



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES-ACATLÁN
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
HISPANOAMERICANA: DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA A LA REFORMA
GERENCIAL

T E S I S QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA. PRESENTA: MÓNICA DIANA VICHER GARCÍA

COMITÉ TUTORAL:

DOCTOR. OMAR GUERRERO OROZCO
Tutor Principal

DOCTORA. MA. EUGENIA CORREA VÁZQUEZ
DOCTOR. FRANCISCO JOSÉ DÍAZ CASILLAS

CIUDAD UNIVERSITARIA, ENERO DE 2008.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

En el proceso de elaboración de este trabajo tuve la distinción de contar con la generosa y cabal dirección del Doctor Omar Guerrero, sus enseñanzas y orientación fueron centrales para que este trabajo llegara a buen puerto. De hecho, la inquietud inicial por el desarrollo de esta investigación tuvo como fuente de fortalecimiento y articulación progresiva, las enseñanzas impartidas por el Doctor Omar Guerrero en los seminarios impartidos en el Programa de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. El Doctor Omar Guerrero, distinguido especialista de reconocido prestigio, en su calidad de tutor, ha sido como un Faro de Alejandría que me ha guiado por el camino de la investigación: muchas gracias.

Deseo expresar mi agradecimiento encarecido a los integrantes del Comité Tutorial: la Doctora Maria Eugenia Correa Vázquez y el Doctor Francisco José Díaz Casillas, por su tiempo y dedicación, y por todas las valiosas aportaciones, observaciones y comentarios que emitieron a fin de mejorar los contenidos del trabajo. Este agradecimiento lo hago extensivo al Doctor José Martínez Vilchis y al Doctor José Juan Sánchez González, que contribuyeron muy activamente para enriquecer y pulir esta investigación. A todos ellos mi consideración, admiración y aprecio, lo mismo que al Doctor Mariano Baena del Alcázar, que generosamente tuvo a bien compartir sus valiosos conocimientos, reflexiones y enseñanzas durante mi estancia de investigación en Madrid.

Finalmente, manifiesto mi reconocimiento al personal académico y administrativo de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, que desde los estudios de maestría me han facilitado los apoyos necesarios para llevar a buen fin mis estudios. Y esta atención también la expreso hacia el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), que me ha privilegiado en su Programa.

DEDICATORIAS

A mis padres por su comprensión y apoyo.

A mis hermanos, Marisol, Rafael y Juan Fernando por su paciencia y respaldo.

ÍNDICE

Introducción	I
--------------	---

PARTE I

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON RELACIÓN A HISPANOAMÉRICA

CAPÍTULO 1

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: ORIGEN, DESARROLLO Y MODELOS ADMINISTRATIVOS CONTEMPORÁNEOS

Importancia y necesidad de la administración pública	3
Origen y perfeccionamiento de la administración pública	4
La administración pública y su entorno	13
Administración pública comparada	15
El enfoque ecológico de la administración pública	16
Administración pública desde la perspectiva ecológica: el modelo prismático de Fred Riggs	17
Las sociedades y la forma que asume su administración	21
Sociedad fusionada: administración de cámara	21
Sociedad transicional: administración de sala	23
Sociedad difractada: administración de oficina	27
Sociedad difuminada (global): nueva gerencia pública	29
Recapitulación	31

CAPÍTULO 2

HISPANOAMÉRICA: LOS UMBRALES DE LA SOCIEDAD TRANSICIONAL

Crónica breve: panorámica general	36
La administración pública hispanoamericana	47
La burocracia	47
Situación de la administración pública hispanoamericana vis à vis a la reforma administrativa	48
Componentes determinantes	48
Marco mundial de las reformas	54
La empresa transnacional	56

PARTE II
EL CAMBIO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO 3

EL CAMBIO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA HISPANOAMERICANA

La reforma administrativa como elemento para la transformación de la administración pública en los países de Hispanoamérica	63
El cambio en la administración pública	68
La reforma en administración pública	73
Concepto de reforma administrativa	74
Clasificación de las reformas	77
Reformas endógenas y exógenas: proceso de innovación y proceso de adaptación	80
Leitmotiv de la reforma en Hispanoamérica: administración para el desarrollo, desarrollo administrativo y modernización	81
Administración para el desarrollo	83
Modernización administrativa	84
Desarrollo administrativo	85

CAPÍTULO 4

**EL MODELO DE IMPLEMENTACIÓN OFICINA:
LA REFORMA ADMINISTRATIVA 1949-1979**

Rumbo al modelo de implementación oficina	88
Asistencia Técnica	92
Programa de la ONU para mejorar la administración pública	94
Las reformas post asistencia técnica	107
Presiones, impulsos e incentivos para la reforma	108
Objetivos de la Reforma	110
Actores implicados en el proceso de reforma administrativa	112
Estrategias	114
Límites para la reforma	115
Reformas localizadas, algunas experiencias	116
Resultados de la reforma	127
Reflexiones sobre la reforma	130
Recapitulación	134

PARTE III

MERCADO, PRIVATIZACION Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CAPÍTULO 5

EN TORNO AL MODELO DE IMPLEMENTACIÓN MERCADO:

Cambio de dirección, el nuevo contexto mundial	139
Preámbulo a las reformas	156
La privatización	160
Exoprivatización y endoprivatización	163
¿Primera y segunda ola de reformas?	164

CAPÍTULO 6

CREDO NEOLIBERAL DE LAS REFORMAS AL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Las ideas detrás de las reformas	172
Neoliberalismo	176
La Escuela de Chicago y enfoque monetarista	179
Escuela de Virginia: opción pública (public choice)	183
Teoría de los derechos de propiedad o teoría de los costos de transacción	185
Ideas detrás de la nueva gerencia pública	187
Neogerencia y catalaxia, aspectos generales	192
La gerencia cataláctica	193
La nueva gerencia pública	195
Los nuevos reformadores	199

CAPÍTULO 7

LA REDUCCIÓN DEL TAMAÑO DEL ESTADO: REFORMAS EXOPRIVATIZADORAS

Sacando al Estado del mercado	207
ARGENTINA	211
BOLIVIA	213
BRASIL	216
CHILE	217
COLOMBIA	219
ECUADOR	220
MÉXICO	221
PARAGUAY	222
PERÚ	226
Recapitulación	228

PARTE IV
REFORMAS NEOGERENCIALES

CAPÍTULO 8

REFORMAS GERENCIALES I.

ARGENTINA Y CHILE

Metiendo al mercado dentro del Estado	233
Alrededor de la reforma gerencial	234
Y para muestra basta un botón: las principales reformas gerenciales en Hispanoamérica	236
Argentina	237
- Bases de la reforma	238
- Segunda reforma del Estado	242
- Principales reformas gerenciales	246
- Actores y unidades que intervinieron en el proceso	248
- Resultados de las reformas	249
- Recapitulación	251
Chile	253
- Antecedentes	253
- Principales iniciativas	254
- Evaluación, un eje de la reforma	258
- Resultados de las reformas	262
- Recapitulación	264

CAPÍTULO 9

REFORMAS GERENCIALES II.

BOLIVIA, COLOMBIA, NICARAGUA

Bolivia	265
- Antecedentes	265
- Ley de Administración y Control Gubernamentales, SAFCO	266
- Proyecto de reforma institucional	269
- Sistema de evaluación del desempeño	271
- Sistema de evaluación de resultados	271
- Recapitulación	275
Colombia	277
- Primeras iniciativas	277
- ¿La verdadera modernización?	278
- Sistemas de evaluación	279
- Desarrollo de ideas neoliberales	280
- Tecnologías y enfoques de gerencia aplicados	282
- Programa de Renovación de la Administración Pública	284

- Recapitulación	285
Nicaragua	287
- Los problemas y las reformas	287
- Objetivos básicos de las reformas	290
- Asistencia del Banco Mundial	290
- Principios estratégicos del programa de reforma	291
- Resultados y continuidad	293
- El pensamiento que guía la reforma	295
- Recapitulación	295

CAPÍTULO 10

REFORMAS GERENCIALES III. URUGUAY Y VENEZUELA

Uruguay	297
- La reforma de 1989	297
- Identificación de la nueva gerencia pública	299
- Medidas gerenciales: evaluación de la gestión	302
- Dos etapas en la reforma	304
- Presupuesto por resultados	306
- Programa de modernización 2001-2003	307
- Recapitulación	309
Venezuela	312
- Contexto	312
- Plan de gobierno 1995-1999	313
- Comisión para la reforma del Estado	314
- Disposiciones emitidas por Hugo Chávez	316
- Recapitulación	324

CAPÍTULO 11

REFORMAS GERENCIALES IV MÉXICO

México	328
Reformas 1982-1988	329
Reformas 1989-1994	331
Reformas 1995-2000	333
Reformas 2001-2006	342
Recapitulación y resultados	359

PARTE V
REFORMA NEOGERENCIAL. ¿QUÉ HA CAMBIADO?

CAPÍTULO 12

**DE REFORMAS EN REFORMAS: SITUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
HISPANOAMERICANA**

De las ofertas a los resultados	365
Reestructuración institucional	366
Desagregación de los organismos (agenciación)	368
Contractualización	369
Orientación a resultados y descentralización	370
Evaluación y rendición de cuentas	372
Gerencia de recursos humanos	374
Actores de la reforma: elaboración y ejecución de los programas	377
Reflexiones sobre las reformas gerenciales	382
Entre la reforma administrativa y la neogerencial	386
EPÍLOGO Y CONCLUSIÓN	392
Actores implicados en los procesos de reforma	402
Límites en las reformas administrativas con relación a la reforma gerencial	404
Lo positivo de la reforma administrativa con relación a la gerencial	405
Singularidad de las reformas	406
CONCLUSIÓN	408
Convocatoria a la ineludible reforma administrativa	413
ANEXO 1	416
Cuadro resumen de Anexo 1	426
ANEXO 2	431
Cuadro resumen de Anexo 2	434
BIBLIOGRAFÍA	437

INTRODUCCIÓN

Este trabajo se titula *La transformación de la administración pública hispanoamericana: de la reforma administrativa a la reforma gerencial*, su intención es precisamente examinar los principales cambios que se han registrado en la administración de esta región desde la mitad del siglo XX hasta entrado el siglo XXI, para coadyuvar a entender la forma en que se ha verificado el proceso y las vicisitudes que esa marcha ha conllevado. Las reformas se han emprendido abanderando el estandarte que porta el objetivo de mejorar el funcionamiento la administración, para que ésta pueda responder tanto a las necesidades vigentes como a las que eventualmente enfrentará. En esta sintonía se encuentran las reformas que ha registrado la administración pública hispanoamericana, esto es, la administrativa y la reforma neogerencial que cobró gran auge pero, ésta última, al estar trazada sobre los moldes de la economía neoclásica y el ideario neoliberal, pareciera responder más a los requerimientos del sistema de economía de mercado mundial que caracteriza al estadio de desarrollo económico actual, que al interés común.

Pero, antes de entrar de lleno a las reformas consideramos apropiado explorar el cómo, por qué y para qué se realizaron los dos principales procesos de reforma que se verificaron en la región durante este periodo, lo mismo que los hechos determinantes y los principales factores que incidieron en los mismos.

De manera más específica, los importantes procesos de cambio a la administración hispanoamericana que estamos examinando se verificaron cuando se puso en marcha la reforma administrativa (1949), y hasta avanzado el ensayo de la reforma neogerencial (2004). Y, de hecho, el transcurso entre el inicio del proceso de reforma administrativa hasta las todavía vigentes reformas neogerenciales, ha implicado un despliegue, sin precedentes, de gran cantidad de iniciativas en las que han plasmado diferentes intentos para imprimir cambios dirigidos al mejoramiento de la administración pública Hispanoamericana.

Es innegable que el mejoramiento de la administración pública constituye un elemento central tanto para el gobierno como para la sociedad, de allí que

poner el tema en el centro de atención debe ser algo recurrente. En este sentido, el estudio de los procesos de reforma que hemos abordado como objeto de estudio, conlleva una importancia singular para entender el estado actual de la administración pública hispanoamericana, sobre todo por motivo de los matices que fue adquiriendo la reforma a la administración pública, que de situarse en la construcción de una administración pública de tipo weberiano, mediante la reforma administrativa, experimentó un cambio radical cuando entró en escena la reforma neogerencial, porque rompió con los esquemas bajo los cuales se había estado verificando el proceso. Las diferencias trascendentales entre las reformas aparecen como reflejo de dos fenómenos, principalmente. El primero fue el cambio de paradigma económico que, de ser keynesianista, se traslada a economía de mercado; lo cual derivó en el segundo: el denominado «cambio en el papel del Estado», que conllevó que éste último dejara de fungir como el eje y centro de todas las actividades para reducirlo a un simple garante del orden.

Antes de continuar tenemos que hacer algunas precisiones. Este trabajo trata a la administración pública hispanoamericana, lo cual implica presentar su situación bajo una modalidad de generalización y entendemos bien que tanto las circunstancias como las condiciones no siempre se dan ni matemáticamente, ni con la misma intensidad. Esto es, Hispanoamérica no es una región uniforme, cada Estado presenta sus peculiaridades y cada administración sus aspectos específicos. Estamos conscientes de ello, nos permitimos agruparlos como conjunto porque su estructura socio-política, institucional y jurídica posee rasgos comunes que justifican generalizaciones como las que realizaremos. De hecho, muchos estudios se han emprendido bajo este entendido.

Así que el trabajo que hemos realizado contiene, debemos puntualizarlo, una doble simplificación con todos sus riesgos. La primera es que Hispanoamérica es tratada globalmente como una región, dejando de lado su heterogeneidad interna y los diferentes tipos de países que la componen, aunque, por otra parte, lo cierto es que los problemas que enfrentan sus estados y su administración han tendido a parecerse cada vez más. Del mismo modo, cabe anotar que, de las reformas tanto administrativa como neogerencial, lo que se aborda son las materias centrales en sus lineamientos e interrelaciones fundamentales, o aquellos factores que son reveladores de los efectos que han producido la reconfiguración de las administraciones y sus tentativos mejoramientos.

Es de resaltar que la reforma ha constituido el principal instrumento que se ha empleado para promover el cambio de la administración pública en la

región. No obstante, el uso del término no refiere que los alcances del trabajo pretendan la revisión puntual y detallada de todas y cada una de las reformas sino, más bien, el análisis de la forma en que se manifiesta el fenómeno como un todo. Esto es, en cómo se instaura la reforma administrativa, sus condiciones y características, y cómo se pasa de ésta, la reforma administrativa, a la neogerencial, que es diametralmente diferente en su composición y en los métodos que aplica para tratar de cambiar a la administración pública. De este modo, lo que nos interesa enfatizar son las repercusiones positivas o negativas que ambos procesos de reforma han provisto a la administración hispanoamericana. Esto, claro, aunado al análisis de las circunstancias y hechos más importantes que los acompañaron o que los definieron.

Así pues, hemos abordado a Hispanoamérica como un «caso» regional de países en proceso de transformación de una etapa a otra, en la búsqueda del mejoramiento en su administración pública, así como de la consolidación de sus instituciones porque, si lo visualizamos en este sentido, hay una necesidad similar en la administración de todos estos países. Aún así, ponemos de manifiesto que el análisis particularizado de las diferencias y necesidades específicas escapa a la naturaleza de este trabajo. Nuestro interés radica más bien en la exploración de las medidas y lineamientos aplicados, así como en los efectos globales que resultan explicativos para entender por qué la administración de estos países, pese a los múltiples esfuerzos de cambio efectuados desde 1949, continúa sin verificar una transformación sustancial que le permita estar en condición de servir satisfactoriamente a la sociedad a la que se debe.

De esta manera, nos abocamos a estudiar las reformas a la administración que se verificaron a partir de los programas de Cooperación Técnica de la ONU, los cuales iniciaron en 1949 y se hicieron extensivos a todos los países en desarrollo. Mediante estos programas se buscaba establecer sistemas administrativos orientados a resolver los problemas administrativos con referencia inmediata al desarrollo económico y social; resalta que en esta búsqueda de modernización el modelo a seguir fue el de la administración de los países desarrollados. Por su parte, el periodo posterior a 1979 está signado por un grupo de postulados que, enarbolados por el Banco Mundial, el fondo Monetario Internacional y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, tratan de resolver los problemas que aquejan a la administración pública mediante la introducción de las lógicas de funcionamiento de la empresa y el mercado.

Como veremos en el trabajo, no es que la reforma inicie o se descubra en el momento que elegimos para estudiarla (1949), es simplemente que el punto marca una coyuntura particular en el desarrollo del cambio de la administración pública subdesarrollada, donde se ubica Hispanoamérica como región, y donde, por una parte, se busca la modernización y, por otra, se despliega un primer intento de establecer un modelo universal de administración para todo el orbe. Lo resaltable es que pese a la influencia exterior, se buscaban cambios a partir de principios emanados de la lógicas y postulados de una administración de Estado; de otros contextos pero dentro de las lógicas de funcionamiento de los principios y postulados que resultaron en la estructuración de la administración pública de los países desarrollados.

Esto cambia a mediados de la década de 1980, ya que se empieza a configurar «un nuevo modelo» para reformar a la administración pública, cuyo principal objetivo es resolver los problemas financieros y coadyuvar al ajuste económico de los países. Este nuevo modelo no tiene historia, antecedentes o experiencia, más que las nociones que se están generando a partir de la experimentación y conforme se verifica su práctica. Simplemente se apoya y sustenta en que, en el marco actual, la empresa ha logrado generar cambios para adaptarse a los nuevos tiempos, y que esos cambios, junto con la nueva economía, deben ser trasladados a la administración pública que, en adelante, para ser eficiente, flexible, responsiva, orientada al cliente, competitiva y económica, deberá funcionar como una empresa y como el mercado. Pero, la naturaleza de la administración pública es política y, al parecer, ello le impide asumir esta tarea que se aleja de sus principios y lógicas más esenciales.

Además, en la parte intermedia entre reformas administrativas y gerenciales se ubica la exoprivatización, que no es sino el prelude de las reformas neogerenciales. Algunos autores las han identificado respectivamente como reformas de primera y segunda generación, al respecto nosotros expresamos nuestra apreciación.

Es de señalar que el trabajo tiene dos marcos conceptuales. El primero se ubica en la parte inicial, capítulo 1, donde se trata la diferencia que existe entre la forma que asume la administración que ostenta una sociedad tradicional, una en desarrollo y otra desarrollada, esto es, en Fred Riggs y su teoría de la sociedad prismática. Esta teoría provee de conocimientos que permiten distinguir los determinantes y características de una determinada forma de existir de la administración, y al mismo tiempo, las diferencias más vitales respecto de otras con mayor o menor desarrollo. El segundo marco conceptual se ubica en la segunda parte, capítulo 3, allí se tratan conceptos y definiciones

de las diferentes acepciones con que se ha referido al cambio en la administración pública, para profundizar sobre el significado de la reforma administrativa y su relación con el desarrollo administrativo y la modernización.

La estructura del trabajo está organizada en cinco partes que constan de 12 capítulos y un epílogo con conclusiones, y sólo los capítulos más amplios tienen recapitulación.

En la primera parte abordamos qué es la administración pública, cuáles son sus principios, su razón de existir y sus objetivos, para conocer la utilidad que pueden o no brindar ciertas reformas a la administración pública. Así, en esta parte del trabajo nos planteamos establecer y plasmar estos elementos, con el propósito de empezar a poner de manifiesto qué es lo que se tenía como administración pública antes de las reformas, qué fue lo que resultó de la reforma administrativa; qué había antes de la reforma neogerencial y qué tenemos hoy como resultado de la reforma neogerencial, y, al final de cuentas, qué es lo que urge cambiar en la administración pública hispanoamericana.

En este sentido, asumimos que la administración pública tiene ciertos principios generales, mientras que su organización es simplemente la forma que adopta en determinado momento, esto es, cómo se organiza. De allí que la administración pública tenga diferentes formas de hacerse manifiesta y, para profundizar en este punto, traemos a colación el modelo prismático que elaboró Fred Riggs, a fin de entender cómo funciona la sociedad y la administración pública en asociaciones de dominación que no contienen los elementos formales de la administración que se reconoce como desarrollada.

En ésta misma parte, también señalamos algunos de los rasgos más significativos y característicos (históricos, políticos, económicos y sociales) de la región y la administración de sus países, para comprender un poco más la configuración de su administración, lo mismo que la forma en que se imprimieron algunos cambios en la misma.

En la segunda parte nos dedicamos a profundizar sobre el significado del cambio en la administración, sus modalidades y diferencias, para aclarar qué es la reforma administrativa y cómo se fue cambiando su significado, que se desplazó desde la perspectiva meramente procedimental hasta otra mucho más compleja y elaborada; su núcleo se fue trasladando desde la forma a la sustancia, de la economía y eficiencia a la eficacia en el logro de propósitos, del mérito burocrático al bienestar de la sociedad. Una vez enmarcado el cuerpo teórico en que reposó y se formuló la reforma administrativa, procedemos a auscultar las reformas verificadas entre 1949 y 1979, que fueron auspiciadas

principalmente por la ONU. De este grupo de reformas se hace una amplia revisión para volver a poner atención sobre cuáles eran sus objetivos, sus incentivos, sus actores, sus medios y sus bases o sustento teórico.

Esta exploración se complementa con una recreación del marco mundial que estaba vigente cuando se realizaron dichas reformas, esto es, un breve recuento sobre los hechos y el contexto mundial en que se desenvolvían los países hispanoamericanos cuando se pusieron en marcha estas iniciativas.

En la tercera parte procuramos efectuar un ejercicio similar con la reforma gerencial, inicialmente mostramos una panorámica de los cambios mundiales que se generaron a partir de la segunda mitad de la década de 1970, para contextualizar el marco en el que se conjuntaron y surgieron los elementos neoliberales que confluieron para llevar a cabo las reformas: la privatización, como exo y como endoprivatización o nueva gerencia pública. Allí se puntualiza de dónde provienen los fundamentos de las ideas que sustentaron dichos procesos de privatización, quiénes los concibieron y cómo se incorporaron a la reforma de la administración pública. Se revisan sus postulados, sus objetivos, sus medios y los efectos que generaron.

La cuarta parte la dedicamos a revisar la reforma neogerencial, sus objetivos, sus elementos, sus planteamientos, sus reformas y sus resultados. Esto es, se hace una revisión de las reformas neogerenciales efectuadas en algunos de los países más sobresalientes y representativos de la región: Argentina, Chile, Bolivia, Colombia, Nicaragua, México, Uruguay y Venezuela.

Finalmente, en la quinta parte, se realiza un contraste entre la reforma neogerencial y la reforma administrativa. Así pues, se distinguen las ideas a partir de las cuales se generaron unos y otros postulados para la reforma administrativa y neogerencial, sus objetivos, sus lineamientos, sus medidas, los actores, los propósitos y los resultados de unas y otras reformas.

En esta misma parte terminamos con un epílogo y conclusiones acerca de todo el proceso, esto es, una panorámica general donde se puedan apreciar, de modo global, todas las partes del trabajo, a fin de emitir una opinión acerca de qué reformas necesita la administración pública de Hispanoamérica, y emitimos una apreciación sobre algunos planteamientos a partir de los cuales consideramos que debería efectuarse la reforma a futuro.

Antes de concluir estas páginas introductorias queremos aclarar el uso de los términos *gerencia* y *policy*. En nuestro caso optamos por utilizar la forma de *nueva gerencia pública* como traducción del término *new public management*, pues aunque se traduzca también como *gestión pública*, *dirección pública* y *administración pública*, o incluso se deje sin traducir, consideramos que con el

término que hemos elegido se reflejan fielmente sus raíces provenientes de la economía neoclásica y de la gerencia privada, al mismo tiempo que evitamos caer en confusiones que pudieran vincularla o asociarla con la disciplina y elevarla a un nivel que no tiene, ya que sólo forma parte de la periferia de la administración pública.

Del mismo modo empleamos la voz *policy* para referirnos a ese vocablo inglés que indebidamente ha sido trasladado a nuestro idioma como política. Por nuestra parte preferimos esta opción convencional para superar cualquier confusión que pudiera presentarse con la voz inglesa *politics*, que se traduce al castellano como política.

Finalmente, queremos hacer énfasis en el significado en que usamos la palabra modernización, dado que se utiliza por doquier y se aplica a cualquier cosa. Para nosotros modernización significa adquirir características estructurales definidas como son un elevado nivel de diferenciación estructural, el desenvolvimiento de la movilización social, y un conjunto institucional relativamente centralizado, unificado y en gran escala.

PARTE I

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON RELACIÓN A HISPANOAMÉRICA

CAPÍTULO 1

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: ORIGEN, DESARROLLO
Y MODELOS ADMINISTRATIVOS CONTEMPORÁNEOS**

El entendimiento de todo hecho que rodee a la administración pública hace necesario conocer que detrás de la forma que asume, existen ciertas condiciones específicas que han determinado su configuración actual. De allí la importancia de abordar temáticas tales como qué es la administración pública, cuál es su naturaleza y razón de ser, cómo surge y se consolida; cuáles son los hechos e instituciones que han determinado su configuración actual y cómo, esta manifestación de alcances universales, se presenta de diferente manera, dependiendo de la sociedad de que se trate. En este sentido, es de subrayar que existen diferencias particulares entre los sucesos acontecidos en Occidente y en Hispanoamérica. Para entender un poco más esta diferencia consideramos importante hacer uso de las ideas perfeccionadas por Fred Riggs, que elaboró una tipificación sobre las características de tres formas de sociedad que pueden identificarse de manera general, y la forma que la administración asume en cada una de ellas.

Importancia y necesidad de la administración pública

Todo en el Estado es administración, afirmó el fundador de la disciplina moderna, Charles-Jean Bonnin desde 1808. Y el Estado es administrativo o no es Estado, manifestó Dwight Waldo en el siglo XX.¹ Sin duda, estas expresiones manifiestan la esencia, necesidad e importancia de la administración para el Estado, motivo por el que han tenido eco entre los administradores públicos de todas las nacionalidades, incluyendo las hispanoamericanas que, aunque bajo circunstancias diversas a las de los estados avanzados, también han tenido que establecer regímenes administrativos ya que éstos constituyen la parte medular

¹ “Todos los estados son administrativos o no son estados”. Waldo, Dwight, «Una teoría de la administración pública significa en nuestra época también una teoría de la política», Lynn, Naomi y Aaron Wildavsky, *Administración pública: el estado actual de la disciplina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 134.

del Estado pues, como lo señaló Carlos Marx, la administración es su actividad organizadora.

Por esta razón, el mejoramiento o incluso la edificación de una administración pública fincada en los principios de la ciencia, independientemente del modo de implementación que presente, es una tarea que no debe ser desatendida y que presenta un particular reto para los países en desarrollo dentro de los cuales se encuentra Hispanoamérica.²

Origen y perfeccionamiento de la administración pública

De manera general, los antecedentes de la administración, dentro de las diferentes asociaciones de la historia,³ se pueden rastrear hasta la época en que

² De acuerdo con Bonnin, fundador de la ciencia moderna de la administración pública, algunos de esos principios generales son los siguientes: 1. La administración, en general, es una consecuencia del gobierno del que forma parte: es el gobierno en su acción pormenorizada. 2. Su carácter es la acción. 3. Tiene la aplicación de las leyes que atañen a las personas y a las propiedades en sus relaciones con el Estado y con el orden público, para las cosas comunes a todos en cada parte del territorio. 4. En administración la aplicación de las leyes está en la acción, el examen y el juicio. 5. A cada instante de su vida, el ciudadano está sujeto a la acción de la administración. 6. No es posible, por medio de convenios particulares, ir en contra de lo que tiene importancia para el orden público, pues sería oponerse a lo que constituye la seguridad pública e individual. 7. La acción está en la fuerza y la fuerza radica en la unidad. 8. Del principio de unidad se deriva, como consecuencia fundamental, que la autoridad administrativa debe ser confiada a uno solo en cada parte del territorio, y que esta unidad debe basarse en la unidad del gobierno. 9. Las decisiones administrativas tienen dos caracteres diferentes, o atañen a las medidas que toma la autoridad para la ejecución de las leyes o la conservación del orden público, y en ese caso, esas decisiones siempre son revocables o susceptibles de ser modificadas, porque el tiempo cambia las circunstancias que les dieron lugar, o descubre inconvenientes que no habían sido previstos; o bien se extienden a objetos sobre los cuales la administración tiene algún interés directo, ya sea con respecto a la propiedad y al interés público, o como tutora de una de las partes contendientes. En este segundo caso, el Gobierno no puede impedirse la facultad de reformar un acto irregular de la autoridad inferior, aunque las partes interesadas hayan pasado por alto denunciárselo. Por consiguiente, es difícil fijar el término conforme al cual se podría solicitar la reforma de la decisión administrativa. 10. Ningún ciudadano puede ejercer ni concursar para el ejercicio de una autoridad encargada de la vigilancia de las funciones que ejerce en otra calidad. 11. Toda persona tiene el derecho de enviar peticiones individuales a toda autoridad constituida. Bonnin, Charles-Jean, *Principios de administración pública*, compilación y estudio introductorio Omar Guerrero, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 263-267.

³ De acuerdo con Max Weber por asociación debe entenderse una relación social con una regulación limitadora hacia fuera cuando el mantenimiento de su orden está garantizado por la conducta de determinados hombres destinada en especial a ese propósito: un dirigente y,

aún no se inventaba la escritura (año 6.000 a. C.) de acuerdo con E. N., Gladden.⁴ Por su parte, Omar Guerrero ubica el cultivo de la disciplina entre el siglo IV al VI, cuando en los libros *Arthasastra* se plasman las primeras instrucciones y enseñanzas sistematizadas al respecto.⁵

No obstante su antigüedad,⁶ la forma en que han funcionado estas administraciones no ha seguido un modelo único, sino que ha adoptado una forma peculiar de acuerdo con los desarrollos y con las características particulares de cada asociación de dominación o Estado (despótica, camaral, comisarial, de consejos, de colegios o burocrática).⁷

eventualmente, un cuadro administrativo. En este sentido para este concepto es indiferente que se trate de «sociedades» o «comunidades»; basta la presencia de un dirigente –cabeza de familia, príncipe, presidente del Estado– cuya conducta se encauce a la realización del orden de la asociación. Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999 (1922), p. 39. «La existencia de un grupo humano especialmente dotado constituye la premisa de la verdadera condición de Estado en la sociedad y del consiguiente ejercicio central de las funciones que anteriormente se movían libremente. Su manifestación externa consiste en la fijación de una residencia y en ella de ‘oficinas’ donde pueda trabajar aquel grupo humano». Jacoby, Henry, *La burocratización del mundo*, México, Siglo XXI editores, 1972, p. 17.

⁴ Gladden, E.N, *Una historia de la administración pública, desde los primeros tiempos hasta el siglo XI*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pp. 15 y 21.

