidad, habilidades organizacionales y sobre todo capacidad política. Finalmente, Caiden (1991:49) señala que la reforma administrativa no es ni más ni menos que la aplicación exitosa de una potente idea de progreso y cambio en un área del comportamiento humano que se caracteriza por su resistencia al cambio y por su conservadurismo.

Los reformadores administrativos no son revolucionarios; ellos solo quieren mejorar el *status quo*, son aventureros idealistas pero responsables, expertos en el arte de lo posible. Es decir, el arte de sacrificar lo que no es esencial, a fin de preservar lo que es verdaderamente importante, de satisfacerse con pequeños pero importantes logros, uno a la vez. Por último, deben de ser capaces de aceptar con gran dignidad y ecuanimidad las derrotas que invariablemente se producen en esta batalla.

Actividad planificada

La Organización de Naciones Unidas ha definido la reforma administrativa como “esfuerzos específicamente diseñados para inducir cambios fundamentales en sistemas administrativos o al menos medidas de mejoramiento en uno o más elementos claves tales como estructura administrativa, administración de personal, procesos administrativos etc. Es decir, estos son esfuerzos distintos a las actividades normales y continuas relacionadas con el mejoramiento gerencial” (United Nations, 1973:2). La ONU agrega que son “esfuerzos deliberados mayores para inducir cambios fundamentales en la administración pública de manera de alcanzar mejoras sistémicas en el área de las capacidades administrativas necesitadas para el desarrollo” (1973:6).

Se agrega que el principal objetivo de la reforma administrativa debe ser el desarrollo de mayores capacidades administrativas y gerenciales para alcanzar los objetivos nacionales. Se añade que esta reforma pretende la transformación de la administración pública en un efectivo instrumento para el desarrollo socioeconómico y el más efectivo uso de la ciencia y la tecnología. Finalmente se indica que la reforma administrativa debe ser planificada. En realidad, ella debe incluirse en un capítulo del plan de desarrollo económico nacional (United Nations, 1973:2, 6 y 9).

En 1983, por tanto 10 años después, la ONU definió el proceso de reforma administrativa como "el deliberado uso de la autoridad e influencia para aplicar nuevas medidas a un sistema administrativo, de manera de cambiar sus objetivos, estructura y procesos, con el fin de mejorarlo y hacerlo más apropiado para los propósitos de desarrollo" (1983). Aquí, como en las definiciones anteriores, la ONU nuevamente insiste que la reforma debe hacerse en forma planificada.

Cambio amplio e intenso

En otro plano, Leemans define la reforma administrativa como "cambio consciente, inducido y directo en la maquinaria del gobierno" (1977:20). Este autor entiende como maquinaria de gobierno al poder ejecutivo y a su burocracia pública. Para Leemans, el cambio es de gran amplitud y alta intensidad. Es consciente, deliberado, planeado y dirigido a descongelar rigideces en una organización que sufre de obsolescencia.

Finalmente, Quah define la reforma administrativa como "el intento deliberado para cambiar ambos: a) la estructura y procedimientos de la burocracia pública; y b) las actitudes y conductas de los funcionarios públicos involucrados (...) de tal manera de promover la efectividad organizacional y obtener los objetivos nacionales de desarrollo" (1976:50). Quah aplicó esta definición a todas las organizaciones tanto gubernamentales como no gubernamentales involucradas directamente en la realización del desarrollo nacional. Este proceso incluye no sólo grandes reformas periódicas, sino también reformas pequeñas e incrementales.

Como conclusión de esta sección conceptual puede decirse que todas las definiciones discutidas aquí señalan que la reforma administrativa es un esfuerzo difícil, deliberado, extraordinario y con propósitos bien definidos. Como se verá más adelante, el concepto de reforma administrativa es diferente al concepto de cambio organizacional. Este último es un cambio natural, gradual y constante. Para seguir con las metáforas médicas, el cambio organizacional es mucho más parecido a la medicina preventiva que a la cirugía radical.

Reformas administrativa y del Estado

Para aclarar esta diferencia nos referiremos al enfoque estructural-funcionalista, uno de los enfoques más importantes incluido dentro de la disciplina de go-

bierno comparado. Para los estructuralistas, el sistema político tiene las siguientes funciones básicas:

- a) reclutamiento político;
- b) socialización política;
- c) articulación de intereses;
- d) agregación de intereses;
- e) función legislativa o preparación de normas;
- f) función ejecutiva o de implementación de normas;
- h) función judicial (Almond, 1958; Almond & Coleman, 1960; Almond & Powell, 1966).

La reforma administrativa se limita a mejorar las estructuras encargadas solamente de las funciones ejecutiva y administrativa, es decir, lo que comúnmente se llama gobierno. En cambio, la reforma del Estado tiene que ver con todas las funciones que conforman el sistema político. En este sentido, la reforma del Estado es una empresa más compleja que la reforma de la administración pública. Por lo general la reforma del Estado consiste en la relativamente drástica adecuación de las estructuras y funciones del sistema político, con el fin de cumplir la idea de país de una nueva elite política que ha alcanzado el poder por revolución, golpe de Estado o una aplastante mayoría electoral (al menos dos tercios del electorado).

Chile en el siglo XIX

La idea central de la reforma del Estado es adecuar las instituciones públicas con el fin de implementar programas radicalmente diferentes a los que existían con anterioridad al cambio político que se logró. Como un ejemplo de lo que entendemos por reforma del Estado presentaremos un apretadísimo resumen del caso chileno.

En Chile se pueden mencionar las siguientes reformas:

- a) las reformas realizadas por Portales después de 1830;
- b) las reformas hechas por la elite política chilena después de la derrota de Balmaceda en 1891;

c) las reformas hechas por Alessandri e Ibáñez y la clase media después de 1920;

d) las reformas hechas por el gobierno militar después de 1973.

Por lo general, las reformas del Estado se concretizan en cambios sustanciales de la Constitución política vigente, o en la adopción de una nueva Constitución.

La Constitución de 1833 borró de un plumazo las débiles instituciones de corte liberal que se desarrollaron después de la Independencia. La Constitución de 1833 en la práctica recreó el poder monárquico de tiempos coloniales, al concentrar todas las funciones del sistema político en manos de una sola autoridad, es decir, el presidente de la República.

Es necesario señalar que este nuevo sistema político era altamente congruente con la cultura política y el carácter nacional de los chilenos de esa época. El proyecto político que se tuvo en mente en esos años era desarrollar el país a través de la intervención del Estado, lo que en esa época significaba adoptar la doctrina mercantilista. Para ello, Portales contó con la colaboración de una coalición de generales conservadores, la Iglesia católica y un pujante y eficiente sector privado.

No obstante, el factor más poderoso que apoyaba esta nueva idea de país era una guardia civil, conformada por unos 40 mil individuos armados, no sólo con pistolas y fusiles sino también con cuerpos de caballería y artillería pesada. Esta fuerza civil era 13 veces más grande que las fuerzas armadas regulares. En nuestros días una fuerza similar sería equivalente a casi 700 mil civiles armados.

Es importante señalar que, entre 1830 y 1860, el Estado chileno y su burocracia se convirtieron en un modelo de gobernabilidad para el resto de América Latina. Gracias a la eficiencia de su sistema político, el país pudo derrotar a la Confederación Perú-Boliviana, alcanzar índices de crecimiento económico de alrededor de 10% por año durante 30 años y elevar significativamente el nivel de vida de toda la población. Según algunos autores extranjeros, el modelo chileno de esos años es algo que muchos líderes desarrollistas del Tercer Mundo hubieran deseado utilizar después de la Segunda Guerra Mundial.

Según algunos historiadores, tanto nacionales como extranjeros, Portales puso en práctica la primera reforma administrativa de América Latina. Ella fue drástica y simple. En el sector civil despidió a una gran cantidad de funcionarios, y a los que quedaron trabajando les pagó a sueldos de "mandarines", pero a cambio de esto les asignó funciones más importantes exigiéndoles excelencia y calidad. También introdujo el sistema de mérito en la conducción de los asuntos públicos. La administración pública chilena pasó a ser, a mediados del siglo XIX, el mejor servicio civil de América. Según algunos autores extranjeros, fue incluso superior al de los EUA de la época (Cabero, 1927; Edwards, 1928; Heise, 1960; Cope, 1963; Frías, 1963; Pike, 1963; Parrich, 1965; Burr, 1967; Frank, 1967; Moreno, 1969; Petras, 1969; Duque, 1978).

Chile en el siglo XX

Después de 1891, el poder presidencial quedó reducido a su mínima expresión. Casi la totalidad de las funciones políticas fueron a parar a manos de coaliciones políticas oportunistas y débiles, que actuaron desde el Poder Legislativo a través de las cúpulas de los partidos existentes, en particular varias facciones del liberalismo, el sistema que se conoció como República parlamentaria. La idea de país de los triunfadores de 1891 era alcanzar el desarrollo económico a través de la economía de mercado. La idea central era reducir el poder del Estado y de su burocracia, sacarlo de las actividades económicas y entregar al sector privado el control de la economía. En otras palabras, estas reformas eliminaron las barreras aduaneras, fomentaron la exportación de materias primas y la importación de bienes de capital y productos industriales y abrieron las puertas al capital extranjero.

Después de 1925, se volvió a un régimen presidencialista, algo parecido al de 1833, pero esta vez más por los crecientes poderes autónomos otorgados al Congreso Nacional y a los tribunales de justicia. Al mismo tiempo se volvió a implantar el Estado intervencionista en las esferas económicas y sociales.

Las crisis económicas que se produjeron después de 1892, particularmente las de 1918 y 1929, provocaron la percepción generalizada de que el sector privado chileno era altamente ineficiente, corrupto y entregado al capital extranjero, así como la crisis social que azotó a la inmensa mayoría de los chilenos a partir de 1892 permitió a la clase media, con apoyo militar, cambiar el sistema político chileno.

Gradualmente esta clase emergente fue imponiendo su ideología y logró derrotar al liberalismo de la vieja elite. Esta tendencia intervencionista tuvo su expresión en la creación de la Corporación de Fomento a la Producción (Corfo), en 1939, y en el establecimiento de un sistema de empresas estatales que dominaron la economía y la sociedad chilena hasta 1973.

El gobierno militar volvió a reformar el Estado cuando concentró casi todas las funciones del sistema político en la Junta de Gobierno, primero, y luego en la presidencia de la República. El Congreso fue suprimido, así como los partidos políticos. Los tribunales de justicia perdieron su autonomía, al igual que la prensa y otros grupos de presión. Se hicieron drásticas reducciones de la administración central del Estado, se impuso la privatización de empresas estatales y se estableció la regionalización y descentralización administrativas.

Antecedentes importantes en este cambio fueron el gradual deterioro de la productividad del sector público, así como la creciente ineficiencia del sector privado. Pero lo más importante fue la impresionante movilización política que se produjo durante la década de los 60 y los primeros tres años de los 70. Esta movilización no fue acompañada por un proceso igualmente potente de institucionalización política, por lo tanto esta movilización descontrolada gradualmente llegó a períodos que bordearon en el caos y la anarquía. Esta situación de decadencia

política acompañada de una importante intervención extranjera — así como en 1891 — provocaron el fin del sistema iniciado en 1925.

Después de 1973, se pensó que la solución de los problemas de Chile estaba en una idea de país basada en la economía de mercado, el libre cambio, políticas monetarias modernas, la reducción del aparato estatal, el fomento de las exportaciones de materias primas, la reducción de las barreras aduaneras, el fomento a las importaciones, una rigurosa política de control del gasto público, la apertura total de la economía a la penetración del capital y de las inversiones extranjeras, una dinámica política de fomento y apoyo al sector privado, y finalmente el control de las demandas laborales.

Modelos para la reforma del Estado

En la disciplina de gobierno comparado existen varios modelos que se utilizan para conseguir cambios y guiar los procesos de reforma del Estado. Estos modelos se pueden agrupar en cuatro grandes categorías:

- a) modelo socialista;
- b) modelo democrático;
- c) modelo de economía de mercado;
- d) modelo corporativista.

Modelo de los socialismos reales

En este tipo de modelo, las funciones del sistema político se concentran en una estructura predominante llamada partido único. Esta institución controla las funciones de reclutamiento, socialización, articulación de intereses, agregación de intereses, legislativa, ejecutiva y judicial. El partido penetra todas las organizaciones intermedias que existen entre el estado y los individuos: familias, grupos vecinales, asociaciones profesionales, gremios, prensa etc. Es por ello que este modelo se denomina modelo totalitario.

Se pretende crear una economía socialista, lo que significa una dirección central y planificada de la misma. No obstante, en algunos casos el sector privado no desaparece; por el contrario, de acuerdo a necesidades coyunturales el sector privado puede ampliarse o reducirse. Por supuesto que la meta de largo plazo es su sustitución por otras formas de producción. El Estado promueve la creación de un *hombre nuevo*, es decir, un ciudadano altamente participativo, anti-individualista, con tendencia hacia el colectivismo y la solidaridad social. Un individuo que ponga los intereses del grupo sobre sus intereses personales, que se contente con una

satisfacción mínima de sus necesidades materiales básicas, que luche por el desarrollo económico pero no como una meta en sí misma sino como una pre-condición para crear una sociedad más solidaria y más justa. El paraíso en la Tierra se logra a muy largo plazo, después del sacrificio de varias generaciones. Ejemplos concretos de países que trataron de acercarse a este modelo son, entre otros, la ex-Unión Soviética y las *ex-Repúblicas Populares* de Europa Oriental hasta fines de la década de los años 80, y la República Popular de Corea (Corea del Norte), Cuba y la República Popular China hasta nuestros días.

El Estado bienestar

En este caso se pretende crear o recrear una división del poder político entre diferentes estructuras del sistema. Con el fin de que el Estado no termine con las libertades individuales, se persigue que la burocracia tanto civil como militar esté bajo el control de la elite política y que legítimamente ocupa cargos mayoritarios tanto en el Parlamento como en el Poder Ejecutivo.

El poder político se distribuye en distintas estructuras que se contraponen unas a otras. La función legislativa se entrega a un Parlamento fuerte y bien organizado. La función administrativa se entrega a un poder ejecutivo, ya sea de régimen presidencial o parlamentario. La función judicial se entrega a tribunales independientes de los otros dos poderes. Finalmente se asegura que las funciones de reclutamiento, socialización, articulación de intereses y agregación de intereses sean asignadas a una gran cantidad de estructuras autónomas y de corte pluralista. Se fomenta la cultura cívica y participativa, siendo la meta la creación de una verdadera cultura democrática.

Por lo general, el modelo socioeconómico que se quiere implementar es de economía mixta. En él se combina el fomento a la empresa privada, pero también se mantienen estructuras estatales, que componen el sistema regulatorio y las instituciones que conforman el Estado de bienestar (*Welfare State*). Países que relativamente se acercan a este modelo son: los EUA durante las administraciones del presidente Franklin D. Roosevelt y los presidentes que se sucedieron hasta fines de la década de los años 70 y Canadá. Los países que también intentaron reformas de este tipo son los países escandinavos (Dinamarca, Noruega y Suecia) y otros europeos, como Bélgica, Francia, Holanda, Luxemburgo y el Reino Unido. Además, se pueden mencionar dentro de este modelo el Australia y Nueva Zelandia.

Economía social de mercado

La idea aquí es crear una sociedad libre de intervención estatal: mientras más reducida, sea ésta mejor. La burocracia sale del sector productivo y se limita a

mantener el orden público y la seguridad nacional, a formular políticas generales y a establecer un sistema regulatorio mínimo.

Se asume que el mercado asignará los recursos existentes en forma óptima. Por lo tanto, el Estado es subsidiario. También se asume que las leyes del mercado garantizarán el éxito económico y la prosperidad de la sociedad. Las fuerzas que impulsan a los individuos son: el espíritu de lucro, la racionalidad económica y la competencia. En esta lucha entre los productores privados, el mayor beneficiario es el público consumidor y, por lo tanto, la sociedad toda.

La metodología utilizada incluye ajustes estructurales, reducción del aparato público, políticas de fomento al sector privado, privatizaciones, reducción de regulaciones, desburocratización, eliminación de políticas proteccionistas, libre cambismo, reducción drástica del gasto público y control de las demandas de los sectores laborales.

Las funciones del sistema político se distribuyen en forma similar a como se distribuyen en la sociedad pluralista y democrática. No obstante, en la práctica el sector privado tiene una preeminencia en los centros de poder. Se asume que un Estado pequeño pero bien organizado y con políticas que incentiven al sector privado producirá el desarrollo económico y la elevación del nivel de vida de toda la sociedad. Ejemplos de Estados que han tratado de implementar este tipo de reformas son el Reino Unido después de 1979 y algunos ex-países comunistas de Europa del Este a partir del año 90 (UNDP, 1993:28 y 32-40).

Modelo corporativista

La idea de este modelo consiste en el establecimiento de una sociedad donde las clases sociales cooperen y participen armónica y conjuntamente en un mismo proyecto nacional. La lucha de clases debe desaparecer. Cada clase tiene un rol importante que jugar y debe ocupar un lugar dentro de una juerarquía que permita el desarrollo económico de la nación. Para lograr esto, todas las funciones del sistema político se concentran en una estructura predominante que constituye el partido único.

El Estado y la burocracia se expanden y participan activamente en la promoción del desarrollo nacional. Se controla rígidamente el comercio internacional, se restringen las importaciones, se fomentan las exportaciones de materias primas en un comienzo y de productos industriales y capitales en fases más avanzadas de desarrollo. El Estado trata de fortalecer y desarrollar una cultura política basada en el nacionalismo, la disciplina, la soolidaridad social, el ahorro, la inversión, la supresión del consumo superfluo, la obediencia a las autoridades, la búsqueda del éxito y el desarrollo de capacidad empresarial. Ejemplo de países que han tratado de acercarse a este modelo son Alemania, Italia, Japón, España y Portugal antes de la Segunda Guerra Mundial. Posteriormente, Japón, Corea del Sur, Taiwan, Singapur, Malasia, Indonesia y Tailandia (UNDP, 1993:14 y 42-3).

En conclusión, es necesario insistir que hay una diferencia sustancial entre reforma administrativa y reforma del Estado. Usando una metáfora médica, puede decirse que la reforma administrativa son cambios importantes y que se hacen en el cuerpo del individuo tal como una operación al corazón. En otras palabras, la reforma administrativa se limita a órganos y sistemas operativos. En cambio, la reforma del Estado no sólo se ocupa de los sistemas operativos, sino que también realiza una operación de neurocirugía donde se cambia drásticamente la personalidad y conducta del individuo.

Enfoque contingencial

En los últimos 10 años, las reformas del Estado impuestas en los países en desarrollo no han tenido los resultados esperados. Ellas han sido reformas estatales dogmáticas, es decir, ideológicamente no han tenido en cuenta las características culturales — particularmente, la cultura política — de las sociedades donde se han tratado de implementar. Naturalmente, sus resultados han sido decepcionantes. Esta situación há dado surgimiento al enfoque contingencial en la disciplina de gobierno comparado. Los resultados socioeconómicos producto de las reformas llevadas a cabo en África por el Fondo Monetario y el Banco Mundial en los años 80 y 90, la así llamada década perdida de Latinoamérica en los años 80 y sobre todo los problemas económico-sociales que están enfrentando la ex-Unión Soviética y algunos de los ex-países comunistas de Europa oriental han dado lugar a una serie de reflexiones. Como resultado de esa meditación, há surgido la teoría de la relatividad en gobierno comparado, o también llamado el *enfoque contingencial* (Duque, 1989).

Este enfoque plantea que ningún modelo de Estado es enteramente bueno o malo. Todo es relativo. El problema o contingencia define su solución. Así como en el área de la educación de niños y jóvenes se realizan pruebas y exámenes de conocimiento y madurez para determinar en qué curso el niño o el joven adulto debe inscribirse, así también la cultura de un país — particularmente su cultura política — debe examinarse cuidadosamente para determinar cual modelo sería más adecuado recomendar — en caso que el país lo requiera — para avanzar en el proceso de alcanzar un mayor grado de civilización y llegar a una sociedad más humana y justa.

Naturalmente que si los exámenes indican que un individuo tiene los conocimientos, madurez y habilidad de un niño de cinco años, ese individuo tendrá que matricularse en el primer año de enseñanza básica. El currículum de este curso es bien definido, se sabe que conocimientos, habilidades y valores se deben impartir a ese nivel. El curso será dirigido por un maestro benévolo pero autoritario, ya que a este nivel un sistema democrático invitaría al caos y la anarquía. Función básica de este curso es continuar el proceso educativo iniciado en el hogar. Por el contrario, si un individuo denota tener los conocimientos, habilidades y valores de un doctorado en filosofía se le tendrá que informar que

el sistema educacional no tiene nada que ofrecerle y que es mejor que continúe su educación por su cuenta. Este individuo no necesita maestros y ha llegado a un nivel tal que puede democráticamente auto-asignarse su propio programa de desarrollo personal.

Del mismo modo, si un grupo social está conformado en su mayoría por individuos en el cual el poder se consigue por las leyes de la selva, es decir, que para llegar a ser líder se necesita mucha fuerza física, inteligencia, picardía y, sobre todo, la capacidad para formar coaliciones con otros matones, naturalmente que a este grupo — si se le quiere civilizar — se le debe recomendar que adopte un sistema dictatorial benévolo, si el grupo de nativos tiene inclinaciones comerciales y sabe trabajar bien en forma individual, se les debe recomendar un sistema de libre empresa corporativista. Por el contrario, si los nativos tienen inclinaciones colectivistas y saben trabajar bien en grupo, se le debe recomendar una dictadura comunista.²

Opuestamente, si el grupo social está conformado por individuos supercivilizados o aquellos que anteponen el interés del grupo por sobre sus propios intereses (individuos como Bertrand Russell, Albert Einstein, madre Teresa de Calcuta, Martin Luther King, Arzobispo Romero, Olof Palmer y Mahatma Gandhi), que además son capaces de convencer a sus semejantes por el ejemplo, el liderazgo y la no violencia, entonces este grupo no necesita de los estatutos coercitivos del Estado. El Estado no es necesario, por lo tanto, puede no existir y ello no produce mayores consecuencias negativas para el grupo en referencia. El grupo es autogobernable y puede darse un sistema democrático perfecto.

De esta, cada sociedad que libremente decide marchar hacia formas políticas más civilizadas debería analizarse cuidadosamente, y luego ese diagnóstico indicará que tipo de sistema político, económico y social es el que más se adapta a sus propias necesidades. Este enfoque está en un estado de desarrollo incipiente, y aún no se tienen instrumentos operacionales para medir con exactitud el nivel de civilización que una sociedad determinada tiene. Tampoco se cuenta con una batería de modelos de Estado que podrían proponerse. Los cuatro modelos incluidos en la sección anterior son muy rudimentarios y se requiere de más investigación para perfeccionar la teoría de la contingencia en gobierno comparado. No obstante, el trabajo ya ha comenzado.

² "El real desafío que los comunistas plantean a los países en proceso de modernización no es el hecho de que sean tan efectivos en el derrocamiento de gobiernos (lo que es fácil), sino el que sean efectivos en hacer gobiernos (lo que constituye una tarea mucho más difícil). Puede ser que no otorguen libertades, pero proporcionan autoridad; establecen gobiernos que pueden gobernar" (Huntington, 1968:8. Para un interesante estudio del sistema político de grupos pre-históricos, así como también de chimpancés, cfr. Wall 1982).

La teoría sistémica en *gestión pública* indica que es función del ejecutivo público mantener un equilibrio entre los insumos y los resultados que se producen. El ejecutivo tiene que ser capaz de interpretar las demandas de los diferentes públicos que son clientes de la organización. Por ejemplo, debe interpretar las demandas de la elite, de los grupos de presión y, en general, de la sociedad toda. Al mismo tiempo, el ejecutivo debe ser capaz de conseguir apoyo en términos de recursos materiales, humanos y financieros para poder producir bienes y servicios que permitan satisfacer las demandas que la organización ha identificado.

Una vez que los ejecutivos públicos consiguen los recursos anteriormente mencionados, deben ser capaces de motivar a su personal para que dichos recursos se procesen en forma altamente productiva en el convertidor, o caja negra. Para ello, el ejecutivo público debe ser un experimentado gerente público, capaz de conseguir la más alta productividad posible con el apoyo *voluntario y solidario* de sus colaboradores y subordinados. En otras palabras, los ejecutivos públicos deben ser gerentes emprendedores y dinámicos que dominen todas las funciones gerenciales básicas desde la planificación estratégica hasta la evaluación (véase el concepto el modelo *Posdcorb*).³

Esta enorme capacidad gerencial y emprendedora le permite a los ejecutivos públicos obtener productos de alta calidad y bajo costo. Estos productos (normas, bienes y servicios) son entregados a los clientes de la organización con alta calidad y productividad. Estos clientes deben quedar altamente satisfechos con los productos de la organización. Los políticos quedan contentos, pues la buena gestión legitima y consolida el sistema político en general y el partido gobernante en particular. El ejecutivo debe ser capaz de satisfacer a los usuarios o clientes de los servicios públicos. También debe ser capaz de dar satisfacción a su propio personal y a otros grupos que participan en el proceso de conversión de los insumos en productos, tales como: otros organismos públicos, sectores laborales, empresariales etc.

En resumen, el ejecutivo público debe ser capaz de conseguir que cada individuo o grupo que se relacione con la organización haga un cálculo de costo/beneficio positivo. Es decir, decida que los beneficios que la organización entrega, en términos de productos, son mayores que los costos que la organización necesita para funcionar (insumos). El ciudadano que paga impuestos considera que la organización es buena y satisface sus necesidades, por lo tanto seguirá apoyándola, mediante el pago de sus impuestos. Los clientes también hacen un cálculo costo/beneficio y siguen pagando las tarifas que la organización requiere. El mismo cál-

³ De acuerdo con Luther Gulick (1937), la sigla Posdcorb responde, en lengua inglesa, a las funciones de: *planning* (planificar), *organizing* (organizar), *staffing* (desarrollo del personal), *directing* (dirigir), *coordinating* (coordinar), *reporting* (informar), y *budgeting* (presupuestar).

culo de costo/beneficio positivo hace el resto de individuos e instituciones que se relacionan con la organización, particularmente sus propios funcionarios.

De este modo, la organización logra tener una buena imagen y los ciudadanos la apoyan. Esto le permite crecer y desarrollarse. Naturalmente para todo esto, los ejecutivos deben ser capaces de ir adaptando la organización al entorno y sus desafíos. Estos ejecutivos son sobre todo expertos en cambio organizacional. Ellos prevén los problemas y los resuelven conjuntamente con todos los miembros de la organización. Es como el ejemplo de la medicina preventiva citado más arriba. Cuando el ejecutivo coordina un excelente grupo de previsores, la organización marcha bien y, por lo tanto, no necesita de reforma administrativa ni mucho menos de reforma del Estado.

En conclusión, el cambio organizacional es un proceso natural y continuo que deben realizar las organizaciones bajo el liderazgo de sus ejecutivos máximos (es decir, la medicina preventiva). La reforma administrativa y la reforma del Estado es la intervención radical y quirúrgica que debe hacerse porque el esfuerzo preventivo fracasa, situación que ocurre porque la administración no contó con ejecutivos públicos capaces.

2. Enfoques de la reforma administrativa

Existe una gran variedad de enfoques para guiar los procesos de reforma administrativa. Referirse a todos ellos sería una tarea imposible. Por lo tanto, solo se describirán brevemente siete enfoques de reformas a saber:

- a) planificación administrativa;
- b) el enfoque horizontal;
- c) simplificación de trámites.
- d) capacitación de ejecutivos;
- e) ajuste estructural;
- f) planificación de mejoramiento del rendimiento (PMR);
- g) reforma del ciudadano.

Nuevos enfoques

No obstante lo anterior, aquí le daremos un tratamiento marginal a tres nuevos enfoques — la reinención del gobierno, la gestión de la calidad total y la reinge-

nería. A riesgo de ser polémico, hay dos razones para ello. En primer término, estos enfoques son, a juicio del autor, poco relevantes para los países en desarrollo. En segundo lugar, ellos presentan recetas viejas en nuevos envases.

Para justificar estos juicios, citemos el ejemplo del enfoque de la *gestión de la calidad total*, perspectiva que nació durante la Segunda Guerra Mundial en el Departamento de Defensa de los EUA, pero que luego fue abandonado. Por su parte, la *reinvención del gobierno* tiene antecedentes muy parecidos a una teoría que se desarrolló antes de la Segunda Guerra Mundial, relacionada con el manejo de empresas públicas.⁴ Finalmente, la *reingeniería* es una actividad que se inició durante la administración de Margaret Thatcher en el Reino Unido. Además, la reingeniería tiene mucha similitud con el enfoque denominado *ajuste estructural*, implantado desde los años 80 por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en varios países en desarrollo. Pese a que ya hemos hecho mención al significado de los tres nuevos enfoques, en seguida haremos un brevísimo comentario sobre cada uno de ellos.

La reinvención del gobierno

Consiste en hacer una muy clara división del trabajo. La administración central (federal, en el caso de los EUA) elabora políticas, hace seguimientos y evalúa el trabajo de otras instituciones. Es decir, el centro sólo dirige el timón. La periferia, es decir el sector privado, las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y las agencias públicas localizadas en el terreno, implementan; es decir, reman. A cada institución pública le corresponde hacer e implementar su propio programa de mejoramiento de los servicios y el aumento de calidad y productividad. Para ello se asume que el sector público está lleno de capacidad gerencial y emprendedora que sólo necesita ser despertado de su largo sueño burocrático.

Una vez que esta capacidad emprendedora se despierte, el sector público se vuelve eficiente y competitivo tal como el sector privado. Los empresarios públicos

⁴ Dentro de la disciplina de las empresas públicas, esta teoría se denomina *teoría clásica*. Esta teoría argumenta que las organizaciones públicas, particularmente las empresas públicas, son eficientes cuando ellas tienen una autonomía gerencial máxima, es decir, son libres sobre todo del control del gobierno central. Este enfoque fue una reacción al sistema de despojo (*spoil system*) y corrupción que afectaba al sector público en esos años. Los autores de esta teoría argumentan que la empresa pública debe ser administrada como un negocio privado. En otras palabras, los administradores deben ser empresarios de alto nivel que deben conducirse como los dueños de las empresas privadas. Ellos deben luchar por conseguir ahorros donde se puede y estar libres de buscar lucro donde el se encuentre. Ellos deben hacer todo esto utilizando las más modernas técnicas gerenciales. Para ello, el gobierno central debe tener un rol limitado, es decir, fijar objetivos generales y realizar controles por resultados. En resumen, para la teoría clásica, la autonomía gerencial y la capacidad empresarial son las llaves para la productividad de las empresas públicas. Entre los autores de este enfoque, se encuentran Willoughby, Pigou, Von Dorn, Morrison, Marshall, Dimock, Key y Pritchett (Arora, 1969).

son capaces de motivar y mejorar la productividad de los funcionarios. El control de este proceso de mejoramiento global se entrega a una poderosa agencia conectada directamente al más alto nivel del gobierno. En el caso de los EUA, al vicepresidente Gore (Osborne & Gaebler, 1992; Gore, 1993; *The Economist*, 1994a).