⁵ Guerrero Orozco, Omar, *Introducción a la administración pública*, México, Harla, 1985, pp. 8-9. Como también lo ha señalado Ferrel Heady: La administración como actividad gubernamental existe desde que los sistemas políticos funcionan, aunque como campo de estudio sistemático tiene sus primeros antecedentes en el *Arthasastra* de Kautilya y más tarde, de manera más metódica, en el camaralismo alemán. Heady, Ferrel, *Public administration: a comparative perspective*, New York, Marcel Dekker, 1996, p. 33.

⁶ «(...) aunque todavía sin nombre propio y particular, en los primeros tiempos de los pueblos la administración reglamentó las relaciones de cada uno con todos; y aunque unida al gobierno, del que en realidad es una emanación, pero del que también se distingue, estableció sin embargo cierto orden entre los hombres». Bonnin, Charles-Jean, obra citada, p. 213.

«En todo tiempo desde que el hombre salió de las más primitivas formas de asociación, ha tenido que crear sistemas administrativos, incluso en sociedades que ostentan pocos de los atributos de un Estado moderno». Naciones Unidas, *Manual de administración pública*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 1962, p. 5.

⁷ «A cada modo de producción corresponde una determinada forma de administración. El Oriente antiguo conoció formas despóticas, jerárquicas y centralizadas. Grecia y Roma republicanas conocieron formas colegiales y la Edad Media contempló administraciones domésticas (...) (...) «En la misma forma como los modos de producción se suceden en la historia, las formas de administración que les corresponden también se suceden unas a otras hasta llegar a la capitalista». Guerrero, Omar, *La administración pública del Estado capitalista*, México, Fontamara, 1981, pp. 141 y 142.

En el Estado moderno, como disciplina, la ciencia de la administración pública nace en 1808, en Francia, con la obra de Charles-Jean Baptista Bonnin. En esta, su forma moderna, deja de ser una administración de súbditos para convertirse en una de ciudadanos, con lo que expresa en su máximo esplendor su sentido de lo público.⁸

El desenlace que derivó en esta forma que asumió la administración pública se desarrolló tras una larga etapa de tiempo en Europa, primero hubieron de generarse diversos hechos históricos que desencadenaron el establecimiento de instituciones y leyes específicas.

Es de tal modo que el nacimiento de la administración pública moderna se explica a partir de una sucesión de hechos complejos, y de la instauración de un bloque de instituciones que evolucionaron y se fueron haciendo cada vez más complejas. A partir de ellas se cimentó la *forma de existencia* del Estado y la administración pública en que vivimos, más adelante nos referiremos a algunas de sus formas específicas.

Este suceso perfila en el siglo XVIII, cuando confluyen circunstancias que crean las condiciones de cambio a partir de las que se generarían muchas de las instituciones que continúan vigentes hasta el presente.⁹ Particularmente, entre el periodo que va de 1750 a 1850 se desarrollaron los rasgos característicos de la administración pública moderna. Durante este lapso de tiempo se produjeron hechos muy notables y se crearon las instituciones más importantes; mencionaremos los más sobresalientes:

	AÑO APROXIMADO
– Eliminación de la venta de cargos	1789
– Creación de las secretarías de Estado	Siglo XVIII ¹⁰
– Creación de las direcciones generales	1833 ¹¹
– Creación de las empresas públicas	Siglo XVIII
– Creación de los monopolios del Estado	Siglo XVIII
– Creación de la carrera administrativa	1770 ¹²

⁸ «la administración pública es la que tiene la gestión de los asuntos comunes respecto del ciudadano como miembro del Estado», Bonnin, obra citada, p. 171.

⁹ Se eliminan completamente los resabios del feudalismo, irrumpe la revolución francesa, se genera la sociedad civil y se declaran los derechos del hombre y del ciudadano, y se arriba a una etapa de progresión del capitalismo, principalmente.

¹⁰ Primer cuarto del siglo XIX. Guerrero, Omar, *Raíces borbónicas del Estado mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pp. 71-72.

¹¹ Guerrero, Omar, *El Estado y la administración pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989, p. 245.

– Creación de la carrera judicial	1755 ¹³
– Creación del ejército profesional	Siglo XVI
– Separación de la justicia y la administración	Siglo XVIII
– Creación del Estado nación	Siglo XVIII
– Multiplicación de los Estados nacionales	Siglo XVIII y XIX ¹⁴
– Surgimiento del derecho administrativo	1818 ¹⁵
– Aparece la ciencia de la administración pública	1808
– La economía política florece como ciencia	1776 ¹⁶
– Revolución industrial	Finales siglo XVIII ¹⁷
– Nace la sociología como ciencia	1838 ¹⁸
– Creación de las primeras constituciones	2ª. mitad, siglo XVIII
– Surgimiento del socialismo	Principios, siglo XX

Es como resultado de la sucesión de todos estos hechos y del establecimiento de estas instituciones, generadas a raíz de diversos cambios acontecidos, que la administración del Estado adopta su configuración actual.

El desarrollo de las formas modernas de asociaciones en toda clase de terrenos coincide totalmente con el desarrollo e incremento creciente de la administración

¹² La introducción de exámenes de ingreso se estableció primeramente en Alemania. En 1770 el ministro von Hagen, dispuso que los altos servidores públicos se reclutaran de entre juristas y letrados. Guerrero, Omar, *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, Plaza y Valdés/Instituto Nacional de Administración Pública, 1998, p. 170.

¹³ En 1775 se introdujeron los exámenes de ingreso, por el ministro Cocceji, junto con un riguroso servicio preparatorio destinado a capacitar a los funcionarios de la administración de justicia. *Ibid.*

¹⁴ La conciencia acerca de instituir una nación surgió en Francia, España e Inglaterra cuando alcanzan unidad territorial y humana, entre los siglos XV y XVI. No obstante, la idea nacional, según Hermann Heller se manifiesta de manera clara hasta finales del siglo XVIII, cobrando importancia política en la Revolución francesa hasta que en marzo de 1882 Ernesto Renan elaboró el concepto de manera por demás célebre. De la Cueva, Mario, *La idea del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, pp. 50-51.

¹⁵ Desde 1800 hasta 1818 se fue construyendo la denominada justicia administrativa. No es sino hasta la publicación del libro de Macarel, *Eléments de jurisprudence administrative*; la de Cormenin en 1822, *Questions de droit administratif* y la Gerandó de 1819, *Programme de droit administratif*, que se afirma la existencia científica del derecho administrativo. Gascón y Marín, José, «Desarrollo histórico del derecho administrativo», *Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Edición especial Gabino Fraga, noviembre, 1982, pp. 37-39.

¹⁶ Adam Smith publica su libro *La riqueza de las naciones*.

¹⁷ Durante el desarrollo de las sociedades industriales, se hicieron semejantes todos los aparatos administrativos. Jacoby, Henry, obra citada, p. 40.

¹⁸ Augusto Comte acuña el término.

burocrática: su aparición es, por ejemplo, el germen del Estado moderno occidental.¹⁹

Una vez que se llega a este grado de avance sucede que, en adelante, el fenómeno de cambio, en lo que toca a la administración pública, ya no se focalizará en el patrón como totalidad, esto es, en el orden de cosas a que se logró llegar, y que es el que hasta ahora prevalece, sino que los cambios se producen pero dentro del mismo patrón que ya se ha establecido, pues su objeto es generarse condiciones de perduración, estabilidad y permanencia.

El Estado capitalista moderno resume los progresos alcanzados por el desarrollo de la administración pública a lo largo de su historia. Es, en suma, el producto más acabado de cuantas formas de organización administrativa se han dado en la historia. Es la forma superior porque es el resultado de siglos de avance, el producto final y más elevado de la organización gubernamental.²⁰

Desde entonces, la administración pública que conocemos se materializó en los aparatos administrativos con rasgos burocráticos que los diferentes estados han establecido para facilitar su progreso y desarrollo, en virtud de que ésta es la forma de organización más avanzada y exitosa que ha podido establecer el Estado.²¹

Puede considerarse que ésta es la primera modernización del orbe. Sin embargo, el alcance que tuvo la evolución del bloque de instituciones y hechos que mencionamos varía entre los países. En algunos es muy alto y en otros muy bajo. En este sentido debe agregarse que la baja evolución que se dio en algunos países, muchas veces fue incluso la consecuencia de que los países que lograron evoluciones altas lo hicieron a costa de los demás. Esto es, que unos se fortalecieron en la medida en que debilitaron a otros.

De este modo, como veremos más adelante, en la historia de occidente nuevas y especializadas funciones emergieron como consecuencias latentes de

¹⁹ Weber, obra citada, p. 178.

²⁰ Guerrero, Omar, *La administración pública del Estado capitalista*, p. 150.

²¹ La administración como el Estado moderno en actividad encontró su sitial más afín en la estructura con rasgos burocráticos en el sentido weberiano, cuyos principios generales versan sobre alta racionalidad, legalidad, jerarquía, regulación, inspección, formación profesional (basada en el mérito, rigurosa disciplina y vigilancia administrativa); pues ésta, a decir de Max Weber, es la que brinda a la organización de un Estado precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados. Ver: Weber, Max, obra citada, pp. 176, 178 y 180.

los cambios en la operación de viejas instituciones, cuyas cartas constitucionales todavía contenían fórmulas tradicionales poco diferenciadas y especializadas, que sólo después de una etapa posterior podrían incrementar el carácter especializado de las nuevas instituciones, reconocido y legitimado por la adopción de nuevas fórmulas. Esto contrasta con lo que sucedió en las sociedades en desarrollo, donde muchas estructuras administrativas formales sólo se instituyeron artificialmente como meras fachadas, siendo que el trabajo administrativo práctico presenta restos de una función latente de instituciones tradicionales, más difusas o indefinidas.²²

La administración pública y sus características, consolidadas en el contexto en que la Revolución francesa fue determinante, fueron percibidas claramente por Charles-Jean Bonnin quien, identificando el fenómeno concreto, explicó que la ciencia de la administración es por completo el resultado de los progresos de la razón en materia de legislación y de organización política en los tiempos modernos.²³ Extractó, asimismo, la esencia de la administración pública y demarcó sus premisas básicas como ciencia, distinguiéndola además del gobierno. En pocas palabras, encontró y enunció los principios generales de la administración pública, resaltando que procede de la existencia misma de la sociedad; razón por la cual los convenios o las leyes no sirven más que para organizarla, esto es, para determinar su forma de existir.

De este modo, como lo señala Bonnin, la existencia de la administración pública se debe a la tendencia social y las leyes no hacen más que darle un impulso vital en tal o cual dirección. Las leyes no instituyen a la administración, sólo modifican su organización.

Así pues, la tendencia y el genio social juegan un papel preponderante en la configuración de la administración pública, pues su existencia y organización está ligada estrechamente a la historia política de todo país. Esto lleva a concluir que sólo estudiando las diversas fases de esa historia se tiene una visión exacta de la forma y de las vicisitudes de su integración, del grado de civilización que ha alcanzado, de sus tendencias, de sus posibilidades y se comprenden, con exactitud, sus actuales instituciones.²⁴

Charles-Jean Bonnin ha expresado que la existencia de la administración pública obedece a su índole social, pero advierte que esto constituye una obviedad frecuentemente olvidada; de aquí que en la interpretación de su

²² Riggs, Fred, *The ecology of public administration*, London, Asia Publishing House, 1967, p. 34.

²³ Bonnin, Charles, obra citada, p. 207.

²⁴ Mendieta y Núñez, Lucio, *La administración pública en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1942, p. 20.

naturaleza se susciten errores y desatinos. En este sentido, uno de los yerros más frecuentes es la confusión entre administración y organización, frente a lo que se debe anteponer que «la administración es una consecuencia que deriva de la vida de la sociedad y que procede primordialmente de la sociabilidad humana».²⁵

Si se tiene presente el principio social de la administración pública puede aclararse su diferencia con la organización, pues se comprende que la vida de la administración pública se da a partir de la existencia de la sociedad, que tal existencia es su principio, no los convenios humanos ni las leyes, las cuales sólo la organizan y determinan su forma de existir. Así pues, como también ya lo hemos señalado, que la ley no la instituye, sino que le confiere dirección, induce su organización y le suministra su impulso vital.²⁶ La organización no es la existencia de la administración pública, sino su modo de vida.

Como es patente, el surgimiento del Estado moderno que implicó del logro de una racionalidad avanzada, trajo consigo a la administración pública occidental como la configuración más pertinente para externar su actividad. De hecho, todos los esquemas de administración del Estado se califican en función de su acercamiento o alejamiento del modelo burocrático occidental. Por lo mismo, no existen denominaciones precisas para referir a formas de administración que no contienen todos los elementos del modelo burocrático weberiano, pero que poseen estructuras semejantes en sus aparatos administrativos y hacen funcionar a la asociación de dominación, misma que tampoco tiene que ser necesariamente capitalista (Cuba, China o la URRS en su momento).

Pero, como es evidente, y ya lo hemos adelantado, esta forma de organización no se estableció de la misma forma en todo el mundo. Entre el bloque de países que no alcanzaron un desarrollo paralelo a lo sucedido en occidente encontramos a Hispanoamérica. Estos países, también conocidos como subdesarrollados,²⁷ presentan en su administración una condición

²⁵ Bonnin, Charles-Jean, citado por Omar Guerrero en Guerrero, Omar, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México, Miguel Ángel Porrúa/Universidad Autónoma del Estado de México, 1999, p. 68.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Osvaldo Zunkel explica que el subdesarrollo puede concebirse a partir de dos enfoques: desde la teoría del crecimiento o como una etapa en el proceso histórico del desarrollo (una situación estructural e institucional característica). La teoría del crecimiento se limita a los aspectos meramente económicos, tasas de crecimiento o rangos relativos al ingreso por habitantes, que constituyen la mejor ilustración gráfica de esta noción, pero «nosotros optamos por referirnos al subdesarrollo como una etapa, ya que de esta forma se concibe al desarrollo

bastante disímil a la que observamos en los países desarrollados, ya que no atravesaron las mismas fases ni procesos y, por lo mismo, no establecieron ni abolieron derechos o instituciones que fueron determinantes para llegar al estadio al que sí llegó occidente. Tampoco desarrollaron la tecnología ni la industria al mismo tiempo y ritmo. En pocas palabras su mundo era y es diferente pues históricamente su experiencia ha sido distinta.

Los países en desarrollo están agobiados por dilemas de crisis de dirección que se siguen unos a otros, mientras que las naciones más viejas han podido repartirlas entre muchas generaciones.²⁸

Al respecto, Ralph Braibanti ha apuntado que las instituciones de los estados nacientes se han desenvuelto de forma distinta, que el desarrollo es altamente desigual, desequilibrado y asimétrico. De acuerdo con su perspectiva la baja calidad de la cultura cívica en estos países limita la participación en los procesos políticos y exige, por ejemplo, que el mecanismo administrativo asuma en mayor grado la dirección y la responsabilidad.²⁹

En el seno de esta sociedad coexiste una gama abigarrada de fuerzas y estructuras socioeconómicas, culturalideológicas, institucionales y políticas correspondientes a formas y fases históricas muy dispares. Por consiguiente, en tal sociedad no se dan las condiciones de predominio del intercambio y de la competencia, ni de la mercantilización generalizada; las relaciones sociales no se establecen ni mantienen entre individuos privados y autonomizados, y a partir y a través de una

como una secuencia de etapas históricas, que por lo general son las misma que pueden observarse en la evolución de los países desarrollados». Este enfoque, explica Zunkel, permite lo que se podría denominar teorías del subdesarrollo, y representa un avance considerable con respecto al enfoque de desarrollo como crecimiento, ya que incorpora al análisis –como elemento central- características destacadas de las economías desarrolladas. No se limita aspectos económicos, considera igual los de orden institucional y social como variables importantes del análisis. Además, este enfoque ha suscitado trabajos y políticas en materia de desarrollo, concebidos como esfuerzos de modernización. Trátese de programas como desarrollo de la comunidad, la racionalización de la administración pública, intentos por introducir la productividad en la empresa y en general la racionalización y modernización en el sentido de los valores, actitudes institucionales y organizaciones que tienen las sociedades desarrolladas. Sunkel, Osvaldo y Pedro Paz, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, Siglo XXI, 1970, pp. 15, 23, 25 y 32-34.

²⁸ Heady, Ferrel, «Las burocracias en los países en desarrollo», *Revista de Política y Administración*, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., núm. 1, México, enero-abril, 1975, p. 21.

²⁹ Braibanti, Ralph, citado por Heady en *Ibid.*, p. 20.

molecularización del cuerpo social, -prerrequisitos de la aparición y consolidación del Estado moderno occidental como nivel político específico e instancia universal, con unidad interna, lógica y dinámica propias, autonomía relativa-.³⁰

Es así que en tanto la profesionalización y la diferenciación política y administrativa ya estaban avanzadas en los países industrializados, en el mundo en desarrollo el fenómeno era relativamente nuevo, aunque cobraba fuerza rápidamente. Esto, al mismo tiempo, ponía de manifiesto que debido a las grandes diferencias y sobre todo deficiencias de los países en desarrollo, no podía abordarse del mismo modo la comprensión y estudio de sus problemas y necesidades. Surgieron entonces perspectivas integrales orientadas a que estas naciones adquirieran nuevas actitudes y estructuras que, junto con la institucionalización, les permitiera superar la fase de sociedad transicional, como la denominó Fred Riggs al caracterizarla en su modelo de la sociedad prismática.³¹

En síntesis: en estos países la administración pública no surgió a raíz de todos los tiempos y hechos que tuvo que pasar occidente para que la administración pública emanara en forma natural, hasta cierto punto; no obstante, ésta está presente y lo que hace falta es aproximarla a una configuración que provea una forma de funcionamiento adecuada, pero sin tratar de forzar que de un momento a otro se organice igual que en los países desarrollados, siendo que en los países subdesarrollados no han madurado las condiciones necesarias, o simplemente su historia es diferente y, por el contrario, hacia el presente han acumulado mayores desventajas.

³⁰ Kaplan, Marcos, *Estado y sociedad en América Latina*, México, Editorial Oasis, 1984, p. 11.

³¹ Más adelante explicaremos con detalle el punto, mientras tanto adelantaremos que la sociedad transicional del modelo prismático refiere una fase de incorporación de los países subdesarrollados al mundo civilizado mediante la adopción de las experiencias administrativas occidentales. Riggs, Fred, *Administration in developing countries. The theory of prismatic society*, Boston, Houghton, Mifflin Company, 1964, p. 100.

La administración pública y su entorno

El buen funcionamiento del Estado depende de la existencia de una administración pública bien organizada la cual, en Hispanoamérica, no ha alcanzado la racionalización necesaria para fungir como plataforma del desarrollo. Como ya lo mencionamos, ello obedece a que diversos factores han determinado su estadio actual. Esta situación de «atraso» que mantiene y sitúa a estos países en un estadio de tránsito entre lo «tradicional» y lo «moderno», ha constituido una preocupación que se ha abordado desde diferentes perspectivas, tanto para explicarla como para tratar de formular medidas que permitan incorporarle cambios que generen mejoras en su funcionamiento.

Ahora, esta situación desde luego no es nueva y ha tenido la atención de diversos estudiosos de la administración pública que han desarrollado trabajos desde diferentes frentes, a fin de comprender cómo se ha configurado la forma particular de la administración pública de los países en desarrollo.

Pero, hay que recordar que no existen modelos únicos que den soluciones universales a todos los problemas y retos que deben enfrentar las administraciones públicas de los diferentes estados. Por esta razón, para conocer los cambios viables, factibles y necesarios, primero hay que partir del análisis de algunos de los factores determinantes en el proceso. Esto porque el estadio de desarrollo que presenta la administración pública de cada Estado que ha surgido hasta nuestros días, no puede entenderse si no se ausculta hacia su pasado. Con ello no sugerimos una revisión exhaustiva de la historia una y otra vez, pero sí de aquellos rasgos que han determinado el fenómeno y que ayudan a explicar por qué dicho desarrollo (administrativo) se ubica en determinado plano.

Ya hemos expresado que la estructura de la administración se configura de acuerdo con un plan que se deriva de la sociedad misma, esto es, impuesto por los hechos sociales.³² De modo tal, la organización de la administración pública está ligada estrechamente a la historia política de todo país, de allí la importancia de estudiarla para comprender sus actuales instituciones.³³

Porque además, la administración pública comprende los contactos cotidianos que cada ciudadano tiene con los diversos organismos públicos, los servicios que él recibe de las instituciones públicas, y así sucesivamente. Dichos contactos constituyen los comportamientos de vida asociada más frecuentes e importantes de los individuos como miembros de una colectividad organizada,

³² Mendieta y Núñez, obra citada, p. 11.

³³ *Ibid.*, p. 20.

porque la autoridad administrativa es un símbolo concreto de la sociedad que opera continuamente en nombre y por cuenta de ésta.³⁴

Y, asimismo, el conocimiento de la actividad de gobierno y de su administración reside también en la comprensión de los factores geográficos, demográficos y culturales destinados a influir la misma actividad. Uno de los más importantes es el cultural. Esto es, el entero complejo de actos y hechos humanos relativos a una sociedad. Desde la costumbre a la ley y desde el *folklore* hasta los sistemas de vida: todos los modos de ser y de comportamiento adquiridos por el hombre en su cualidad de ser social. En las actividades sociales y en las relaciones con sus semejantes, el hombre añade a la propia naturaleza orgánica aquella especie de comportamiento que llamamos cultural, y que sirve para distinguirlo de los otros seres.³⁵

Cultura es, en suma, el conjunto de comportamientos humanos aprendidos a través de la interacción recíproca. Como lógica consecuencia, la administración pública que constituye un fenómeno social, es una parte de la cultura nacional. A través de sus instituciones esta cultura encuentra el modo de manifestar algunos de sus rasgos más significativos y, merced a los mecanismos administrativos, ella misma puede ser modificada.

Es así que los sistemas de valor, las tradiciones, las costumbres y los usos que acompañan a los comportamientos humanos son las premisas indispensables para el proceder de la administración pública, inspirando los medios y los límites necesarios. Y es a estos índices de conducta administrativa a los que se recurre para conocer la definición de los fines últimos a que la acción administrativa se dirige. Ellos determinan, además, las posibles alternativas existentes para eventuales reformas del aparato administrativo.

Aquí también debe tenerse en cuenta lo que Alejandro Nieto ha señalado: que la administración pública no es un producto lógico, que entenderla así puede conducirnos a un laberinto impenetrable ya que ella es un producto histórico, que se rige por leyes igualmente históricas.³⁶

Por esta razón, para entender no sólo la administración de los países desarrollados sino de todos los que existen, se han realizado análisis mediante el estudio de las condiciones particulares de cada país, y también se ha

³⁴ Mosher, Frederick y Cimmino, Salvatore, *Ciencia de la administración*, Madrid, Ediciones Rialp, 1951, pp. 106-107.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Nieto, Alejandro, *El mito de la administración prusiana*, Sevilla, Instituto García Oviedo, 1962, p. 7.

trabajado sobre el análisis comparativo, situado alrededor de la administración pública burocrática weberiana.

Administración pública comparada

El estudio de la administración pública comparada tuvo un desarrollo notable que puede ubicar su origen en el escenario de la posguerra, cuando, con la declinación de la era imperialista y colonialista, se generan cambios en el campo de batalla para las rivalidades entre las potencias mundiales y las ideologías en competencia. Esto determinó que la disciplina de la política y la administración pública comparada se vieran ante la necesidad de tomar en cuenta los cambios, además de ampliar sus marcos de referencia, que urgían la inclusión de sistemas de naciones que, no perteneciendo al mundo occidental, representaban el 75% de la población mundial.³⁷

A partir de estos sucesos, el desarrollo teórico en administración pública comparada experimentó el surgimiento de diversos enfoques para su estudio, todos ellos en la búsqueda de aproximaciones que permitieran encontrar pautas y elementos para establecer parámetros de comparación entre países.

Es así que en las dos décadas posteriores a la segunda guerra mundial se lograron progresos que se dieron a conocer en una gran cantidad de trabajos publicados. Entre los más importantes se encuentra la construcción de modelos de un sistema general. La construcción de modelos se entendió como el intento conciente de elaborar y definir conceptos, o grupos de conceptos relacionados, útiles para clasificar datos, describir la realidad o formular hipótesis sobre ella.³⁸ Aquí, Robert Prethuis distinguió entre los teóricos que intentaban formulaciones amplias e interculturales que lo incluían todo y los que proponían teorías más modestas y limitadas. Entre los primeros se ubicó a Fred Riggs que formuló y reformuló modelos para las sociedades, a fin de ayudar a entender a las sociedades propiamente dichas, especialmente las que estaban experimentando cambios sociales, económicos, políticos y administrativos. Su trabajo culminó con el libro *Administration in developing countries: the theory of prismatic society*, el cual «con toda probabilidad sigue siendo la contribución más notable a la administración pública comparada».³⁹

De esta manera, durante las décadas de 1960 y 1970, autores de la talla de Joseph Lapalombara, Fred Riggs, Ferrel Heady, Mosher y Cimmino o S. N.

³⁷ Heady, obra citada, pp. 40-41.

³⁸ La palabra modelo se utilizó de la forma en que lo hizo Dwight Waldo. *Ibid.*, p. 53.

³⁹ *Ibid.*, pp. 49-53.

Eisenstadt, realizaron valiosos trabajos teóricos. Y aunque no se elaboró ningún estudio que abordara de manera principal y particular el caso de Hispanoamérica, la base que sentaron estos teóricos es un marco de referencia obligado para continuar su estudio, ya que construyeron las premisas básicas para el entendimiento del fenómeno.

El enfoque ecológico de la administración pública

Como ya lo hemos señalado, una de las más acabadas y notables investigaciones desarrolladas para entender a la administración pública en contextos diferentes al de los países desarrollados se debe a Fred Riggs, quien desarrolló una teoría ecológica de la administración pública. Formuló esta teoría como respuesta a la conmoción que los criterios científicos occidentales sufrieron al ponerse en contacto con países de cultura diversa. Su teoría se inspira en un texto de John Gaus, donde trata la «Ecología del gobierno», idea que Riggs hace extensiva a la administración pública para hacer énfasis en la importancia que tienen las relaciones que se establecen entre el aparato administrativo y el medio sociocultural y económico en que su actividad se desarrolla.⁴⁰

Con este modelo, Riggs se propuso proveer un esquema conceptual para la investigación comparativa entre diversos sistemas administrativos y sus entornos correlativos. Por esta razón, hemos encontrado en él muchas ventajas para continuar el estudio de la administración pública hispanoamericana. Como lo señala Ferrel Heady, su trabajo continúa siendo la contribución más notable a la administración pública comparada.⁴¹

En primera instancia, Fred Riggs postula tres tipos de sociedad que se definen con relación al grado de diferenciación funcional que presentan sus principales instituciones y, a partir de dicho eje, procede a explicar sus particularidades relativas en lo económico, lo político, y nuestro principal objeto de interés: su estatus administrativo.

⁴⁰ Riggs tomó las ideas del escrito de John Gaus, titulado «Ecology of government», desarrollado en su libro *Reflections of public administration*, publicado en 1947. Guerrero, Omar, *Gerencia pública en la globalización*, México, Miguel Ángel Porrúa-UAEM, 2003, p. 110.

⁴¹ Heady, Ferrel, *Administración pública. Una perspectiva comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 53.

*Administración pública desde la perspectiva ecológica:
el modelo prismático de Fred Riggs*

Comprender la forma de existir de la administración pública en diferentes contextos requiere de un referente general. Al respecto, Fred Riggs ha afirmado que los modelos son algo básico y útil para entender un fenómeno (de hecho, frecuentemente se recurre a ellos).⁴² Esto es, que nosotros debemos tener la idea de cómo es algo. En este caso, una concepción *a priori* de cómo trabaja un sistema administrativo para, en esa medida, poder comprender otros.⁴³

A efecto de lograr este objetivo recurrimos al trabajo de Fred Riggs, cuyo modelo comprende elementos clave que sirven para identificar variables en el desarrollo administrativo de diferentes sociedades. Del modelo se derivan categorías precisas que establecen un marco de análisis donde se enuncian parámetros que determinan el estado de desarrollo en que se encuentra una administración.⁴⁴ Constituye, pues, un marco conceptual para referir las características particulares que prevalecen en diferentes momentos en una sociedad y en su administración.

Como ya lo mencionamos, el modelo de Fred Riggs surge como respuesta a la conmoción que los criterios científicos occidentales sufrieron al encontrarse con países de cultura diversa. Esto es, a condiciones y circunstancias que no correspondían con los patrones que éstos habían desarrollado. Esta teoría «ecológica», tiene en cuenta que existen posibilidades y circunstancias diferentes, mira hacia el medio ambiente para referir las relaciones que se establecen entre el aparato administrativo y el medio sociocultural y económico en el que su actividad se desarrolla.

⁴² Un modelo es una estructura de símbolos y reglas de operación que, se considera, tienen una contraparte en el mundo real. Riggs, Fred, *Administration in developing countries. The theory of prismatic society*, p. 5.

⁴³ *Ibid.*, pp. 5-7.

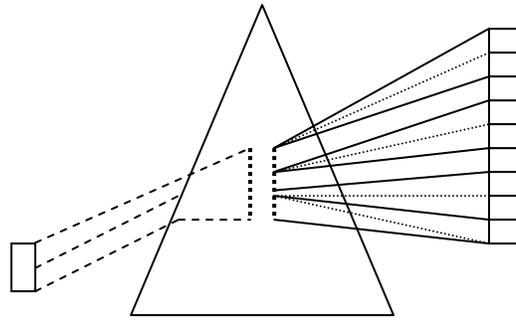
⁴⁴ «Las nociones de país desarrollado y subdesarrollado, por cuanto a la administración pública surgieron directamente de la imagen de la burocracia en el primero de ellos. (...) considerado en esta condición, el subdesarrollo administrativo obedece a deficiencias en la organización de la capacidad de los pueblos y de la cuantía de sus recursos naturales dedicados a la producción de riqueza, de modo que el énfasis se pone sobre la riqueza, no sobre el poder. (...) Sobre esta base, el desarrollo administrativo fue definido en términos de la aproximación de cada país a la burocratización de la sociedad, llamándose este fenómeno alternativamente: modernización». Guerrero, Omar, *Gerencia pública en la globalización*, p. 72.

Al margen cabría anotar que esto parece ser muy atinado ya que Charles Jean Bonnín mucho ha enfatizado la importancia que, por ejemplo, tiene la sociedad respecto de la configuración de la administración.

La administración es una consecuencia natural del estado social, como este lo es de la sociabilidad natural del hombre: su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe pacto social hay administración (...) la administración no toma su principio en los convenios humanos, sino que es un fenómeno precedente de la existencia misma de la sociedad.⁴⁵

En este sentido, Riggs describe tres formas que puede presentar la administración pública de acuerdo con el tipo de sociedad en que se ubique. De este modo, metafóricamente Fred Riggs representa la diferenciación y especialización que pueden presentar o no las sociedades. Esto lo hace, metafóricamente, a partir de un prisma por el cual pasa una luz que se transforma en la medida en que lo atraviesa. Así, en primera instancia, existe una sociedad fusionada o tradicional (una luz blanca), a la cual corresponde una administración poco diferenciada y/o especializada, de cámara (las estructuras son altamente difusas). En un segundo plano se presenta a la sociedad transicional o de los países subdesarrollados (la luz empieza a atravesar el prisma pero se interrumpe la definición de los colores), donde se presenta una diferenciación que no ha logrado concretarse, y a la cual corresponde una administración de sala. Esto es, la especialización y diferenciación han empezado pero no han llegado a culminar; por consiguiente, hay una mixtura de lo tradicional y lo moderno. Finalmente, se muestra un tercer escenario, en éste la luz ha atravesado el prisma y los colores han logrado una nítida diferenciación, esta es una sociedad difractada o propia de los países desarrollados a la cual corresponde una administración plenamente diferenciada y especializada, una administración de tipo oficina (las estructuras son muy específicas).