La gestión de la calidad total

La gestión de la calidad total (TQM) fue desarrollada en los EUA por Edward Deming, que trabajaba en la Oficina del Censo y en el Departamento de Agricultura. Otro inventor del TQM fue Joseph M. Juran. Por diversos motivos, estos dos reformadores, después de lograr éxitos espectaculares en el Departamento de Defensa durante la Segunda Guerra Mundial, pasaron a implementar sus ideas en Japón, una vez concluida esa conflagración. Posteriormente, el TQM fue redescubierto por los estadounidenses en la década de 80.

El TQM parte de la idea básica que siempre las cosas se pueden hacer mejor y que cada individuo dentro de la organización debe ser su propio inspector de calidad. Para ordenar un poco este gigantesco esfuerzo de mejoramiento constante, se forman grupos de trabajo — círculos de calidad —, los que en forma democrática enfrentan y resuelven problemas utilizando el método científico y las estadísticas. Desde luego, para que esta metodología tenga éxito requiere que la cultura de la organización esté inspirada en valores tales como la búsqueda de la excelencia, el logro y el deseo de tener éxito y el *amor fanático* por el trabajo. Pero más importante que todo esto es que la organización sea considerada como una gran familia extendida en la que sus miembros cariñosamente colaboran entre sí para alcanzar el éxito colectivo. En otras palabras, el TQM necesita una ética confucianista o algo muy similar a ésta. La familia extendida protege a sus miembros, en la que no hijo es despedido o mal pagado, pero, a cambio de esto, demanda cariño, devoción y respeto por los padres y parientes mayores. Las demandas del grupo para alcanzar la excelencia son tan fuertes que en algunos casos extremos se llega al suicidio de aquellos que no pueden alcanzar tan elevados estándares.⁵

⁵ El Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas llevado a cabo en Dubai, Emiratos Árabes Unidos, en julio de 1995, dedicó una de sus comisiones de trabajo a discutir y analizar las diversas formas de aplicar el concepto de TQM al sector público. Por otra parte, el Cienes con la colaboración de los Programas de Magister en Dirección y Administración de Empresas (Made) y de Gerencia Pública (MGP) de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago, realizó, en noviembre de 1995, un seminario de una semana de duración dedicado a discutir las aplicaciones del TQM en el sector público. (Para profundizar en el tema calidad total, cfr. Carr & Littman, 1993, y Ouchi, 1982).

La reingeniería

La reingeniería consiste en la reducción programada de cargos y niveles jerárquicos dentro de la organización. Particularmente vulnerables son los mandos ejecutivos medios y los departamentos asesores y de apoyo. Como ya se ha señalado anteriormente, este enfoque es similar al ajuste estructural y, por tanto, utiliza su misma metodología (Hammer & Champet, 1993; Bjur y Caravantes, 1994; *The Economist*, 1995, y *El Mercurio*, 1995a, para profundizar en el tema).

Planificación administrativa

Principios generales

Quienes proponen este enfoque argumentan que la reforma administrativa — o el cambio positivo en el aparato del Estado para hacerlo más eficiente, efectivo y productivo — es un proceso de alta complejidad que requiere gran preparación y planificación. Se argumenta que así como el rápido desarrollo económico depende en parte de sofisticados mecanismos de planificación y de implementación, así también para alcanzar el desarrollo y mejoramiento administrativo en el sector público se hace necesaria una adecuada planificación e implementación.

En otras palabras, la planificación administrativa es un ingrediente necesario e indispensable en cualquier proceso de reforma administrativa. Se insiste que la planificación socioeconómica, por un lado, y la planificación administrativa, por otro, deben estar muy interrelacionados, deben ser consistentes entre sí y mutuamente congruentes. De hecho, el plan administrativo ha que ser una parte integral del plan socioeconómico. Este plan, después de señalar las políticas, objetivos y estrategias socioeconómicas, necesita también mencionar aquellas instituciones prioritarias que deben ser mejoradas a fin de asegurar una implementación exitosa del plan. Dicho de otro modo, el plan económico tiene que especificar cuidadosamente aquellos sectores e instituciones que se deben transformar en agentes efectivos de cambio. Estas instituciones prioritarias responsables por la promoción del avance socioeconómico y del progreso humano son usualmente llamadas el *sector de la administración para el desarrollo*. Es precisamente en estas instituciones claves en las cuales el proceso de reforma administrativa debería concentrar la mayoría de sus esfuerzos y recursos.

Siguiendo muy de cerca las políticas, objetivos y estrategias en el área económica y social, en plan administrativo debería proponer una redefinición del rol del Estado y hacer este rol congruente con las estrategias socioeconómicas incluidas en el plan de desarrollo. En este sentido, si el plan socioeconómico pretende alcanzar un determinado nivel de desarrollo — digamos, un crecimen-

to del 6 o 7% del producto interno bruto por año — basado en la conducta y productividad del sector privado, el aparato estatal debería reducir drásticamente su intervención en la economía, particularmente su participación en actividades productivas. Por lo tanto, debería en cambio concentrarse en mejorar su quehacer en las áreas de formulación de políticas y actividades regulatorias. En otras palabras, el rol del Estado es lo que se llama un rol subsidiario. Esta fue la estrategia seguida por el Reino Unido después de 1979. Por el contrario, si el plan macroeconómico pretende implementar un proceso de desarrollo mixto, basado en el uso tanto del sector privado como del sector público, es decir, una estrategia de intervencionismo estatal, utilizando corporaciones públicas, empresas públicas, empresas mixtas y departamentos ministeriales, entonces el plan administrativo debiera contemplar objetivos y actividades diseñados para aumentar y mejorar drásticamente la productividad del sector público. Esta fue la estrategia utilizada por Japón y los Tigres Asiáticos (Corea, Singapur, Taiwan y Hong Kong) entre 1950 y 1990.

Una vez que el rol del Estado está claramente definido, y este papel es congruente con las políticas socioeconómicas adoptadas, entonces es tiempo de analizar la situación administrativa. Este análisis usualmente se lleva a cabo a través del diseño e implementación de un diagnóstico del sector público, a niveles tanto macro como micro. Aquellas instituciones que no son congruentes con el nuevo rol del Estado — o no son consistentes con las políticas, objetivos y estrategias socioeconómicas — se incluyen en una lista de instituciones que eventualmente deberán reducirse o eliminarse. Aquellas estructuras que sobreviven este escrutinio se incluyen en una lista de instituciones que serán sometidas a medidas de mejoramiento administrativo. Adicionalmente, este plan administrativo deberá también incluir bosquejos de programas de mejoramiento administrativo que se recomienden para su implementación. Además si llegaran a existir servicios básicos que el plan socioeconómico requiere, pero no hay instituciones estatales para entregar estos servicios, el plan administrativo debe incluir una lista de aquellas que han que ser creadas o fortalecidas.

Las funciones relacionadas con la preparación y supervisión de la implementación de un plan administrativo en algunos casos están concentradas en unidades llamadas comisiones de reforma administrativa, grupos de desarrollo administrativo, comités de planificación administrativa, comisiones de modernización de la gestión pública etc. En general, estas unidades son creadas por períodos determinados de tiempo y usualmente ellas se ubican a los más altos niveles del gobierno, v.gr. directamente bajo la autoridad del jefe de gobierno (primer ministro o presidente de la República, según sea el caso). En otras situaciones estas funciones son asignadas a instituciones ya existentes, tales como ministerios de servicio público, de Planificación o de Finanzas. En algunos casos excepcionales, un ministerio de la reforma administrativa ha sido especialmente creado para dirigir esta importantísima actividad.

Por lo general, las reformas administrativas de este tipo proponen grandes cambios al nivel macro del aparato estatal. Cambios tales como la creación o eliminación de departamentos ministeriales, la fusión de varios ministerios en uno solo, la eliminación de instituciones obsoletas o redundantes, la implementación de un proceso de descentralización administrativa, el fortalecimiento de gobiernos locales y la creación o eliminación de empresas públicas.

Cauces metodológicos

La metodología utilizada por este enfoque es muy similar a la que se utiliza en la preparación de planes socioeconómicos e incluye las fases de diagnóstico, plan global, programas específicos, ajustes legales y de estrategias de implementación.

Brevemente descritas, éstas consisten en lo que se sigue:

- Diagnóstico

Este ejercicio involucra un profundo análisis del sector público, particularmente aquellos que son prioritarios para promover actividades socioeconómicas. El objetivo principal de esta investigación es definir y describir los problemas que afectan al buen funcionamiento de las mismas. Este análisis es conducido por un grupo relativamente grande de expertos — en la mayoría de los casos expertos internacionales —, apoyados por sus correspondientes grupos de contraparte.

Usualmente estos expertos, cuando preparan el diagnóstico, se guían por los principios, teorías y metodologías que normalmente se asocian con el enfoque de la *administración científica* y *el enfoque de las relaciones humanas*. En otras palabras, el diagnóstico se concentra en el análisis de estructuras y, gr. organigramas y manuales de organización y funciones, análisis de procesos administrativos, cronogramas, flujogramas, perts, y operaciones. Este ejercicio analítico también incluye una gran cantidad de estudios de movimientos y tiempos.

La metodología se concentra también en la gestión de los recursos humanos, particularmente si existen o no descripciones de cargos, manuales de reclutamiento y selección, procedimientos para calificar al personal, sistemas salariales y de incentivos, mecanismos de capacitación, manuales disciplinarios etc. En general se hacen toda clase de estudios diseñados para detectar la moral de trabajo de los funcionarios.

En conclusión, puede decirse que este enfoque de reforma administrativa usa herramientas de análisis administrativo bastante tradicionales. La literatura de reforma administrativa por lo general llama a esta metodología el enfoque formalista. Este diagnóstico concluye con un documento en el que se detallan con bastante especificidad todas las patologías encontradas en la estructura y en el funcionamiento del aparato estatal.

- Plan global

Después que el diagnóstico se ha completado, el plan administrativo incluye un capítulo llamado *plan global*. Este comprende una reafirmación de los objetivos más importantes del Estado en el área socioeconómica. También añade una presentación de las políticas socioeconómicas que el Estado pretende implementar durante el período de la planificación. Una sección que trate y especifique claramente el rol del Estado en la implementación de estas políticas también recibe una especial atención. El capítulo continúa con una indicación de los principales objetivos de la reforma administrativa. El plan señala qué instituciones deben ser creadas, cuáles han de eliminarse inmediatamente o a largo plazo, cuáles deben no tocarse y finalmente cuáles han de recibir sustancial apoyo para mejorar su rendimiento.

Este capítulo continúa con una sección en la que se discuten los recursos disponibles para realizar la reforma administrativa, particularmente apoyo político, recursos humanos, materiales y financieros. Este capítulo también hace una presentación de las estrategias de reforma administrativa que fueron consideradas pero rechazadas ya que se prefirió la estrategia incluida en el programa. Las razones de porqué las otras estrategias fueron rechazadas y porqué se seleccionó la estrategia finalmente adoptada, deben justificarse ampliamente en esta sección. Finalmente, el plan concluye con una presentación completa de la estrategia que se ha seleccionado para alcanzar los objetivos de la reforma.

- Programas específicos

Un tercer capítulo del plan de reformas administrativas incluye programas de mejoramiento administrativo para instituciones prioritarias del Estado.

Estos programas institucionales por lo general incorporan una gran cantidad de detalles sobre los cambios que deben hacerse, porqué deben hacerse, cuando han de realizarse, quiénes deben hacerse responsables de que los cambios se realicen, qué resultados concretos se esperan y qué indicadores de desempeño se esperan con los cambios que se pretendem introducir. Finalmente, se detallan presupuestos relativamente completos que financiarán los programas de reforma. Por lo general este capítulo es el más largo del documento que contiene el plan de reforma administrativa, ya que incluye programas específicos de mejoramiento para una gran cantidad de instituciones públicas.

- Ajustes legales

El cuarto capítulo del plan señala las propuestas de cambio en instrumentos legales que deben hacerse de modo de regularizar y legitimar los cambios propuestos.

Esta sección puede incluir anteproyectos de nuevas leyes generales, leyes orgánicas, estatutos y otros instrumentos legales que son necesarios discutir y apro-

bar para normalizar e institucionalizar la reforma administrativa. El nuevo marco legal para el nuevo rol del Estado debe ser explicitado con el suficiente detalle en esta sección.

En algunos casos, las estrategias políticas que el gobierno debe tener a fin de conseguir la aprobación de estos cambios legales también son incluidas en esta sección.

- Estrategias de implementación

En este capítulo se hace una indicación clara de las actividades principales que la unidad de reforma administrativa debe desarrollar con el fin de que el plan de reforma se ejecute de acuerdo a lo programado.

En este caso se incluyen programas y cronogramas completos para cada una de las unidades que conforman la organización encargada de supervisar el proceso de reforma administrativa. Estrategias y programas políticos para conseguir apoyo de todas las entidades y personas que tienen que ver con el proceso de reforma administrativa son claramente explicitados. De particular importancia son las estrategias destinadas a conseguir apoyos legislativo, empresarial, de los sindicatos públicos y, particularmente, de los usuarios y del público en general.

- Responsabilidades del proceso

Una vez que el plan ha sido presentado, discutido y aprobado por todas las autoridades que tienen que ver con este asunto, se inicia el proceso de reforma administrativa. Normalmente la ejecución del plan es de responsabilidad de las instituciones estatales. Cada jefe institucional debe dar cuenta de los progresos alcanzados con la implementación del plan.

No obstante lo anterior, la agencia encargada de la supervisión del proceso tiene que facilitar la reforma, apoyar las instituciones cuando ello sea necesario, supervisar los progresos obtenidos y hacer evaluaciones parciales y finales de todo este esfuerzo. Esta unidad de reforma requiere suficiente poder político para asegurarse de que las medidas de mejoramiento que cada institución debe hacer son debidamente implementadas. La unidad de reforma administrativa también tiene la autoridad para, si ello es indispensable, introducir cambios al plan de reforma originalmente adoptado. Desde luego, estos cambios deben ser en última instancia aprobados por el gobierno.

Finalmente, es necesario señalar que la unidad encargada de supervisar la reforma tiene que estar conformada por un equipo interdisciplinario. En otras palabras, no sólo requiere expertos en gestión pública sino que también una gran cantidad de profesionales en áreas tales como la economía, sociología, antropología, derecho, informática y psicología. Además, necesita de funcionarios administrativos y auxiliares. Esta unidad debe estar ubicada dentro del organigrama del Ejecutivo, muy cerca del jefe del gobierno.

Evaluación

Al igual que todo proyecto humano, el *enfoque de la planificación administrativa* tiene aspectos positivos y negativos.

En el balance, puede indicarse lo siguiente:

- Ventajas

La alta cantidad de expertos, tanto nacionales como extranjeros, permite la preparación de planes sofisticados, con la calidad que incluye los últimos avances de la ciencia administrativa.

La perspectiva global de este enfoque permite analizar con cierta profundidad la mayoría de los problemas que afectan el funcionamiento estatal. Las actividades de mejoramiento administrativo están diseñadas en una forma racional y lógica y, por lo tanto, hay congruencia entre la definición de los problemas y las soluciones que se proponen. La improvisación se reduce drásticamente, puesto que la estrategia de la reforma y sus correspondientes programas institucionales han sido bien analizados y documentados.

Las actividades de seguimiento, coordinación, control y evaluación se facilitan, pues el plan tiene objetivos claros, indicadores de rendimiento cuantificables, actividades y fases bien diseñadas, cronogramas claros y transparentes, precisa identificación de los individuos responsables por la implementación de actividades y presupuestos bien formulados. Finalmente, la presencia a largo plazo de expertos internacionales facilita la transmisión de tecnología administrativa a los expertos locales.

- Desventajas

La preparación del diagnóstico del sector público y la formulación del plan de reforma administrativa normalmente toman un largo período de tiempo. Por lo general, dos a tres años. Por otro lado, la implementación del programa toma un tiempo mucho mayor, por lo tanto este enfoque metodológico no es práctico cuando el tiempo disponible es relativamente corto.