⁴⁵ Bonnín, Charles, *Principios de administración pública*, p. 369.



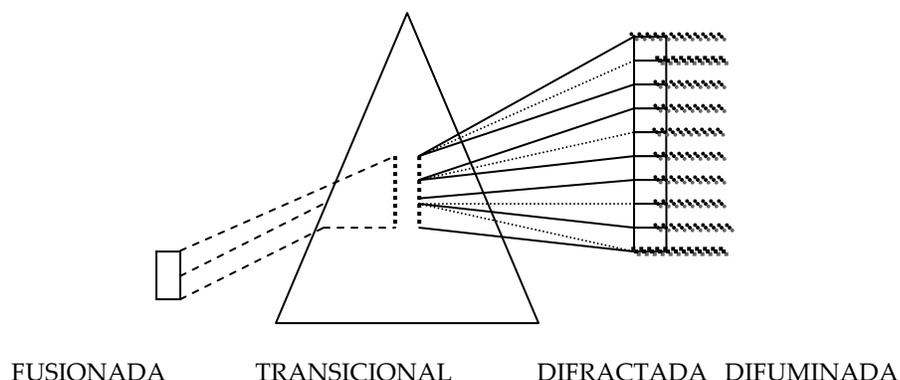
SOCIEDAD FUSIONADA SOCIEDAD TRANSICIONAL SOCIEDAD DIFRACTADA

Riggs elaboró sus trabajos en la década de 1960, de entonces a nuestros días se han modificado muchas cosas, dentro de ellas encontramos un cambio que es central y que en gran medida se ha acelerado como resultado del avance tecnológico y de las comunicaciones: la globalización. En la globalización se observa a una sociedad con características sin precedente. Esta sociedad, por razones obvias no está contemplada en los trabajos de Riggs, pero es algo que no puede ignorarse. De manera que nosotros agregaremos un cuarto momento al modelo delineado por nuestro autor. Esta sociedad, a la que denominaremos «difuminada», se genera más allá de la diferenciación y especialización lograda en la sociedad desarrollada,⁴⁶ donde, como ya lo describimos, la luz al pasar por el prisma logra generar una nítida gama de colores. Este cuarto momento se ubica en el punto en que la gama de colores ya definida (diferenciación y especialización) se trata de difuminar artificialmente y, con ello, de dotar de una naturaleza diversa a las estructuras y funciones que resultaron de un proceso que duró más de cuatro siglos. «La idea de globalización plantea seriamente la revisión ya no mecanicista de los cuerpos teóricos de la política hasta ahora aceptados».⁴⁷

Esta etapa, cuyas características también describiremos, se refiere a la sociedad globalizada, a la cual corresponde también una forma de administración que buscará ser orientada en el mismo sentido de desvanecimiento o disipamiento, ya que se buscará cambiar su estructura, forma de organización y funcionamiento, que también fueron el resultado de un proceso que tomó varios siglos.

⁴⁶ La modernización involucra la racionalización de la autoridad, la diferenciación de estructuras y del aumento de la participación política. Huntington, Samuel, *Political order in changing societies*, Virginia, New Haven and London, 1968, p. 93.

⁴⁷ Orozco, José Luis, «Globalización», Orozco, José Luis y Dávila, Consuelo, (Coords.), *Breviario político de la globalización*, México, Fontamara-UNAM, 1997, p. 191.



Aquí debemos acotar que al igual que todos los modelos que tienen ventajas y desventajas, el modelo de Riggs tampoco carece de ellas ya que no es posible englobar dentro de un mismo marco todas las diferencias y variantes que existen,⁴⁸ por ello se tienen que establecer generalizaciones que deriven en un marco que permita determinar cuáles son los elementos medulares, o rasgos más sobresalientes, para explicar un fenómeno. En este sentido también vale la pena resaltar que no se está identificando a una sociedad determinada (fusionada, difractada, transicional), respecto de una temporalidad específica ya que, por ejemplo, la sociedad fusionada está presente aún en nuestros días en sitios alejados o que no han tenido mucho contacto con otros tipos de sociedad. Adicionalmente, debemos mencionar que una sociedad puede ser más o menos fusionada, más o menos difractada y más o menos transicional. Esto es: hay muchas variaciones entre el sitio que pueden ocupar dentro de la escala que comprende la definición general. En síntesis, parafraseando a Weber, estamos lejos de creer que la realidad histórica total se deje «apresar» en el esquema de conceptos que vamos a utilizar. No obstante, estos serán de gran utilidad para acercarse a la comprensión del fenómeno.

Como se pudo apreciar, Riggs toma como referente el tipo de sociedad, junto con sus características, para explicar la administración que le corresponde. Antes de iniciar la descripción más puntual de cada una mencionaremos otras categorías que son centrales en su modelo: despacho, administración sustantiva y formal, y cambio innovativo y adaptativo.

Al despacho lo define como toda institución de oficiales jerárquicos, encargados de la administración del Estado. Así pues, encontraremos

⁴⁸ «Los modelos fusionado y difractado no pueden ser encontrados en el mundo real, pero esta idea o tipo de construcción puede servir a un propósito heurístico para ayudarnos a describir situaciones del mundo real». Riggs, *Administration in developing countries. The theory of prismatic society*, p. 25.

despachos en las diferentes sociedades a que hemos hecho alusión pero, de manera más específica, el despacho de la sociedad fusionada se denominará «Cámara», el de la sociedad prismática «Sala», el de la sociedad difractada «Oficina» y el de la sociedad difuminada, que nosotros agregamos, es el de «Mercado» (que no constituye esencialmente una institución de oficiales jerárquicos).

Por su parte, la administración sustantiva es la forma de administración autóctona (nativa, propia o particular). Puede darse sin un escritorio pero no sin *policies* y burócratas. Mientras que la administración formal es la que asume el modelo de implementación denominado oficina, que es la forma en que se organiza la administración formal. Funciona con escritorio, *policies* y burócratas.

Finalmente, el cambio innovativo es el proceso por el cual una sociedad descubre, inventa e incorpora nuevos patrones de conducta como parte de las prácticas establecidas; mientras que el cambio adaptativo es el proceso por el cual la innovación, ideada originalmente en una sociedad, es transferida a otra. Implica que las innovaciones concebidas en una sociedad (nuevos patrones de conducta) traten de ser insertadas en otra sociedad, en un lugar extraño con prácticas establecidas diferentes a las de aquél en que fueron ideadas.

Las sociedades y la forma que asume su administración

Cada una de las sociedades conceptualizadas por Riggs comprende rasgos y características particulares que proporcionan elementos para explicar el estado de desarrollo propio de cada administración pública, éstas se desprenden principalmente de las cuestiones sociales, políticas y económicas, que como ya lo mencionamos, también explican el tipo de Despacho o administración.

Sociedad fusionada: administración de cámara. La «sociedad fusionada» se caracteriza por el aislamiento, la pequeñez, la homogeneidad y la persistencia en el esfuerzo común. En estas comunidades pequeñas y aisladas, sus miembros tienen un vigoroso sentido de solidaridad de grupo. Piensan de sí mismos que pertenecen naturalmente a lo mismo y, cuando tienen noticia de personas diferentes a ellos, piensan que sus propias maneras de hacer las cosas son mejores que las de otros. No hay especialistas de tiempo completo.

En conjunto todos los hombres comparten el mismo conocimiento esencial, practican las mismas artes de vida, tienen los mismos intereses y experiencias semejantes. Las relaciones entre la gente son primordialmente relaciones de *status* personal. Pocos o ningún extranjero toma parte en la vida cotidiana.

Hombres y mujeres se ven como personas, no como parte de operaciones mecánicas, o como la gente de la ciudad ve a muchos de los que tiene alrededor.

Las relaciones son esencialmente familiares, esto es, la comunidad así como el cosmos del que sus miembros piensan que forman parte, está constituido esencialmente por relaciones personales y la configuración de éstas relaciones se realiza primordialmente mediante hechos derivados de las diferencias de edad, sexo y conexión familiar.

Los incentivos para trabajar y cambiar bienes y trabajo son diversos, y de modo principal no económicos (en sentido estricto). Surgen de la tradición, de un sentimiento del deber que proviene de la posición que uno ocupa en un sistema de relaciones de *status*, especialmente de las de parentesco, y provienen también de consideraciones religiosas y de motivaciones morales de muchas clases. Esto lo ha demostrado convincentemente Karl Polanyi.⁴⁹ Es una sociedad en la que la economía se determina por el *status* (en comparación con la sociedad en el siglo XIX en Europa y Estados Unidos, donde la economía estaba determinada por el mercado). La economía está inmersa en sus relaciones sociales, no se busca salvaguardar un interés individual en la adquisición de posesiones materiales, sino más bien en obtener la buena voluntad social, un *status* social y bienes sociales.

Se considera que hay homogeneidad en el sentido de que se comparte una misma tradición y se concibe igual lo que se entiende por buena vida. Hacen la misma clase de trabajo y rinden culto, se casan, sienten vergüenza u orgullo de la misma manera y en circunstancias semejantes.

Las instituciones políticas son pocas y sencillas o, incluso, no existen independientemente; no se planean, ni su modificación es cuestión de elección y acción deliberadas. La legislación, aunque puede darse, no es la forma característica de la acción legal en esta sociedad. La tradición es la fuente de la autoridad.⁵⁰

En síntesis, tiene una economía distributiva, una estructura social fundada en la familia, una red de comunicaciones no movilizadas, y un sistema sagrado de símbolos y estructuras de poder arbitrarias e ineficaces.

⁴⁹ «... la idea de ganancia está descartada; la insistencia y el regateo desacreditados; dar libremente se clama como una virtud; la supuesta propensión a trocar, permutar y cambiar no aparece. El sistema económico es, en efecto, una simple función de la organización social». Polanyi, Karl, *La gran transformación*, México, Ediciones Casa Juan Pablos, 1975, p. 78.

⁵⁰ Redfield, Robert, *El mundo primitivo y sus transformaciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976 (1953), pp. 22-30.

Su despacho o administración es «patrimonial» o prebendaria, allí se combina un trabajo político-administrativo indiferenciado. No hay *policies* ni metas organizacionales en términos de los cuales su comportamiento pueda ser juzgado como instrumental. Funciona sin escritorio pero no sin burócratas ni *policies*.

Los camaristas, burócratas (oficiales) de la sociedad fusionada, no son ni eficientes ni ineficientes, combinan indistintamente el trabajo político-administrativo de manera que no hay planes de acción o metas de organización. Estos burócratas de la cámara podrán ser «humanos o inhumanos», justos o injustos, devotos o impíos, pero sus actos *no* pueden ser juzgados como eficientes o ineficientes. La razón por la cual el oficial en una cámara fusionada es incapaz de probar la eficacia de los medios obedece a que su orientación básica es ritual. Descansa en la santidad de ordenaciones y de poderes de mando heredados de tiempos lejanos.

No está constituido por «funcionarios» sino por «servidores», y las relaciones del cuadro administrativo, para con el soberano, se determinan no por el deber objetivo del cargo sino por la fidelidad personal. Por lo mismo, no hay una separación entre los administradores y los medios administrativos, hay una apropiación de los cargos y de las probabilidades lucrativas que su posesión procura, así como la apropiación de los medios administrativos materiales y de los poderes políticos por los miembros individuales del cuadro administrativo. Obtienen su sostén a partir de la manutención en la mesa del señor, de asignaciones (en especie) sobre las existencias del señor en dinero y bienes, mediante «tierras de servicio» o apropiación de probabilidades de rentas.⁵¹

Sociedad transicional: administración de sala. En «la sociedad transicional», una sociedad en desarrollo, encontramos heterogeneidad social y económica, y sobreposición de formas modernas y tradicionales, resultado de una transformación incompleta. Aquí, un conjunto de normas, de fórmulas políticas y de mitos basados en la experiencia extranjera se sobreponen a un orden social que continúa apegado a normas tradicionales más antiguas, a sus mitos y fórmulas. En esta sociedad coexiste una gama abigarrada de fuerzas y estructuras socioeconómicas, cultural-ideológicas, institucionales y políticas, correspondientes a formas y fases históricas muy dispares.

En este marco se puede observar que sobre órdenes sociales diferentes y sobre grupos diversificados y heterogéneos, que corresponden a etapas

⁵¹ Weber, Max, obra citada, pp. 180-187.

históricas disímiles que se conforman y funcionan de manera muy distinta,⁵² operan leyes e instituciones comunes e iguales métodos de gobierno y administración.

Hay una multiplicación y complicación incoherente de instituciones, leyes y reformas, en conflicto con una realidad y con grupos que las sienten ajenas; lo que también genera o refuerza el escepticismo, la evasión, la corrupción, el debilitamiento de la autoridad, la búsqueda de soluciones extralegales y autoritarias, y la inestabilidad permanente. Esto explica en gran medida la tendencia a la centralización del poder y al predominio del poder ejecutivo y de las fuerzas armadas, respecto a otros órganos y fuerzas políticas.

En tal sociedad no se dan las condiciones de predominio del intercambio y de la competencia, ni de la mercantilización generalizada; las relaciones sociales no se establecen ni mantienen entre individuos privados y autonomizados, y a partir y a través de una molecularización del cuerpo social, –que son prerequisites de la aparición y consolidación del Estado moderno occidental como nivel político específico e instancia universal, que implica unidad interna, lógica y dinámica propias, así como autonomía relativa–.⁵³

Existe una alienación cultural-ideológica hacia todo lo que sea extranjero, una cultura dominante y una ideología oficial caracterizadas por la híbrididad, la falta de coherencia y la fragilidad. Por su parte, la carencia de sentido nacional no fortalece la propia base y por el contrario la coarta y debilita.

La cultura e ideología son elaboradas y manejadas por y para grupos minoritarios, al margen de las masas populares, mediante el monopolio y el uso de los reducidos equipos intelectuales, de la iglesia, del sistema educativo y de la prensa, y de las relaciones directas con el sistema cultural-ideológico de las metrópolis desarrolladas.⁵⁴

El aparato de gobierno y administración se estructura y opera como coto de caza cerrado, y los asuntos del Estado son manejados como problemas de clanes, de élites y de clases para servir a sus intereses. La arbitrariedad y la corrupción política y administrativa son la regla, y se manifiestan en el favoritismo, el nepotismo, el reparto selectivo de altos cargos públicos y de posibilidades de enriquecimiento, el uso discrecional de poderes de decisión y

⁵² Grandes propietarios rurales, masas campesinas, la sociedad urbana, evolucionada y dinámica que abarca a clases que corresponden al comienzo de la industrialización: empresarios tradicionales, proletariado de manufacturas semiartesanales, campesinado migrante de zonas en disgregación.

⁵³ Kaplan, Marcos, obra citada, p. 11.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 27.

de manejo de dineros y bienes públicos para la acumulación privada de miembros y grupos de la oligarquía y de la gran empresa extranjera.⁵⁵

La economía de un país poco desarrollado puede definirse como pobre; ésta puede crecer y crear riqueza y, sin embargo, dejar a grandes capas de la población sumidas en la miseria. Es pues, una mezcla de economía distributiva y de mercado, donde existe una combinación de miseria y opulencia que, además, se halla en medio de fluctuaciones económicas que son marejadas imprevisibles en las que es importante correr en cadena, de la mano de los que van a la cabeza dirigiendo. Pero los países subdesarrollados, al ubicarse al final, han tenido siempre que tratar de dar saltos prodigiosos para acoplarse al movimiento general, han tenido que actuar con precipitación y, para vender, han tenido que producir a cualquier costo. La explicación es que tanto en el pasado como en el presente se han tenido que someter a todas las exigencias de la demanda mundial en materias primas, en una economía que al principio fue estrictamente colonialista y que, después de la época colonial, se perpetuó bajo la forma de una economía de dependencia.⁵⁶

En el escenario transicional el cambio social surge pero coexiste con el estancamiento económico, pues la industrialización no alcanza a dinamizar la economía para conseguir un crecimiento sostenido. Se da un contexto en el que se generan cambios muy rápidos e intensos, pero sin que se produzcan ciertas consecuencias sociales esperadas, como las que se forjaron a raíz del proceso de desarrollo económico en los países que hoy conocemos como desarrollados.⁵⁷

La administración de la sociedad transicional es la «Sala», aquí existen dos formas de burocracia: formal y sustantiva. S. N. Eisenstadt ha explicado que una de las características sorprendentes de la administración pública en los países en desarrollo es que existe más de una –aunque aquí cabe adelantar que en el marco actual, con la reforma gerencial, ya son tres–. En primer término está la «pre-moderna» o previa al desarrollo, presente antes de que se obtuviera la independencia o se introdujera la modernización. Las burocracias previas a la independencia ayudaron a establecer el marco de las prácticas y organizaciones administrativas y legales. Estas no intervenían en la política.

El segundo estrato surgió de manera general a partir de la segunda guerra mundial, como producto del doble impacto de la independencia o tendencia

⁵⁵ *Ibid.*, p. 29.

⁵⁶ Braudel, Fernand, «América Latina», *Las civilizaciones actuales. Estudio de historia económica y social*, México, Rei, 1991, p. 383.

⁵⁷ Kaplan, Marcos y Basaldúa, Raúl, *Problemas estructurales de América Latina y planificación para el desarrollo*, Argentina, Bibliográfica Ameba, 1968, p. 20.

hacia la modernización y del establecimiento de nuevas metas sociales, políticas y económicas.⁵⁸ Consiste en aquellos departamentos y niveles jerárquicos que se desarrollaron cuando se alcanzó la independencia y cuando se vigorizó el movimiento de modernización posterior a la guerra. Aquí se produjo una nueva administración pública, en personal, metas, departamentos y actividades. Se constituía con personal deficiente cuyo mayor mérito era haber participado en los movimientos políticos nacionales.

En esta sociedad la élite gobernante genera una maquinaria y una práctica administrativa sobre las cuales ejerce un control estricto en cuanto al reclutamiento de dirigentes y la selección de funcionarios, y en las que se entrelazan elementos y rasgos de tipo tradicional-patrimonialista con otros de tipo burocrático moderno.⁵⁹

De este modo, existe una mixtura de lo tradicional y lo moderno pero tiende a prevalecer la administración sustantiva (propia o particular), la formal está como fachada. Por consiguiente, hay un traslapamiento: el aparato formal, como la oficina, da una impresión ilusoria de autonomía mientras, de hecho, esto es enredado en una influencia cruzada por remanentes de la vieja tradición social económica, religiosa y de los sistemas políticos en grados variables.⁶⁰ Las estructuras formalistas impuestas en una estructura política transicional crean normas con las que se juzgan los costos relativos, pero las sanciones disponibles son relativamente débiles para obligar a los funcionarios a que escojan medios baratos para llevar a cabo la realización de las normas prescritas. Formalmente se apega a un conjunto de normas específicas pero puede rechazarlas, por ejemplo, puede adherirse públicamente a la norma de reclutar por medio de pruebas objetivas pero, en lo particular, defiende normas orientadas hacia el favoritismo.

La corrupción se vuelve institucional en la sala, pues las relaciones entre el administrador y el público están construidas de manera que las sanciones que llegan a imponerse a los oficiales alientan más las violaciones que el cumplimiento de la ley. Además, la esperanza de sobornos también induce a los burócratas de la sala a poner en práctica demoras en el procedimiento y obstrucciones técnicas que hagan a los usuarios ofrecer pagos por algo que

⁵⁸ Eisenstadt, S. N., «Problemas de las burocracias emergentes en los nuevos estados y áreas de desarrollo», *Revista de Política y Administración*, Núm. 1, México, 1975, pp. 53-56.

⁵⁹ Kaplan, *Problemas estructurales de América Latina y planificación para el desarrollo*, p. 31.

⁶⁰ Aquí se debe hacer énfasis en que la falta de un sistema de administración formal no debe tomarse como evidencia de la falta de un sistema de administración sustantiva. Riggs, Fred, *Administration in developing countries. The theory of prismatic society*, p. 25.

tienen derecho a exigir en forma gratuita. También los puestos burocráticos proporcionan oportunidad para desviar fondos hacia los bolsillos de los funcionarios.⁶¹

La manera prismática de reclutamiento de oficiales es el nepotismo. Sus oficiales son cautivos del síndrome de dependencia, se vuelven libertinos, dependientes, ineficientes y burócratas en el sentido peyorativo de la palabra. Hay pobreza en sus fines en comparación con la energía empleada.

Sociedad difractada: administración de oficina. Sociedad industrial de occidente, «sociedad difractada» es el producto de cuatro siglos de historia europea. Tiene un fluido sistema de clases donde las relaciones sociales se establecen y mantienen entre individuos privados y autonomizados, y a partir y a través de una molecularización del cuerpo social. Cuenta con una red de comunicaciones generadora de opinión pública, un sistema funcional de símbolos aceptados unánimemente y una estructura política diferenciada.

Se basa en una economía de mercado regulada por el Estado, donde se dan condiciones de predominio del intercambio y de la competencia, y la mercantilización generalizada. Su estructura productiva y económica es diversificada y homogénea. Diversificada, porque está compuesta por un espectro comparativamente amplio de actividades económicas; homogénea, porque la productividad del trabajo alcanza niveles relativamente similares en dichas actividades.

El criterio cosmopolita de asociación personal reemplaza las limitaciones impuestas por la raza, el credo, la familia y la casta; las decisiones que se apoyaban en tradiciones y costumbres comunes y que eran guiadas por intereses locales personales, y fácilmente comprensibles, desaparecen. Con la centralización de funciones, antes dispersas en la sociedad, se sustituyeron las bases del orden de convivencia, localista, tradicional y consuetudinario, por reglamentaciones generales, impersonales y basadas en un cálculo racional. Las muchas voluntades individuales, con su libre albedrío y su *contradictoria*

⁶¹ No obstante, aquí cabría mencionar que al igual que las fiebres pueden ser funcionales en el ser humano y su organismo si ayudan a combatir infecciones, el soborno podría ser un requisito social para la supervivencia de una sociedad abrumada por la pesadilla de una burocracia opresiva como la que suele existir en la sala. Por ello, antes de lanzar una campaña contra la corrupción oficial se debe averiguar si la existencia del soborno es un síntoma o una causa del estado patológico, y si el ataque contra la corrupción realmente aliviará o aumentará el peligro. Riggs, Fred, «Poder burocrático y prodigalidad administrativa», *Revista de Política y Administración*, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., núm. 1, México, enero-abril, 1975, pp. 6, 9 y 10.

multiplicidad de intereses, fueron desplazadas por *una voluntad centralizada* que se imponía con ayuda de una técnica administrativa y de dominación cada vez más adelantada.⁶²

Las divisiones anteriores (entre campesinos, habitantes de ciudad y aristócratas) fueron reemplazadas por una sociedad más homogénea, donde la posición de una persona ya no depende de privilegios heredados. En esta sociedad moderna dos terceras partes o más de la población viven en ciudades, y virtualmente todos saben leer y escribir. También la salud ha mejorado mucho. La forma de vivir es despersonalizada, pues la compleja variedad de facilidades y servicios que requiere la existencia urbana organizada tiende a desintegrar los lazos que unen a los vecinos, las amistades y la familia. Debido a que las costumbres y tradiciones populares declinan, se hace más difícil el sentido de identidad personal.⁶³

Poseen un conjunto de reglas básicas o una formula que recibe la aceptación general. Esto es, existe unanimidad sobre las reglas clave que rigen la aceptación de normas, y sobre los procedimientos que se siguen para cambiarlas, es decir, las bases constitucionales del gobierno.

En este escenario, las tareas jurisdiccionales pasan de manos de hombres conocidos personalmente y ligados a un lugar determinado, a puestos más alejados e impersonales ya que, a medida que la vida se ha hecho más compleja, el sistema jurídico ha crecido en grado tal que casi todos los seres humanos y sus actividades están en contacto con éste de una forma u otra. Al mismo tiempo, la integración de la formulación de normas ha obligado a los pueblos integrantes de los estados a establecer relaciones estrechas, y ha tornado más compleja la organización social.

En las sociedades modernas los aspectos formales del gobierno se tornan altamente complejos y sofisticados, por lo que implican una profusa elaboración de leyes y regulaciones que se acompañan por una masiva acumulación de reglas judiciales para interpretar su significado, alcance y limitaciones.

El avance técnico ha derivado en una mecanización de la fuerza del trabajo. Los sistemas de comunicación y transporte han sido unificados y algunos se organizan bajo una base mundial. Este es pues el encasillamiento claro en el que se ubican los países desarrollados y, de algún modo, la meta de los países que están en proceso de desarrollo.

⁶² Jacoby, Henry, obra citada, pp. 27-28. El énfasis es nuestro.

⁶³ Black, Cyril, «El cambio como condición de la vida moderna», Weiner, Myron, *Modernización*, México, Editorial Roble, 1969, pp. 17-20.

La administración de la sociedad difractada es la que asume el modelo de implementación denominado oficina. La oficina es la forma en que se organiza la administración formal. Funciona con escritorio, burócratas y *policies*, y atendida al expediente. Tiene precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, disciplina y formación profesional, así como aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados.⁶⁴

En la oficina la racionalidad y la eficiencia administrativa sirven como criterio de gobierno. Utiliza el formalismo para evitar la arbitrariedad. Los oficinistas o burócratas de la sociedad difractada son especialistas en administración, tienen una formación profesional basada en el mérito y una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa. Son relativamente eficientes, ejercen poco poder y están bien controlados para asegurar la ejecución de los planes a un costo mínimo.

*Sociedad difuminada*⁶⁵ (*global*): *nueva gerencia pública*. Bajo la globalización no sólo se pregona que existen condiciones iguales sino que además, con el pretexto de la mayoría de edad de todos los países, se pretende que se les debe dar el mismo trato por igual y sin distinción, que todos pueden y deberán abordar el mundo globalizado, al mismo tiempo y con la misma habilidad.

Pero, hay que considerar que la modalidad fundamental de la globalización es económica y proviene de círculos académicos e intelectuales de los países hegemónicos (altamente desarrollados). Por ello, con la globalización se concibe una vuelta al mercado como deslastramiento de los mecanismos políticos que desde el siglo XVIII institucionalizaron reivindicaciones burguesas, jacobinas o socialistas y erigieron al Estado como árbitro de las relaciones económicas.⁶⁶

En esta sociedad globalizada, comunidad global, o mundo sin fronteras todo se parece cada vez más a todo y más, a medida que la estructura de preferencias del mundo es presionada hacia un punto común homogeneizado. Las provincias, naciones y regiones, así como culturas y civilizaciones, son

⁶⁴ Weber, obra citada, pp. 176, 178 y 180.

⁶⁵ Consideramos que debido a que difuminar significa disminuir gradualmente la intensidad de un color, o hacer vago o impreciso algo, esta palabra podría ser una opción para explicar que dentro del modelo de diferenciación (de Riggs) a que se llega cuando la luz atraviesa el prisma para salir difractada, con el mercado y la nueva gerencia pública lo que se hace es tratar de borrar o hacer imprecisa la especialización y diferenciación de funciones que se había logrado con la difracción (y que derivó en la sociedad difractada y su administración de oficina).

⁶⁶ Orozco, obra citada, pp. 191 y 195.

permeadas y articuladas por sistemas de información y comunicación. Esto, al mismo tiempo, sugiere una transformación cuantitativa y cualitativa del capitalismo más allá de todas las fronteras, subsumiendo formal o realmente todas las otras formas de organización social.⁶⁷

Esta sociedad supone una homogeneidad social y económica. Tiene una economía de mercado globalizada que se rebela ante la regulación estatal. En todos los grupos sociales e instituciones, en todas las acciones y relaciones sociales tienden a predominar los fines y valores constituidos en el ámbito del mercado, de la sociedad vista como un vasto y complejo espacio de intercambios. Se busca liberar a las muchas voluntades individuales con su libre albedrío y su *contradictoria multiplicidad de intereses*, con lo que se revierte el proceso mediante el cual se configuraron como *una voluntad centralizada*, a fin de sentar las bases de un orden institucional y del interés público.

Los analistas simbólicos, los managers, los técnicos, los investigadores o los intelectuales productivos en sentido empresarial se presentan, así, como la nueva clase cuyo capital intelectual habrá de imponerse como unidad contabilizable de la inteligencia global.⁶⁸

En esta sociedad se busca difuminar todas las diferencias culturales y lograr una estructura sin política. Se considera que en esta sociedad existe una actitud flexible, en reacción a la jerarquía y a la regulación. La red de comunicación y transporte de que dispone es global.

Tipo de *Despacho: mercado*. La administración de esta sociedad es estandarizada y tiene más de un modelo de implementación. Puede ser empresarial, posburocrático o de nueva gerencia pública. Funciona sin oficina, *policies* y burócratas. Se caracteriza por una orientación más marcada hacia los resultados. Sustituye formas de organización jerarquizadas y fuertemente centralizadas. Explora formas alternas para la prestación directa de servicios y para sustituir la reglamentación directa del Estado. Fija objetivos de rendimiento y busca crear ambientes de productividad dentro del sector público, entre las organizaciones que lo integran. Se rige por la orientación al cliente, la privatización, el mercado, la competencia, el enfoque empresarial-gerencial, la gerencia por objetivos y resultados, y la agenciación.

Los *managers* son los oficiales del mercado. Están formados con la lógica gerencial y se considera que son altamente eficientes; entre ellos no hay

⁶⁷ Ianni, Octavio, *Teorías de la globalización*, México, Siglo XXI/UNAM, 1997, pp. 5-6.

⁶⁸ Orozco, José Luis, obra citada, p. 194.

jerarquías sino flexibilidad. El reclutamiento y los salarios se basan en las responsabilidades de un puesto o en la demanda «de mercado» de las habilidades de un candidato. Aquí un conjunto de normas, de fórmulas y mitos basados en la experiencia del mercado y la empresa privada se superponen a un orden social que continúa «apegado a normas burocráticas».

Es pertinente resaltar que Fred Riggs ya había considerado algunos de los elementos de lo que constituye este «tipo de administración», que tiene como inspiración al mercado. Pero, no lo hizo para mostrar las «bondades» de una «forma» de funcionamiento de la administración pública, sino más bien para resaltar que no existen muchas posibilidades de que ésta pueda dirigirse y organizarse en esos términos. En primera instancia tenemos lo relativo a la imposibilidad de que la administración pueda individualizar al grado tal de que si se ve a un ciudadano como cliente, al cobrar una multa, se pueda, por ejemplo, ver cada caso particular y calcular el grado en que se deberá aplicar una tarifa. Esto es, que si en la distribución de un determinado servicio se toma en cuenta la posición individual del solicitante, ello implica aumento en tiempo y energía.