Dado lo anterior, hay muchos casos en que la dirigencia política pierde interés en el proceso de reforma, ya que toma un tiempo muy largo obtener resultados concretos. Cuando la reforma se alarga, el apoyo político tiende a decrecer. No es raro que, en la ocasión en que cambia la elite política, las nuevas autoridades desenfatan o eliminan el proceso de reforma.

La tendencia elitista que este enfoque por lo general adopta y la limitada participación política y burocrática reducen drásticamente las posibilidades de éxito de la reforma. La tendencia de los expertos de escribir sólo para *iniciados* y no para el público en general limita la capacidad del grupo reformador para obtener apoyo ciudadano necesario para llevar adelante el proceso de cambios. Este tipo de metodología es extremadamente costoso y pocos países en desarrollo pueden cubrir los gastos que demanda.

Finalmente, la planificación administrativa exige expertos altamente calificados, los que escasean en los países en desarrollo. Consecuentemente, este tipo de enfoque termina siendo coordinado por expertos extranjeros. Cuando la contraparte no está suficientemente calificada, la transmisión de tecnología es muy limitada o simplemente no se produce; y desde que los expertos se van del país, los esfuerzos de reforma se reducen o se paralizan totalmente.

El enfoque horizontal

Objetivo fundamental

Las organizaciones públicas poseen líneas verticales y horizontales dentro de sus organigramas. Las líneas verticales son aquellas que conectan las unidades de la organización en forma jerárquica. Las líneas horizontales son las que unen unidades asesoras al nivel macro. Estas líneas horizontales o funcionales son igualmente importantes en el funcionamiento de las instituciones públicas.

Es así como unidades asesoras de nivel macro, tales como los ministerios de planificación, oficinas de presupuesto, departamentos de recursos humanos, contabilidad, compras, auditoría, estadística e informática, proporcionan asesoramiento técnico a los ejecutivos de línea de otras unidades dentro del sector público. Este asesoramiento lo hace la unidad de asesores centrales, a través de una red de unidades sectoriales que apoyan a los funcionarios públicos ubicados en la línea ejecutiva. De este modo los supervisores de línea pueden disponer del conocimiento y prácticas especializadas en asuntos complejos como son la administración financiera o la administración de los recursos humanos.

Por ejemplo, el Ministério de Finanzas formula las políticas y procedimientos generales relativos a la gestión fiscal y estas políticas son habitualmente implementadas por oficiales fiscales, que tienen una dependencia jerárquica de los ejecutivos de línea funcionales: agricultura, minería, obras públicas etc. Este oficial fiscal también tiene una relación horizontal — dependencia funcional — del mismo ministerio. En otras palabras, es posible decir que los oficiales fiscales que trabajan en los ministerios de línea son como unidades de campo del sistema fiscal.

Lo mismo sucede con respecto a la gestión de los recursos humanos. La cabeza del sistema de recursos humanos está conformada por una unidad central llamada Ministerio o Dirección de la Función Pública, Servicio Civil o Personal.⁶ Esta unidad prepara y entrega orientaciones a las unidades sectoriales — oficiales

⁶ En aquellos países de tradición o cultura francófona se denomina Ministerio o Dirección de la Función Pública (*Fonction Publique*). En los países de cultura o tradición anglófona, se denomina Ministerio o Dirección del Servicio Civil (*Civil Service*). En América Latina se usan indistintamente las dos denominaciones: Función Pública o Servicio Civil y en algunos casos se conoce como Dirección de Personal.

de personal — que forman parte de los ministerios de línea. Estos oficiales de personal, tienen como misión, proporcionar asesoría a los ministerios de línea en asuntos de administración de personal. Como ya se ha indicado antes, el mismo tipo de relaciones horizontales o de asesoría se da en áreas tales como legislación, auditoría, tráfico, estadística, compras e informática.

El *enfoque de reforma administrativa horizontal* dirige sus esfuerzos al mejoramiento administrativo de los sistemas horizontales, asesores o auxiliares de la burocracia. Por lo tanto, una de las diferencias fundamentales entre el *enfoque de la planificación administrativa* y el éste radica en el hecho de que mientras la planificación administrativa utiliza un enfoque global y completo que cubre toda la pirámide organizacional — tanto la línea ejecutiva como la línea asesora — el enfoque horizontal se limita a los sistemas horizontales o asesores. La base teórica de estos dos enfoques es muy similar. Es decir, ambos utilizan los principios, conceptos y metodologías derivadas de la administración científica.

La idea básica del enfoque horizontal es realizar un diagnóstico profundo de algunos sistemas horizontales y luego preparar recomendaciones basadas en los avances tecnológicos realizados en estas áreas por los países industrializados. En otro términos, es un proceso de transferencia tecnológica en áreas tales como administración financiera, administración de personal, informática etc. En la mayoría de los casos, estas reformas son coordinadas por expertos extranjeros altamente calificados, los cuales trabajan con un limitado número de consultores nacionales que actúan como contraparte. Por cierto se asume que la contraparte nacional recibirá un entrenamiento adecuado en estas nuevas metodologías. En la mayoría de los casos, este enfoque requiere consultores extranjeros de corto plazo (un máximo de seis meses).

En conclusión, el punto básico del enfoque horizontal es introducir nuevas tecnologías en los sistemas horizontales o asesores que existen dentro del sector público. Se espera que estas intervenciones sean relativamente cortas. También se asume que las nuevas tecnologías adquiridas se difundan a lo largo y ancho de toda la administración. Asimismo, se espera que estos nuevos conocimiento, experiencia y valores impregnen a las jefaturas superiores y de este modo toda la administración se beneficie con estas innovaciones. En otras palabras, este enfoque presupone que las unidades de *staff* (horizontales o asesoras) eventualmente educarán a sus jefes en sistemas racionales de gerencia pública.

El consultor extranjero y su contraparte nacional realizan una investigación tradicional, incluyendo entrevistas, cuestionarios, observación y otras técnicas de investigación. El consultor prepara un informe que resume el conocimiento adquirido. Esto incluye un diagnóstico de la situación actual así como la presentación de medidas de mejoramiento. Este informe preliminar es discutido con las autoridades locales. Si estas recomendaciones preliminares son aceptadas, el consultor prepara un documento final que incluye un programa completo de mejoramiento basado en los últimos avances de la disciplina, adaptadas lo mejor posible a las condiciones locales. En forma periódica, el consultor vuelve al país

para realizar actividades de seguimiento y control de la implantación de las reformas propuestas.

Ventajas y desventajas

- Condiciones de productividad

Este enfoque es muy productivo cuando las siguientes condiciones están presentes:

- a) el consultor es un experto en su tema;
- b) el consultor es apoyado por una contraparte calificada y entusiasta;
- c) los ejecutivos de línea tienen conocimiento de la ciencia administrativa, por lo tanto son capaces de utilizar apropiadamente las recomendaciones sugeridas por el consultor;
- d) existe un cierto grado de congruencia entre la cultura administrativa del país receptor y la cultura administrativa del país creador de las nuevas prácticas y metodologías.

Este enfoque es de un costo relativamente bajo, si se utilizan apropiadamente los recursos existentes y si el consultor propone tecnologías apropiadas para la solución de los problemas detectados. Finalmente, estas reformas pueden completarse en períodos relativamente cortos, un año o menos.

- Causas no productivas

El enfoque de reforma administrativo horizontal no da los resultados esperados cuando:

- a) no existe una contraparte entusiasta y adecuadamente entrenada;
- b) los ejecutivos de línea no tienen ni capacidad ni valores gerenciales apropiados;
- c) el país carece de los suficientes recursos para implementar las nuevas metodologías y tecnologías;
- d) la cultura administrativa del país receptor es disfuncional con la cultura del país que desarrolló la nueva tecnología. Se pueden dar dos ejemplos de esta disfuncionalidad. Por un lado, no sería aconsejable proponer un sistema nacional de

planificación, programación y presupuestación en un país que tiene una concepción del tiempo totalmente diferente a la de un país industrializado. Tampoco sería aconsejable proponer un sistema de mérito en un país que lucha desesperadamente por lograr el fortalecimiento del partido en el poder — institucionalización política — y para ello requiere seleccionar personal público leal al partido que está en el gobierno, si es que desea alcanzar niveles mínimos de estabilidad política;

e) el esfuerzo reformador no considera variables ecológicas, y el sector público y sus subsistemas son analizados con un enfoque estrecho.

En la situación que estas condiciones negativas se producen, la transferencia tecnológica no tiene éxito. El país desarrolla un serio problema de dependencia. A fin de conseguir que las mejoras funcionen, los consultores internacionales son llamados una y otra vez para resolver los problemas de implementación pendientes.

Simplificación de procedimientos y trámites administrativos

Propósitos

El propósito de este enfoque es acelerar, facilitar y mejorar algunos procedimientos administrativos claves. Esto se hace mediante la reducción de etapas innecesarias y la eliminación de patologías burocráticas, de la irracionalidad administrativa y de la excesiva burocratización de actividades. Se espera que con estas intervenciones los procedimientos sean acortados — sin afectar los aspectos sustantivos — tanto en etapas como en tiempo utilizado en ellos. Se trata de agilizar sin perder su contenido sustantivo y salvaguardando el interés público.

Los procesos administrativos son simplificados con el fin de dar un mejor servicio al cliente. El servicio al cliente es la finalidad de la acción del aparato administrativo del Estado y, por lo tanto, la administración debe adoptar sus procedimientos para satisfacer en primer término los intereses del público y sólo en segundo lugar los requerimientos legales y reglamentarios. De este modo se evitan las colas largas y las airadas manifestaciones de descontento público.

Otro efecto importante de este enfoque es el mejoramiento sustancial de procedimientos que tienen que ver con la promoción de actividades económicas tales como trámites para conseguir licencias para abrir nuevos negocios o empresas, permisos de construcción, permisos de trabajo, importación de capitales, licencias de importación, licencias de exportación, pagos tributarios, procedimientos aduaneros y tantas otras actividades que afectan al desarrollo económico de un país.

El gobierno y el grupo de reformadores pueden ganar rápidamente la confianza y apoyo del público mediante la implementación de reformas de efecto inmediato, en especial cuando las administraciones anteriores han sido acusadas por su falta de preocupación por agilizar procedimientos claves que tienen que ver con la administración de justicia, la entrega de certificados o documentos de identificación, tales como cédulas de identidad, pasaportes etc. Por medio de la introducción de algunos cambios relativamente simples, tanto el público en general como los grupos de interés pueden gradualmente desarrollar una mayor satisfacción y confianza en los servicios gubernamentales.

Es justamente por esta razón que este enfoque se utiliza en paralelo con el enfoque de la planificación administrativa. Los primeros pasos de la *reforma global* recomendados por este enfoque son precisamente realizados con la simplificación de trámites. Es decir, los primeros meses de la reforma global se ocupan en acciones rápidas y exitosas para mejorar algunos trámites que son prioritarios para el público y para la elite política. Estos éxitos iniciales le permiten al grupo reformador ganar impulso y sobre todo apoyo político. De esta manera, el grupo está mejor preparado para enfrentar los desafíos más difíciles que siempre se encuentran en el proceso reformador.

Metodología

En base a investigaciones realizadas por funcionarios públicos, normalmente ubicados en grupos reformadores, se prepara una lista preliminar con trámites o procedimientos que deben ser simplificados. La investigación para preparar esta lista se hace mediante el análisis de contenido de diarios, revistas y discursos hechos por autoridades gubernamentales, parlamentarios, líderes de la oposición, líderes de los principales grupos de interés y partidos políticos. También se hace un análisis de contenido de documentos preparados por académicos en universidades e institutos de investigación.

La información producto del análisis de contenido de los documentos anteriormente mencionados se complementa con proyectos de investigación que incluyen entrevistas y cuestionarios a informantes claves, tanto dentro de la burocracia como fuera de ella, particularmente usuarios. La información también se puede completar con cuestionarios a una muestra representativa del público, a fin de detectar la opinión pública sobre ciertos procesos administrativos importantes. La investigación se completa con la observación *in situ* de aquellos trámites prioritarios que otras fuentes han indicado como engorrosos o burocratizados. La lista preparada por el grupo reformador es sometida para conocimiento y discusión por las más altas autoridades del gobierno.

Cuando la lista ha sido autorizada por el nivel político, los profesionales del grupo reformador preparan un plan de acción en el cual se incluyen los trámites prioritarios que se deben simplificar en un determinado período de tiempo. Tan pronto como este plan es aprobado por las autoridades, *una fuerza de tarea* com-

puesta por expertos en organización y sistemas se establece con el fin de implementar el plan. Si el gobierno no tiene suficiente personal entrenado en las metodologías de simplificación de trámites, firmas consultoras locales son llamadas para realizar este trabajo. El grupo reformador prepara términos de referencia y selecciona las firmas consultoras. Simultáneamente el grupo reformador organiza equipos de contraparte para cada uno de los trámites que serán simplificados. La contraparte debe estar formada por funcionarios que trabajen en las instituciones y sean responsables por la ejecución de los procedimientos en vigencia. Esto es importante, pues si el proceso simplificador es realizado por profesionales trabajando en su *torre de marfil*, las expectativas de éxito son bastante dudosas.

Los conceptos, principios y metodologías empleados por las técnicas de organización y sistemas son intensamente utilizados por este enfoque. Técnicas tales como análisis de cargas de trabajo, cadenas de producción, cargas de redes, Pert, y estudios de movimientos y tiempos son las más usadas. También se utilizan técnicas para mejorar el lugar de trabajo, como análisis ambiental, distribución de espacio, ubicación de muebles y equipo de oficina, sistema de iluminación, aire acondicionado y sonido. Estos son también componentes importantes de este enfoque. Por cierto que la computarización de los procedimientos administrativos es también parte de esta metodología, lo que la hace acercarse al enfoque de análisis de sistemas.

La simplificación de trámites siempre incluye la elaboración de manuales de organización, funciones y procedimientos. Estos documentos detallan como estos procedimientos deben ser implementados. La capacitación intensiva del personal que trabajará en el nuevo trámite es un elemento importante de este enfoque. Los especialistas en organización y sistemas no sólo coordinan el proceso de análisis de los trámites sino que también participan en la implementación de las propuestas. Normalmente también hacen seguimiento y evalúan los resultados alcanzados.

Las bases teóricas de este enfoque, así como el de los otros dos enfoques anteriormente discutidos, están firmemente ancladas en el enfoque de *administración científica*, particularmente en los trabajos de Taylor, Fayol, Graicunas, Urwick y Gulick, entre otros.

Examen

- Ventajas

Esta es una metodología útil cuando los macroproblemas que afectan el funcionamiento del aparato estatal han sido identificados y se quiere hacer algo productivo sobre ellos. Es una condición básica que los especialistas en organización y sistemas tengan contrapartes capacitadas. Si ello no ocurre, los consultores deben capacitarlas antes de iniciar el proceso simplificador. Los trámites que se pretende simplificar deben ser seleccionados con criterios de prioridad claros. Por ejemplo, aquellos que son efectivamente importantes para el público. Cuando el

plan de simplificación es realista, este tipo de reformas se puede completar en períodos de trabajo relativamente breves.

La mayoría de los países poseen expertos en organización y sistemas; por ello, no es necesario recurrir al concurso de expertos extranjeros. Ello reduce sustancialmente los costos y permite que este enfoque esté al alcance de la mayor parte de los países, incluyendo aquellos que tienen menos recursos.

- Desventajas

Si la metodología se usa en forma aislada, es decir, si no es parte de un programa más amplio de mejoramiento institucional, el esfuerzo podría resultar en reformas superficiales y cosméticas, sólo útiles para alcanzar resultados inmediatos en el campo de las relaciones públicas. En algunos países, se ha dado el caso que se haya mejorado procedimientos que no son importantes y el esfuerzo realizado hay tenido resultados negativos. Sin una contraparte convenientemente capacitada, este enfoque puede crear dependencia tecnológica. Si el proceso se hace sin la participación del personal que trabaja en el procedimiento en referencia, se corre el riesgo que las mejoras propuestas no se implementen.

La capacitación de ejecutivos

Conceptos básicos

El propósito central de este enfoque es aumentar la productividad del sector público, mediante la creación de una masa crítica de gerentes altamente calificados. Se argumenta que los conocimientos, capacidades y valores que administradores altamente calificados tienen gradualmente bajarán *trickle down*⁷ a los niveles inferiores del organigrama. De este modo, a través de pasos incrementales, el servicio público, como un todo, aumenta su eficiencia y rendimiento.

Este enfoque asume que las necesidades de capacitación de un grupo heterógeno de gerentes públicos, provenientes de instituciones o países diferentes, son generalmente uniformes. Se parte del supuesto que todos los participantes necesitan el mismo tipo de conocimientos, capacidades y valores. También se asume que el proceso de capacitación será suficientemente amplio y completo, no sólo para aumentar la capacidad gerencial sino también para introducir cambios en el comportamiento de los capacitados. Los partidarios de este enfoque sostienen que las nuevas capacidades adquiridas por los capacitados serán transmitidas a sus subordinados, de acuerdo con el enfoque del *trickle down*. En otras palabras, cada

⁷ La expresión *trickle down* muy utilizada en los EUA, es equivalente a lo que en Chile se conoce como *chorreo*.

funcionario capacitado debe actuar como un agente de cambio dentro de su respectiva institución.

También se espera que las organizaciones sean receptivas y favorables a los cambios. Por lo tanto, se asume que la mayoría de las organizaciones adoptarán con relativa facilidad las recomendaciones hechas por los gerentes públicos recientemente capacitados. Se espera que los gerentes capacitados cambiarán gradualmente las organizaciones que dirigen, aumentando su productividad. En conclusión, este enfoque recomienda que el cambio organizacional sea introducido de manera gradual por gerentes públicos que han pasado por un proceso intensivo de capacitación, ya sea en institutos especiales en sus propios países o en universidades de alto nivel en los países industrializados.

Experiencias

Por supuesto que hay maneras muy diversas de capacitar altos ejecutivos públicos. En algunos casos, capacitadores de alto nivel son recrutados por organizaciones internacionales para que diseñen e implementen programas de desarrollo gerencial en países emergentes. Por lo general, estos educadores trabajan dentro de los parámetros que orientan proyectos globales de desarrollo gerencial.

La ONU ha gastado billones de dólares en las últimas cinco décadas en programas de capacitación gerencial realizados en centros de excelencia regionales y nacionales. En América Latina, el Icap (Instituto Centroamericano de Administración Pública) y el Clad (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) han llevado a cabo programas de capacitación gerencial, financiados conjuntamente por la ONU y por los países afiliados a las organizaciones mencionadas. El programa *estrella* del Icap ha sido el Magister en Administración Pública, y el del Clad el Programa de Formación de Investigadores en Administración Pública. En otros casos, los países industriales tienen programas de becas para los gerentes públicos de países emergentes. Las becas son otro componente importante de los proyectos de desarrollo gerencial financiados por la ONU.

Las actividades de capacitación, ya sean internas o externas, utilizan por lo general metodologías comunes. Las más frecuentes son: charlas, conferencias, seminarios, mesas redondas, estudio de casos, juegos, paneles, talleres, lecturas independientes, preparación de tesis, internados supervisados y trabajos prácticos realizando actividades reales en instituciones previamente seleccionadas. Otra metodología usada intensivamente, sobre todo con los niveles superiores, son las giras de estudio. Ultimamente, se han desarrollado metodologías de capacitación grupal, en el cual los ejecutivos conviven por una semana en lugares aislados, con el fin de desarrollar espíritu cooperativo e inventivo.

Condiciones de éxito

- Ventajas

Esta metodología es una manera excelente para mejorar la productividad del sector público, cuando la elite política está fuertemente comprometida con un rápido proceso de desarrollo institucional y socioeconómico.

Japón, los *tigres* de Asia y China han usado con éxito este enfoque. Los resultados alcanzados por estos países son evidentes y concretos. Cuando una masa crítica de ejecutivos altamente preparados es suficientemente grande, el sector público como un todo gradualmente aumenta su eficiencia y eficacia.

Buenos resultados se obtienen cuando la autoridad política permite a los gerentes públicos capacitados suficiente autonomía y libertad de acción para desarrollar sus actividades. Esto es particularmente importante en la gestión de empresas públicas. Los efectos multiplicadores son aún mejores cuando tal autoridad diseña e implementa un sistema de incentivos apropiados para retener dentro del sector público a sus mejores gerentes. En otras palabras, la carrera pública es tan atractiva que los nuevos ejecutivos capacitados no tienen deseo de cambiarse al sector privado o emigrar al extranjero en búsqueda de mejores oportunidades económicas.

El caso de Singapur es un ejemplo en relación a esta materia. Esta pequeña ciudad-Estado ha elevado la carrera pública al tope del *status* social. El sector público de Singapur paga los sueldos más elevados del mundo, pero al mismo tiempo tiene uno de los sistemas burocráticos más dinámicos y productivos del planeta.

Finalmente, es necesario agregar que cuando las actividades de capacitación son diseñadas e implementadas en los países emergentes, esto permite un alto nivel de transferencia tecnológica con bajos costos.

- Desventajas

Debido a que las elites políticas verdaderamente comprometidas con el desarrollo humano son un fenómeno un tanto infrecuente, la utilidad de este enfoque se ha visto muy limitada.

De acuerdo con estudios hechos por organismos internacionales, billones de dólares se han gastado en la capacitación de ejecutivos públicos. No obstante, la productividad y rendimiento de los sectores públicos no han tenido un crecimiento significativo durante los últimos 40 años. Se supone que una de las causas de esta situación es la tendencia a transmitir básicamente conocimientos. En otras palabras, los ejecutivos están expuestos durante sus programas de capacitación a teorías, técnicas y metodologías, pero, sin embargo, la transmisión de conocimientos prácticos es muy limitada.

Más escasa aun es la transmisión de valores administrativos indispensables o cultura administrativa. En general, ética de servicio público, profesionalismo, capacidad empresarial, preocupación por el interés público y patriotismo son temas

que están prácticamente ausentes de las mallas curriculares de estos programas de capacitación, aunque se han comenzado cursos relacionados con el tema de la ética.⁸ Ejecutivos altamente educados, que poseen un enorme bagaje de conocimientos teóricos, pero con escasa capacitación práctica y mucho menos formación ética, lejos de transformarse en *agentes de cambio*, tarde o temprano serán re-socializados por sus culturas originales. Como resultado de ello, en pocos años los ejecutivos pierden su celo reformador, se desmoralizan, se frustran y adquieren un amargo cinismo. En algunos casos extremos ellos se transforman en gerentes ineficientes mucho más improductivos a lo que eran antes de recibir la capacitación.

Además, los pocos gerentes calificados y motivados que quedan en el servicio público, cuando se dan cuenta que todo es una farsa y que no hay verdadero apoyo político, por lo general abandonan el servicio público y, en otros casos, el país.

Gran parte de la tragedia que África ha experimentado en los últimos 10 años, y en no poca medida algunos países latinoamericanos y asiáticos, se debe a este fenómeno de abundancia de conocimientos técnicos y escasez de habilidades prácticas y, sobre todo, valores compatibles con el desarrollo humano de todos, especialmente de los más pobres. Así, los ejecutivos públicos africanos absorbieron los conocimientos teóricos que orientan el funcionamiento de la economía de mercado.

No obstante el pragmatismo, positivismo y tendencia a probar, experimentar y adaptar la teoría a la práctica — si no funciona en la práctica, la teoría se rechaza y se construye una mejor — son algo que queda fuera de los programas de capacitación. Incluso peor, queda fuera la capacidad moral de decir basta aun cuando la catástrofe era evidente y cualquiera con sentido común podía darse cuenta de ello. Han tenido que ser agencias internacionales como la Unicef y el Pnud o donadores bilaterales de impecables credenciales en el área de la cooperación internacional los que han dado la voz de alerta. Sólo entonces, en forma vacilante y tímida, los gerentes africanos han empezado a cuestionar determinados enfoques (*The Economist*, 1995:54). Por último, es necesario señalar que otra desventaja de este enfoque es el hecho de que la capacitación tarda mucho tiempo en rendir resultados concretos. Por todo ello, se podría concluir que el enfoque no es muy práctico cuando se deben resolver problemas en forma urgente.

El ajuste estructural

Cambios para reducir el Estado

El propósito principal de este enfoque es introducir cambios drásticos en el aparato estatal al fin de reducir el déficit fiscal e incrementar la productividad del sector público. Como regla general, *el ajuste* estructural implica una sustancial reducción

⁸ Así, por ejemplo, en el *currículum* del diploma en gestión pública que imparte en el Departamento de Políticas y Gestión Pública de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago desde 1992, se contempla un curso en ética democrática y ética burocrática.

de las instituciones estatales y, como consecuencia, de los empleados públicos. Tanto las instituciones como las posiciones que se eliminan son consideradas no necesarias, redundantes o no esenciales para un funcionamiento adecuado del nuevo Estado, cuyo rol es solamente subsidiario. Esto significa que el Estado realiza solamente aquellas actividades que no pueden ser desarrolladas por el sector privado, ya sea por su naturaleza o porque ellas, por diversas razones, no son atractivas o interesantes para la empresa privada.

Esta perspectiva asume que el Estado y su administración son por naturaleza actores ineficientes. En consecuencia, cuanto más reducido sea el tamaño del sector público, mejor para el país y su desarrollo económico. Además, postula que el sector privado tanto nacional como extranjero puede desempeñar la inmensa mayoría de las funciones que un Estado intervencionista tiene. No obstante, el sector privado puede hacer todo esto con una productividad varias veces superior a la del sector público y con menos costo para los contribuyentes. De acuerdo a algunos observadores, este enfoque surgió en Gran Bretaña bajo la administración de la primera ministra Margaret Thatcher, a finales de los años 70. Otros argumentan que este modelo emergió en Chile a mediados de esa misma década. Algunos años después, algunos aspectos de este enfoque fueron utilizados por la administración Reagan. Posteriormente, el ajuste estructural fue generalizado a los países en desarrollo, a través de los programas de asistencia del Banco Mundial, llevándose a cabo programas en América Latina, África y Asia durante los años 80 y principio de los 90. Este enfoque, a veces llamado simplemente privatización, ha sido un viento poderoso de reforma que ha soplado por todo el planeta. Entre los últimos países que lo han adoptado, se encuentran los ex-regímenes comunistas de Europa oriental y la ex-Unión Soviética. México y Argentina.

Cómo se empequeñece el Estado?

Este enfoque inicia su aplicación mediante la formación de un grupo de reforma administrativa compuesto por líderes políticos, representantes del sector privado, oficiales del Ministerio de Finanzas y asesores del Banco Mundial. Este grupo propone un programa sobre el nuevo rol del Estado y su tamaño. En otras palabras, se prepara una lista preliminar de instituciones que deben ser reemplazadas, las que han de reducirse o eliminarse e instituciones que deben continuar cumpliendo sus funciones. Se estima que en una economía de mercado, el gobierno central y sus unidades de campo no deberían emplear más del 1.5% al 2% de la población. Además, se determina cuál ha de ser la participación del gasto público en el producto interno bruto (PIB). Estos dos parámetros — número de empleados y presupuesto fiscal como porcentaje del PIB — son metas que se debieran alcanzar en un número determinado de años, mediante la implementación de un programa de ajuste estructural de la economía y la sociedad.

El diseño e implementación del programa de reforma administrativa derivado del programa de ajuste estructural por lo general se deja en manos de un proyecto

de asistencia técnica financiado con fondos del Banco Mundial. El proyecto de asistencia técnica prepara una lista de instituciones prioritarias. Cuando la lista está aprobada, se determina la cantidad y calidad de funcionarios públicos que son necesarios para hacer marchar la organización efectivamente. En algunos casos se utiliza la metodología Delphi para determinar las plantas de personal. Dicho de otro modo, se forma un grupo de expertos tanto nacionales como extranjeros y a estos se les solicita que participen en talleres periódicos donde, por aproximaciones sucesivas, se fijan los objetivos de la institución, sus actividades más importantes y la cantidad y calidad de funcionarios que serán necesarios para hacerlas funcionar.

El grupo de expertos también examina la lista de organizaciones no prioritarias y prepara un programa para su reducción o su total eliminación. También es responsable de la preparación de programas para absorber en forma temporaria el nivel de desempleo que las reformas producirán. Estas proposiciones se concretan en *programas de lucha contra la pobreza* y en *fondos de inversión social*, generalmente financiados por el Banco Mundial. En la mayoría de los casos, estos programas proponen esquemas para compensar a los funcionarios que han perdido su trabajo, tales como programas de jubilación anticipada, de capacitación y de empleo mínimo. Especialmente importantes son aquellos programas diseñados para recapacitar al personal. En ellos, los ex-funcionarios públicos se preparan para trabajar en el sector privado o para transformarse en pequeños empresarios. Finalmente, es necesario mencionar que el proceso de reforma también incluye el diseño de incentivos y medidas para mejorar las condiciones de trabajo de aquellas personas que continúan desempeñándose en el sector público. Debido a la alta sensibilidad de este tipo de programas y a las resistencias que provoca, por lo general son implementados por consultores extranjeros.

Balance

El enfoque llamado *ajuste estructural* tiene ventajas y desventajas: todo depende de las características culturales y de idiosincracia de cada país.

- Ventajas

Si la cultura y el carácter nacional del país en el que se aplica es congruente con valores tales como amor por el trabajo duro y productivo, simpatías por el sector privado, tendencias hacia el ahorro y la inversión y rechazo al consumo superfluo, en ese caso este es un excelente enfoque para mejorar la productividad del sector público.

Además, esta es una metodología que rápidamente puede introducir economías y eficiencia en la burocracia. Definitivamente, las instituciones que sobreviven la reforma aumentan drásticamente su productividad. El enfoque demanda que la élite política reciba el apoyo de los grupos empresariales, de las Fuerzas Ar-

madras y de países amigos, así como el de las instituciones financieras internacionales.

Si el sector privado es eficiente, entonces el país puede tener un rápido proceso de crecimiento económico. Finalmente, el ajuste estructural funciona bien cuando los programas para absorber el desempleo son bien preparados e implementados. Los éxitos alcanzados por Gran Bretaña en los años 80 se señalan como un caso de éxito en su aplicación.

- Desventajas

Si, por el contrario, el carácter nacional del país que ejecuta un programa de esta naturaleza no es congruente con las capacidades y valores que se requieren para hacer funcionar la economía de mercado, el sector privado no existe o si existe es tan ineficiente como el sector público, entonces esta metodología puede producir una crisis de grandes proporciones. En estas condiciones, si la elite política depende en gran medida del apoyo de la burocracia, es posible que este tipo de reforma produzca la destrucción de la misma.

Si el sector privado que es utilizado para reemplazar al Estado en las funciones productivas es de origen extranjero, entonces es muy posible que se produzca un proceso de colonización económica.

La literatura indica que este tipo de reformas ha fracasado en África y partes de Asia. También algunos argumentan que probablemente será un fracaso total en los ex-países socialistas de la Europa del Este y la ex-Unión Soviética. Finalmente, algunos observadores piensan que, en América Latina, los problemas de México, Venezuela y Argentina son aspectos preocupantes para el desarrollo humano en esta región.