Recapitulación

Dentro del modelo de Riggs podemos encontrar una gama muy completa de los elementos que confluyen en la sociedad de regiones como Hispanoamérica, y que necesariamente incidirán para la modificación o los cambios que hayan de realizarse en la administración pública. Como vimos, por una parte el modelo específico de la administración de la sociedad transicional (sala) presenta una mezcla de rasgos de la sociedad fusionada y difractada, esto es, de administración de cámara y oficina. Mas esto, en nuestros días, viene a adoptar una complejidad mayor ya que, en un escenario en el que no se ha logrado establecer un equilibrio encaminado a un desarrollo aceptable y llevadero para los países en desarrollo, o incluso un modelo medianamente identificado con la «sociedad difractada» y su modelo de administración de «oficina», ahora en el marco de la globalización se busca organizar a todos los países por igual dentro de una sociedad difuminada (global), que presenta una característica central: no toma en cuenta las diferencias entre los países. Así encontramos que ahora en lugar de sólo tener una primera fachada sobrepuesta (reforma administrativa), la reforma neogerencial generará una segunda.

En este nuevo marco las distinciones que Riggs identificó en las sociedades, junto con su forma administración, se desdibujan de forma tal que se busca

hacer creer que todos los países y sus sociedades pueden desarrollar, de la misma forma, las capacidades necesarias para llegar a un mismo punto, en iguales condiciones y con iguales medios.

Pero, como se ha podido observar, la administración pública de los países hispanoamericanos no ha completado el proceso de racionalización, de diferenciación y especialización, en gran medida porque no tiene latentes en su desarrollo toda la serie de hechos y circunstancias que, durante cuatro siglos, hubieron de generarse en los países occidentales para que tanto la sociedad como sus instituciones maduraran, convirtiéndolos en países desarrollados. Al respecto, desde 1949 en los países en desarrollo (impulso a la modernización), se realizaron diversas reformas administrativas encaminadas a establecer condiciones equivalentes a las de los países desarrollados, sin embargo, debido a que fundamentalmente se ha tratado de reformas que se ubican dentro de la modalidad adaptativa, poco se logró. Mucho se trabajó al respecto, pero al plantear reformas para establecer estructuras en un campo totalmente diverso a aquél en el que se generaron, como innovaciones u obedeciendo a otras necesidades, tal como sucedió, esas reformas resultaron poco útiles para los países en desarrollo.

A esta cantidad de inconvenientes, hoy día se suma el ideario que viene con la globalización y las nuevas reformas neogerenciales para la administración pública, que se generaron a partir de la segunda mitad de la década de 1980, pues a los países en desarrollo se les exhorta a dar un salto aún sin aprender a caminar. Se les sugiere debilitar instituciones que no han perfeccionado y adoptar formas de ser y actuar que son tomadas con reservas por los propios países desarrollados.

En respuesta a estas generalizadoras, consideramos que el modelo de Riggs es un marco que no debería pasarse por alto cuando se trata de formular cambios para una administración, ya que constituye uno de los grandes avances producto de los estudios sobre administración pública comparada y reforma administrativa desarrollados hasta 1970, pues aunque constituya un marco general, sin duda encuadra las principales características de las formas de sociedades y resuelve muchos de los porqués de que sus administraciones se configuren hacia el presente de cierta forma y no de otra. Esto, a su vez, nos despliega a la vista el bagaje de factores que inciden en el cambio, a la vez que nos permite tener una idea más realista sobre lo que se puede hacer, ya que cada uno de los momentos identificados por Riggs representa nítidamente que de ninguna manera, países que son diferentes, pueden responder igual ante los requerimientos, cualquiera que sea su índole.

Al mismo tiempo, al tener como referencia el modelo de Riggs, podemos tener aun más claro que tratar de implementar reformas neogerenciales que conllevan mayor complejidad (por su naturaleza económica), por oficiales que no han logrado convertirse en oficinistas (expertos en administración), permaneciendo en el limbo entre lo patrimonialista y la fachada de oficina burocrática en el sentido weberiano, todo lo que se emprenda podría a la larga resultar más peligroso que beneficioso, o simplemente un esfuerzo inútil y de pérdida de tiempo.

Es este último marco difuminado (globalizado) que pretende sacudir los fundamentos hasta ahora aceptados como base del orden que resultó de un largo proceso para los países occidentales, y que apenas mostraba algunos visos de progreso en los países en desarrollo, el que constituye nuestro centro de atención por la seria cantidad de alteraciones que puede causar en países como los hispanoamericanos, en los que no se ha logrado establecer un equilibrio armonioso en su organización. Adicionalmente, también nos interesa explorar en la búsqueda de elementos para un cambio más acorde y apegado a las necesidades y medios de los países hispanoamericanos sin perder de vista sus capacidades y limitaciones.

Fred Riggs ya había considerado una administración influenciada por la forma de funcionamiento del mercado, para poner de manifiesto sus pocas posibilidades de éxito, ya que en la administración pública existe una imposibilidad para individualizar por casos en particular, y calcular el grado en que se debe o puede aplicar una tarifa, por ejemplo.

Ferrel Heady considera que Riggs, proporciona un modelo deductivo de la sociedad «transicional» con su subsistema administrativo de «sala». La deducción del mismo es que en la medida en que los países en vías de desarrollo exhiben características prismáticas, tendrán sistemas administrativos de tipo «sala» y desarrollarán rasgos de conducta burocrática relativamente comunes y claramente predecibles.⁶⁹

En lo que toca específicamente a la administración de los países en desarrollo o transicionales donde, como se deduce, se ubican los hispanoamericanos. Riggs llegó a la conclusión de que existen dos formas de administración mezcladas, la administración formal y la administración sustantiva. La administración formal es la que asume el modelo de implementación denominado oficina, y la sustantiva es aquella que puede darse sin un escritorio pero no sin *policies* y burócratas, ya que sin ellos el trabajo del gobierno no

⁶⁹ Heady, Ferrel, «Las burocracias en los países en desarrollo», p. 18.

puede realizarse. La oficina es la forma en que se organiza la administración formal. Pero actualmente a ello se ha sumado una tercera influencia que es la de la nueva gerencia, con todas las complejidades que conlleva su modelo de implementación mercado.

Esto es, existe una mezcla de administración tradicional y de rasgos de la administración difractada (formal, de oficina), así como de elementos neogerenciales y de mercado. Se está en el punto que señala la metáfora de Riggs, donde el proceso de especialización en los países en desarrollo no se completa en la forma en que sí lo ha hecho en los países desarrollados, y a ello se vienen a sumar otros elementos (de mercado) que incluso son de naturaleza diversa a la de la propia administración pública. De este modo, se combinan partes de la forma de administración autóctona (nativa, tradicional), la forma de administración difractada o especializada (formal), y elementos gerenciales y de mercado (espontánea).

Estas diferencias han estado plenamente identificadas desde hace tiempo, no obstante, en la búsqueda de soluciones a los problemas de la administración pública de estos países en desarrollo, es usual que esto se deje de lado. Y la situación se torna más delicada a la luz de los nuevos patrones de funcionamiento que, con base en el mercado, buscan instaurarse.

Aquí cabe nuevamente señalar que una cosa es hablar de la creación de la administración pública formal y de cómo trabaja, y otra diferente es asumir que ésta existe efectivamente en todas las sociedades actuales. Por consiguiente, en lo que toca a los países en desarrollo, es riesgoso actuar como si su existencia hubiera sido establecida, y esto, aunque parezca asombroso, sucede frecuentemente, de manera que hoy día se propone pasar del modelo burocrático al posburocrático sin caer en la cuenta de lo que realmente implica para los países en desarrollo, y que es precisamente lo que tratamos de señalar.

En este sentido, primero se tiene que reparar en que donde el modelo oficina no existe (países en desarrollo), es fútil hacer preguntas acerca de lo que existe como si fuera un «modelo de oficina». Tenemos entonces que la primera tarea para analizar su administración y para comprender los cambios que necesita, es no asumir esto, y la segunda es preguntarse, qué es lo que allí existe en la realidad. Lo que se descubre es que lo que existe en realidad no es del todo una cosa mala, que no existe una administración formal sino una forma tradicional de administración sustantiva (perneada de formal) que sin duda tiene mucho

que recomendar, aunque ciertamente no contenga una forma de implementación de oficina.⁷⁰

Por ello, lo fundamental es no tratar de contraponer la administración sustantiva contra la forma especializada de oficina, ya que en el mundo contemporáneo las sociedades transicionales buscan formas para sobrevivir y proteger sus valores más preciados aunque hoy, más que nunca, en el mundo globalizado, se considere que eso no importa.

No obstante, no puede confiarse plenamente y por mucho tiempo en los métodos sustantivos o básicos, aunque tampoco por ello se puede admitir que de un momento a otro la administración asumirá efectivamente el perfil de una administración formal, ni mucho menos neogerencial-mercantil; aunque se considere por muchos como algo necesario o deseable, y exista una aparente buena disposición de parte de las elites para adoptar tales instituciones por mandato. Debe tenerse cuidado pues «Las prescripciones que son válidas en un contexto pueden ser dañosas en otro». La pregunta que debe hacerse cuando se busca hacer modificaciones en estas administraciones es si efectivamente aplica en este caso, no si algo es cierto.⁷¹

Se necesita entonces una descripción completa y un entendimiento analítico de lo que existe, antes de que puedan hacerse juicios acertados acerca de lo que hay que hacer o se puede hacer, y de los cambios que deberían y podrían hacerse. Por ello primero deben identificarse el tipo de prácticas administrativas que prevalecen para comprender el tipo de cambio que se necesita y se puede hacer para mejorar su funcionamiento. Sin embargo, y a pesar de todas las razones que hemos mencionado con base en notables estudios, hasta nuestros días los cambios en la administración pública de los países en desarrollo se han inspirado en el patrón de funcionamiento bajo el cual se conducen los países desarrollados y, para mayor perjuicio, ahora se inspiran en un modelo estándar de neogerencia global, inspirada en el mercado.

⁷⁰ Riggs, Fred, *Administration in developing countries. The theory of prismatic society*, p. 9.

⁷¹ *Ibid.*, p. 11.

CAPÍTULO 2

HISPANOAMÉRICA: LOS UMBRALES DE LA SOCIEDAD TRANSICIONAL

Hemos revisado algunos de los puntos nodales que nos permiten entender la asociación que existe entre las estructuras en que funciona la administración pública y las sociedades en que está inmersa. Y al mismo tiempo, hemos constatado que la construcción de una administración obedece a hechos singulares. Al respecto, auxiliándonos en el modelo de Fred Riggs pudimos identificar una gama muy completa de los elementos que confluyen en la sociedad de regiones como Hispanoamérica, mismos que incidirán de manera determinante en los cambios que traten de imprimirse en su administración pública. Ahora procederemos a visualizar de manera más concreta, cómo se han sucedido los hechos que determinaron el estado actual de la administración pública hispanoamericana.

Crónica breve: panorámica general

En el transcurso de la historia diferentes pueblos y civilizaciones han surgido y logrado un gran florecimiento, pero otros tantos no han podido continuar a causa de la interrupción de su trayectoria hacia el progreso. El ejemplo más cercano de los segundos son los pueblos ubicados en Hispanoamérica¹ que,

¹ Se conoce como Hispanoamérica al conjunto de (diecinueve) países americanos independientes que pertenecieron a España desde la conquista, y que tienen como principal rasgo de identificación y homogeneidad cultural a la lengua española. Las naciones de este grupo se han descrito como aquellas relacionadas por factores de unidad geográfica, similitud en su formación nacional, costumbres, lengua, religión y cultura, que tuvieron su origen común en los grandes centros de civilización europea. ONU, *Manual de legislación y prácticas de administración pública*, Nueva York, Naciones Unidas, 1967, p. 275.

Hispanoamérica, es el conjunto de países americanos que pertenecieron a España desde la conquista, iniciada en 1492, y durante el proceso de colonización, hasta el inicio de los movimientos independentistas a comienzos del siglo XIX. Su principal rasgo de identificación y homogeneidad cultural es la lengua española y la religión católica en la mayoría de la población. La constituyen en su totalidad diecinueve países independientes (salvo Puerto Rico,

hasta alrededor de 1492,² mantenían un prospero crecimiento (imperios altamente organizados) que se vio interrumpido por conquistadores que al tropezar con las civilizaciones asentadas en el continente americano las sometieron, de manera atroz, a la explotación y al trabajo obligatorio. La población nativa de la región disminuyó en grandes proporciones, aunque algunas civilizaciones densas pudieron sobrevivir. En México, por ejemplo, subsiste la tradicional vida indígena que, aunque miserable, está arraigada y parece no fácil de reemplazar donde está instalada.³

El sometimiento de la región se llevó a cabo no en una sino en dos etapas. La primera conquista se instaló donde pudo subsistir, esto es, donde encontró súbditos, alimentación abundante y riquezas. La segunda etapa se generó una vez que las colonias se liberaron de la metrópolis española, de manera más precisa, después de 1822-23 cuando, contrario a lo que se podría esperar, Hispanoamérica fue objeto de una explotación sistemática y sin escrúpulos por parte de los capitalistas de toda Europa, sobre todo de Londres.⁴

La estructura que brotar a partir del movimiento político de independencia en Hispanoamérica surgió del reemplazo de la élite metropolitana del poder por otra nativa, que se caracterizó por una estructura organizada con base a una jerarquía simplista, polarizada y rígida, que determinó la concentración de la riqueza y el poder. Pero, la ideología liberal en que se sustentó no contempló

Estado asociado a Estados Unidos) de muy variadas extensiones y población. Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2002, © 1993-2001, Microsoft Corporation.

El Diccionario de la Real Academia Española en su XXI edición, Madrid, 1992, define como hispanoamericano al «perteneciente a españoles y americanos... de los países de América en que se habla español... de los individuos de habla española»; en tanto que por latinoamericanos entiende al «conjunto de los países de América colonizados por naciones latinas: España, Portugal o Francia». Durán Corsanego, E., *¿Latinoamérica o Hispanoamérica?*, <http://galeon.com/razonespanola/re96-lat.htm>.

² E. N., Gladden ha expresado que, «como se sabe hoy en día, existían ya en las regiones del centro y sur de América sociedades que eran tan avanzadas como cualquiera del Occidente. Estas eran las numerosas comunidades de los aztecas, mayas, incas». Gladden, E. N., *Una historia de la administración pública. Desde los primeros tiempos hasta el siglo XI*, México, Fondo de Cultura Económica, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989, p. 296.

³ Braudel, Fernand, «América Latina», *Las civilizaciones actuales. Estudio de historia económica y social*, México, Rei, 1991, pp. 377-378.

⁴ Esto se posibilitó debido a la situación de pugnas internas para la reorganización, y a que los nuevos e incipientes estados independientes eran clientes demasiado ingenuos para los industriales y banqueros europeos. Un ejemplo significativo es el de Londres vendiendo a México, en 1821, el material de guerra pasado de moda que utilizó el ejército británico en Waterloo. *Ibid.*, pp. 378-380.

la transformación de la estructura socioeconómica tradicional que debería efectuarse junto con ese proceso.⁵

Por su parte, la forma de organización económica y social se instauró en torno a la propiedad latifundista, que sometió a los campesinos y trabajadores, negándoles también el acceso a la tierra, así como la posibilidad y el estímulo tanto material como cultural para su propio mejoramiento. A cambio se les otorgó la autoridad paternalista de los terratenientes. Tierra y mano de obra se utilizaron insuficiente e irracionalmente y el mercado interno, necesario para la expansión económica, tampoco surgió.⁶

Hubo una dispersión del poblamiento, una falta de medios de comunicación y transporte, y de ciudades pequeñas y medianas como eslabón entre la sociedad rural y urbana, así como un sector social intermedio entre los terratenientes y las masas campesinas. También surgieron obstáculos al desarrollo de un mercado interno y diversificado, lo mismo que dificultades generalizadas al desarrollo socio-económico, a la democratización y a la modernización.⁷

En el contexto histórico de estos hechos incidió la formación de la división internacional del trabajo con la cual se definieron, por una parte, grandes centros industriales y, por la otra, zonas periféricas y subdesarrolladas donde se incrustó Hispanoamérica. Como consecuencia, los países de esta región fueron convertidos en productores de unas cuantas materias primas exportadas en bruto o semielaboradas, a precio bajo para su venta a Europa y los Estados Unidos; así como en un mercado para bienes de consumo y en zona de inversión para capitales. El resultado: una economía subordinada, especializada, vulnerable a los factores externos y con tendencia al estancamiento. Así pues:

Cada uno de los países latinoamericanos fue organizado con un sentido centrífugo y divergente. Su economía, su comercio, su política y su diplomacia, hasta su vida cultural, fueron orientadas por separado hacia los centros del poder mundial e integradas en las de una o varias potencias. La prolongada fase de predominio de la producción primaria fue acompañada por la falta primero y el retraso después de la industrialización y de la modernización general.⁸

⁵ Kaplan, Marcos y Basaldúa, Raúl, *Problemas estructurales de América Latina y planificación para el desarrollo*, Argentina, Bibliográfica Ameba, 1968, p. 11. Kaplan, Marcos, *Problemas del desarrollo y de la integración en América Latina*, Venezuela, Monte Ávila Editores, 1968, pp. 22-23.

⁶ Kaplan, Marcos y Basaldúa, Raúl, obra citada, p. 12.

⁷ Kaplan, Marcos, obra citada, p. 23.

⁸ Kaplan, Marcos y Basaldúa Raúl, obra citada, p. 13.

El papel desempeñado por las pautas culturales no es menos importante, la ideología de la aristocracia tradicional en combinación con los aspectos de los modelos externos, europeo y norteamericano, que se adoptaron como ejemplos a seguir (Estado centralizado y democracia representativa) originaron, por una parte, «la idolatría de la tierra, el desprecio por el comercio y por la industria, por el riesgo y la ganancia, por el mercado interno. Por la otra parte originan el liberalismo externo, la desconfianza en un Estado centralizado, fuerte e intervencionista, la subestimación del papel e importancia del aparato administrativo, la ignorancia o indiferencia por los problemas y requisitos del crecimiento económico».⁹ A esto se sumó la exclusión casi completa de educación para las grandes masas y la elaboración de la cultura oficial por grupos minoritarios que impusieron limitaciones nocivas, desarraigo del pueblo y de la nación, desprecio por lo manual, lo técnico y lo concreto, y falta de creatividad y de eficiencia para conocer la realidad y así transformarla.

Pero, tampoco se puede negar que los inspiradores y formuladores de la organización política e institucional de Hispanoamérica desplegaron una pasión modernizante, no obstante, ya desde entonces las soluciones que propusieron se nutrían de modelos que correspondían a países que ya habían logrado un alto grado de desarrollo histórico y de civilización.

los juristas han tenido un papel inicial bastante considerable en la historia latinoamericana (...) a su cargo estuvo la elaboración de un modelo institucional y jurídico, importado de Europa y Estados Unidos, formalista, divorciado de la realidad y dotado de cualidades casi mágicas para cumplir la modernización y progreso de los países del continente.¹⁰

Por lo mismo, ese movimiento encaminado al establecimiento de una organización constitucional, institucional y jurídica, entró en conflicto con la estructura sociopolítica y el clima cultural naturales del insuficiente desarrollo que presentaba la región, y que eran propios de una estructura con resabios coloniales. Por ello, no importando las buenas intenciones, fueron la realidad y la inercia los que condicionaron el funcionamiento del sistema que habían proyectado estos entusiastas organizadores.

En pocas palabras, el aparato institucional y jurídico que se proyectó no tenía coincidencia con la realidad sociopolítica básica. Ante esta situación, la

⁹ *Ibid.*, p. 15.

¹⁰ Kaplan, Marcos, obra citada, p. 12.

inestabilidad gubernamental y el uso de la violencia para solucionar los conflictos se erigieron como rasgos de la vida hispanoamericana durante décadas.¹¹

A partir de 1880 América del sur abrió las puertas a una inmigración europea que aumentó progresivamente, conforme la navegación lo permitió, esto hizo posible la llegada masiva de italianos, portugueses y españoles, sin contar con millares y millares de otros europeos. Gracias a esta inmigración se formaron el Brasil, la Argentina y el Chile modernos.

Al margen cabría resaltar que, en lo cultural, un rasgo interesante de la región se desprende de la consideración de que la América mestiza desarrolló un complejo de inferioridad respecto de Europa y ésta hizo todo lo posible por fomentárselo. Se dice que hasta nuestros días todo el complejo y los prejuicios no han desaparecido como por encanto, pero que, no obstante, ha habido momentos decisivos en esta desaparición, después de 1919 o 1930, y más todavía después de 1945, ya que después de las guerras no se podía seguir observando a Europa con igual estimación y aprecio. De esta forma, por ser países de libertad y acogedores, las americas meridionales poco a poco se han ido estimando a sí mismas. Esta es una transformación que se visualiza como lenta y aun no concluida, pero bien encauzada.¹²

Un cambio muy importante en la región se generó a partir de 1910, cuando México inició un ciclo revolucionario que se extendió en la región y dio visos de esperanza. A partir de estos hechos, tanto la conquista de la igualdad como la fraternidad entre las razas es algo más o menos logrado según los lugares.

En el periodo comprendido entre 1914 y 1929 se generan algunos cambios por motivo de que el modelo tradicional empezó a presentar insuficiencias y desajustes ante una urbanización acelerada, una industrialización incipiente y grandes modificaciones en la política y economía mundiales. Pero, aunque esto contribuyó a generar nuevas capas medias, un proletariado y la disminución de la apatía y marginación del campesinado, no se generó una asimilación y un reajuste armónico del sistema tradicional como totalidad.¹³

Los cambios fueron detonados por factores accidentales, externos a Hispanoamérica, (crisis de 1929, II Guerra Mundial, Guerra de Corea) o surgieron como resultado de medidas tomadas a favor de los grupos tradicionales, pero no por la acción de alguna clase o grupo, ni deliberadamente. De este modo, se considera que la crisis de 1929 y la Segunda

¹¹ *Ibid.*, p. 18.

¹² Braudel, Fernand, obra citada, pp. 380-381.

¹³ Kaplan y Basaldúa, obra citada, pp. 17-18.

Guerra Mundial cierran el período tradicional de la historia hispanoamericana, introduciéndola en los umbrales de lo que es la situación actual. Es entonces que desaparecen los factores que únicamente produjeron un crecimiento cuantitativo, basado en el mantenimiento de la economía y la sociedad tradicionales, pues confluyen diferentes factores (la falta de demanda exterior para los productos primarios, la pérdida de la capacidad de importar, la crisis de la balanza comercial) que forzaron el inicio de una etapa de industrialización para el mercado interno, así como la revisión de las concepciones tradicionales sobre política económica. Esto conllevó a replantear la discusión sobre la intervención o abstención de la intervención del Estado.¹⁴

La depresión económica en que se sumió el mundo capitalista entre 1929 y 1934 reveló la fragilidad del orden mundial del cual Hispanoamérica formaba parte, ya que era proveedora de productos primarios de los centros dominantes, y consumidora de parte importante de su producción industrial. La depresión de la década de 1930 representó una catástrofe coyuntural que dio lugar a la aparición de las teorías de la economía dirigida.¹⁵ Esto es, el intervencionismo estatal en el sentido económico, que no es más que otra forma de intervencionismo del Estado (éste siempre es interventor), adquiere un nuevo alcance teórico pues lo que se pretendía era hacer frente a la incapacidad de las leyes del mercado para regular la economía y conseguir el equilibrio. O bien, salvar al sistema capitalista de la quiebra que sus propias contradicciones, emanadas de la anarquía de la producción (superproducción, subconsumo y desempleo), le acarrear.¹⁶

Mientras tanto, en Hispanoamérica, como consecuencia de la crisis en lo agrario, en la industrialización, y por efecto de la presión ascendente de las capas medias y del proletariado industrial, se sucedían modificaciones en la correlación y el equilibrio entre las sociedades rural arcaica, y urbana modernizante. Esta transformación se reflejó en la forma de obtener y ejercer el poder, que empieza a dejar de estar sustentado en el predominio de los grupos

¹⁴ *Ibid.*, pp. 18-19.

¹⁵ Castañeda, Nora y Cunill, Nuria, *Administración pública planificación y desarrollo*, Bogotá, Sociedad de Ediciones Internacionales, 1979, pp. 59-60.

¹⁶ *Ibid.*, p. 60. La intervención del Estado en todo tipo de ámbitos, económico, social, cultural y en la estructura de poder no constituye un hecho actual, en realidad es bastante antiguo y constituye un rasgo general en las sociedades desde sus inicios. De hecho, se ha considerado que esto se da en tal medida que puede hablarse de una ley histórica que dicta que bajo formas estatales la actividad pública se expande. Así, se puede llegar a afirmar que el intervencionismo es inherente al Estado. Kaplan, Marcos, *El Estado en el desarrollo y la integración de América Latina*, Venezuela, Monte Ávila Editores, 1969, p. 15.

terratenientes, comerciales y financieros que no pudieron absorber los elementos de cambio y la modernización, para dar cabida a las capas medias expandidas por acción de la industrialización, mismas que presionaban para lograr mayor reconocimiento y participación.¹⁷

De esta manera, el proceso de industrialización se inicia con la primera guerra mundial, pero su momento más importante se da después de la crisis de 1929, ya que, en primer lugar, no existían posibilidades de préstamos para la región y, en segundo lugar, el sector de exportaciones y el de importaciones, principalmente, resultaron afectados. Los principales países (Argentina, Brasil, México, Uruguay, Chile y Colombia) emprendieron una industrialización que consistió en la «sustitución de importaciones» (reemplazo de manufacturas extranjeras por nacionales), ante la imposibilidad de importar los bienes manufacturados necesarios para satisfacer la demanda nacional. Esta demanda no satisfecha fue el factor que creó condiciones para la reorientación de divisas del sector primario hacia el secundario. Será el Estado quien impulsará una serie de medidas a favor del desarrollo de la industria.¹⁸

Este proceso de industrialización requirió también la adecuación del Estado donde el capitalismo industrial debía estar presente. No obstante, las oligarquías tradicionales no perdieron sus privilegios básicos, sino que ahora dominarían como burguesía-oligárquica.¹⁹ De aquí que aunque la burguesía industrial logra la hegemonía económico-social sobre el proceso de desarrollo, ésta hegemonía estaba comprometida.

También la segunda guerra mundial estimuló el proceso de industrialización, ya que las naciones en guerra disminuyeron sus exportaciones de manufacturas, motivo por lo cual se abrieron oportunidades para que Hispanoamérica acumulara reservas monetarias, lo que favoreció el proceso industrialista que, además de que no tenía que enfrentarse a la competencia metropolitana, contó con vínculos directos de colaboración por parte del Estado. No obstante, esta relación estaría signada por la alianza necesaria entre la burguesía y la oligarquía. De modo tal, la política de desarrollo se orientaba a los intereses industriales, pero sin oponerse a los de las clases dominantes. Esto tuvo efectos negativos, ya que ante la existencia de una gran desigualdad en la distribución de la renta y de la estructura de la

¹⁷ Kaplan y Basaldúa, obra citada, pp. 18-19.

¹⁸ Castañeda y Cunill, obra citada, pp. 61-62.

¹⁹ De este proceso resulta un sistema de dominación más complejo e impuro, el de la dominación burguesa-oligárquica. Bambilra, Vania, *El capitalismo dependiente latinoamericano*, citado por Castañeda y Cunill en *Ibid.*, p. 64.

demanda que se configuró (básicamente bienes de consumo para un mercado de renta alta), el mercado interno no pudo expandirse de forma tal que permitiera que el proceso se mantuviera y continuara. Además, como no se producían suficientes bienes instrumentales, aumentó la necesidad de importar tanto éstos como materias primas, lo que hizo resurgir la dependencia.²⁰

A mediados de la década de 1950 la capacidad para importar se redujo y la industria, necesitada de financiamiento, tuvo que recurrir al mercado financiero internacional, este hecho marcó el inicio del proceso de desnacionalización de la industria.

Sucede así que el cambio social surge pero coexiste con el estancamiento económico, pues la industrialización no alcanza a dinamizar la economía para alcanzar un crecimiento sostenido. Hay un contexto en el que se generan cambios muy rápidos e intensos, pero sin que se produzcan ciertas consecuencias sociales esperadas, como las que se forjaron a raíz del proceso de desarrollo económico en los países que hoy conocemos como desarrollados.²¹

Como se puede apreciar, el problema del desarrollo se mantiene y agrava por el debilitamiento de los factores externos e internos (declinación de exportaciones tradicionales, límites a la industrialización ligera basada en la mera sustitución de importaciones); y se complica a medida que debe entrar en una nueva fase (industrias, consumo durable y bienes de capital). Esto se reflejará directamente en los rasgos y características de los aparatos políticos e institucionales y de los sistemas jurídicos que acompañan a dicho proceso.²²

Los déficit generados por la falta o insuficiencia del desarrollo explican que en Hispanoamérica, como en todo el mundo en desarrollo, se haya recurrido al intervencionismo de Estado y a la planificación dado que, a diferencia de Europa Occidental y de los Estados Unidos de América, los países latinoamericanos carecen de tiempo histórico suficiente, y deben cumplir en pocos años, procesos y tareas que las naciones adelantadas realizaron en siglos. No tienen recursos suficientes ni condiciones internas y mundiales favorables.

En este sentido, hay que apuntar que hasta la segunda década del siglo XX, los objetivos del Estado en países hispanoamericanos fueron los tradicionales del Estado liberal. Esto es, seguridad, defensa e impartición de justicia, así como brindar garantías para que los particulares desarrollaran sus actividades libremente. Proveía, en pocas palabras, el esqueleto jurídico-institucional. Esto fue englobado bajo una concepción de Estado gendarme, que se alteró a partir

²⁰ Castañeda y Cunill, obra citada, pp. 66-67.

²¹ Kaplan y Basaldúa, obra citada, p. 20.

²² *Ibid.*, pp. 20-21.

del fin de la primera guerra mundial cuando se convierte en el principal industrial y el único y poderoso inversor nacional con capacidad económica suficiente para implantar la industria pesada y desarrollar los sectores básicos de la economía que no convenía dejar en manos de extranjeros.²³

De este modo, el Estado empresario es un fenómeno muy importante en las naciones hispanoamericanas y las funciones que tuvo que asumir le otorgaron a la estructura administrativa una fisonomía diferente a la de los países que habían realizado su proceso de industrialización en otro tiempo. Además, el Estado proveía de medios económicos a las empresas privadas a través de sus organizaciones y mecanismos financieros. El Estado estaba obligado a paliar las consecuencias negativas producidas por el subdesarrollo.

Así pues, el papel de Estado empresario, planificador y empleador, sumado a los demás cometidos estatales, produjo una conformación característica de la administración pública, tan decisiva como la escala de valores culturales y costumbres tradicionales de cada país.²⁴ En este orden de cosas, el Estado se tornó estratégico, incrementó su intervencionismo, sus tentativas de planificación, la expansión de los servicios y entes públicos, y la asunción de nuevas tareas cada vez más complejas, que se cumplieron sin que los países Hispanoamericanos contaran con maquinarias político-administrativas preparadas para absorber esta carga.²⁵

Este acelerado proceso de transición acentuó las contradicciones entre la base económico-social y las formas políticas e ideológicas, entre los resabios del pasado y los esbozos de formas modernas, entre las exigencias de una economía en desarrollo y los moldes institucionales heredados de un período anterior y no modificados en lo esencial.²⁶

Esto resultó como consecuencia de intentar que en un mismo Estado operaran leyes e instituciones comunes (imitadas de Europa y los Estados Unidos de América), así como iguales métodos de gobierno y administración, sobre dos órdenes sociales diferentes y sobre grupos diversificados y heterogéneos, que corresponden a etapas históricas disímiles, que se conforman y funcionan de manera muy distinta (grandes propietarios rurales, masas campesinas, la sociedad urbana, evolucionada y dinámica que abarca a clases

²³ Saravia, J. Enrique, «Teoría general de la administración y la reforma administrativa», en *Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1975, pp. 373-374.

²⁴ *Ibid.*, p. 374.

²⁵ Kaplan y Basaldúa, obra citada, pp. 22-23.

²⁶ *Ibid.*, p. 23.

que corresponden al comienzo de la industrialización: empresarios tradicionales, proletariado de manufacturas semiartesanales, campesinado emigrante de zonas en disgregación). Es evidente que una estructura social tan diversificada y heterogénea no permite aplicar generalizadamente leyes y procedimientos que responden a un modelo externo de países más evolucionados.²⁷

Surgieron otras dificultades que tenían que ver con la necesidad de lograr el funcionamiento de instituciones articuladas, establecer formas operantes de integración social, alcanzar el consenso para la determinación e implementación de las tareas y fines nacionales. Asimismo, los partidos políticos se mostraban impotentes para aglutinar a las clases y grupos de interés. Ya entonces coexistían también los sistemas de lealtad nacional con los de solidaridad vecinal o de clientela, así como las formas de democracia liberal, las tendencias autoritarias y el caudillismo, entre otros.²⁸

Hay una multiplicación y complicación incoherente de instituciones, leyes y reformas en conflicto con una realidad y con grupos que las sienten ajenas, lo que también genera o refuerza el escepticismo, la evasión, la corrupción, el debilitamiento de la autoridad, la búsqueda de soluciones extralegales y autoritarias, y la inestabilidad permanente. Esto explica en gran medida la tendencia a la centralización del poder y al predominio del poder ejecutivo y de las fuerzas armadas, respecto a otros órganos y fuerzas políticas.

Asimismo, el predominio presidencial que se generó se explica por la necesidad de crear y consolidar una integración y una unidad nacionales, para mantener el equilibrio y en el orden relativo a sociedades desgarradas por graves conflictos sociales y frecuentes situaciones de excepción. Lo mismo en lo que toca a su intervención como cabeza del Estado y poder administrativo en los problemas y tareas del desarrollo y de la planificación.²⁹

A toda esta gama de problemáticas sociales e institucionales se sumaron las fluctuaciones económicas, que son como marejadas imprevisibles en las que es importante correr en cadena, junto a los que van a la cabeza dirigiendo. Pero Hispanoamérica, al ubicarse al final, ha tenido siempre que tratar de dar saltos prodigiosos para acoplarse al movimiento general. Ha tenido que actuar con precipitación y, para vender, ha requerido producir a cualquier costo. La explicación a lo anterior es que, tanto en el pasado como en el presente, ha precisado someterse a todas las exigencias de la demanda mundial en materias

²⁷ *Ibid.*, pp. 23-24.

²⁸ *Ibid.*, pp. 24-25.

²⁹ *Ibid.*, pp. 26-27.

primas, en una economía que al principio fue estrictamente colonialista y que, después de la época colonial, se perpetuó bajo la forma de una economía de dependencia.³⁰

Como es patente, en la sociedad hispanoamericana coexiste una gama heterogénea de fuerzas y estructuras socioeconómicas, cultural-ideológicas, institucionales y políticas que pertenecen a formas y fases históricas muy disímiles. De tal forma que en esta sociedad no se dan las condiciones de predominio del intercambio y de la competencia, ni de la mercantilización generalizada; del mismo modo que tampoco las relaciones sociales se establecen ni mantienen entre individuos privados y autonomizados, y a partir y a través de una molecularización del cuerpo social. Esto es: que no se generan las condiciones que requirió la aparición y consolidación del Estado moderno occidental como nivel político específico e instancia universal, con unidad interna, y lógica y dinámica propias, autonomía relativa.³¹

Como se ve, los estados hispanoamericanos, al igual que todos los países que empezaban a industrializarse, tuvieron que enfrentarse a una revisión total de sus estructuras y de sus comportamientos, y este choque les resultó particularmente penoso. Este ha sido un mundo inestable, cambiante e incierto económica y socialmente, resalta Kaplan, poco o mal estructurado pues su pasado ha consistido en continuas destrucciones y reconstrucciones. También es un mundo de contrastes donde se yuxtaponen por un lado, una vida primitiva elemental y por otro, los enclaves de vida ultramoderna. En conjunto un mundo lleno de vitalidad y al mismo tiempo difícil de definir, de dirigir y de orientar.

Estos rasgos del proceso socioeconómico inciden y modelan el marco condicionante para la estructura y funcionamiento de los aparatos políticos y de la administración pública hispanoamericana. Sin embargo, el sistema político institucional y el Estado no constituyen meros reflejos de las estructuras dinámicas y socioeconómicas, sino que se configuran sobre la base y en el marco de dichas estructuras, y están sometidas a su condicionamiento, en sentido amplio; pero debe considerarse que siempre conservan un cierto margen de autonomía en lo que toca a su capacidad de evolución, innovación e influencia sobre el sistema económico y de estratificación social, a cuyos cambios pueden incluso sobrevivir.³²

³⁰ Braudel, Fernand, obra citada, p. 383.

³¹ Kaplan, Marcos, *Estado y sociedad en América Latina*, México, Editorial Oasis, 1984, p. 11.

³² Kaplan, Marcos, *El Estado en el desarrollo y la integración en América Latina*, pp. 34-35.

La administración pública hispanoamericana

La burocracia. Samuel Eisenstadt, ha explicado que una de las características sorprendentes de la burocracia en los países en desarrollo es que existe más de una. En primer término está la «pre-moderna» o previa al desarrollo, surgida antes de la independencia o de la introducción de la modernización. Las burocracias previas a la independencia ayudaron a establecer el marco de las prácticas y organizaciones administrativas y legales modernas universalmente generalizadas. No intervenían en la política.

El segundo estrato surgió a partir de la segunda guerra mundial como producto del doble impacto de la independencia o tendencia hacia la modernización y del establecimiento de nuevas metas sociales, políticas y económicas. Se desarrollaron departamentos y niveles jerárquicos, se produjo una nueva administración pública, en personal, metas, departamentos y actividades, que se constituía con personal deficiente cuyo mayor mérito era haber participado en los movimientos políticos nacionales.³³

Se crean complejos ministerios cuyo personal no estaba formado por especialistas sino por hombres que se rotan frecuentemente. Hay grandes retrasos porque los funcionarios revisan etapa por etapa el trabajo asignado a los departamentos y originado en estos. Frecuentemente, para vencer el estancamiento, se crean nuevos organismos que simplemente vienen a incrementar los conflictos inter-burocráticos y la competencia, aumentando la necesidad de coordinación de quienes se encuentran en la cima de la jerarquía.

En contraste con los miembros de las administraciones públicas coloniales, los nuevos empleados públicos tendrán una orientación política clara y articulada, y un sentido de responsabilidad política. Aquí, por ejemplo, se ubican las burocracias de partido que surgieron de los movimientos nacionalistas y que se convirtieron en partidos dominantes. Estas burocracias estarían más orientadas a la manipulación, el apoyo político y la lealtad al nuevo régimen de diversos grupos, no a la defensa de normas legales, al desarrollo de servicios públicos o a la creación de servicios administrativos.³⁴

El propósito de estas burocracias era apoyar los intereses de las oligarquías en el poder y llevar a la práctica objetivos económicos y sociales más bien limitados. Y sea cual fuere la tendencia hacia la modernización, su objetivo

³³ Eisenstadt, Samuel, «Problemas de las burocracias emergentes en los nuevos estados y áreas de desarrollo», *Revista de Política y Administración*, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., núm. 1, México, enero-abril, 1975, pp. 53-56.

³⁴ *Ibid.*, p. 54.

político mayor era restringir la modernización a aquellas esferas mínimas necesarias para mantener la viabilidad del sistema entonces existente.³⁵

Aunque con el tiempo estas burocracias tuvieron que ampliar el campo de sus actividades y reclutar nuevo personal, el patrón antiguo continuó dejando su huella en los nuevos grupos y departamentos, por lo que respecta a capacitación administrativa, organización y orientación política y social. No hay duda, en cada país emergente el patrón de desarrollo de las burocracias ha estado mezclado y ha sido heterogéneo.

Tal vez el problema general más importante a que se enfrentaron las burocracias fue la necesidad de adaptarse a nuevas metas, esferas de actividad y necesidades surgidas de la diferenciación y diversificación mayores en las estructuras, así como al grado de participación política y social de muchos grupos, y también al desarrollo de nuevas metas.³⁶

Estas burocracias tuvieron un importante desarrollo en las orientaciones sociales y políticas, logrando una considerable participación en el proceso político de sus respectivos países, en muchos de ellos la burocracia se convierte en brazo administrativo del ejecutivo, supervisado por la legislatura pero, además, se constituye en ejecutivo efectivo, o en un componente de éste que juega un papel importante en lo que toca a la formulación, determinación y ejecución de metas y directrices políticas relevantes.

Otro aspecto sobresaliente es que mostraba una tendencia a evolucionar como uno de los elementos principales de la regulación política (canal de lucha política a través del que se regulan y unen intereses diferentes). La burocracia se convierte por sí misma en un poderoso grupo de presión, lo mismo que en instrumento de cambio social y de socialización política en sus respectivos países. Estas burocracias muchas veces son forzadas a ir más allá de sus papeles socializados, asumiendo funciones de liderazgo y tutelaje social y político.

*Situación de la administración pública hispanoamericana
vis à vis a la reforma administrativa*

Componentes determinantes. Una condensación de los elementos característicos y de los condicionantes políticos que caracterizan a la administración pública hispanoamericana fue elaborada por Allan R. Brewer. El primer elemento que este autor observa es de carácter histórico-político, derivado de la independencia política, ya que desde ese momento las oligarquías criollas

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*, p. 55.

asumieron el poder y consolidaron gobiernos conservadores. La administración que se formó a partir de la primera mitad del siglo XIX, abandonando las modalidades administrativas españolas, adoptó como modelo las instituciones administrativas de la posrevolución francesa, así como las orientaciones federalistas de la revolución norteamericana. A ello se sumaron ciertas posiciones negativas respecto de la intervención del Estado, provenientes de la revolución industrial. Con base en los condicionamientos económicos y sociales la administración débil y abstencionista del siglo XIX se fue transformando progresivamente.³⁷

Particularmente los países de Hispanoamérica tendieron a buscar en Europa su inspiración cultural en general o bien, cimentaron los antecedentes legales de su administración en normas de influencia francesa.³⁸

Cabe mencionar también el centralismo que ha caracterizado a las instituciones políticas, el cual obedeció a una reacción contra la disgregación que se generó con el logro de la independencia. Esto explica porqué, desde principios del siglo XX, en casi todos los países se produce el proceso de centralización política, que incluyó la eliminación de los caudillos regionales y locales. Este fenómeno obedeció a causas diversas, en algunos casos fue resultado de la obra de un dictador, en otros de un partido político mayoritario. La integración nacional y el desarrollo de medios de comunicación también dieron origen a nuevas formas políticas altamente centralizadas.³⁹

En síntesis, las consecuencias para la administración pública fueron:

- a. centralización administrativa
- b. concentración administrativa
- c. debilitamiento de la administración municipal
- d. ausencia de participación de los administrados

Esto también derivó en que todas las decisiones, incluso las estrictamente locales se resolvieran a nivel nacional, lo que produjo un grave congestionamiento que ha derivado en varias consecuencias: una confrontación entre los niveles locales o regionales y el nivel nacional, y la carencia de recursos humanos suficientes y eficientes a nivel local o regional para asumir los programas de desarrollo.⁴⁰

³⁷ Brewer-Carias, Allan, R., *Política, Estado y administración pública*, Caracas, Editorial Ateneo de Caracas, 1979, pp. 91-92.

³⁸ ONU, obra citada, p. 276.

³⁹ Brewer-Carias, obra citada, pp. 95-96.

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 96-97.

Como consecuencia, las «federaciones» hispanoamericanas y las otras formas de descentralización político-territoriales fueron vaciadas de contenido, quedando como un ropaje formal de una forma centralizada de Estado. Los niveles regionales estatales-provinciales-departamentales se redujeron a la casi inexistencia autonómica, a causa de la progresiva pérdida de competencias que asumieron los niveles nacionales principalmente, y sólo excepcionalmente los municipios. A su vez, la administración nacional se convirtió en una administración paternalista en relación a las entidades regionales y locales, que progresivamente pasaron a depender de aquella, sobre todo financieramente. De este modo, uno de los retos principales de la administración pública de los países hispanoamericanos lo constituye la descentralización, para hacer que las regiones y comunidades participen en los procesos políticos y administrativos. De allí la necesidad de revitalizar los niveles federales autónomos.

También en los niveles superiores del poder ejecutivo hay una excesiva centralización administrativa, pues una característica del sistema de gobierno de estos países es el presidencialismo que, administrativamente hablando, ha provocado una excesiva concentración de las decisiones político-administrativas en la Presidencia de la República. Esto paraliza y traba el funcionamiento de la administración y el proceso de la toma de decisiones, relegando incluso a los ministros a posiciones subalternas o secretariales. Las administraciones se tornan cada vez más complejas y omnipresentes, por ello se hace necesaria la desconcentración administrativa, a fin de que los ministros asuman el gobierno de sus sectores administrativos, y de que se traslade el poder de decisión de los asuntos que conciernen a los ámbitos locales y unidades descentralizadas. Se necesita realizar un amplio proceso de delegación de atribuciones y desconcentración administrativa para hacer presente a la administración pública en todos los sectores y niveles territoriales.⁴¹

Otra consecuencia del centralismo político es que debilitó progresivamente a las instituciones administrativas municipales, que perdieron su papel de unidad política, primaria y autónoma en la organización de las instituciones de estos países. Se olvidó que Hispanoamérica también fue independizada por la acción de sus municipios y que buena parte del siglo XIX tuvo una intensa vida municipal. Con el tiempo el municipio perdió su autonomía y le fueron arrebatadas competencias en materias propias de la vida local, derivando en

⁴¹ *Ibid.*, pp. 97-99.

administraciones inservibles, vaciadas de competencia, de carácter ineficiente y dominadas por partidos políticos o grupos con meras apetencias burocráticas.

Con el centralismo político también se generó una ausencia de participación efectiva de los administrados en la formulación y ejecución de las tareas administrativas. La sociedad no se organizó para la participación, por lo que el abismo entre el ciudadano y el Estado se abrió desmesuradamente. Como resultado, el ciudadano no es llamado ni consultado sobre la marcha del servicio público, está ausente en la marcha del aparato administrativo y no participa efectivamente en su gestión.

La organización administrativa se volvió voluminosa, particularmente la que estaba funcionalmente descentralizada. También el sector público centralizado se expandió con la creación de nuevos Ministerios o modificación de los ya existentes, y mediante la creación de oficinas presidenciales. De esta manera, la administración amplió su radio de acción para responder a las nuevas responsabilidades del Estado.

Sin embargo, la creación de institutos autónomos y empresas del Estado no se realizó con base a una programación preconcebida, se establecieron sin orden ni consonancia, simplemente en la medida en que las exigencias sociales y económicas se planteaban al Estado. Como consecuencia se produjo una falta de coherencia, razón por la cual uno de los principales problemas organizativos de las administraciones públicas hispanoamericanas se verificó en el tamaño que asumió la administración como resultado del desmesurado crecimiento del sector descentralizado en perjuicio de la administración central.⁴²

A su vez, la existencia de gran cantidad de entes descentralizados sin una integración institucional y sin la coordinación necesaria, constituyó el principal obstáculo a la planificación que, además, necesita de un aparato administrativo capaz de asegurar su ejecución, el cual, al no materializarse, convirtió a la planificación en un buen ejercicio teórico pero sin aplicaciones efectivas.⁴³

Como resultado de la expansión de las actividades y la intervención de la administración pública se generaron excesivos sistemas de control administrativo sobre todo tipo de acciones de los administrados (traducidos en forma de autorizaciones, licencias y permisos), lo que tornó parsimoniosa la marcha del aparato administrativo, al tiempo que complicó los procedimientos administrativos y coadyuvó a la generación de altos grados de corrupción en el servicio público.

⁴² *Ibid.*, p. 110.

⁴³ *Ibid.*, p. 113.

Otro inconveniente tuvo lugar porque se otorgó mayor importancia a la creación de empresas en el campo industrial, más que a asegurar una prestación eficiente de servicios públicos tradicionales y elementales, o a la protección de la calidad de vida.

A esto se sumaron las deficiencias en los controles, y la corrupción administrativa que se generaron desde diversas fuentes. En primer lugar a partir de la apropiación indebida de fondos públicos y en el manejo irresponsable de los mismos, que condujo al enriquecimiento de funcionarios, intermediarios o comisionistas. A ello se adicionó el excesivo poder discrecional puesto en manos de los funcionarios de todos los niveles, junto con la concentración de poder en la toma de decisiones. Así, la participación de los administrados y de los diferentes grupos de la sociedad en el proceso de la toma de decisiones era inexistente.

Un factor que derivó en corrupción fue la inestabilidad de los funcionarios públicos que, desempeñándose en conocimiento de la transitoriedad de los puestos, observaban su trabajo como medio de subsistencia. Todo ello se debió a la ausencia de sistemas de administración de personal, y de estatutos jurídicos consagradores de la carrera administrativa, y reguladores de los derechos y deberes de los funcionarios. Así, el cargo público se ha utilizado como medio de enriquecimiento y seguridad económica frente a la salida de la administración. Además, el empleo público también se utilizó como sustituto de programas de seguridad social para aminorar el problema de desempleo.

Finamente, también los partidos políticos han puesto su grano de arena. En muchos países se generalizó la práctica de las «comisiones para el partido», que han tenido funestas consecuencias para la gestión de los asuntos públicos, pues se han establecido formas de contribución al partido que controla al gobierno, esto es, contratos de obras o de suministros. En el mismo tenor aunque más indirectamente, puede también citarse la práctica incontrolada del financiamiento de campañas políticas, a partir de aportes económicos de empresas y particulares, lo que ha generado un sistema de contraprestaciones pues, más tarde, los donativos se retribuyen con privilegios, favores o contratos públicos beneficiosos.⁴⁴

Como se puede observar, el centralismo político, la centralización y concentración administrativas, sumadas al debilitamiento del régimen municipal y la ausencia de participación, provocaron un debilitamiento progresivo de las instituciones políticas del Estado, particularmente del poder

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 119-120.

legislativo y judicial con directa repercusión hacia la administración pública, la cual ha asumido progresivamente un papel político mayor, convirtiéndose en una institución no sometida a controles efectivos y que, a su vez, ha sido penetrada por grupos de presión. La experiencia de las últimas décadas en el proceso político latinoamericano pone en evidencia que los Congresos no han controlado efectivamente a la administración pública, hecho que ha acentuado la irresponsabilidad de los ministros y funcionarios públicos, ya que las memorias y cuentas anuales de la gestión política y administrativa, presentadas a las cámaras legislativas, no son realmente estudiadas. La administración pública hispanoamericana no tiene controles efectivos.⁴⁵

A lo anterior se añade la debilidad del poder judicial para ejercer un efectivo control de la administración pública, ya que los países hispanoamericanos no han llegado a estructurar un poder judicial efectivo, autónomo e independiente.

Como se ve, tenemos una administración con procedimientos administrativos complicados, lenta y sujeta al excesivo poder discrecional de los funcionarios, centralizada, no participativa, incontrolada, penetrada por grupos de presión, dominada por los partidos políticos, disgregada y con objetivos políticos frecuentemente distorsionados.

En síntesis, las revoluciones sociopolíticas de principios del siglo XX, las crisis económicas de la década de 1930, así como las grandes transformaciones de la posguerra, influyeron directamente en la administración pública que se fue modificando conforme se producían cambios económicos y sociales. De este modo, la administración existente en Hispanoamérica hasta 1945 fue producto de un proceso atropellado de cambios que, aunque dejó atrás muchas instituciones coloniales, no logró consolidar otras nuevas. Las viejas oligarquías económicas y sociales fueron sustituidas progresivamente por las nuevas oligarquías políticas contemporáneas y los partidos políticos, todos ellos con gran influencia en la administración pública, induciéndola a configurarse de manera tal que sirviera preponderantemente a sus objetivos.

Todos estos elementos tendrán que ser equilibrados y subsanados, y uno de los principales medios para conseguirlo será la reforma de la administración pública, dentro de la cual, en principio, muchos de los esfuerzos para mejorar la administración se basarán en la asistencia y las ideas de carácter técnico que les prestaría, principalmente, los Estados Unidos de América.⁴⁶

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 101-103.

⁴⁶ ONU, obra citada, p. 276.

Marco mundial de las reformas

La evolución del capitalismo hacia la configuración del sistema mundial de interdependencia culmina en el siglo XX. Esto implicó la imposición de determinados tipos de vinculación a los países del «tercer mundo», así como su incorporación a la dinámica de los centros desarrollados y del mercado mundial, controlado por los países desarrollados. Para ello se les solicitó la modificación de sus estructuras internas en función de los intereses, las necesidades y las exigencias de las potencias dominantes. De esta manera, las leyes generales de estructuración y movimiento del sistema capitalista se impusieron en forma determinante y condicionante a las sociedades nacionales del tercer mundo.

Como parte de este proceso, a partir de 1945, los países hispanoamericanos fueron insertados en un nuevo sistema internacional emergente, caracterizado por la *interdependencia asimétrica*, en donde las diferencias de estructura y de ubicación en la jerarquía continuaban acrecentándose y acentuando el sistema de dominación y explotación de los países centrales y desarrollados hacia los países subdesarrollados-dependientes. La nueva división del trabajo fue parte y resultado de una mutación global, múltiple y compleja, no sólo económica sino, al mismo tiempo, social, cultural, ideológica y política, de amplio alcance y dimensión, y de proyección imprevisible.

Esta configuración nueva en la estructura del sistema internacional, conllevó también los cambios respectivos en las relaciones de *dominación-dependencia-desarrollo desigual y combinado*. Este proceso puede dividirse en dos partes, la primera (bipolaridad y guerra fría) comprende 1945-1962, aproximadamente, y la segunda (tendencia a la multipolaridad y nuevo equilibrio mundial) desde 1962 en adelante.

Durante la primera etapa referida los Estados Unidos de América y la Unión Soviética dividen el mundo en naciones amigas y enemigas, alineando a las primeras dentro de un marco y bajo una dirección común; obligan a las pequeñas potencias y a los países menores a buscar la protección de una de ellas. Asimismo, impiden o debilitan cualquier coalición de países no alineados. En lo que toca particularmente a Hispanoamérica implicó la incorporación casi total a la hegemonía de los Estados Unidos de América y de sus empresas transnacionales, que emergen con gran fuerza. A esto coadyuvó también el hecho de que Europa se recuperaba poco a poco de la guerra, prescindiendo cada vez más de los Estados Unidos, que entonces tendrían como imperativo voltear hacia su área de influencia natural: Hispanoamérica.

Por su parte, los Estados Unidos buscaban la imposición de su hegemonía sobre el denominado «mundo libre», mediante una planificación supranacional para la imposición y usufructo de una nueva división mundial del trabajo; obviamente en beneficio de sí mismo y de sus corporaciones internacionales. Se configuran así nuevas formas neocoloniales orientadas hacia los países sub y semi desarrollados que ven decrecer aún más su participación en el ingreso y la riqueza mundiales. La situación de subdesarrollo y dependencia obligaba a los gobernadores de los países en desarrollo a tener como prioridad la solución de problemas internos, en detrimento del ejercicio de su capacidad de iniciativa diplomática y militar.

No obstante, en los Estados Unidos de América la guerra fría generó la necesidad de mantener bajo su órbita a Hispanoamérica y, al mismo tiempo, le obligó a redefinir su política hacia la misma, derivando de allí la preocupación por el subdesarrollo hispanoamericano a partir de 1950. Aquí también tendrá gran influencia la Organización de Naciones Unidas (ONU) con su Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Pero, las teorías del desarrollo propuestas por la CEPAL sólo tendrían cabida a partir de la década de 1960, ante la grave crisis que se presentó en lo económico, político, social e ideológico.⁴⁷ Los gobiernos hispanoamericanos se comprometieron a concretar las políticas propuestas por la CEPAL a partir de un nuevo esquema de cooperación multilateral con los Estados Unidos, dentro de un marco de planificación a largo plazo, ya que se encontró a la planificación como una necesidad imperiosa ante la crisis que vivía el continente, y para ello se hizo necesario crear organismos de planificación pues el Estado sería quien guiaría dicho proceso.⁴⁸

⁴⁷ En su concepción de cómo superar el subdesarrollo, se ubica una corriente dualista donde se hacía una distinción entre un sector capitalista, correspondiente a una sociedad moderna, industrializada, dinámica y progresista, y un sector no capitalista, una sociedad arcaica, tradicional, agraria, estancada con obstáculos para el desarrollo. La CEPAL postuló una política de desarrollo que sugería reformas estructurales, a fin de pasar del tradicionalismo al modernismo, dinamizando el proceso de industrialización; un Estado promotor, planificador, capaz de llevar a cabo las reformas y la difusión de elementos «modernistas», como el *know how*, el espíritu de empresa y el capital proveniente de países desarrollados. Castañeda y Cunill, obra citada, pp. 70-73.

⁴⁸ Desde 1930 la planificación se presentó como el principal instrumento que debería utilizar el Estado para liderar las transformaciones en su papel de agente activo del desarrollo económico y social. La planificación era concebida como el instrumento más eficaz para llevar a cabo los programas de mejoramiento social. *Ibid.*, p. 82.

Aunque las tesis de la CEPAL, a través del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), aparentemente constituía avances en el desarrollo de la comprensión científica de la problemática hispanoamericana, su intencionalidad real era la adecuación de las sociedades subdesarrolladas a la forma de funcionamiento de las sociedades capitalistas desarrolladas.

Para 1962, como resultado del quebrantamiento de la bipolaridad y la modificación de las relaciones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética,⁴⁹ se desarrolló una etapa caracterizada por la tendencia a la multipolaridad. Las zonas de influencia se vuelven móviles y borrosas, se superponen o se acortan. No se generan condiciones para una nueva alineación de grupos y no se consolida un esquema preciso de reagrupamiento de fuerzas.⁵⁰

La empresa transnacional

En este marco, la empresa transnacional se manifiesta como el nuevo actor internacional que, desde entonces, tendrá un papel preponderante, cuyo núcleo y centro de decisiones estratégica se ubicará principalmente en los Estados Unidos, y en menor grado en otras potencias. Se constituye y se rige a partir de una oligarquía interna que deriva su poder de ella misma, se auto perpetúa automáticamente, y ejerce funciones que son a la vez privadas, públicas o semi-públicas. Aunque vive en relación simbólica con el Estado, es demasiado grande, poderosa e influyente para dejarse regir completamente por aquél. Constituye, en pocas palabras, un Estado dentro de su propio Estado, pero no quiere aparecer abiertamente como tal. Es la presión social y la mutua conveniencia lo que mantienen formalmente separado al Estado y a la empresa transnacional, aunque uno y otra tiendan a imbricarse en procesos únicos de gobierno pues la empresa transnacional no deja de ser básicamente nacional por su origen, su base, su comportamiento y sus fines.⁵¹

Mediante su red de filiales esta empresa controla establecimientos productivos y comerciales situados en varios territorios nacionales. Su funcionamiento combina elementos del mercado libre, de competencia

⁴⁹ La crisis cubana de 1962 verifica la vigencia de equilibrio (bipolar) fundado en la estrategia de la disuasión, pero también la paralización de las relaciones mutuas. Si bien las dos potencias tienden a consolidar sus privilegios nucleares, se vuelven incapaces de determinar la conducta de las naciones menores de sus respectivos bloques. En síntesis, no pueden controlar el desarrollo y solución de crisis parciales y localizadas, sólo están en condiciones de regularlas indirectamente.

⁵⁰ Kaplan, Marcos, *Estado y sociedad en América Latina*, p. 50.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 72-73.

oligopólica, de mando jerárquico directo y de acción política de múltiples facetas. Crea su propio espacio técnico-económico-funcional por encima de las fronteras nacionales, pues su ámbito y su perspectiva de operación son el mundo entero. Asimismo, sus transacciones internacionales mezclan aspectos de derecho público y de derecho privado, y a veces constituyen tratados disfrazados. Los caracteres y resultados de sus acciones se vuelven frecuentemente insumos de tensiones y conflictos dentro de países como los hispanoamericanos.⁵²

Obviamente, las inversiones de las empresas transnacionales operan en función de intereses extraños a los países hispanoamericanos, y no responden sólo a consideraciones meramente económicas pues se relacionan también con los intereses externos de las metrópolis de origen, con su diplomacia y, por supuesto, con su estrategia militar. Se combinan así los objetivos de maximización del beneficio y de la expansión corporativa a largo plazo con visos al logro de posiciones de control. Como consecuencia, genera una especialización deformante pues, donde se instala dicha empresa, sólo desarrolla ramas de la industria en regiones que coinciden con una división internacional del trabajo predeterminada.

Mediante las empresas transnacionales los países hispanoamericanos son incorporados más directamente al mercado y al sistema de dominación de las empresas transnacionales de los Estados Unidos, con la consiguiente imposición de los cambios estructurales y las medidas que se requieren. Por ejemplo, desde 1970 las reinversiones de beneficios y las nuevas inversiones se dirigen también a los sistemas de alimentos rápidos, según el estilo de vida norteamericano.

A lo anterior se suma el hecho de que la inversión de las empresas transnacionales se inclina a ser escaso e irregular, situación por la que, en realidad, las nuevas inversiones se financian más bien con utilidades generadas en el país receptor, fondos de depreciación y la utilización creciente del ahorro de los países hispanoamericanos.

Por su parte, los desequilibrios en la balanza de pagos generados por la crisis del comercio exterior y por el impacto de las empresas transnacionales obligan, cada vez más, al crédito externo. Esos préstamos, de organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial) o de las potencias, refuerzan el predominio de sus intereses y criterios en el crecimiento neo-capitalista-dependiente.