Programas de mejoramiento del rendimiento (PMR)

Las capacidades humanas

Este enfoque, creado por la División de Administración para el Desarrollo (administración pública) de la ONU a fines de la década de los años 70 y mejorado por la Organización del Trabajo (OIT) en los 80 y 90, asume que cada ser humano tiene capacidad para auto-mejorarse. Debido a que las organizaciones están compuestas de individuos, ellas también tienen esa capacidad de auto-mejoramiento. Por lo tanto, las instituciones pueden gradualmente aumentar su productividad y rendimiento.

El PMR también asume que la existencia de gerentes públicos calificados es la clave del éxito organizacional. Ellos deben ser capaces de obtener el apoyo del sistema político, de interpretar y anticiparse a las demandas sociales y de dirigir los procesos administrativos que se usan para convertir insumos en productos.

Particularmente, los gerentes públicos deben ser capaces de introducir metodologías que produzcan altos niveles de motivación y productividad entre sus subordinados. Finalmente, ellos han de mostrar capacidad para entregar de manera oportuna servicios de alta calidad a los usuarios.

La teoría de sistemas y la teoría de la contingencia son las dos bases teóricas del PMR.

Para la primera de estas teorías, las organizaciones públicas debieran analizarse como organismos vivos, que están en constante interacción con su ambiente externo. La capacidad de la organización para enfrentar los desafíos del ambiente y sobrevivir está determinada por variables internas y externas. Entre las externas, las más importantes son la capacidad empresarial y ética de trabajo de la sociedad, y el grado de apoyo que la organización recibe de la elite política, el público en general y otros actores importantes, incluyendo potencias extranjeras. Entre las variables internas, se pueden mencionar el nivel empresarial y la capacidad gerencial de los ejecutivos públicos, factores estructurales o formales y la moral de trabajo de los funcionarios.

La teoría de la contingencia argumenta que la conducta organizacional en gran medida depende de variables ecológicas, particularmente el ambiente tecnológico. Para este planteamiento, no hay una manera estándar de hacer las cosas y resolver problemas administrativos. Cada problema define su propia solución. Por lo tanto, teorías de la organización, principios generales y metodologías que son buenas para resolver algunos problemas bajo ciertas circunstancias, puede que no sean buenas cuando estas circunstancias cambian. La solución de cualquier problema gerencial depende de la situación y/o contingencia.

Las seis fases del PMR

La metodología del *programa de mejoramiento del rendimiento* descansa en tres siguientes e importantes técnicas gerenciales: desarrollo organizacional (DO), consultoría de procesos (CP) y administración por objetivos (APO).

El PMR tiene seis fases. La primera incluye un diagnóstico preliminar. Este consiste en un estudio rápido (dos o tres días), que llevan a cabo los consultores para determinar si la metodología puede ser utilizada o si es más aconsejable usar otras metodologías de reforma administrativa.

La segunda fase incluye reuniones de información y sensibilización para los altos ejecutivos. En tres o cuatro reuniones, los consultores discuten con las autoridades políticas, por ejemplo ministro encargado de la reforma y sus asesores, el concepto PMR y sus ventajas y desventajas. También se discuten los otros enfoques de reforma administrativa, con el fin de que la autoridad pueda tener elementos de comparación. El propósito principal de estas reuniones es determinar si existe el apoyo político necesario para poder implementar con éxito esta reforma.

La tercera fase es el *taller o seminario PMR*. Cuando esta metodología se utiliza para realizar una reforma global del sector público, se siguen pasos o etapas

que se suceden unas a otras, en un orden secuencial y lógico. En primer lugar la autoridad designa un grupo de individuos selectos y comprometidos con el mejoramiento del sector público. Aquí se incluyen: servidores públicos de alto nivel, tanto en servicio activo como retirados; representantes de él o los sindicatos de funcionarios públicos; representantes de los grupos de interés tanto del sector empresarial como del laboral; líderes políticos del gobierno y de la oposición y académicos.

Este grupo, apoyado por consultores PMR, conduce paso a paso un análisis teórico de la burocracia estatal, sus funciones presentes y sus recursos. A continuación, el grupo construye un escenario futuro. Una imagen del país que sería deseable alcanzar en cinco, 10, 15 o 20 años más. Este es un modelo ideal normativo. Es una imagen no de lo que el país es en la actualidad, sino de lo que el país deberá ser en el largo plazo. En seguida, el grupo discute los principales problemas que existen en el presente y en el mediano plazo y que de una o otra manera son barreras para alcanzar la idea de país discutido en el paso anterior. Cada problema prioritario es analizado discutiendo sus defectos, así como sus causas. Terminado el análisis de problemas, se avanza a una nueva etapa que consiste en discutir lo que es posible alcanzar dadas las dificultades encontradas en el paso anterior. Aquí se proyecta un modelo de país realmente alcanzable, dadas las limitaciones y obstáculos que presente la realidad.

En base a este modelo de país realista, el grupo dictamina luego el nuevo rol del Estado, sus objetivos y funciones más importantes. El grupo también determina las instituciones que se necesitan para alcanzar los objetivos previamente acordados.

Para realizar actividades de mejoramiento administrativo a nivel institucional o *micro*, el grupo propone que se organicen seminarios de capacitación en la metodología PMR para profesionales y ejecutivos trabajando en cada una de las instituciones prioritarias. La idea central de este enfoque es crear una masa crítica de consultores de proceso en esta metodología, y que esos consultores a su vez desarrollen talleres PMR en cada una de las instituciones seleccionadas. El trabajo de este grupo macro, a partir de este momento se limita a hacer seguimiento, controlar y evaluar el trabajo de reforma realizado por las instituciones que se han considerado prioritarias (cuarta, quinta y sexta fases del proceso PMR).

Cuando cada institución cuenta con un grupo de consultores PMR (tres o cuatro por institución) debidamente capacitados, se inicia el proceso de reforma administrativa de la respectiva institución.

A este nivel micro también se aplican seis etapas, que consisten en:

- a) *diagnóstico preliminar* de la institución por parte de los consultores PMR;
- b) *sensibilización* — consiste en reuniones de los consultores con los jefes máximos de la institución para familiarizarlos con esta metodología;

c) *taller o seminario PMR* — aquí las autoridades y los consultores determinan la composición de un grupo de trabajo; este debe ser representativo de todos los niveles organizacionales, y la asistencia de los jefes máximos a este taller es vital para el éxito de este ejercicio; a esta etapa volveremos luego de la descripción de las tres siguientes:

d) *implementación de reforma* — en esta etapa se incluye la implementación de los programas de reforma. cada programa es usualmente implementado por personal de cada institución y supervisado por unidades *ad hoc*; la supervisión global de la reforma de toda la administración pública se entrega al grupo macro, ya señalado anteriormente, y al equipo técnico conformado por consultores PMR;

e) *evaluación* — esta etapa aborda la evaluación de los resultados alcanzados con las medidas de reforma; las unidades *ad hoc* institucionales conducen estos análisis periódicos de evaluación; la evaluación global la hace el grupo macro;

f) *retroalimentación* — esta última etapa del PMR incluye un proceso de retroalimentación; los informes de evaluación son utilizados por las unidades *ad hoc* y el grupo macro para introducir aquellos ajustes que sean necesarios; este mecanismo de retroalimentación es también útil para cuando se organicen nuevos talleres o seminarios PMR.

Detalles de la etapa (c)

Tal como se indicó más arriba, por la importancia de esta etapa, conviene ampliar la información respecto de sus características.

En forma más específica, el grupo de trabajo debe desarrollar las tareas que se siguen.

- Planificación y preparación

En este caso, el grupo es responsable por las siguientes tareas:

a) diagnostica el papel que la institución juega dentro del sector público y sus niveles generales de productividad; esto es, que se hace, como y con que nivel de eficiencia;

b) analizar los recursos existentes, particularmente techos presupuestarios para los próximos cinco años;

c) discutir y decidir sobre cuál deberá ser el papel de la institución en el futuro (*modelo ideal*);

d) analizar las fuerzas tanto positivas como negativas que actualmente existen y que podrían facilitar o dificultar el logro de las metas ideales; cada problema debe analizarse con sus causas y efectos;

e) tomando en cuenta este análisis de fuerzas, determinar una misión y objetivos realistas para la institución en el próximo quinquenio, considerando las políticas elaboradas por el gobierno, las necesidades públicas y las limitaciones existentes, en especial de tipo presupuestarias;

f) transformar o operacionalizar cada objetivo en un programa concreto de acción.

Cada uno de estos programas tiene que incluir:

a) una formulación clara del objetivo;

b) todas las fases y actividades que se necesitan para alcanzarlo;

c) un cronograma o *carta Gant*, indicando los tiempos en que cada actividad será realizada;

d) una especificación de los resultados principales que se esperan alcanzar, mediante indicadores cuantificables de rendimiento;

e) señalar los cargos que serán necesarios para desarrollar cada actividad;

f) el presupuesto de cada actividad — costos de personal, equipamiento, viajes, materiales etc.

• Organización

En este caso, el grupo es responsable de una tarea estructural importante. Esto significa que debe:

a) asignar los programas a unidades específicas dentro de la institución;

b) establecer la dotación de cargos que se incluirán dentro de cada unidad; esto se hace basándose en la información proporcionada por cada programa, particularmente la columna que señala los cargos que se harán responsables por la obtención del objetivo; el grupo prepara organigramas tentativos para cada unidad que preliminarmente conformará la institución;

c) finalmente, preparar un organigrama global para toda la institución, documento que incluye todos los cargos que la institución necesita para realizar su trabajo.

- Reclutamiento y selección del personal

En esta tercera tarea, el grupo de reforma administrativa prepara planes y estrategias para seleccionar, de la presente dotación de personal, aquellos individuos que ocuparán los cargos del organigrama.

- Reubicación

El grupo de reforma administrativa prepara planes y estrategias para reubicar el personal excedente, si es que el existe. Entre las estrategias, pueden considerarse las siguientes:

a) envío de personal excedente a otras unidades gubernamentales;

b) retiro anticipado;

c) programa de recapitación.

El grupo termina su tarea de planificación y re-organización cuando prepara un documento titulado *Programa de reforma administrativa institucional*, el que es enviado al grupo encargado de la reforma macro, del Estado. Este grupo, asesorado por los consultores PMR de nivel macro, integra cada programa institucional en el *Plan global de reforma administrativa*, propuesta que es sometida a las autoridades políticas para su discusión, aprobación o reformulación.

Es importante clarificar que el seminario PMR, cuando se utiliza como metodología de desarrollo organizacional, no de reforma administrativa, tiene una configuración distinta a la señalada en las líneas anteriores. El seminario PMR como mecanismo de mejoramiento del rendimiento tiene las siguientes cuatro grandes etapas:

a) definición del propósito y objetivos sustantivos de la organización, incluyendo indicadores de rendimiento para cada uno de estos objetivos; en este caso, la técnica usada es administración por objetivos; normalmente la duración de esta etapa es de ocho a 16 horas de trabajo;

b) análisis de los factores positivos y negativos que pueden ayudar o dificultar la obtención de estos objetivos; en otras palabras, se hace un análisis de campo de fuerzas; por lo general, la duración es de 10 a 20 horas de trabajo;

c) la tercera etapa incluye la preparación de estrategias alternativas de mejoramiento; se discuten varias estrategias para buscar soluciones a cada problema identificado, seleccionando la que se considera más adecuada: las técnicas utilizadas en este caso son torbellino de ideas y cálculo de costo-beneficio; por lo general, esta etapa dura de cinco a 10 horas;

d) la última etapa incluye la preparación del programa de mejoramiento del rendimiento (PMR); en este caso, cada estrategia seleccionada en la etapa anterior se operacionaliza en programas concretos de acción; esta etapa incluye también la creación de una unidad *ad hoc* encargada de hacer seguimiento y supervisar la implementación de los programas de mejoramiento administrativo; en este caso, la técnica utilizada es control por objetivos; por lo general, esta etapa dura de 24 a 36 horas.

Flexibilidad y transparencia

• Ventajas

El PMR es una metodología flexible, en otras palabras, sus diferentes etapas y procedimientos pueden ser adaptados a las necesidades y disponibilidades de tiempo de cada institución. La metodología puede ser utilizada para hacer una reforma global o para hacer reformas institucionales.

El PMR es una metodología participativa. Los miembros de la organización trabajan activamente en el seminario o taller en el análisis de problemas y la búsqueda conjunta de soluciones. Por lo tanto, los programas de mejoramiento son resultado del esfuerzo de todos y, en consecuencia, tienen más probabilidades de ser implementados. Las sesiones de trabajo generalmente crean un ambiente favorable, un clima de simpatía y confianza mutua que permite una colaboración efectiva y productiva. El grupo de trabajo aprende a enfrentar problemas y a resolverlos en conjunto, de una manera democrática. Los consultores PMR, utilizando la metodología de consultoría de procesos, se limitan a guiar y facilitar el trabajo del grupo.

La metodología utilizada impide que los consultores impongan sus opiniones y prejuicios sobre el grupo. Este tipo de conducta, le permite al grupo de trabajo ganar gradualmente independencia tecnológica. Después de varios talleres PMR, el grupo aprende a resolver problemas en forma autónoma y a mejorar la productividad sin la ayuda de consultores externos.

Cuando se repite anualmente, el seminario PMR se institucionaliza. Es decir, el ejercicio deja de ser un instrumento de reforma administrativa y se convierte en un instrumento de cambio organizacional permanente.

Las actividades del seminario o taller crean vínculos de simpatía e incluso de amistad entre los participantes. Este clima facilita el proceso de desarrollo institucional.

El PMR no es una metodología cara, por lo tanto está al alcance de muchos países que por lo general no cuentan con los recursos para utilizar otras metodologías de reforma administrativa.

Por último, el PMR, al demostrar con hechos que los verdaderos expertos son los funcionarios que trabajan en la institución y no los consultores externos, disminuye significativamente la resistencia al cambio.

- Desventajas

Estas se originan por la ausencia de transparencia. Si la organización no está consciente que enfrenta una crisis de mayores proporciones, es muy difícil que las jefaturas acepten el PMR como metodología de reforma administrativa.

El PMR implica la discusión franca y democrática de problemas. En muchos países, estos asuntos son confidenciales y no pueden discutirse en reuniones relativamente abiertas. Si el país no tiene una tradición democrática con ciudadanos altamente participativos y, por el contrario, sus organizaciones son manejadas en forma autoritaria, el PMR no sería el enfoque adecuado. Si los miembros del seminario o taller no tienen suficientes conocimientos o tienen miedo de hablar, el PMR es inútil. Si los participantes, a su vez, carecen de capacidad para resolver problemas y entran en discusiones francas pero poco constructivas, las sesiones pueden desviarse hacia temas irrelevantes y producir demoras que retarden sustancialmente el logro de consenso.

Estos problemas se pueden reducir cuando los consultores son de excepcional calidad y pueden guiar al grupo hacia decisiones relevantes, enseñándole a ahorrar tiempo en la búsqueda de consensos reales. Si los consultores PMR no tienen un conocimiento adecuado de la teoría organizacional, así como de la metodología de desarrollo organizacional, además de experiencia práctica como consultores de procesos, el taller puede resultar un fracaso y crear más problemas que soluciones.

Son muy raros los jefes máximos que consideran que este ejercicio es vital y que permanecen en el taller todo el tiempo participando activamente. Esta situación limita considerablemente la utilidad de esta metodología. Si no hay suficiente representación en el taller de todos los niveles organizacionales, la utilidad de este enfoque se limita considerablemente.

Reforma del ciudadano

Este enfoque se basa en observaciones generales y de sentido común. No hay detrás de él un cuerpo de investigación sólida que las sustente y defienda como el caso de los enfoques expuestos en las páginas anteriores. Este enfoque podría equipararse a los *proverbios administrativos*, según Herbert Simon (1964), que escribieron los fundadores de la moderna disciplina de la administración pública a fines del siglo pasado y a comienzos del presente. Este enfoque propone que tres

factores o variables son importantes tanto para la buena marcha del Estado como para su administración pública. El primero es la existencia de una cultura política altamente participativa, según Almond (1963). El segundo es la existencia de un alto grado de institucionalización de las estructuras políticas, particularmente sólidos y estables partidos políticos (Huntington, 1968). La tercera es la existencia de alta necesidad de logro y capacidad empresarial en la sociedad (Mc Clelland, 1961).