⁵² *Ibid.*, pp. 73-74.

Los países más desarrollados utilizan a las organizaciones internacionales en su beneficio. Bajo la cobertura o al margen de aquéllas organizan su propio comando mundial compartido y lo aplican a la evaluación y solución de los grandes problemas internacionales, y a la imposición de sus decisiones y resultados a todas las otras naciones. Las Naciones Unidas y las otras organizaciones internacionales tienden a volverse un instrumento común de Estados Unidos y otras potencias en ascenso, en su reparto global del mundo y en el establecimiento de su condominio imperial.⁵³

Como resultado de la combinación de factores, las principales formas y mecanismos de penetración y dominio que surgen son:

1. Conexión con mercados mundiales en la compra y venta de bienes y servicios, y de capitales, y respaldo financiero, tecnológico, político y militar de los centros metropolitanos.
2. Técnicas administrativas más avanzadas, concretadas en un tipo de dirección por ejecutivos y gerentes reclutados o formados en las metrópolis.
3. Monopolio científico y tecnológico

Debido a que las empresas transnacionales también son centros de investigación científica e innovación técnica, así como focos de propagación de sus resultados, se da una subordinación tecnológica y científica, efecto y consecuencia de la dependencia global. Si bien la tecnología se incorpora a los países de la región, esto se hace en función de necesidades y decisiones externas a los mismos, sin consideración de sus condiciones específicas y de sus intereses propios, estructuras y etapas de desarrollo en que se encuentran.

A su vez, los mecanismos de transferencia de tecnología y de subordinación cultural, confluyen para la incorporación de bienes, pautas y aspiraciones de consumo que se originan en países capitalistas avanzados (los Estados Unidos), o que éstos transmiten e incitan. Como resultado se genera un consumo de masas, propio de las condiciones de sociedades muy desarrolladas, que no corresponde a los niveles reales de productividad, producción e ingreso de los países hispanoamericanos. Las masas son espectadoras del lujo de una sociedad industrializada, para ellas inaccesible.⁵⁴

Particularmente, los Estados Unidos utilizan la ayuda internacional (donaciones interesadas y préstamos reembolsables a tasas de interés creciente)

⁵³ *Ibid.*, p. 94.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 82.

para la promoción de las exportaciones, la creación de infraestructura adecuada a la explotación industrial rentable por capitales norteamericanos, el desalojo de las empresas de potencias menores y la rápida toma de control de las economías nacionales por sus corporaciones.

Por si fuera poco, la cultura de los países hegemónicos ha tendido a convertirse en la cultura e ideología de los países dependientes, a ello han coadyuvado los medios de información y comunicación de masas, la asistencia externa, la transferencia de tecnología y el subsistema educacional.

Las consecuencias de lo antes mencionado son: mayor penetración y deformación del mercado, el uso irracional de los recursos y la resistencia generalizada contra el incremento o la reorientación del excedente de recursos que puede invertirse de acuerdo con las prioridades reales y determinadas soberanamente.

El problema social. Cada vez aumentan más las distancias entre la sociedad que coopera en el desarrollo y se beneficia de él, y la sociedad que permanece al margen. El crecimiento de la población es explosivo, y la miseria y el caos se alzan en las fronteras inmediatas del lujo y el orden.

Fragilidad de las clases dirigentes y de la «élite». Es otra de las graves y permanentes debilidades. La crisis del crecimiento industrial en que se sumió Hispanoamérica también quebrantó a las clases dirigentes, pues minó a su antigua sociedad cultivada, refinada que nadie ha venido a reemplazar, pues la existencia de unos cuantos intelectuales no es suficiente para instalar a esa clase que es indispensable para el equilibrio.⁵⁵

En pocas palabras, los países dependientes se vuelven objetos sometidos a un poder ajeno, determinados y condicionados, desposeídos y degradados en lo material, lo cultural y lo político. Sin posibilidades de acción real sobre su propia realidad y su propia historia.

La reforma administrativa estará impregnada de todos estos elementos, o incluso se concebirá en términos de posibilitar su desenvolvimiento.

⁵⁵ Braudel, obra citada, p. 389.

PARTE II

EL CAMBIO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO 3

EL CAMBIO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA HISPANOAMERICANA

Como se pudo observar en el capítulo anterior, la reflexión acerca del conjunto de componentes que incidieron con mayor fuerza en la configuración y devenir de Hispanoamérica, determinando la forma de su administración pública, no puede hacerse a un lado cuando de entenderla se trata. Tampoco pueden sustraerse los hechos que tienen que ver con el ambiente internacional y los actores externos que empujaron en la misma dirección. La combinación de estas fuerzas modeló a los estados hispanoamericanos y su administración, que a la mitad del siglo XX se situarían bajo el reflector de los países desarrollados que, por diversas causas, convocaron en pro de subsanar su atraso o subdesarrollo. Este movimiento se enmarcó en torno a sesudos y sólidos trabajos teóricos cuyo objetivo central fue dilucidar formas efectivas para entender las necesidades de estos países y las posibles soluciones. A continuación revisaremos precisamente los conceptos y las teorías bajo las cuales se concibió el primer movimiento generalizado de cambio para la administración pública subdesarrollada.

La reforma administrativa como elemento para la transformación de la administración pública en los países de Hispanoamérica

Durante el curso de la reforma administrativa (1949-1979) se tuvo una manera característica de observar y entender tanto las funciones del Estado como las de la administración pública. Se consideraba que los propósitos de la administración pública habían sido objeto de una reorientación total, a causa de que los fines del Estado moderno habían experimentado una revolución.

Entonces, igual que ahora, los problemas que agobiaban a los países se referían al dinero, las finanzas, el comercio y el endeudamiento creciente. Pero, en aquél momento, esto conllevó un movimiento que exaltaba la importancia del papel del gobierno (en la economía) y de la administración, de manera que fueron instalados como los instrumentos del desarrollo. Se esperaba que el Estado fuera el acelerador de la transformación económica y social, no sólo el

guardián del *statu quo*. Asimismo, se propugnaba por que el gobierno no limitara el goce de los frutos del trabajo, la tierra y el ingenio a una pequeña clase privilegiada.¹

Es de resaltar que no se reconocían límites para los servicios que se requerían del Estado, ya que se pensaba que la variedad de funciones que asumen los estados se debe a la diversidad de filosofías y tradiciones nacionales, así como a la disparidad entre los recursos y los métodos de utilizarlos. En resumen, la parte intermedia del siglo XX presentaba una extensión de las funciones gubernamentales sin precedente, y esa situación era observada de manera positiva.²

Al respecto, el mejoramiento de la administración se observó como la condición *sine qua non* para realizar programas de desarrollo en los países en desarrollo. De hecho, la administración se constituyó como el eje del desarrollo. No obstante, la tarea de mejoramiento para transformar a la administración pública hispanoamericana se proyectó con base en la administración occidental, motivo por lo cual la introducción de cambios se hizo para propiciar e inducir sus rasgos. El proceso se emprendió mediante la reforma administrativa que, dependiendo de las características y necesidades de cada país, asumió un matiz que fue variando en función de las circunstancias. Ello explica también el énfasis particular que se adoptó en cada país.

La reforma, cabe insistir nuevamente, ha sido un aspecto inherente a la administración pública desde que existe y esto es extensivo a todos los países, independientemente de su desarrollo. La situación que se enfoca, particularmente para este caso, refiere un período específico en que se establece como fenómeno generalizado que pone especial interés en los países en desarrollo.

Cabe distinguir que en este momento se podía observar que la reforma presentaba una connotación diferente al referirse a países *difractados* o desarrollados, o a países *transicionales* o en desarrollo (en el sentido de Riggs), ya que en los desarrollados las reformas se emprendían y se emprenden para enfrentar y asimilar nuevas condiciones políticas, económicas y sociales, y se

¹ Todavía a principios de la década de 1980 se discurría en este sentido: «América Latina vive actualmente una aguda crisis económica (...), (...) la crisis más grave de los últimos cincuenta años. En la búsqueda de salidas existe coincidencia en asignar un papel central al Estado». Kliksberg, Bernardo, (Coord.), *La reforma de la administración pública en América Latina*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984, p. 7.

² Organización de Naciones Unidas, *Manual de administración pública, conceptos y prácticas modernos especialmente en relación con los países en desarrollo*, Nueva York, Naciones Unidas, 1962, p. 6.

orientan a concebir soluciones basadas en un conocimiento consistente sobre las necesidades del sector a modificar, para así otorgar respuestas adecuadas; y lo más importante, parten de un *orden de cosas establecido*. Mientras que en los países en desarrollo se buscaba, con escaso éxito, que la administración pública se dirigiera y organizara bajo los moldes del funcionamiento e implementación de la administración pública occidental (occidentalización), que fue la que les dejó patrones que podrían seguirse para reorganizar a las nuevas naciones independientes, aunque su sentido y utilidad no serían los mismos.

De esta forma, recordemos, sucedió que por lo general, cuando los territorios fueron adquiriendo la emancipación política la nueva nación encontró más útil recurrir a las viejas instituciones y estructuras coloniales, con tal de que fueran compatibles con las nuevas exigencias, para conseguir un esquema estructural de su propia organización administrativa.³ No obstante, en el caso particular de los países hispanoamericanos, se considera que ésta herencia administrativa consistió, sobre todo, en una cultura legalista y en rasgos burocráticos que no se desarrollaron sino en sus aspectos negativos o como «burocracia en sentido peyorativo».

Más tarde, vale la pena adelantarlo, con la reforma neogerencial que inicia en la segunda mitad de la década de 1980, lo que se buscará es que la administración pública funcione de forma similar al mercado y la empresa privada, y esta sugerencia será extensiva a todas las administraciones del mundo sin distinción. Aquí, no está de más hacer énfasis en que una de las características peculiares de la administración hispanoamericana –pequeña objeción– es que, al ostentar una cultura legalista, carece de elementos gerenciales, en el sentido en que son existentes en los países anglosajones; es decir, como calca de la organización de la administración privada. Como podemos ver:

En los países de origen Iuso-hispánico, el legalismo es condición básica e inseparable de la cultura. (...) Esto obedece a que (...) los conquistadores españoles y portugueses viajaban llevando en sus naves los textos de las leyes que debían aplicar en las tierras a descubrir, y éstos a su vez, eran tributarios de doce siglos de legislación romana (...) El sistema de codificación jurídica, iniciado por Napoleón y

³ Mosher, Frederick y Cimmino, Salvatore, *Ciencia de la administración*, Madrid, Ediciones RIALP, 1951, p. 125.

desarrollado en Europa continental, tuvo amplio y fructífero desarrollo en nuestros países.⁴

Como consecuencia, los sistemas legislativos de estos países contienen diferencias esenciales respecto de las culturas anglosajonas (Estados Unidos de Norte América, Gran Bretaña, Nueva Zelanda, por ejemplo), donde el sistema de *Common-Law* es un mundo jurídico integrado por reglas y principios donde los precedentes jurisprudenciales tienen preeminencia. Allí el derecho administrativo no ha tenido la elaboración y profundización que ha sufrido en países hispanos.

Incluso, hay que remarcarlo, algunos aspectos de la organización administrativa, que en países de tradición romanista son materia de derecho administrativo, en los Estados Unidos de Norteamérica son considerados extraños a lo jurídico, de allí que para los expertos norteamericanos las administraciones hispanoamericanas sean observadas como excesivamente legalistas y no adviertan que su cultura posee una normatividad diferente a la suya.⁵ Cuestión que, adelantándonos un poco, se reforzará en la reforma gerencial.

Además, ya hemos señalado en el capítulo uno y dos que los países hispanoamericanos se encuentran en un estadio de desarrollo administrativo que puede valorarse como transicional, esto es, en un momento en que la institucionalización, la especialización y la diferenciación de funciones no se ha consolidado, razón por la cual está carente de los elementos necesarios para establecer la administración que detentan los países desarrollados. Aquí cabe también mencionar, anticipadamente, que mucho menos posee los medios que se necesitan para instaurar una organización parecida a la del mercado, en lugar, o como parte la administración pública.

De hecho, la experiencia ha mostrado que seguir como guía un fenómeno concreto resultado de condiciones específicas en cierto lugar o región, explica, por ejemplo, que la administración para el desarrollo,⁶ una perspectiva de

⁴ Saravia, J. Enrique, «Teoría general de la administración y la reforma administrativa», en *Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1975, p. 375.

⁵ *Ibid.*, pp. 375-376.

⁶ Las especiales condiciones de las naciones subdesarrolladas produjeron el surgimiento de técnicas y teorías congruentes con las necesidades del desarrollo y con los valores vigentes entre esos países. Surge en ese marco la administración para el desarrollo, una perspectiva valiosa sobre las reformas hispanoamericanas, y que ha constituido un avance dentro de la teoría general de la reforma en la región, al igual que la «ecología de la administración» de

mejoramiento para la administración pública tuviera escasa aplicación. La administración para el desarrollo constituyó parte de los primeros proyectos encaminados a modernizar la administración pública hispanoamericana. Pero, al igual que muchas otras iniciativas de modelos posteriores, al estar inspirado por la experiencia de las sociedades occidentales donde las «oficinas» existen y corresponden, al menos aproximadamente, a la imagen del modelo burocrático weberiano, de allí la poca utilidad que pudo brindar a las sociedades hispanoamericanas que, portadoras de rasgos transicionales, no pueden describirse en esos términos, aunque estemos tentados a hacerlo, y de allí también las grandes decepciones que resultaron de tal proceso.

Se ha reprochado al programa occidental de desarrollo el haber sido concebido y ejecutado en lo esencial por personal cuyo entusiasmo guarda una relación inversa con su conocimiento de las regiones afectadas: por ideólogos, cruzados tecnocráticos, teóricos inexpertos que raras veces abandonaron su escritorio occidental... aplicándoles ingenuamente las medidas usadas en Nueva York, París, Londres o Francfort.⁷

Se estimó que la tendencia a aceptar los esquemas sin críticas aparece, en parte, debido a la falta de modelos alternativos. Pero también porque, como lo ha hecho notar Fred Riggs, algunos consideran que no se necesitan modelos alternos, pues se cree que en las nuevas sociedades se han establecido estructuras especializadas de gobierno, dedicadas a tareas de administración pública; así que las prescripciones que trabajan bien en los países desarrollados, igual han de funcionar bien en los que no lo son.⁸ Es cierto que se han instaurado dichas estructuras en prácticamente en todos los gobiernos de Asia, África e Hispanoamérica, que tienen agencias de administración parecidas a las de Europa y Estados Unidos de Norte América. Pero, hay que subrayarlo, si se revisan puntualmente se puede observar que no trabajan en la misma forma, o que desempeñan funciones políticas y sociales diferentes. Esto, observado desde el modelo de Fred Riggs, nos explica por qué el nuevo modelo de administración desplaza pero no reemplaza a los sistemas tradicionales. Por consiguiente, la mezcla de nuevas y viejas prácticas, de ideas modernas

Fred Riggs. Saravia, Enrique, obra citada, p. 357. Jiménez Castro, Wilburg, *Administración pública para el desarrollo integral*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971, p. 181.

⁷ Röpke, Wilhelm, *Los países subdesarrollados*, Argentina, Del Atlántico, 1960, pp. 14-15.

⁸ Riggs, Fred, *Administration in developing countries*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1964, pp. 11-12.

sobrepuestas en las tradicionales, es una de las características más distintivas de las sociedades en desarrollo o transicionales.⁹

Alrededor de estas ideas se enmarcaron los principales cuestionamientos hacia el frecuente fracaso que tuvieron las reformas que emprendieron, a partir de las *mejores doctrinas de administración pública desarrolladas por occidente*, para conseguir una administración semejante en los países en desarrollo. Y si esto no ha funcionado, ¿cómo puede esperarse que las reformas que se inspiran en formas de operación de otra naturaleza, como son los modelos económicos de mercado o de gerencia de empresa, que hoy día se proponen, sí funcionen?

Para comprender un poco más en que consistió la reforma «administrativa», a continuación revisaremos con más detalle los conceptos y planteamientos que englobó.

El cambio en la administración pública

La administración pública en movimiento. Las manifestaciones del cambio en la administración pública son tan ancestrales como ella misma y pueden asumir tantas modalidades como situaciones históricas, políticas y sociales puedan presentarse.¹⁰ Esto obedece a que aunque se logre instaurar una administración pública, junto con su forma de implementación acabada o semi-elaborada, eso no implica que en adelante permanecerá inmutable pues, ésta, para responder a los nuevos escenarios y necesidades tiene que modificarse constantemente en función de los acontecimientos y de los requerimientos de la sociedad, ya que la administración es también un permanente hacer y deshacer: es la historia de una constante revisión de sus estructuras institucionales. Esa continua revisión es parte de la esencia misma de la administración pública. Así, en atención a la necesidad de cambio, la administración debe hacer los ajustes necesarios que le permitan asimilar todo lo nuevo y desechar lo que deja de funcionar o lo que se transforma.

Precisamente, podemos encontrar que la administración puede cambiar a partir de la reestructuración, la revolución o la reforma; o mediante el incrementalismo, la terminación o la anexión, entre otras, y ello, hay que aclararlo, no necesariamente puede conllevar un sentido de mejoramiento.

⁹ *Ibid.*, p. 12.

¹⁰ El cambio en la acepción que para el caso aplica, se refiere a la alteración, modificación, mutación, transformación, variación o mudanza que se da en algo.

Revisemos con más detalle lo que entrañan algunas de las principales acepciones de cambio que se relacionan con la administración pública, como son el incrementalismo, la reforma, la revolución y la regresión.

El *incrementalismo* es la forma de cambio más recurrente y, por lo mismo, más imperceptible. Implica una respuesta a las condiciones variantes y funciona como un proceso ordinario de cambio administrativo.¹¹ Consiste en las modificaciones marginales que se van realizando con base en lo que ya se tiene; esto es, sobre las funciones, acciones y las organizaciones ya instauradas. El incrementalismo es un cambio político o administrativo que ocurre a pasos pequeños, varía sólo en grados.¹²

Esta forma de cambio, aunque en otro momento no se haya identificado de esta forma, ha sido la que ha predominado y de hecho, la que se verifica de manera continuada para resolver las diversas problemáticas que cotidianamente se presentan a la administración pública. Es por decirlo así, la respuesta automática-inmediata de la administración pública a los nuevos problemas y necesidades.¹³ Es una especie de glóbulos blancos de la administración pública.

Se ha afirmado que una vez que ésta forma de cambio no es suficiente se procede entonces a la reforma administrativa, como un medio curativo que atiende con mayor energía las necesidades que se han generado y a las que no se pudo hacer frente. Este, es uno de los motivos por los que se pone en marcha la reforma administrativa pero no el único, ya que la reforma también obedece a una búsqueda de la actualización, adecuación, progreso, perfeccionamiento, reestructuración, desarrollo o modernización, entre otros sinónimos que se han usado para referirse a la reforma de la administración pública.¹⁴

Existen infinidad de conceptos de reforma administrativa –que revisaremos más tarde–, ya que ha sido un tema desarrollado muy ampliamente. Pero, para acotar un poco, nosotros entendemos a la *reforma* de la administración pública

¹¹ Caiden, Gerald, citado por A. F. Leemans (Comp.), *Cómo reformar en administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977, p. 18.

¹² Lindblom, Charles, «Todavía tratando de salir del paso», Aguilar, Luis, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, p. 229.

¹³ Yehezkel Dror refiere al incrementalismo en administración pública como pequeños cambios en un periodo extenso. Dror, Yehezkel, «Estrategias para la reforma administrativa», Leemans, A. F., *Cómo reformar en administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 148.

¹⁴ Chanes Nieto, José, «Conceptualización y alcance de la reforma administrativa», en *Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1975, pp. 351-352.

como un proceso deliberado y continuo, orientado a impulsar el desarrollo administrativo (implica modernización¹⁵) para que la administración esté en condiciones de servir a la sociedad a la que se debe.

Así pues, la reforma como modalidad de cambio, bajo nuestra perspectiva, abarca a la administración pública como totalidad, es deliberada y comprende un conjunto de acciones que se llevarán a cabo para incentivar la instauración de los diferentes elementos que son necesarios para que la administración pública adquiera las características y rasgos que le permitan un funcionamiento acorde a las necesidades de la sociedad y el Estado.

De este modo, la reforma administrativa, pese a las dificultades que supone, también implica un sentido de cambio que empuja hacia la transición, toda vez que puede utilizarse como instrumento que ayude a propiciar o establecer condiciones propias de desarrollo o modernización. La transición, a su vez, es un tipo peculiar de cambio que implica el paso de un modelo histórico de estructura social a otro.¹⁶ La reforma administrativa será entonces uno de los principales medios por los que se tratará de viabilizar el desarrollo administrativo que implica la modernización, entendida como la generación de capacidades para asimilar los cambios, y como proceso de aprendizaje social para el cambio. Es un detonante para lograr el desarrollo administrativo o la modernización.

Además de estos modos de cambio positivo de la administración pública existen otros tantos como la revolución y la regresión, que entrañan más bien un sentido opuesto o al menos neutro, cuando se trata de la búsqueda del mejoramiento progresivo de la administración pública.

Veamos, la *revolución administrativa* implica la renovación repentina e inmensa de todas las reglas y hábitos administrativos, pero puede tornarse en una de las mayores perturbaciones que pueda experimentar un pueblo, lo que puede incluso precipitar la revolución política. Alexis de Toqueville explica que la reforma radical de la administración pública introduce desorden en los asuntos públicos y sacude a cada ciudadano hasta en su vida privada. Como se puede apreciar, la revolución administrativa no es una acepción muy

¹⁵ La modernización es un proceso de aprendizaje social para el cambio que cuando se institucionaliza, se transforma en *desarrollo administrativo*. Campero Cárdenas, Gildardo, *La reforma administrativa en América Latina*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, p. 183.

¹⁶ Costa Pinto, L. A., *Desarrollo económico y transición social*, Madrid, Revista de Occidente, 1969, p. 22.

recomendable para efectuar cambios en la administración pública.¹⁷ Un ejemplo claro de un cambio de este tipo es la revolución administrativa de Francia en 1787, la cual desató la revolución política.¹⁸

Pero, por su parte, también conviene mencionar que según lo analizó Carl Marx sucede que, por el contrario, cuando se trata de revoluciones políticas o sociales, éstas no implican distorsiones a la administración pública sino más bien su perfeccionamiento, ya que amplían su volumen, sus atribuciones y el número de servidores del poder del gobierno. «todas las revoluciones perfeccionaban esta máquina, en vez de destrozarla».¹⁹ Como se ve, ante sacudimientos fuertes políticos y sociales, la administración se fortalece para constituirse como factor de estabilización, permanencia y continuidad.

Si visualizamos los cambios para la administración pública bajo la perspectiva de revolución administrativa parece que no se generarían tan buenos resultados sino por el contrario, un desorden y la perturbación de los asuntos del Estado. *Ergo*, aquellos que hablan de revolución administrativa como la solución a los problemas de la administración pública, evidentemente desconocen lo que implica y trae como consecuencia un proceso de tal envergadura.

Finalmente, la regresión indica una transición hacia estadios menos avanzados que los ya alcanzados por la propia sociedad nacional considerada.²⁰ O bien, la institucionalización de sistemas menos diferenciados.²¹ Un autor ha afirmado que si se compara la situación actual de muchos países de América Latina, respecto de la velocidad con que estaban efectuando el crecimiento y los

¹⁷ Toqueville, Alexis, *El antiguo régimen y la Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 273, 276, 279 y 280.

¹⁸ «La renovación repentina e inmensa de todas las reglas y hábitos administrativos que precedió entre nosotros a la revolución política y de la cual poco se habla hoy en día, ya era sin embargo una de las mayores perturbaciones que se hayan presentado jamás en la historia de un pueblo. Esta primera revolución ejerció una influencia prodigiosa sobre la segunda e hizo de ella un acontecimiento diferente de todos aquellos de la misma especie que hasta entonces habían ocurrido en el mundo o de los que se produjeron después». *Ibid.*, p. 279.

¹⁹ Marx, Carlos y Federico Engels, «El dieciocho brumario de Luis Bonaparte», *Obras escogidas*, Argentina, Editorial Cartago, 1957, pp. 216-217.

Adicionalmente, hay que mencionar que, como lo ha explicado Toqueville, en el caso inglés la revolución trastornó toda la organización política pero la justicia y la administración conservaron sus formas y siguieron las mismas rutinas del pasado. Toqueville, Alexis, obra citada, p. 279.

²⁰ Costa Pinto, obra citada, p. 34.

²¹ Eisenstadt, S. N., *Ensayos sobre el cambio social y la modernización*, Madrid, Tecnos, 1970, p. 50.

cambios durante el siglo XX, ésta región cabría dentro de la clasificación de estancamiento, cuando no de regresión.²²

El abanico de cambio puede ser muy amplio, pero nosotros abordaremos el fenómeno de cambio como reforma ya que ha constituido el movimiento más preponderante en esta región.²³

Puede decirse, de manera general, que para mejorar el funcionamiento de las administraciones de los diferentes países se ha hecho uso de la reforma. Bernard Gournay ha señalado que hablar de administración es hablar de reforma: administrar es reformar.

Desde que existe la administración, los hombres quieren reformarla. La reforma de la administración es un tema permanente tanto de artículos de periódicos y de conversaciones del hombre común, como de los funcionarios mismos.²⁴

Pero, también Alejandro Nieto ha advertido que no todas las reformas son un éxito, y que esta es una ley que no puede evitarse, pero cuyos efectos deben ser reducidos lo más posible. En este sentido, debe tenerse en cuenta que la precipitación puede ser en ocasiones tan peligrosa como la negligencia, y que reformar nunca es cosa fácil.²⁵

La necesidad de renovación constante es innegable, ya que en política y administración, cuando una obra parece concluida, hay que volver a empezar de nuevo: nunca está terminada la organización de un Estado. Esto es la consecuencia necesaria del continuo cambio de la base histórica, al que debe corresponder el mismo movimiento de las instituciones. Lo cual desgraciadamente, casi nunca sucede. De allí que se genere el continuo desequilibrio entre la administración y la vida, que tantas molestias produce a ésta última.²⁶

²² Costa Pinto, obra citada, p. 34.

²³ La reforma ha estado presente en todas las administraciones, no obstante, en algunas la transformación se ha caracterizado por otras formas de cambio. Al respecto podemos mencionar que, por ejemplo, Rusia podría caracterizarse por la reestructuración o «Perestroika», Francia por la Revolución y Alemania por el incrementalismo.

²⁴ Gournay Bernard, *L'Administration*, France, Presses Universitaires de France, 1976, p. 119.

²⁵ Nieto, Alejandro, *El mito de la administración prusiana*, Sevilla, Instituto García Oviedo, 1962, p. 15.

²⁶ *Ibid.*, pp. 14-15.

La reforma en administración pública

El concepto de reforma administrativa en el sentido de cambio dirigido y planeado es de tiempos recientes, pero el fenómeno mismo, ya lo hemos dicho, es tan viejo como la administración pública. En este sentido, para ilustrar, podemos hacer referencia, por ejemplo, a la reforma propuesta por Turgot en Francia antes de la revolución²⁷ o a la del barón Stein en Alemania a principios del siglo XIX.²⁸ Y más aún, a la de Lucas Alamán en México en 1838.²⁹ Todos los países han tenido evoluciones considerables en sus sistemas políticos y administrativos.³⁰

Se ha dicho que la reforma de la administración pública es una re-forma, un cambio de forma o una modificación superficial en la cual el Estado sólo cambiará la piel administrativa para conservar su esencia, las entrañas políticas. Es asimismo, una falsa toma de conciencia del Estado, como causa de los problemas sociales, pues al reformar su naturaleza administrativa, el Estado modifica únicamente su papel en las funciones públicas, sin trastocar su naturaleza política, es decir, aquella que brota del antagonismo de clases, del

²⁷ En 1775 Roberto Jacobo Turgot preparó su «Memoria sobre las municipalidades». En dicha memoria explicaba a Luis XVI, rey de Francia, que hacía falta una reforma para revigorar al país, transformando su régimen interior. Guerrero, Omar, *Raíces borbónicas del Estado mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pp. 58-59.

²⁸ En el memorial de junio de 1807 el Barón Stein analizó las formas gubernamentales del Estado prusiano, llegando a la conclusión de que toda la administración de la monarquía estaba fincada sobre bases erróneas; por lo que consideró que era necesaria una reorganización de toda la administración. Uchmany, Eva Alexandra, *La proyección de la revolución francesa en Alemania*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1975, pp. 110-122.

²⁹ Alamán, Lucas, «Examen de la organización general de la administración Pública», *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 50, abril-junio, México, 1982. En 1838 Lucas Alamán presentó un estudio denominado «Examen de la organización general de la administración pública», a fin de proponer un programa de reformas a la administración. Este es, probablemente, (afirma José Chanes Nieto), el primer programa de la historia mexicana encaminado a emprender la reforma en todos los ramos. Al respecto se planteaba el establecimiento de un sistema integral y armónico de administración congruente con la Constitución. Chanes, Nieto, José, «Lucas Alamán, administrador», *Revista Administración y Política*, Universidad Autónoma del Estado de México, segundo cuatrimestre de 1985, pp. 101-104.

³⁰ Leemans, A. F., «El cambio en la reforma administrativa», *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, abril-junio, México, 1978, p. 106.

conflicto entre el capital y el trabajo, antagonismo que el propio Estado se ha propuesto atenuar.³¹

Un ejemplo típico en este sentido es el cambio que se propuso realizar a la administración hispanoamericana, mediante la «administración pública para el desarrollo», al observarla como la causante de las deficiencias y obstáculos a la planificación económica aplicada durante la década de 1960.

Grupos estos, tradicionales, que habrían invadido el propio aparato del Estado, la administración pública quien se habría convertido en uno de los principales obstáculos al desarrollo. De acá la nueva temática que surge en la época: «la administración pública para el desarrollo» (...) la tarea prioritaria sería eliminar a aquellos a través de la reforma del aparato administrativo público, de forma de convertir a ésta en un eficaz instrumento para el desarrollo planificado.³²

Concepto de reforma administrativa

Para entrar en materia haremos una revisión y análisis del concepto de reforma administrativa. *Reformar* significa volver a formar, rehacer, reparar, restaurar, restablecer, reponer, arreglar, corregir, enmendar o poner en orden; en una acepción secundaria el mismo reformar es lo que se propone, se proyecta o se ejecuta como innovación o mejora de una cosa. Ahora bien, aplicando esto a la administración, tenemos que la reforma es la creación, el mejoramiento, el perfeccionamiento, la previsión y la innovación, encaminada a responder a los imperativos de un Estado que toma en cuenta su pasado y sus valores para ejecutar su actividad en el presente y en lo futuro.³³

Para Gerald Caiden la reforma administrativa es la introducción artificial de la transformación administrativa que confronta oposición; para él no es lo mismo reforma administrativa que cambio administrativo; al cambio administrativo lo define como una respuesta organizacional automática a las condiciones variantes.³⁴ De este modo, para Caiden la necesidad de una reforma es producto de la disfunción de los procesos naturales del cambio administrativo. Por su parte Yehezkel Dror considera que la reforma

³¹ Guerrero, Omar, *La administración pública del Estado capitalista*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1979, p. 168.