La propuesta de este enfoque es que cuando estos tres factores se dan en forma simultánea, el Estado funciona bien y su administración pública es adecuada. Este ha sido el caso de los EUA y del Reino Unido desde comienzos de siglo hasta la década de 70. Este fue el caso de la Unión Soviética entre los años 20 y 60. Ahora parece ser el caso de los países escandinavos, Japón, los Tigres Asiáticos, China, Alemania, Suiza, Holanda, Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

Cuando el ciudadano común tiene una cultura política altamente participativa es un ciudadano de verdad, capaz de reclamar y convocar a sus pares con el fin de resolver problemas comunes sin ayuda externa, y mantiene a los políticos y burocratas *en acción*, por decirlo de alguna manera. En otras palabras, con este ciudadano no se juega, se le debe tratar con respeto y hacer las cosas con su participación y consentimiento. Si se le trata de engañar, pronto esto se descubre, y el político o burocrata por lo general paga muy caro las consecuencias. Cuando un ciudadano de este tipo ocupa cargos públicos, trata de ser eficiente y eficaz, ya que tiene una conciencia cívica altamente desarrollada.

Por otro lado, este ciudadano no está solo. Pertenece a varias organizaciones intermedias y, entre éstas, es probable que pertenezca a un partido político sólido y estable. La mejor defensa de la civilidad descansa en el desarrollo político, y éste se produce cuando la población cuenta con una mayoría de ciudadanos participativos, que ejercen su cuota de poder en forma ordenada a través de poderosas instituciones civiles, particularmente los partidos.

La tercera variable que se considera en este enfoque tiene que ver con la necesidad de logro y capacidad empresarial de la sociedad. Cuando la sociedad tiene muchos individuos con esta capacidad, ellos desde afuera o desde adentro del gobierno tienden a crear las condiciones para que el gobierno y la administración pública funcionen en forma efectiva. El empresario, tanto público como privado, sabe planificar, dirigir, controlar y tomar riesgos calculados. Es capaz de conseguir la admiración y cooperación voluntaria de colegas y subordinados. En suma, es un líder natural. Por supuesto, que una alta proporción de estos individuos en cualquier sociedad constituye un factor positivo en los esfuerzos que se hacen para conseguir el desarrollo (Mc Clelland, 1961; Encina, 1955).

La metodología para conseguir desarrollo político, es decir, institucionalización política y cultura cívica, no tiene un alto grado de desarrollo, pero ha comenzado a progresar. En términos preliminares se puede decir lo siguiente:

a) se necesita transformar individuos pasivos en ciudadanos activos: por lo general, el partido político es el principal instrumento de reclutamiento, movilización y socialización política; al mismo tiempo, es el mejor instrumento para crear disciplina y ética ciudadana;

b) se requiere preparar a las nuevas generaciones para que en el futuro se transformen en grupos de ciudadanos participativos: esto se puede lograr mediante programas masivos de educación cívica para los padres; también se implementan programas intensivos de educación cívica a todos los niveles educacionales, particularmente en los universitarios; los medios de comunicación social pueden contribuir poderosamente al desarrollo ciudadano; la educación debe enfatizar tanto los deberes como los derechos del ciudadano.

En algunos países, hay canales de televisión dedicados exclusivamente a transmitir programas de educación cívica. Televisan las sesiones del Parlamento⁹ y concejos locales. También se televisan las sesiones de juzgados y cortes de justicia.

No obstante, los mejores programas de educación en civilidad son aquellos donde se aprende haciendo, es decir, desarrollándose capacidades cívicas en pequeños grupos, sean sindicatos, cooperativas, juntas de vecinos, clubes deportivos etc. (Huntington, 1968 y Almond, 1958, para profundizar en cómo contribuir al desarrollo político de la sociedad).

Finalmente, el desarrollo de la necesidad de logro y de la capacidad empresarial también se puede lograr a través de programas educativos y de ejercicios prácticos. Se han llevado a cabo experiencias exitosas en Brasil, India y México. Individuos pasivos y sólo interesados en sobrevivir económicamente se pueden transformar en dinámicos empresarios, los que pueden realizar importantes contribuciones tanto en el sector público como en el sector privado (Mc Clelland, 1961).

En conclusión, con la existencia de un importante número de ciudadanos participativos, de uno o más poderosos partidos políticos y de capacidad empresarial, estarán dadas las condiciones ecológicas para que el sistema político y su burocracia funcionen con aceptables niveles de eficacia y eficiencia. Para este enfoque, la reforma del Estado y la reforma administrativa comienzan con la reforma del ciudadano.

⁹ En Chile se televisan las sesiones del Parlamento desde 1995. En algunos casos, se ha televisado las sesiones del Poder Judicial, como ocurrió con los alegatos del llamado *caso Letelier*.

3. El caso de América Latina

En las páginas anteriores se ha visto que, en general, los autores citados indicaban que la reforma administrativa era una empresa sumamente difícil y que el mundo mostraba muy pocos casos exitosos en esta materia. Se utilizaron dos metáforas: una operación al corazón y la empresa de subir una pesada roca a la cima de una montaña. Posteriormente se señaló que si la reforma administrativa era difícil, la reforma del Estado era prácticamente una misión imposible. Por otra parte, en la segunda sección de este trabajo, en el enfoque *reforma del ciudadano*, se agregó, además, que las reformas exitosas requieren de algunas precondiciones básicas y se mencionaron dos de ellas: primero, la existencia de un elevado nivel de desarrollo político y, segundo, la existencia de un alto desarrollo cultural, particularmente cultura cívica y capacidad empresarial. Ahora creemos necesario agregar una tercera variable igualmente importante, que consiste en el nivel de independencia política.

Características

A continuación procederemos a reseñar brevemente estas tres precondiciones.

En primer lugar, una reforma administrativa exitosa requiere de un sistema político efectivo. Este sistema se consigue cuando existe una cultura política relativamente homogénea. Esta cultura debe estar impregnada de valores desarrollistas, patrióticos e interesados en el interés público. La existencia de una cultura homogénea permite que la función de articulación y agregación de intereses se realice sin dificultades. Ciudadanos con valores similares, aún cuando representen intereses diferentes, pueden encontrar puntos de consenso y acuerdo que les permitan pertenecer a un mismo partido político. Esto puede suceder, por ejemplo, con líderes sindicales y empresariales que pertenecen a un mismo partido político.

Como es el caso en Chile, con la democracia cristiana, y en países europeos, con la social democracia, los partidos políticos agregan intereses de diferentes grupos sociales y esta capacidad los hace fuertes y poderosos. Partidos poderosos y disciplinados pueden, a su vez, facilitar la toma de decisiones en el Parlamento. Al mismo tiempo, ellos también pueden facilitar la implementación y ejecución de normas. En resumen, el sistema político efectivamente gobierna y es capaz de dirigir y controlar a su burocracia. El desarrollo político se incrementa aún más no sólo con el proceso de institucionalización, particularmente de los partidos políticos, sino con la existencia de una gran masa crítica de verdaderos ciudadanos movilizados y participativos. Por lo general, esta participación se orientaba en forma legal, ordenada y disciplinada a través de un sistema eficiente de partidos políticos.

En segundo lugar, una reforma administrativa exitosa está vinculada con el desarrollo cultural, esto es, masa crítica de individuos poseedores de alta necesidad de logro y conducta empresarial, además expertos en conseguir cooperación o asociación libre y voluntaria de sus conciudadanos. Cuando una sociedad está dominada

por una cultura de trabajo e impregnada de valores empresariales, entonces es altamente probable que las elites políticas y burocráticas estén igualmente contaminadas por este mismo tipo de cultura. Por lo tanto, es bastante probable que se conduzcan como verdaderos empresarios. Si esto ocurre, es muy posible que puedan ayudar a mover a la sociedad en la dirección de los cambios deseados.

En tercer lugar, debe considerarse el nivel de independencia política que la sociedad tiene para introducir cambios en su quehacer interno. En ciertos casos, cuando un determinado país está bajo la influencia de otro de mayor desarrollo político, económico y cultural, no llegará demasiado lejos en su camino hacia el desarrollo. Sin independencia política, social y económica, el desarrollo autosostenido es imposible. Se requiere un grado mínimo de soberanía nacional para poner en orden su propia casa. Cuando el dueño de casa es otro, es poco lo que el inquilino puede hacer para mejorar el hogar en que vive.

Ahora bien, es un hecho ampliamente conocido que todos los enfoques de reforma administrativa discutidos en éstas líneas, menos el PMR y el enfoque llamado "reforma del ciudadano", son elaborados en los países industrializados, particularmente en los EUA. Todos estos enfoques asumen una serie de prerrequisitos que no siempre se dan en los países en desarrollo. Entre ellos podemos mencionar los siguientes:

a) un alto grado de desarrollo político;

b) la existencia de una considerable masa crítica de individuos participativos y empresariales que tienden a tomar decisiones racionales y lógicas, incluyendo cálculos de costo/beneficio generalmente inspirados por una orientación universalista, en vez de particularista;

c) ciudadanos impregnados por una ética de trabajo, de mérito y de logro, de individualismo y competitividad;

d) finalmente, el país formula sus políticas públicas tomando sólo en cuenta el interés público, el interés nacional y el bienestar de sus ciudadanos.¹⁰

¿Y qué ocurre en nuestro continente?

Cabría preguntarse si estas tres características básicas y necesarias para alcanzar con éxito la reforma administrativa se han dado en América Latina en los últimos 60 años.

¹⁰ La actual política nuclear francesa es un buen ejemplo de una política adoptada por un país realmente independiente; a pesar de la oposición mundial casi unánime. Francia ha decidido poner su interés nacional primero. Esto no quiere decir que este autor o el editor de estos ensayos apoyen la decisión francesa, muy por el contrario.

Desgraciadamente, la respuesta pareciera ser negativa. Se podría argumentar que ningún país latinoamericano ha tenido el nivel de desarrollo político que el esfuerzo reformador demanda. El nivel de institucionalidad política ha sido insuficiente: por lo tanto, los partidos políticos han sido débiles, salvo contadas excepciones.¹¹

Por lo general, los partidos políticos democráticos latinoamericanos no han alcanzado los niveles de institucionalización logrados por partidos como Demócrata o Republicano en EUA, el Conservador y el Laborista en el Reino Unido, el Social Demócrata o el Demócrata Cristiano en Alemania y los Social Demócratas en los países escandinavos. Mucho menos, los partidos latinoamericanos han logrado la institucionalización que exhibieron los partidos comunistas en la Unión Soviética y China, o el partido dominante en Japón, Corea del Sur, Taiwan, Malasia y Singapur. Naturalmente, la falta de institucionalidad política ha determinado la existencia de gobiernos débiles e ineficientes en la región al sur del río Grande.

En cuanto a la existencia de una masa crítica de ciudadanos participativos, movilizados y disciplinados, se puede decir que tampoco se ha logrado en América Latina. La inmensa mayoría de los adultos en los países latinoamericanos pertenece a la categoría de ciudadanos *pasivos* y ciudadanos *sujetos*, según la clasificación estructural-funcionalista. Hay abundantes referencias bibliográficas que documentan esta situación. Por otra parte, la cantidad de estudios que demuestran que la mayoría del pueblo latinoamericano tiene una cultura hedonista puede llenar varios estantes de biblioteca. La falta de *necesidad de logro* y *capacidad empresarial* latinoamericana se ha señalado como una de las principales causas de la baja productividad y nivel de desarrollo que tiene la región. Los niveles de productividad global por lo general son muy inferiores a la productividad promedio alcanzada en países industrializados (*The Economist*, 1994b). La productividad de Chile — que según algunos organismos internacionales es el líder de la modernidad económica en América Latina — ocupa, en 1994, el lugar 33 de un *ranking* de 48 naciones; curiosamente, en 1993 ocupó el lugar 34 (*El Mercurio*, 1995b).

Finalmente, es necesario señalar que en este siglo Latinoamérica fue prácticamente un protectorado económico del Reino Unido hasta la Segunda Guerra Mundial. Posteriormente, se transformó en un protectorado económico de los EUA (Caiden, 1991; Nascimento, 1984; Leemans, 1977; Pérez, 1984).

Con todas estas variables ecológicas demostrando signos negativos, no constituye una sorpresa que muchas reformas administrativas en América Latina hayan fracasado, en especial las así llamadas *reformas globales*. Algunos de los

¹¹ Entre las excepciones, se pueden mencionar, sin que esta mención sea exhaustiva, los siguientes partidos políticos: el Partido Justicialista en Argentina durante los años 40 y 50; el Partido Colorado, en Paraguay, hasta los años 80; el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mexicano hasta esta misma última década y el Partido Comunista en Cuba, desde la Revolución hasta hoy.

esfuerzos que según autores norteamericanos se salvan de esta situación son las mini-reformas llevadas a cabo con las metodologías PMR, que la ONU implementó en Jamaica en 1986 y en Belize en 1994 (Caiden, 1991; Dewar, 1994).

En nuestra opinión, tal vez un enfoque de reforma administrativa que puede tener éxito en el corto plazo, dadas las condiciones de subdesarrollo político y cultural de América Latina, puede ser la metodología PMR elaborada por la ONU. Esta metodología ha demostrado su efectividad en diferentes lugares del mundo, incluida África. Creemos que en el mediano y largo plazo el enfoque denominado *reforma del ciudadano* podría tener efectos positivos y duraderos en los esfuerzos de reforma del Estado y de su administración que se hagan en los próximos años (Pérez, 1984; Pérez & Kliksberg, 1985; Carrillo, 1977; Brewer-Carías, 1977; y Pérez y Valdés, 1984, para profundizar en el tema de la reforma administrativa en América Latina).

Creemos que Gerald Caiden, a cuya obra hemos hecho varias referencias en el desarrollo de este trabajo, expresa mejor lo nada que ha ocurrido con los procesos de reforma administrativa en América Latina cuando dice: "el hecho más importante en las últimas cuatro décadas ha sido la persistencia con la cual se ha perseguido la reforma administrativa y esto a pesar de tantos fracasos y amarguras. Es posible que en ninguna otra parte del mundo tantos gobiernos hayan anunciado tan grandiosos e innovadores programas, para alcanzar tan poco en la práctica".

Un balance pesimista

Según Gerald F. Caiden, la reforma administrativa en México, países de América Central, el Caribe y América del Sur han sido, para ponerlo suavemente, más bien decepcionantes. Este juicio puede verificarse en un resumen muy apretado de la reforma administrativa y de las posibles causas. Para tal efecto, se hará un resumen de una traducción libre del texto *Administrative reform* de Caiden (1991).

En relación a estos países, el autor sostiene: "Las reformas hechas en los países de habla inglesa del Caribe han sido un fracaso. El único factor de consuelo es que nada de lo hecho en esta región es tan malo como lo que se ha hecho en África". Más adelante señala que "en Jamaica el programa de reforma administrativa no funcionó y por lo general todos los esfuerzos se fueron gradualmente perdiendo. El único elemento que sobrevivió de este programa fue el programa de mejoramiento del rendimiento (PMR) que fue introducido con éxito en el ministerio de Educación como un modelo experimental. Aquí las cosas se preparan más o menos bien. Talleres de sensibilización fueron implementados con objetivos específicos en mente, especialmente la identificación de factores positivos y negativos que inciden en la obtención de los objetivos organizacionales. También fue importante la creación de equipos *ad hoc* para implementar las medidas de mejoramiento. Estos equipos a su vez estaban bajo la supervisión y apoyo del Equipo de

Implementación Monitorial (MIT). El PMR se pareció más a un modelo de desarrollo institucional (...). Además, compromiso administrativo y recursos fueron entregados a este esfuerzo. Todo esto tiene un impacto mucho mayor de lo que se puede decir del Plan General de Reforma Administrativa" (Caiden, 1991:261).