³² Castañeda, Nora y Cunill, Nuria, *Administración pública planificación y desarrollo*, Bogotá, Sociedad de Ediciones Internacionales, 1979, p. 89.

³³ Chanes Nieto, José, «Conceptualización y alcance de la reforma administrativa», p. 350.

³⁴ Caiden, Gerald, citado por A. F. Leemans (Comp.), *Cómo reformar en administración pública*, p. 18.

administrativa es un cambio dirigido de los principales aspectos de un sistema administrativo.³⁵

Sobre la misma línea, Arne F. Leemans explica que él prefiere emplear el término más objetivo de *reorganización de la maquinaria gubernamental*, ya que éste define un cambio consciente, dirigido e inducido en la maquinaria del gobierno y, desde su punto de vista, los *cambios de fondo* suponen la reorganización de amplios campos de elevada intensidad; por lo mismo, reforma administrativa y reorganización de la maquinaria gubernamental son sinónimos. Así, «la reforma administrativa es la reorganización de la maquinaria gubernamental en los niveles macro y meso o bien de las propiedades fundamentales de su sistema».³⁶ Esta definición presenta claramente el sentido deliberado que conlleva la reforma, no obstante, reduce la administración pública a una maquinaria gubernamental, y a la reforma a una simple reorganización, lo cual, aunque se diga que es a fondo, no parece ir más allá de lo técnico.

Oscar Oszlak, otro estudioso de la materia, considera que la reforma administrativa ha sido siempre un proceso fundamentalmente intraburocrático que consta de intentos deliberados para mejorar uno o más aspectos de la gestión pública: la composición o asignación de sus recursos humanos, la racionalidad de sus normas y de sus arreglos estructurales, la obsolescencia de sus tecnologías y el comportamiento de su personal, por señalar sólo algunos.³⁷ Esta definición, igual que la anterior, habla de la administración pública como una organización, y reduce su cambio a lo intraburocrático pero, hay que recordarlo, administración pública no sólo es burocracia.

Una definición más se refiere a la reforma como un esfuerzo permanente y sistemático que pretende conseguir una respuesta orgánico-adaptativa a las tareas que tiene encomendadas el sector público en todas sus áreas y niveles; sus propósitos son incrementar la eficacia y eficiencia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos de que dispone el Estado para cumplir sus atribuciones.³⁸ También esta definición está dirigida a la

³⁵ Dror, Yehezkel, «Estrategias de la reforma administrativa», A. F. Leemans (Comp.), *Cómo reformar en administración pública*, p. 140.

³⁶ Leemans, obra citada, pp. 20-21.

³⁷ Oszlak, Oscar, «La reforma del Estado: el día después», Bodemer, Klaus (Comp.), *Reforma del Estado. Más allá de la privatización*, Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung (Feser), 1993, p. 36.

³⁸ Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México (1971-1979)*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1980, pp. 49-50.

administración sólo como organización, aunque resalta la preocupación por el ahorro de recursos. No incluye, al igual que las demás, el aspecto político y social.

No obstante, también podemos encontrar definiciones como la siguiente: «reforma administrativa es un proceso político diseñado para ajustar la relación entre una burocracia y otros elementos de una sociedad, o la relación entre los miembros de la propia burocracia».³⁹ Esta definición menciona el aspecto político que también implica la reforma, pero restringe la administración pública a burocracia. Cabe mencionar también, que hay definiciones donde se considera que la frase reforma administrativa se deriva de los esfuerzos para apoyar la modernización de las naciones nuevas o en desarrollo.

Estas son sólo algunas de las múltiples definiciones de reforma administrativa que se han formulado, y dentro de ellas se puede observar que ponen acento sobre algún aspecto en particular o sobre alguna característica. O bien, podemos encontrar que muchas veces se usa como sinónimo de desarrollo administrativo o incluso de modernización; o que simplemente se restringe al concepto de una mera reorganización técnica y procedimental.

José Chanes ha hecho un análisis de los sinónimos de reformar que se han utilizado en diferentes circunstancias u obedeciendo a diferentes necesidades, pues alternativamente a reforma administrativa se ha hecho uso de términos tales como: actualizar, adecuar, mejorar, modernizar, perfeccionar, modificar, cambiar, transformar, desarrollar, evolucionar, crecer y progresar.

Este autor ha explicado el sentido de cada uno de esos términos. Cuando se habla de *actualizar* se refiere dar actualidad a algo, esto es, hacer a la administración pública afín con el momento actual. Si hablamos de *adecuar* el acento se centra en la adaptación de la administración pública a algo pero sin precisar a qué. Por su parte, *mejorar* refiere el pasar de un estado bueno a otro mejor. *Modernizar* consiste en proporcionar una apariencia nueva a una administración tradicional. El término *perfeccionar* implica introducir armonía y realización de valores en la administración pública, mientras que *modificar* conlleva dar un nuevo modo de existencia. Hacer alusión a *cambiar* tiene una connotación de sustitución, muda, variación o alteración. Por su parte *transformar* significa cambiar de forma una cosa o transmutar una cosa en otra, esta acepción es semejante a la reforma administrativa cuando se expresa como cambio. *Desarrollar* refiere a un crecimiento de la administración pública sin

³⁹ Montgomery, John, «Orígenes de la reforma burocrática: problemas de poder, intencionalidad y política», citado por Groves, Roderick, en «Reforma administrativa y desarrollo político», Leemans A. F., (Comp.), *Cómo reformar en administración pública*, p. 111.

considerar su justificación. *Evolucionar* implica el desarrollo de una cosa u organismo, pasando de un estado a otro, y aplicado a la administración pública persigue un desenvolvimiento natural de la administración pública. *Crecer* es simplemente un aumento natural y frecuentemente esta acepción se confunde con evolución y desarrollo. Finalmente, *progresar* refiere la superación actual y futura de la administración pública.⁴⁰

De lo anterior se concluye que a la reforma se le sigue otorgando principalmente un sentido de modificación, cambio o transformación. Aunque, hay que resaltar que con frecuencia se confunde reforma con desarrollo, crecimiento o evolución, pero sucede que la acepción de evolución puede resultar lenta para los efectos que pretenden lograrse con la reforma administrativa, además de que se carece de una voluntad que determine su sentido pues ocurre sin propiciarla o evitarla. El crecimiento tampoco es un signo necesario que responda a un movimiento reformador, ya que puede ser la respuesta a nuevas funciones de la administración pública y producir una acumulación de órganos y funciones. La adecuación implica que, con los avances científicos y técnicos, se adapte a la administración pública a la realidad vigente. Y se habla de actualización o modernización cuando se busca erigirla en instrumento para alcanzar ideales o valores de la sociedad. En síntesis, cuando el fin es hacerla congruente con la evolución de la sociedad se referirá a cambio, transformación, desarrollo o crecimiento. Pero, pese a todas estas acepciones, se considera que se carece de un concepto unívoco, ya que ninguno de los casos mencionados plantea con claridad la función innovadora, creativa, perfeccionadora y previsor de la reforma administrativa.⁴¹

Clasificación de las reformas

Además, José Chanes también elaboró una clasificación de las reformas.⁴²

Reformas estructurales y conductistas. Las estructurales son aquellas que se aplican a los aspectos de organización y funcionamiento de la administración pública, mientras que las conductistas buscan mejoras en el comportamiento de

⁴⁰ Chanes, José, «Conceptualización y alcance de la reforma administrativa», pp. 351 y 352. Es de resaltar que todas las acepciones mencionadas parten de la administración existente, sin estar implicada una revolución administrativa o la sustitución integral e inmediata de una administración por otra.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*, pp. 355-365.

los hombres que la integran. Aquí debe resaltarse que desde 1950 se han incrementado las reformas que simultáneamente incluyen ambos tipos.

Las reformas micro administrativas y macro administrativas. Son criterios que se inspiran en la economía y no son uniformes. Para algunos autores las micro reformas son las que se aplican a las oficinas y dependencias que forman parte de un organismo determinado, mientras que la macro reforma comprende a todo el organismo. Para otros, la micro reforma se refiere exclusivamente al ámbito interno de una institución, y la macro reforma a dos o más instituciones.

Reformas integrales y parciales. Aquí se hace una distinción entre las reformas que abarcan al conjunto o a la mayor parte de la administración pública, y las que se refieren únicamente a ciertos aspectos seleccionados de la administración. Es algo parecido a las reformas micro y macro, pero el concepto no se desprende de la economía.

Reformas eficacistas y eficientistas. Al respecto se ha manifestado que la reforma que sólo pretende incrementar la eficacia del sector público en la consecución de sus fines, es diversa de la reforma por la reforma misma, pues la primera solamente busca una relación más ventajosa (eficiente) de costos a beneficios, o bien la implantación de economías en el sistema administrativo. Y ello no comprende todos los aspectos de la administración pública. Hubo casos en que la reforma fue motivada por la búsqueda de la eficiencia como único propósito, centrándose en medidas de racionalización y austeridad, tendiente a la reducción del gasto público o al déficit fiscal.⁴³

Reformas revolucionarias, «reformistas» y modernizantes. Las primeras pretenden sustituir violentamente la administración existente (ocurren con el advenimiento de una fuerza política nueva). Las reformistas se abocan a que la administración pública permita la realización de políticas gubernamentales que se proponen transformaciones sociales. Finalmente, las modernizantes buscan el perfeccionamiento de la administración para un gobierno que no incluye en sus objetivos cambios sociales.

De esta clasificación, que señala los diversos tonos adjudicados a la reforma, podemos deducir que: ninguna de las definiciones comprende las dos cuestiones básicas a tomar en cuenta para lograr un cambio que efectivamente se traduzca en algo positivo, en el sentido de mejoramiento, para la administración pública. En realidad se ciñen a la cuestión organizativa, esto es, la forma de existir de la administración pública, aquello que le confiere

⁴³ Campero, Gildardo, obra citada, p. 13.

dirección, que induce su organización y le suministra su impulso vital; pero deja de lado el principio social (la vida de la administración pública se da a partir de la existencia de la sociedad). Recordemos que la organización no es la existencia de la administración pública, sino su modo de vida y aunque es sumamente importante, no abarca a la administración pública en su totalidad. Además, se debe contemplar que la administración pública se sostiene por la opinión pública y por la actividad política.

Esto es: la estructura de la administración va más allá del ordenamiento jurídico administrativo, desbordando el organigrama oficial; y aunque estos son muy importantes, también lo es el que la administración pública se configura conforme a un plan derivado de la sociedad misma e impuesto por los hechos sociales, comprendiendo los contactos cotidianos que cada ciudadano tiene con los diversos organismos públicos, los servicios que él recibe de las instituciones públicas, y así sucesivamente.

Al respecto hemos de agregar que, en primera instancia, la reforma administrativa debe ser un medio, no un fin en sí misma, debe ser un detonante del desarrollo y la modernización, fungiendo como el nutriente que genere en la administración pública energías tendientes a convertirla en un buen canal de intercomunicación entre la sociedad y el Estado, que la administración esté en condiciones de servir a la sociedad a la que se debe, asimilando tanto a los nuevos actores políticos, económicos y sociales, como al nuevo entorno nacional y mundial. Además, hay que resaltar que muchos autores, cuando hablan de reforma administrativa, hacen énfasis en el sentido de mejoramiento o perfeccionamiento de la administración pública.

De la revisión de estos conceptos se desprende una conclusión preliminar, esto es, que en el estudio de la reforma administrativa se puede observar una metamorfosis en su naturaleza, ya que transitó por un continuo de medidas de mejoramiento tipificadas como reformas procedimentales y técnicas para cambiar a la reforma programática. Esta última, tiene su objetivo en el contenido mismo de los programas de trabajo, no en los métodos o el orden que se sustenta en los procedimientos y rutinas de la administración. De este modo, «el foco de la reforma se traslada de la forma a la sustancia, de la economía y eficiencia a la eficacia en el logro de metas, del merito burocrático al bienestar de la población».⁴⁴

Ahora, con base en el análisis de diversos puntos de vista, volvemos a reafirmar que entendemos a la *reforma* administrativa como *un proceso deliberado*

⁴⁴ Campero, obra citada, p. 22.

y continuo, orientado a impulsar el desarrollo administrativo (implica modernización) para que la administración esté en condiciones de servir a la sociedad a la que se debe.

Reformas endógenas y exógenas: proceso de innovación y proceso de adaptación

Otro aspecto importante que habrá que tomarse en cuenta es que las reformas de la administración pública pueden optar por modalidades diferentes, como la innovativa o la adaptativa. Cuando se refiere a la primera se está considerando al proceso por el cual una sociedad descubre, inventa e incorpora nuevos patrones de conducta como parte de las prácticas establecidas; pero, en el caso de que la innovación ideada en una sociedad sea transferida a otra, el proceso de que se está hablando pasa al campo de la adaptación, ya que los nuevos patrones de conducta tratan de ser insertados en otra sociedad, en un lugar extraño con prácticas establecidas diferentes a las de aquél en que fueron concebidas las innovaciones.⁴⁵

Asimismo, la modalidad adaptativa puede tornarse interna o externa. Si es adaptativa interna, aunque trate de incorporar elementos foráneos, no trata de estandarizar procesos y procedimientos como es el caso de las externas, sino que permite la participación de los sectores interesados, observa la realidad del país en cuestión y luego procede a los cambios; si la adaptativa es externa, por lo regular se genera a partir de puntos de vista unidimensionales por parte de grupos con escasos conocimientos sobre administración pública y alejados de la realidad nacional que pretenden modificar: la reforma adaptativa externa procede de la serie de recomendaciones que personas ajenas a la sociedad que se pretende modificar consideran son indispensables para mejorar el funcionamiento de la administración pública.

Finalmente, cuando se habla del tema deben considerarse los elementos que distinguen a la reforma de la administración pública, en comparación con el cambio que se da en otras organizaciones, como son las empresas mercantiles o comerciales, estos son: la participación del nivel político en la organización gubernamental, junto con las presiones del medio ambiente y la forma como se canalizan a la administración pública.

⁴⁵ Guerrero, Omar, *Gerencia pública en la globalización*, México, Miguel Ángel Porrúa/Universidad Autónoma del Estado de México, 2003, pp. 109-110.

*Leitmotivo de la reforma en Hispanoamérica:
administración para el desarrollo, desarrollo administrativo y modernización*

Además de aclarar el concepto e implicaciones de la reforma administrativa, el análisis de los cambios a la administración pública de Hispanoamérica también requiere una revisión de los distintos modos en se ha entendido el objetivo último al que se dirige dicho proceso, o los enfoques dentro de los cuales se ha insertado la reforma, por causas diversas o por atender a una necesidad específica. Ya hemos hecho alusión a ellos, sólo que ahora los analizaremos con más detenimiento.

Podemos afirmar que en el fondo de todos los enfoques generales (administración para el desarrollo, desarrollo administrativo o modernización) que constituyen el «motivo conductor» de los cambios efectuados a la administración pública, encontramos perspectivas variables –aunque relacionadas– sobre la forma en que se visualiza el objetivo último del cambio. Además, en todos y cada uno se presenta una modalidad de reforma que acentúa o enfatiza algunos aspectos en un momento y en otro se ocupa de un marco mayor, o simplemente generaliza, o incluye nuevos elementos como parte de un proceso de construcción que está teniendo lugar a partir de la concatenación de la experiencia o de resultados de acciones previas.

Tenemos así, cuatro principales motivos conductores del cambio:

- Asistencia técnica (reforma intradministrativa)
- Administración para el desarrollo
- Desarrollo administrativo y
- Modernización⁴⁶

⁴⁶ En el marco en que la modernización se ha vuelto un tópico de moda, aplicable a cualquier cosa, es importante poner de manifiesto la forma en que entendemos el término, al mismo tiempo que expresar nuestro radical distanciamiento del significado que ha adquirido en los últimos años, y que está asociado a la necesidad de liberalización de la economía, la reducción del gasto público, la privatización y la abolición del Estado corporativo, elementos que limitan el replanteamiento de las relaciones entre el capital y el trabajo, lo mismo que la reconfiguración de las relaciones de poder. En síntesis de la modernización asociada a una pugna contra el «tamaño» del Estado, siendo así que el volver moderno a un Estado implica, bajo esta perspectiva, simplemente su transfiguración en un Estado mínimo. Consideramos que la modernización del Estado implica un trasfondo mucho mayor y más complejo, sólo hemos de decir que entendemos a la modernización como el desarrollo de capacidades estatales para absorber cambios continuos, para generar la transformación dentro de su interior y para alcanzar un desarrollo auto-sustentable.

La reforma intradministrativa se considera la más simple y ha sido descrita como aquella que se limita mejorar la organización y métodos, la administración de personal, la administración presupuestaria y la financiera, la administración de compras, existencias, materiales y archivos, y la capacitación general del personal del gobierno. Tiene una orientación técnica, motivo por el cual contempla aspectos como el mejoramiento de métodos, ese es su objetivo. Es una reforma que tiene por objeto lo procesal, en el sentido de crear y establecer rutinas. En síntesis, mantiene rutinas y reforma procedimientos.

También a las reformas formal-legalistas que tuvieron verificativo hasta 1960 se les juzgó de este tipo pues, al no «tener un marco de referencia» integral, se les consideraba simplemente un sinónimo de cambio de estatutos, reglamentos y flujos de rutina, que dejaba de lado la multiplicidad de elementos que tiene una organización.⁴⁷

Estas reformas, que en un primer momento constituyeron el objetivo principal o el todo, se consideraron limitadas ya que se llegó a la conclusión de que no tenían vinculación directa con el desarrollo económico y social. No obstante, los cambios técnicos y procesales no pueden dejarse de lado en la reforma administrativa; de este modo, los mismos objetivos que guiaban a esta reforma limitada tienen que ser considerados en todas las reformas, cualquiera sea su denominación, ya no como el único objetivo, pero sí como parte importante dentro de la reforma cuyo foco se ha trasladado, de observarse sólo a sí misma, para contemplar otros factores, actores, circunstancias o hechos. Los cambios intradministrativos siempre tienen un papel mayor o menor dentro de las reformas en la administración pública.

La Asistencia Técnica tiene un muy alto contenido de reforma intradministrativa, constituye una doctrina que ve con buenos ojos la idea de que la reforma administrativa es intrínsecamente algo bueno. Su premisa básica es que el mejoramiento o perfeccionamiento administrativo es deseable y que debe llevarse a cabo dondequiera que sea posible. Quienes apoyan esta filosofía confían en que las sociedades desarrolladas de occidente han producido la capacidad administrativa que podrá ser transmitida a los países en desarrollo, aunque no en su totalidad, sino en forma selectiva y con las adaptaciones correspondientes.⁴⁸

⁴⁷ Campero, Gildardo, obra citada, p. 13.

⁴⁸ Heady, Ferrel, «Las burocracias en los países en desarrollo», *Revista de Política y Administración*, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., núm. 1, México, enero-abril, 1975, p. 19.

Dentro del marco de la Asistencia Técnica, aparecen nuevas perspectivas para describir concepciones emergentes sobre lo que se proyectaba lograr con la reforma administrativa, o en lo que se pretendía convertir a la administración, a partir de las reformas. Los primeros resultados de las intenciones de cambio para la administración pública derivadas de la Asistencia Técnica produjeron el surgimiento de técnicas y teorías más congruentes con las necesidades del desarrollo y con los valores vigentes en esos países. Aparece entonces la administración para el desarrollo, una perspectiva valiosa sobre las reformas hispanoamericanas que ha constituido un avance dentro de la teoría general del cambio de la administración pública en la región.

Administración para el desarrollo

La administración para el desarrollo es considerada como una perspectiva de mejoramiento para la administración pública que constituye, a su vez, parte de los primeros proyectos encaminados a modernizar la administración pública hispanoamericana. Esta se refiere a los medios administrativos necesarios para alcanzar las metas del desarrollo político, económico y social, y surge para resaltar la importancia que la administración pública tiene respecto del desarrollo. Se refiere, de modo general, a la necesidad de la reforma del sistema administrativo para convertirlo en un instrumento de modernización de la sociedad. Bajo esta perspectiva se observaba la existencia de un desajuste entre los fines y necesidades del Estado, y la administración pública encargada de cumplirlos y satisfacerlas.⁴⁹

De acuerdo con Wilburg Jiménez Castro, administración para el desarrollo significa: conjunto de aptitudes y actitudes humanas; de procesos y procedimientos administrativos; y de sistemas y estructuras institucionalizados que sirven para el proceso de transformación y de progreso, a través de factores educativos, políticos, socio-culturales, económicos y morales, de cada hombre y de cada país, de suerte que cada individuo, pueblo y país se eleve de una etapa superable, a otra más elevada, en términos de satisfacciones para todos ellos.⁵⁰

Se habla de que la administración para el desarrollo surge en respuesta al fracaso que se dio en el proyecto de planificación económica para el desarrollo que se planteó en la década de 1960, como el principal instrumento para lidiar con la crisis económica que vivía el continente. La desilusión de la planificación permitió afirmar que la administración pública había constituido el principal

⁴⁹ Saravia, J. Enrique, obra citada, p. 375. Jiménez Castro, Wilburg, obra citada, pp. 181 y 182.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 183.

obstáculo, ya que contaba con sectores tradicionales con bajo nivel de racionalidad y organización (que invadiendo al aparato del Estado se convertían en el principal obstáculo), junto con grupos empresariales modernos, altamente dinámicos. De ese modo, se razonó que lo que se tiene que lograr primero son estructuras, sistemas y procedimientos que permitan el desarrollo o la ejecución de los planes del desarrollo económico y social. Esto se lograría mediante la reforma del aparato administrativo, de modo tal que se convirtiera en un instrumento eficaz para el desarrollo planificado.

Modernización administrativa

Por su parte, la modernización administrativa se considera el medio por el que los organismos públicos incorporan nuevas formas de organización, de tecnologías y de comportamientos que les permiten alcanzar, asimismo, nuevos objetivos. Busca la innovación y la eficacia con un acento teleológico, a la vez que pone el énfasis en la redefinición de los fines. La modernización es un proceso de aprendizaje social para el cambio, que cuando se institucionaliza, se transforma en *desarrollo administrativo*; término que se ha usado como sinónimo de reforma administrativa y connota un proceso que no se orienta únicamente al cambio de leyes, de reorganización de dependencias o al mejoramiento del sistema de apoyo, sino a un proceso más dinámico, más ligado a objetivos del desarrollo regional que buscan que la administración pública promueva y rija esos cambios, adquiriendo la capacidad de movilizar un proceso dinámico de desarrollo que integre recursos múltiples.⁵¹

En el marco de la modernización administrativa surgen diversas aportaciones entre las cuales está el modelo de «la ecología de la administración» de Fred Riggs, formulado como respuesta a la conmoción que los criterios científicos occidentales sufrieron al ponerse en contacto con países de cultura diversa; es resultado del estudio de la administración pública comparada. Esta teoría se utiliza para hacer énfasis en la importancia que tienen las relaciones que se establecen entre el aparato administrativo y el

⁵¹ Campero Cárdenas, obra citada, pp. 11-21. Omar Guerrero explicó que muchas veces se hizo uso indistinto de ambos términos (modernización y desarrollo administrativo) para explicar el proceso transicional que convierte a una administración pública en otra diferente, y que esto se debe, principalmente, a que los más notables estudiosos del fenómeno así lo hicieron (Lapalombara, Eisenstadt y Apter). Guerrero, Omar, «Modernización y administración pública: fundamentos teóricos en 'Lapalombara, Eisenstadt y Apter'», *Revista Mexicana de Ciencia Política*, No. 68, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, Abril-Junio, 1972, p. 21.

medio sociocultural y económico en que su actividad se desarrolla. La ecología de la administración constituye una fuente de enriquecimiento para el estudio y confección de la reforma, ya que destaca las múltiples variables económicas, políticas y sociales que deben considerarse cuando se pretenden realizar cambios en las administraciones de sociedades diferentes a las desarrolladas. Surge un poco en reacción a la propuesta unilineal de la Asistencia Técnica que confiaba en que las sociedades desarrolladas de occidente han producido una capacidad administrativa que podría ser transmitida a los países en desarrollo.

Desarrollo administrativo

Por su parte, el desarrollo administrativo se ha entendido como «cambio burocrático» o aproximación a la burocratización.

Las nociones de país desarrollado y subdesarrollado, por cuanto a la administración pública surgieron directamente de la imagen de la burocracia en el primero de ellos. [...] el subdesarrollo administrativo obedece a deficiencias en la organización de la capacidad de los pueblos y de la cuantía de sus recursos naturales dedicados a la producción de riqueza, de modo que el énfasis se pone sobre la riqueza, no sobre el poder. [...] Sobre esta base, el desarrollo administrativo fue definido en términos de la aproximación de cada país a la burocratización de la sociedad, llamándose este fenómeno alternativamente: modernización».⁵²

Pero, si el desarrollo se configura como paradigma, el concepto de desarrollo administrativo se puede operacionalizar como un patrón de efectividad creciente en el uso de medios viables para alcanzar las metas propuestas. Esto no implica necesariamente mayor complejidad y tamaño en la burocracia, porque el desarrollo administrativo emerge cuando la burocracia aumenta su responsabilidad como agente de implementación de *policies*, formuladas por instituciones ajenas a ella.⁵³

Es de resaltar que tanto modernización, desarrollo y planificación de la administración pública,⁵⁴ también se utilizaron para sustituir el concepto de

⁵² Guerrero, Omar, *Gerencia pública en la globalización*, p. 72.

⁵³ *Ibid.*, pp. 72-73.

⁵⁴ La planificación administrativa se definió como un proceso permanente a partir del cual se establecen objetivos administrativos a alcanzar en un periodo determinado por medio de políticas, planes y empleo eficiente de los recursos administrativos existentes para conseguir un cambio de un nivel administrativo existente a otros mejores. Mediante la planificación administrativa se buscaba la máxima eficiencia en el empleo de los recursos administrativos en

reforma administrativa, al mismo tiempo que para significar que ésta ya no constituía un fin en sí misma, sino un elemento del desarrollo nacional, pues se argumentaba que las reformas anteriores tenían objetivos limitados y carecían de una vinculación directa con el desarrollo económico y social, habiéndose limitado solamente a la reorganización.⁵⁵

Asimismo, se ha usado también de forma indistinta reforma administrativa, modernización y administración para el desarrollo, tal como veremos a continuación:

(...) en casi todos los planes de desarrollo se incluye un capítulo sobre Administración Pública que contiene un diagnóstico y pretende formular estrategias para la reforma administrativa, la modernización o la administración para el desarrollo.⁵⁶

Respecto a lo anterior, deben considerarse y acotarse algunos puntos para no crear confusiones, particularmente en cuanto a la modernización administrativa y a la administración para el desarrollo.

La modernización administrativa se ha interpretado en formas diversas a la enunciada aquí. Por ejemplo, se le ha observado como el estadio al que deben llegar las administraciones de las naciones subdesarrolladas para ser desarrolladas o modernas, puesto que se considera que occidente ha sido donde, por primera vez, se alcanzaron los rasgos de la modernidad, y por consiguiente, es el modelo a seguir. Esta perspectiva evolucionista ha sido analizada y de dicho análisis se desprende lo siguiente:

Si en algún momento la modernización y el desarrollo se describieron como etnocentristas, o evolucionistas en el sentido de visualizar el paso obligado de ciertas etapas fundamentales de desarrollo universal, mismas que atravesaron los países desarrollados como condición *sine qua non* para llegar a la

todas las fases de planificación económica a fin de acelerar el desarrollo, incrementando el rendimiento de los insumos para conseguir aumentos en el producto (bienes y servicios). Bajo la lógica de la planificación administrativa, la reforma adquiere una nueva razón de ser y su utilidad se entiende de forma más clara. La transformación de estructuras, sistemas y procedimientos tienen una nueva justificación y una nueva ética: deben permitir el desarrollo, la ejecución de los planes de desarrollo económico y social, más no convertirse en su freno. Campero, Gildardo, obra citada, p. 15.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 12.

⁵⁶ Pérez Salgado, Ignacio, «La cooperación técnica de las Naciones Unidas en reforma administrativa e investigación en administración pública en América Latina», Kliksberg, Bernardo, (Coord.), *La reforma de la administración pública en América Latina*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984, pp. 188-189.

modernización, éste fue un pensamiento que dominó hasta principios del siglo pasado (XX), específicamente hasta la década de los veinte. En adelante se realizó un replanteamiento de la concepción evolucionista y surgió entonces una explicación, ahora *sistemática* de los procesos de cambio en una sociedad dada, sobre los procesos de transición entre uno y otro tipo de sociedad, enfatizándose particularmente que el grado en que se realice la transición puede cristalizar en diferentes tipos o etapas, lo cual, al mismo tiempo, pone en evidencia que existen algunas características básicas comunes en las diferentes sociedades.⁵⁷

De aquí que, los instrumentos conceptuales que se desarrollaron a partir del análisis de las características sistemáticas de las sociedades y de las instituciones sociales, son válidos para analizar procesos específicos de cambio en las sociedades en desarrollo. Esto se apoya en el argumento de que en todas las sociedades hay una tendencia inherente al cambio, y en que los procesos específicos de cambio en una sociedad están fielmente relacionados con las características concretas de su estructura institucional; y, asimismo, en que las direcciones de cambio están influidas y limitadas por sus características básicas como sistema y por los problemas específicos que se han derivado de su institucionalización.⁵⁸

Cerramos de este modo este apartado donde, de modo general, en los conceptos e ideas antes mencionados, tenemos el contexto en el cual se enmarcó el cambio en la administración pública de Hispanoamérica entre 1949 y 1979. Y aunque aquí esté plasmado en breves páginas, tiene un trasfondo de trabajo e investigación inmenso que fue abandonado y olvidado, tal como se comprueba al revisar las nuevas “ideas neogerenciales” que se proponen para reformar a la administración pública.

⁵⁷ Eisenstadt, S. N., obra citada, pp. 44-45.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 45.

CAPÍTULO 4

EL MODELO DE IMPLEMENTACIÓN OFICINA: LA REFORMA ADMINISTRATIVA 1949-1979.

La mitad del siglo XX marcó el inicio del movimiento en pro del mejoramiento de la administración de los países en desarrollo. Los sólidos trabajos teóricos que acompañaron el proceso determinaron su rumbo y favorecieron la corrección de percepciones iniciales hacia concepciones que poco a poco se tornaron más y más elaboradas. Se avanzaba en desentrañar la complejidad de sus estructuras, insuficiencias e irregularidades. Con base en este marco se emprendió, en la práctica, el movimiento de reforma administrativa que conllevó la elaboración de diagnósticos y programas de acción que pretendieron acortar la distancia entre el subdesarrollo administrativo y el desarrollo, propio de los países industrializados. La reforma administrativa se volcó en trabajar para que dentro de la administración pública en desarrollo se insertaran características de la administración de tipo burocrático-weberiano; para, de esta forma, hacer que dejara su estado transicional y arribara al estado de difracción. Esto es, que su administración superara la estructura que combina una mezcla de rasgos de administración tradicional con otros de oficina que están sobrepuestos, y alcanzara la definición real y preponderante de rasgos administrativos desarrollados, sólo de oficina. Veamos como se verificó este proceso.