Luego, en su devastador resumen, señala que en la América Latina el hecho más importante en las últimas cuatro décadas ha sido la persistencia con la cual se ha perseguido la reforma administrativa y esto a pesar de tantos "fracasos y amarguras". Es posible que en ninguna otra parte del mundo tantos gobiernos hayan anunciado tan grandiosos e innovativos programas para alcanzar tan poco en la práctica.

Ola tras ola de reformadores ubicados cerca de la cúspide del gobierno, o en algún centro autónomo de investigación y docencia conectados con el Clad y el Icap, han asaltado la en apariencia impenetrable fortaleza que constituye la inercia burocrática. Líderes públicos, políticos y generales han observado (sin poder hacer nada) como sus esquemas se han esfumado o tragados en arenas movedizas. Ellos se han ido sin dejar rastro alguno, o continúan semimuertos con personal mínimo y sin financiamiento.

Al igualmente sin poder hacer nada, el público en general también ha observado y sólo con la esperanza lejana de que esta vez algo realmente suceda para alivianar el peso burocrático. El público sufre con la lejana esperanza de librarse de tantas pesadillas buropatológicas. Esperanza de que algún día se podrá recibir servicio público verdadero, en vez de tener que soportar tanta indignidad cada vez que se tiene que hablar con un funcionario público. O, lo que es peor, tener que pedir favores a intermediarios, facilitadores y otros a fin de que intercedan (a un precio por supuesto) para poder obtener algún servicio (al cual naturalmente se tiene derecho). La cantidad de reformadores bien intencionados que se ha roto la cabeza contra la impenetrable muralla de la indiferencia burocrática, el desdén y la corrupción ya es enorme.

No obstante, los reformadores continúan sin desmayar, bajo la presión doméstica e internacional, vuelven a la carga y tratan una y otra vez. Bajo diferentes líderes, banderas, en diferentes oficinas, ellos no se declaran vencidos. Lentamente, entonces, la burocracia muestra signos de agotamiento, cede un poco, responde algo y hay un lento mejoramiento. Han habido algunas pocas victorias dramáticas. Pero los que proclamaron el triunfo en esta guerra probablemente se estaban engañando a sí mismos y a otros. Por lo tanto un escepticismo justificado sobre la reforma prevalece por todas partes. Hay un exagerado cinismo aun sobre reformas recientes que se han hecho como las privatizaciones, reducción de cargos, presupuesto y administración financiera, profesionalización, entrenamiento, legislación etc.

Esta experiencia fue común de México a Argentina, y de Brasil a la República Dominicana. Es como si todo el continente fuese afectado por obstáculos comunes y demasiado difíciles de vencer. En algunos casos pareció que al fin habría victoria. Estos fueron los ejemplos del departamento de Administración y Servi-

cio Público (Dasp), de Brasil, o de la Oficina Nacional de Racionalización, de Perú, en los años 60; de la Comisión de Administración Pública, en Venezuela y del Instituto Nacional de Administración Pública, en Perú, en la década siguiente; de la reforma administrativa de México, a fines de esos mismos años, y del proceso de desburocratización de Brasil en los 80. Muchos pensaron que al fin algo importante y significativo se había conseguido y un gran entusiasmo se apoderó de los grupos reformadores en todo el continente. Todos corrieron a golpear a las puertas de los que habían tenido éxito. Estos organizaron conferencias para celebrar sus flamantes éxitos. Pero como la llama de un fósforo, ésta brilló por algunos segundos y luego murió. La oscuridad retornó por todas partes.

Posteriormente se descubrió la verdad. Las famosas reformas eran reformas de papel. Ellas nunca fueron implementadas y, como siempre, las razones fueron las mismas. Entre estas, puede subrayarse que fueron reformas demasiado ambiciosas, no realistas, muy grandes, muy optimistas, con muy pobre apoyo político, muy inflexibles, demasiado desfinanciadas, sin personal y sin tiempo adecuados, demasiado insensibles a las necesidades políticas, mal planeadas y peor ejecutadas, moviéndose en la dirección equivocada, demasiado aisladas, sin verdadero poder, demasiado monopolizantes, pasadas de moda, mal diseñadas (Flores y Nef, 1984). Ellas nunca tuvieron una verdadera oportunidad de avanzar. Nunca partieron con un buen pie. No pudieron seguir o levantaron tanta hostilidad entre los interesados en mantener el *status quo*, que tuvieron que pararse violentamente. Consecuentemente, sólo muy pequeñas avances se han podido lograr.

Este resultado decepcionante ha producido muchos golpes de pecho en la región. Pero la falla fue de ellos mismos. Los latinoamericanos no han seguido ciegamente ni han sido forzados a implementar reformas no planeadas por ellos mismos. Esto fue cierto antes de 1960, pero después éstos diseñaron sus propias reformas de acuerdo con las circunstancias locales. A los latinos no les preocupa tanto que su fracaso no fuese muy diferente a los fracasos en las reformas administrativas en el resto del Tercer Mundo. Pero sí les preocupa que países como España y Portugal, que estaban mucho más atrasados que ellos en el área de administración pública, tuvieron avances importantes.

Se buscaron explicaciones en factores locales, tales como: tradición, fascismo local, estatismo, elitismo, corrupción, un perdurable legado colonial (aún cuando todos tienen mucho más de 150 años de independencia), formalismo, intereses mezquinos, síndrome de mañana, reduccionismo, gobiernos blandos, peculiaridades de gobiernos militares, idiosincrasia de presidentes de las Repúblicas y discontinuidad política.

Posiblemente, el problema conceptual mayor ha sido que el diagnóstico y la implementación se han descuidado. No se ha tomado en cuenta los cambios ambientales y las reformas han sido demasiado institucionales, legalistas, formalistas y no suficientemente conductuales. Los reformadores se han desconectado del hecho que la maquinaria del gobierno incluye muchas agencias compitiendo entre sí y tratando de preservar y promover sus propios intereses y programas. Los refor-

madores han ignorado los arreglos y compromisos necesarios, además de las alianzas y confrontaciones que se dan en cualquier sociedad y que se reflejan en la maquinaria y funcionamiento del Estado. Ellos se han olvidado demasiado de la naturaleza política de las reformas administrativas. Los reformadores han sido demasiado ingenuos y han decidido que las reformas son imperativas. Se han concentrado en alcanzar cambios rápidos mediante ajustes formalistas sin atacar las verdaderas causas de la mala administración.

Estos esfuerzos cosméticos han complicado más las cosas. Se trata de hacer lo que es malo en forma más efectiva en vez de revisar el verdadero contenido y significado de las políticas y las estrategias. Por lo tanto, procedimientos y trámites son estudiados y pulidos, cuando es la política que está detrás de sus procedimientos lo que debe ser analizada en su totalidad.

Sistemas ultrasofisticados de informática son introducidos en procesos cuya utilidad debe ser examinada y cuestionada a fondo. Hay muchos casos en los que se han realizado reformas en instituciones que pronto han desaparecido, o sectores que no tienen ninguna prioridad son los primeros en ser reformados.

Según Caiden, Bruce Perlman ha ido aun más lejos en su crítica de la reforma. Perlman ha señalado que dado que la burocracia en Latinoamérica es de *autoservicio* (es decir, no para servir al público sino para servir las elites y los burócratas), la reforma sólo hará las cosas peores (Perlman, 1989:686-91). Mejorar el rendimiento del sector público en esta región no resultará en un mejor desarrollo económico, sino más represión pública y mayor pérdida de recursos nacionales que van a dar a manos de los burócratas y de las elites que ellos sirven.

El imprescindible desarrollo político

Todo esto producirá más burocratización y dependencia pública, aumentando la inestabilidad social, la frustración profesional y reducirá las oportunidades de empleo. Sin embargo, Perlman recomienda que los esfuerzos de reforma no pueden ser abandonados; ellos deben incrementarse considerablemente. Particularmente, señala que las agencias públicas deban considerar cinco condiciones. En primer lugar, deben recibir tareas congruentes con el poder que ellas tienen. Segundo, deben implantar un verdadero sistema de mérito: éste tiene que ser prioridad número 1, contando con un liderazgo ejecutivo fuerte y participación de la universidad. En tercer lugar, las prácticas gerenciales locales deben preferirse a las prácticas importadas. Cuarto, el *status* de los servidores públicos debe aumentarse mediante relaciones públicas, compensaciones competitivas y profesionalización. En quinto lugar, una ideología profesional del rendimiento debe crearse a fin de reducir el formalismo y el legalismo exagerado. Todo esto se ha recomendado para todo el Tercer Mundo. Estas ideas se ha conocido desde hace mucho tiempo, pero implementarlas requiere condiciones que desgraciadamente no existen.

A esto sólo puede agregarse que es verdaderamente triste tener que escribir — y reproducir — todo esto. Y es triste pues esto mismo fue dicho por autores hace más de 30 años. F. Riggs, en su libro *La sociedad prismática*, señalaba que no hay desarrollo económico, social, administrativo, civilizacional etc. si no había desarrollo político primero. La metodología para alcanzar este desarrollo político también es conocida desde hace varias décadas. Huntington ha sido uno de los pensadores que más ha tratado este tema. No obstante, nadie quiere *tomar el toro por los cachos*. Mientras ello no ocurra, seguramente en el año 2030, otro reformador, como el que escribe estas líneas, tendrá que amargamente narrar una vez más esta triste historia.

Referencias bibliográficas

Almond, G. A comparative study of interest groups and the political process. In: Eckstein & Apter (eds.). *Comparative politics: a reader*. New York, The Free Press, 1958.

Almond, V. *The civil culture*. New York, Little Brown, 1963.

——— & Coleman (eds.). *The politics of development areas*. Princeton, Princeton University Press, 1960.

——— & Powell. *Comparative politics, a development approach*. Boston, Little Brown, 1966.

Arora R. S. *Administration of government industries*. New Delhi, Arjun Press, 1969.

Bjur, W. & Caravantes, R. *Reengenharia ou readministração? Do útil e do fútil nos processos de mudança*. Porto Alegre, AGE, 1994.

Brewer-Carías, A. La experiencia de la reforma administrativa en Venezuela. In: Leemans, A. (comp.). *Como reformar la administración pública*. México, D.F. Fondo de Cultura Económica, 1977.

Burr, R. *By reason of force. Chile and the balancing of power in South America 1830-1905*. Los Angeles, Los Angeles University of California Press, 1967.

Cabero, A. *Chile y los chilenos*. Santiago, Nascimento, 1927.

Caiden, G. *Administrative reform comes of age*. Berlín, Walter de Gruyter, 1991.

Carr, D. & Littman, I. *Excellence in government: total quality management in the 1990's*. Arlington, Va., Coopers & Lybrand, 1993.

Carrillo Castro, A. La reforma administrativa en México. In: Leemans, A. (comp.). *Como reformar la administración pública*. México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1977.

Cope, O. *Politics in Chile: a study of political factions and parties and election procedures*. Claremont, 1963. (Unpublished PhD Dissertation.)

Dewar, B. *An evaluation of UNDP project BZE/93/501*. Canada, Institute on Governance, 1994.

Duque, F. *The Chilean National Electric Enterprise*. Los Angeles. University on California, 1978. (Unpublished Ph.D. Dissertation.)

———. *Ajuste estructural y desastre político en África*. São Tomé y Príncipe, 1989.

Edwards, A. *La fronda aristocrática*. Santiago, Editorial del Pacífico, 1928.

Encina, F. *Nuestra inferioridad económica*. Santiago, Universitaria, 1955.

Flores, G. & Nef, J. (eds.). *Administración pública: perspectivas críticas*. San José de Costa Rica, Icap, 1984.

Frank, A. *Capitalism and underdevelopment in Latin American*. New York, Modern Reader, 1967.

———. *Lumpen-bourgeoisie and lumpen-development: dependence, class and politics in Latin America*. New York, 1972.

Frías, F. *Manual de historia de Chile*. Santiago, Nascimento, 1963.

Gore, A. *The Gore report on reinventing government. Creating a government that works better and costs less*. New York, Time Books, 1993.

Gulick, L. & Urwick, L. *Papers on the science of administration*. New York, Institute of Public Administration, 1937.

Hammer, M. & Champfer, J. *Reengineering the corporation*. New York, Harper Business, 1993.

Heise, J. *Chile 1810-1960: 150 años de evolución institucional*. Santiago, Andrés Bello, 1960.

Huntington, S. P. *Political order in changing societies*. New Haven, Connecticut, Yale University Press, 1968.

Leemans A. F. (comp.). *Como reformar la administración pública*. México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1977.

Mc Clelland, D. *The achieving society*. New York, D. Van Nostrand, 1961.

Moreno, F. *Legitimacy and stability in Latin America: a study of Chilean political culture*. New York, New York University Press, 1969.

Nascimento, K. Reflexiones sobre la estrategia de la reforma administrativa: la experiencia brasileña. In: Kliskberg, B. (comp.). *La reforma de la administración pública en América Latina*. Alcalá de Henares, España, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.

Osborne, D. & Gaebler, T. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Massachusetts, Addison-Wesley, 1992.

Ouchi, W. *Theory Z, how the American business can meet the Japanese challenge*. New York, Avon, 1982.

Parrish, C. *The politics of economic development: Bolivia and Chile*. University of North Caroline Press, 1965. (PhD Dissertation.)

Pérez Salgado, I. La cooperación técnica de las Naciones Unidas en reforma administrativa e investigación en administración pública en América Latina, (período 1970-1978). In: Kliskberg, B. (comp.). *La reforma de la administración pública en América Latina*. Alcalá de Henares, España, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.

——— & Kliksberg, B. *Políticas de gestión pública: el rol del Estado en la presente situación de América Latina y el Caribe*. Caracas, Clad, 1985.

——— & Valdés, M. Balance de los movimientos de reforma administrativa en América Latina. In: Flores, G. & Nef, J. (eds.), *Administración pública: perspectivas críticas*. San José de Costa Rica: Icap, 1984.

Petras, J. *Politics and social forces in Chilean development*. Berkeley, University of California Press, 1969.

Pike, F. *Chile and the United States 1880-1962. The emergence of Chile's social crisis and the challenge to United States diplomacy*. Notre Dame University Press, 1963.

Quah, J. Administrative reform: a conceptual analysis. *Philippine Journal of Public Administration*, 20(1), Jan. 1976.

Rodríguez Mena, L. *Algunas consideraciones sobre la reforma administrativa en Venezuela*. Caracas, 1974.

Simon, H. *El comportamiento administrativo*. Madrid, Aguilar, 1964.

United Nations. *Interregional seminar on major administrative reforms in developing countries*. New York, 1973. (ST/TAO/M/62.)

———. *Enhancing capability for administrative reform in developing countries*. New York, 1983. (ST/ESA/SER.E/31.)

UNDP (United Nations Development Programme). *Government public sector management and human development*. 1993.

de Wall, *Chimpanzee politics, power and sex among apes*. Baltimore and London, John Hopkins University Press, 1982.

Publicaciones periódicas

• *The Economist*

Reinventing government, twelve months wiser. *The Economist*, Sept. 17, 1994a.

Latin American productivity. *The Economist*, June 1994b.

The straining of quality. *The Economist*, Jan. 14, 1995.

• *El Mercurio*

La reingeniería al servicio de los gerentes. *El Mercurio*, Santiago de Chile, sección D3, 4 nov. 1995a.

El Mercurio, Santiago de Chile, cuerpo D, p.1-2, 9 sept. 1995b.