Rumbo al modelo de implementación oficina

El interés internacional por el desarrollo de los países «atrasados» y, como su secuela, la propensión hacia la transformación de su administración pública cobró gran importancia hace 58 años aproximadamente, a finales de la década de los cuarenta del siglo pasado. Esta reforma cuyo objetivo inicial se centró en la inserción de los métodos y procedimientos, así como en las formas y prácticas administrativas de los países desarrollados, se enmarcó, bajo el esquema de reforma administrativa pues, como también ya lo enunciamos, tenía como objetivo primordial acercar lo más posible a la sociedad transicional

a la difractada, al tiempo que a su administración con rasgos de tipo «sala» a la de «oficina».

La preocupación que se suscitó en ese momento por el desarrollo de las naciones nuevas reflejaba que se había dado un cambio en la forma de observarlas pues su progreso, hasta no hacía mucho, se observaba con preocupación ya que se consideraba que podrían ser competidoras de las naciones antiguas. Aunque esa actitud pesimista no desapareció por completo, lo cierto es que la preocupación por las consecuencias del «desarrollo» de estas naciones, fue sustituida en occidente por un gran entusiasmo para llevarlo a cabo mediante ayuda y asesoramiento.¹

Este cambio tiene una explicación. Desde la perspectiva positiva se señala que el principal motivo que impulsó a occidente a tomar bajo su cargo el «desarrollo», fue el sentirse deudor de estos países no privilegiados. Aquí debe recordarse que siempre existieron países económicamente «desarrollados» y «subdesarrollados», y que esta situación ha planteado perennemente el problema de cómo salvar la distancia que los separa. Por ejemplo, antes de hablar de «desarrollo de los países subdesarrollados» se hablaba de «industrialización de los países nuevos», y también cambió el problema que ocupaba a los expertos: anteriormente era la «industrialización», posteriormente su lugar lo ocupó la «modernización» y la «occidentalización».²

Así, fue la situación de desventaja y asimetría para su desenvolvimiento y posterior desarrollo, ante los demás países, lo que constituyó el origen de los programas de asistencia técnica de las Naciones Unidas para los países en desarrollo. Esto implicó que se pusieran en práctica una serie de acciones como programas de becas, nombramiento de expertos para asesorar a los gobiernos, trabajo de investigación e intercambio de información, y reformas administrativas, todo ello para intentar establecer una cultura universal en la administración pública de todos los países.

Aunque con antecedentes de 1948, 1949 marca el inicio de los programas de Cooperación Técnica de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Como se señala por parte de la misma organización, ya en 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas había reconocido la necesidad de prestar asistencia técnica en materia de administración pública. De esta manera, por recomendación del Consejo Económico y Social, la Asamblea General aprobó una propuesta para establecer un Instituto Internacional, cuya función sería desarrollar y difundir el conocimiento de la ciencia y el arte de la administración pública. Estas

¹ Röpke, Wilhelm, *Los países subdesarrollados*, Argentina, Del Atlántico, 1960, pp. 7-8.

² *Ibid.*, pp. 4, 5 y 7.

acciones comenzaron con el Programa Ampliado de Asistencia Técnica en 1949.³

A raíz de estos hechos se inicia una reforma generalizada que buscaba el establecimiento de sistemas administrativos orientados a resolver los problemas administrativos, con referencia inmediata al desarrollo económico y social, sólo que en esta búsqueda de modernización el modelo a seguir,⁴ ya lo mencionamos, fue el de los países desarrollados.

Vale la pena reiterar nuevamente que no es que la reforma de la administración se descubra o inicie justo en ese momento, es simplemente que ese punto marca una coyuntura particular en el desarrollo del cambio de la administración pública subdesarrollada, donde se ubica Hispanoamérica como región, y donde por una parte se busca la modernización, y por otra, se despliega un primer intento de establecer un modelo universal de administración para todo el orbe.

Lo notable de estas reformas es que, pese a la influencia exterior, buscaban cambios a partir de principios emanados de la doctrina misma, que aunque de otros contextos, europeos o norteamericanos, pero que se ubicaban dentro de las lógicas de funcionamiento de la experiencia que dio como resultado nada menos que la conformación de la administración pública de los países desarrollados, después de un proceso que llevó varios siglos. Asimismo, esto se conjugaba con las acciones y participación en conjunto con las naciones en cuestión, poniendo énfasis en sus necesidades. Si traducimos esto al lenguaje de Riggs podríamos decir que se trató de reformas con un sentido «mesoendo de difracción», esto es, un equilibrio relativo entre las fuerzas internas y externas.

Existe coincidencia respecto a que en este periodo se inicia una reforma general. Como lo ha mencionado Roderick Groves: para los países en desarrollo el transcurso del periodo de 1955 a 1975, la reforma administrativa la constituyó el contenido y la racionalidad de las tareas de Asistencia Técnica en administración pública, pues se consideraba que los países desarrollados de occidente habían adquirido capacidades administrativas transferibles a países

³ Organización de Naciones Unidas, *Manual de administración pública, conceptos y prácticas modernos especialmente en relación con los países en desarrollo*, Nueva York, Naciones Unidas, 1962, p. 133.

⁴ En este momento, «la complejidad de esta maraña (...) generalmente no era comprendida». La mayoría de los norteamericanos consideraban la modernización administrativa como una simple aceptación de ciertas prácticas bien comprobadas en Estados Unidos. La necesidad de la reforma administrativa se reconocía también por la ONU, la Fundación Ford y otros países que prestaban ayuda bilateral al amparo de otros acuerdos. Braibanti, Ralph, «Modernización administrativa», Weiner Myron, *Modernización*, México, Editorial Roble, 1969, p. 223.

en desarrollo.⁵ También Arne F. Leemans coincide en que a mediados de siglo XX numerosos países desarrollaron ambiciosos programas de reforma administrativa y en que, a partir de entonces, el «cambio dirigido» en la administración pública se instituyó como uno de los principales problemas de la administración pública de dichas naciones.⁶

La Asistencia Técnica implicó básicamente un programa de cambios para mejorar el sistema burocrático de las naciones en desarrollo, ello fue el resultado de la influencia que tuvo el «4º» punto del Presidente Truman y la inquietud de la ONU.

El acto que eleva el «desarrollo de los países subdesarrollados» a un punto programático esencial de Estados Unidos de Norte América y que se convirtió en el punto de partida de la discusión actual en esos campos fue el mensaje del presidente Truman, que en junio de 1949 fundamenta y expone su programa del «Punto 4º».⁷

Wilhelm Röpke cree que este punto es un referente obligado para averiguar los motivos reales de la cruzada en pro de los países subdesarrollados. De hecho, él considera que entre esos motivos estaba evitar la difusión del socialismo en las zonas en desarrollo. De acuerdo con el análisis de Röpke, dicho programa surge como un medio encaminado a satisfacer las esperanzas que el mundo moderno despertó en pueblos que se debaten entre la pobreza y el estancamiento económico, para evitar que sucumban a las seducciones del comunismo.⁸

⁵ Groves, Roderick T., «Reforma administrativa y desarrollo político», Leemans, A. F., (Comp.), *Cómo reformar la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977, p. 111.

⁶ Leemans, A. F., «El cambio en la reforma administrativa», *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, abril-junio, México, 1978, pp. 105-114.

⁷ Wilhelm Röpke ha señalado que el acto que elevó el «desarrollo de los países subdesarrollados» a un punto de importancia para Estados Unidos de Norte América y que se convirtió en el inicio de la discusión actual en esos campos fue el «Punto 4º» dentro del mensaje del presidente Truman, de junio de 1949. Röpke, Wilhelm, obra citada, p. 9.

También Enrique Saravia coincide al respecto «Por influencia del ‘cuarto punto’ del Presidente Truman, los programas para mejorar el sistema burocrático de aquellos países tienen marcada prioridad. La inquietud se hace sentir también en el seno de la ONU y es así como se implementa, en agosto de 1949, el Programa Expansivo de Asistencia Técnica ETAP al que Estados Unidos presta amplia colaboración, a través de ayuda económica y provisión de técnicos». Saravia, J. Enrique, «Teoría general de la administración y la reforma administrativa», *Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1975, pp. 357-379.

⁸ Röpke, Wilhelm, obra citada, p. 9.

Asistencia Técnica

En 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció la necesidad de prestar asistencia técnica en materia de administración pública, pues concluyó que ésta y el desarrollo nacional están estrechamente vinculados, por lo que insistió en su mejoramiento. Como resultado, en agosto de 1949, se implementó el Programa Ampliado de Asistencia Técnica ETAP (por sus siglas en inglés), en el que los Estados Unidos colaboran con ayuda económica y técnicos. Además, también participaba la Fundación Ford y la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID).

El planteamiento de la Asistencia Técnica supone una doctrina que ve con buenos ojos la idea de que la reforma administrativa es intrínsecamente algo bueno. Su premisa básica es que el mejoramiento o perfeccionamiento administrativo es deseable y debe llevarse a cabo dondequiera que sea posible. Quienes apoyan esta doctrina confían en que las sociedades desarrolladas de occidente han producido la capacidad administrativa que podrá ser transmitida a los países en desarrollo, aunque no en su totalidad, sino en forma selectiva y con las adaptaciones correspondientes.⁹

No obstante se aceptaba, por ambas partes, que las naciones ricas deberían contribuir en muchos aspectos con las naciones pobres pero, también, que estas actitudes de reciprocidad podrían desaparecer si los intereses nacionales de cualquier lado se veían amenazados por las relaciones de ayuda. Así, se explicaba que una nación en desarrollo podía rechazar el apoyo de un país del que deseara verse separado políticamente, o del que considerara que le imponía a sus programas condiciones políticas inaceptables.

La asistencia de Naciones Unidas se enfocaba específicamente en funciones auxiliares, esto es, en aquellas que facilitan todas las funciones primarias y de carácter sustantivo, tanto del gobierno como de la administración central, donde se encuentran la organización, los métodos, la administración del personal, la administración presupuestal y financiera; la administración de compras, existencias, materiales y archivos; y la capacitación general del personal del gobierno. En igual rango de importancia se encuentran operaciones del gobierno como la descentralización de las operaciones administrativas a oficinas regionales y de zona, el traspaso de funciones a las autoridades regionales y locales, las relaciones del gobierno central con

⁹ Heady, Ferrel, «Las burocracias en los países en desarrollo», *Revista de Política y Administración*, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., núm. 1, México, enero-abril, 1975, p. 19.

empresas autónomas, cooperativas y los programas de desarrollo de la comunidad.¹⁰

Esta asistencia técnica implicó el inicio de actividades que incluyeron programas de becas y nombramientos de expertos para asesorar a los gobiernos de los países subdesarrollados, sobre todo en la solución de problemas administrativos, pero con referencia directa al desarrollo económico y social. También se brindaron servicios consultivos de expertos o de grupos de expertos asesores en materias como servicio civil, organización y métodos, división de funciones entre los diversos ministerios y asistencia para la organización y formación de personal, entre otros.

En los años subsiguientes se continuó haciendo evidente la necesidad de mejoramiento de la administración pública para el desarrollo económico y social. En 1952 la ONU otorgó el carácter de continuidad al programa de asistencia técnica. El reconocimiento sobre la necesidad de cuidar el mejoramiento de la administración pública se fortaleció en 1953, cuando la ONU determinó aprobar un programa revisado de asistencia técnica y se recomendaba al Secretario General proseguir y ampliar las actividades que se venían desarrollando. En esa resolución (723 VIII) se autorizaba el empleo de fondos para continuar con la labor de asistencia técnica hacia la formación profesional mediante asesoramiento de expertos, becas, institutos de formación profesional, seminarios, conferencias, grupos de trabajo, suministro de publicaciones técnicas; reunión, análisis e intercambio de información técnica en materia de administración pública; ahora en colaboración con el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y otras instituciones apropiadas, y la prestación de ayuda a los gobierno para favorecer la organización de una buena administración pública en correlación con el desarrollo económico y social.¹¹

Para la preparación de funcionarios en 1959 se puso en marcha un programa de servicio público universal denominado Programa para facilitar personal directivo, ejecutivo y administrativo (*Operational, executive and administrative personnel*) OPEX, por sus siglas en inglés. Su objeto era atender la necesidad de personal capacitado para los puestos de dirección, ejecución y administración. A solicitud del gobierno interesado se reclutaba, internacionalmente, personal para ocupar puestos directivos en el país al que se destinaba la asistencia, hasta que se preparara a personal local para asumir dichas funciones. Estos funcionarios estarían al servicio de gobiernos nacionales y recibirían sueldos de sus arcas. La experiencia de los «expertos» se aplicó en actividades del

¹⁰ Organización de Naciones Unidas, obra citada, p. 133.

¹¹ *Ibid.*, pp. 134-135.

organismo público al que llegaba a colaborar, pero fundamentalmente debería fungir como el mentor de un funcionario nacional que lo reemplazaría a la brevedad posible. La asistencia también consistía en un sistema de becas para funcionarios nativos.¹²

Programa de la ONU para mejorar la administración pública

Como parte de su labor la ONU buscó integrar los «componentes esenciales de una buena administración», así como indicar las «condiciones necesarias» para el éxito de los programas de reforma administrativa. De modo tal, definió y describió tales elementos a fin de elaborar una propuesta completa sobre los aspectos más importantes que necesitaban mejorarse en la administración pública. Mencionaremos algunos de los más trascendentales.

*Análisis de la organización.*¹³ Consideraban que un buen esquema de organización administrativa debe prevenir la duplicación de funciones, los roces y el derroche de esfuerzos; debe preservar las garantías constitucionales y estimular la flexibilidad y la buena disposición para acoger las nuevas formas y los nuevos programas. Esto implica poner atención en factores como los siguientes:

- a. Políticos y personales. Debido a que la administración pública tiene su comienzo en un acto político, que consiste en la decisión del gobierno respecto a asumir ciertas funciones, la organización que se encargará de realizarlas dependerá de factores políticos. Por su parte, el factor personal se hace presente ya que la acción de la administración pública se da en torno a un gran número de seres humanos que trabajan juntos. Por ello, debe existir un sistema eficaz de comunicaciones para que los funcionarios comprendan y acepten las instrucciones, a fin de trabajar en conjunto para un fin común.
- b. Organización sistemática. Que una organización sea sistemática no significa que no tenga en cuenta los sentimientos o el bienestar de los funcionarios o las opiniones del público a quien sirve. Esto es, no debe ser sólo racional y económica, también debe contar con la confianza de los funcionarios de todos los niveles.

¹² Organización de Naciones Unidas, *Administración pública. Marco internacional (1967-1987)*, México, Organización de las Naciones Unidas y Miguel Ángel Porrúa, Librero y editor, dos tomos, 1988, tomo I, pp. 236-238. Organización de Naciones Unidas, *Manual de administración pública, conceptos y prácticas modernos especialmente en relación con los países en desarrollo*, p. 137.

¹³ Organización de Naciones Unidas, *Manual de administración pública, conceptos y prácticas modernos especialmente en relación con los países en desarrollo*, pp. 18-23.

- c. Organogramas y manuales de organización. El organograma o diagrama de organización sirve para representar, gráficamente, las selecciones o dependencias de un ministerio u organismo. Sirve como referencia de las relaciones que existen en orden jerárquico.

Es ilustrativo el razonamiento que se hace sobre la forma que debe tener *la estructura orgánica*, donde se destacan dos aspectos principales: la simplificación y la descentralización de operaciones:¹⁴

- a. Limitación del número de organismos: proponían reducir el número de organismos, ministerios y corporaciones gubernamentales, así como entidades autónomas, tanto como sea posible; pues la proliferación de organismos, así como de funciones que con frecuencia coinciden con las de otros organismos que ya existen, deriva en un doble mal: la duplicación y la dispersión. Al respecto se recomendaba agrupar las funciones de gobierno en unidades estrechamente relacionadas u homogéneas, de tal modo que a los ministerios se les asignara la mayor cantidad posible de autoridad y responsabilidad para resolver los asuntos. Se apunta, al margen, que para los países en desarrollo esto es muy conveniente ya que carecen de suficiente personal preparado para las diversas y especializadas funciones. Por ello proponían trazar cuidadosamente las estructuras internas de los ministerios y no subdividir el trabajo en un gran número de pequeñas dependencias.
- b. Descentralización de las operaciones, la propuesta era que las transacciones locales se llevaran a cabo fuera del ministerio y tan cerca como fuera posible de los ciudadanos. Esto es, delegar funciones en órganos de gobierno de nivel inferior como los de los estados y provincias, o en las autoridades locales. Asimismo, se apelaba a la desconcentración geográfica de funciones del ministerio que pasarían a las oficinas regionales o locales.

Otro renglón importante lo constituyó lo relativo a los *métodos y material*,¹⁵ a los cuales se dedicó gran atención, al respecto destacaremos siete apartados:

- a. Buenos métodos. Se consideraba que el principal objetivo de los buenos métodos en administración pública es que las funciones gubernamentales sirvan efectivamente al país y al público. Por lo mismo, las funciones deberían llevarse a cabo con personal y recursos materiales limitados, así como con el mínimo de duplicación de actuaciones. Sin embargo, se tenía presente que todo ministerio u oficina pública, por bien que funcione, no puede menos que semejar una máquina impersonal, compleja, poderosa y frecuentemente distante del ciudadano común. Por ello, se resaltaba, es muy importante que el ciudadano tenga confianza en que los servicios administrativos

¹⁴ *Ibid.*, pp. 23-28.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 29-41.

- procuran ayudarlo, lo cual no es fácil de lograr, pero es un objetivo que se debe tratar de lograr a partir de los métodos (formularios, procedimientos) que la administración emplea en su trato con el público.
- b. Servir al público. La forma en que se trata al público debe reflejar respeto y consideración hacia el ciudadano, así como un deseo de servirle de acuerdo con la ley y con la política del gobierno. Deben establecerse mayores contactos con el pueblo, deben aplicarse la cortesía y la paciencia. El trámite de asuntos debe hacerse más accesible y fácil al ciudadano.
 - c. Legalidad e imparcialidad. Las decisiones adoptadas por los funcionarios deben ser plenamente coherentes con las leyes y normas establecidas por el gobierno. También se debe procurar que las leyes y reglamentos que afecten a los ciudadanos sean sencillos y accesibles. Las leyes y decretos deben ser codificados y de todos ellos debe hacerse un índice o repertorio.
 - d. Economía y rapidez. El despacho de los asuntos públicos debe ser rápido y económico, pues rapidez y economía son virtudes deseables en los funcionarios.
 - e. Sencillez y claridad en los formularios: un formulario bien elaborado es uno de los instrumentos más manejables de la administración, tanto desde el punto de vista de la propia administración, como del público. Asimismo, un buen formulario o procedimiento para el uso del público debe ser comprensible, incluso para los hombres más humildes. Estos instrumentos tienen una finalidad y deben ser apropiados al trabajo para el que se emplean, deben ser económicos y sujetarse a un modelo uniforme, ser redactados en lenguaje sencillo y no solicitar información que ya ha sido dada en otro formulario.
 - f. Instalación y equipo de oficinas: las oficinas públicas deben ser lugares no lujosos pero decorosos y bien ordenados, contar con suficiente espacio, luz y ventilación, así como con medios de comunicación y máquinas suficientes (medios materiales).
 - g. Adquisición de material y control de los bienes. Es importante evitar el dispendio mediante una buena administración. Al respecto, los procedimientos de compra deben estar proba y equitativamente garantizados, pues no hay función del gobierno más vulnerable al favoritismo y la corrupción que la de comprar y contratar. Toda administración necesita tener una política bien planeada de adquisiciones y control del material en inventario.
 - h. Oficinas de organización y métodos. La organización racional sólo puede lograrse con un gobierno determinado a tener presente la necesidad de un plan sistemático de organización. Para esto se necesita una oficina en la que se concentren las funciones de análisis y planeamiento administrativo como la de organización y métodos (esta oficina es uno de los rasgos característicos del «Estado servicio»). No obstante, se reconocía, estas oficinas no son la panacea, pues para el mejoramiento administrativo también son necesarias otras medidas.

El *servicio civil de carrera* constituyó un elemento importantísimo donde destacan tres factores:¹⁶

- a. Servicio civil de carrera basado en el mérito y la idoneidad, se reconocía la necesidad de contar con personas preparadas profesionalmente, pues la eficacia en la gestión administrativa depende de la capacidad de las personas empleadas por el Estado. Consiguientemente, es necesario un servicio civil de carrera basado en el mérito, algo esencial para una administración pública moderna. Se reconocía que la administración de personal debe tener alta prioridad en cualquier programa de reforma pues constituye una condición cardinal para un servicio público eficaz. Es esencial el sistema de carrera que ayude a eliminar el favoritismo personal y las presiones políticas partidistas.¹⁷
- b. Neutralidad política y el servicio civil de carrera, esto significa que el funcionario de carrera responderá siempre a la voluntad del gobierno.
- c. Clasificación y gradación en la organización del servicio civil de carrera para establecer normas apropiadas para la selección del personal, así como una base uniforme en el servicio para dar igual categoría y remuneración por un trabajo igual; lo mismo que para establecer uniformidad en la descripción de puestos, títulos y sueldos. Esto fomenta la movilidad, proporciona títulos uniformes, ofrece la base para el reclutamiento y ascenso, y elimina tanto el dominio de la controversia política como la desigualdad y el favoritismo en las retribuciones individuales.

Administración de personal, aquí se destaca que se debe contemplar el reclutamiento y selección a partir de exámenes objetivos, contar con un sistema planeado de ascensos y una oficina central de administración de personal.¹⁸

Descentralización,¹⁹ al respecto se detallan tres puntos fundamentales:

- a. Complejidades de la descentralización. Se advierte que en los países transicionales existe una concentración de servicios del Estado en la capital, en detrimento del resto de país. Además, la descentralización tiene que enfrentarse a dificultades como el antagonismo general hacia el gobierno central, la inestabilidad social y política, la

¹⁶ *Ibid.*, pp. 41-45, 49 y 53.

¹⁷ Sin duda los nombramientos de carácter político son indispensables, cuando se trata de ministros o de sus colaboradores inmediatos, pero estos puestos deben estar claramente definidos, teniendo como base una sanción legal que los separe del servicio civil de carrera y, al mismo tiempo, que no permita que su número aumente por presiones políticas. *Ibid.*, pp. 43-44.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 55-56.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 76-78 y 80-83.

- resistencia a los cambios rápidos, la escasa madurez política y la falta de valoración de los objetivos nacionales.
- b. Formas de descentralización. Se mencionan dos principales: la desconcentración administrativa a oficinas de zona y el traspaso de dichas funciones y facultades a las autoridades de los estados y locales. La ONU define a la administración regional como desconcentración de responsabilidad y autoridad que realiza el gobierno central a favor de entidades regionales y locales, pero esto no significa la transferencia de autoridad de un ministerio, sino que se nombran y envían a esas entidades funcionarios en los que se delegan tanto las funciones como la autoridad necesaria para cumplirlas. Por su parte, el traspaso de facultades y funciones se refiere al depósito legal de facultades en manos de autoridades estatales y locales; este es un procedimiento de carácter administrativo, al mismo tiempo que político.
 - c. Traspaso de facultades y funciones a las autoridades locales y de los estados, se explica que es recomendable porque esto mueve a los ciudadanos a participar en mayor medida en las funciones del gobierno, lo que ayuda a vencer la inercia y la apatía, así como la confianza excesiva en los órganos centrales para la solución de cuestiones de interés local, y ayuda a que el ciudadano se sienta identificado con el gobierno. Como resultado, el gobierno local fortalecido, independiente y con poder de decisión tiene ventajas prácticas ya que, como está en contacto directo con los problemas locales y con la población, puede satisfacer mejor las exigencias del interés público.

Instituciones autónomas y empresas públicas,²⁰ se consideraba un tema central y se destacaban diversos aspectos a considerar para su mejoría.

- a. Variedad de las instituciones autónomas. Se advertía que en todos los estados se daba un gran aumento en el número y la variedad de instituciones autónomas (universidades, institutos de enseñanza e investigación, fundados y financiados por el gobierno; órganos de regulación y tribunales administrativos independientes, sociedades de carácter voluntario que agrupan a miembros de profesiones doctas), en las que el gobierno ha delegado la facultad de establecer, por ejemplo, normas de admisión y las que regulan su ejercicio. También se han establecido instituciones de carácter económico como son las empresas públicas.
- b. Objeto de las empresas públicas. Aquí se señalaba que cada Estado debe, por sí mismo, determinar en qué medida desempeñará el papel de empresario en materia económica, y se señalaba que algunos países persiguen la propiedad privada al máximo, otros la completa propiedad pública de los medios de producción, y un tercer grupo considera a la administración pública y la privada como mutuamente complementarias. Se aclaraba lo anterior para enfatizar que deben tenerse claras las razones por las que un gobierno puede o debe asumir la responsabilidad de fomentar la empresa pública.²¹

²⁰ *Ibid.*, pp. 85-91.

²¹ Acelerar el desarrollo nacional, aumentar la productividad y el empleo y elevar el nivel de vida, abrir fuentes de crédito para financiar la producción agrícola e industrial y el comercio,

- c. Formas de organización de las empresas públicas, se destacaban tres: la forma de departamento gubernamental normal, esto es, un ministerio con personal de carrera bajo la dirección de un ministro; esta ha sido la forma más comúnmente utilizada para la administración de servicios nacionales o monopolios (servicios postales, telegráficos, telefónicos y ferrocarriles); aquí el gobierno tiene el control absoluto. La segunda es la sociedad anónima, que surge porque frecuentemente una compañía privada pasa a ser propiedad del Estado, aquí el gobierno tiene la mayoría de las acciones. Finalmente, la forma más moderna de empresa pública es la corporación pública donde se confiere autoridad administrativa a un organismo corporativo (cuyos miembros nombra el gobierno) para dirigir a una empresa pública determinada o a un grupo de empresas relacionadas entre sí.

Administración presupuestaria y financiera. En este tema se puso bastante atención, se enunciaron con detalle muchos de los elementos que deberían tenerse en cuenta para su buena marcha.²²

- a. Presupuesto nacional. Se resaltaba la necesidad de una sana administración financiera como uno de los elementos decisivos para el control y la dirección del desarrollo económico y social de la nación. Si el Estado era el animador del desarrollo económico, esto lo orientaba a buscar nuevos instrumentos para que el presupuesto nacional sirviera como instrumento de política económica y social, además de que debería ayudar a establecer un orden de prioridad en las diferentes actividades de un programa de desarrollo.
- b. Presupuesto como instrumento de la política económica, se explicaba que si se le utiliza de este modo, con él se podía estimular o reducir la demanda, ajustar el nivel de los precios mediante subsidios o estableciendo impuestos, redistribuir los ingresos de modo uniforme y crear fondos para inversiones y desarrollo.
- c. Criterio programático o administrativo para formular el presupuesto. Al presupuesto se le consideraba principalmente como un instrumento legal y de contabilidad, y la oficina del presupuesto tenía la función de agrupar los cálculos de gastos que presentan cada año los diferentes departamentos para atender sus necesidades. De acuerdo con los conceptos modernos del presupuesto-programa, el presupuesto anual es esencialmente un plan de trabajo donde se especifican los objetivos concretos que el gobierno deberá alcanzar durante el ejercicio del mismo.

proporcionar servicios básicos que faciliten el desarrollo industrial (servicios públicos, energía eléctrica, agua, transportes, comunicaciones), reducir el grado de dependencia que tenga el país respecto al capital y dirección extranjeros (mediante la compra de sus empresas), suministrar un servicio necesario que no sería lucrativo si lo explotase una empresa privada, y el logro del control de sectores de la economía en razón de principios de política nacional. *Ibid.*, p. 87.

²² *Ibid.*, pp. 94-96, 98-100 y 102-106.

- d. Control fiscal, concebido en tres operaciones distintas: 1. examen y aprobación de gastos propuestos a fin de verificar que son prudentes y que existen fondos disponibles para tales fines (preauditoria de cuentas), 2. dirección y registro de transacciones efectivas del Tesoro (transacciones y contabilidad), y examen y verificación de las transacciones efectuadas y de las cuentas correspondientes (auditoria de cuentas).
- e. Auditoria de cuentas: recomendaba establecer claramente la diferencia entre las funciones de control fiscal o preauditoria (aprobación previa) de las funciones de auditoria, (revisión de esos gastos). Preferentemente estas dos funciones deberían encomendarse a organismos diferentes. El organismo encargado de la auditoria de cuentas debería examinar y verificar *a posteriori* las transacciones financieras de todos los ministerios, departamentos, organismos e instituciones y corporaciones autónomas. Por la especial importancia que tienen, el auditor general de cuentas y el organismo encargado de la auditoria debían ser neutrales, imparciales y eficaces.
- f. El presupuesto de ingresos tiene tanta importancia como el de de gastos. En el presupuesto de ingresos figuran los recursos procedentes de los impuestos y contribuciones, aunque también pueden estar los ingresos procedentes de las operaciones de las empresas paraestatales. El presupuesto nacional de ingresos determina el presupuesto de gastos.
- g. Política tributaria y su relación con el desarrollo económico nacional. El objetivo de la política tributaria, se mencionaba, va más allá de la recaudación de ingresos, también tiene por objeto influir en la orientación y ritmo del desarrollo económico y social del país. Así el sistema de tributación debería fomentar el establecimiento de nuevas industrias y protegerlas, estimular la producción de bienes de consumo o dar prioridad a proyectos de inversión de formación de capital y desarrollo de largo plazo; dar incentivos o crear alicientes a las inversiones de capitales extranjeros; contribuir a reducir las extremas diferencias en lo que toca a ingresos, entre otros.
- h. Administración de los impuestos. La política tributaria deberá estar estrechamente relacionada con el desarrollo cultural, la economía y la capacidad administrativa de un país. La administración de toda clase de impuestos será más eficaz si está agrupada en un solo gran departamento, porque de esa manera el personal capacitado en materia tributaria se podrá utilizar de manera más flexible y económica. Esta administración requiere personas competentes en administración general, economía política, contabilidad, derecho, avalúo y hasta ingeniería.

La *Investigación* y el *planeamiento* también constituyeron materias a las que se dio mucha importancia.²³ Aquí destacaremos seis subtemas que se trabajaron de forma particular.

- a. El planeamiento se concebía como el proceso de preparación de programas a largo plazo para el desarrollo económico y social de un país. Esto implicaba un esfuerzo por

²³ *Ibid.*, pp. 109-115.

elevar el nivel de vida y bienestar social mediante la utilización coordinada y cabal de los recursos humanos y materiales de cada país. Se consideraba que en el caso del gobierno de los países en desarrollo este proceso reviste particular importancia porque el gobierno tiene que cuidar que no se utilicen aceleradamente los recursos. Por consiguiente, los programas establecidos a largo plazo y de acuerdo con un orden de prioridades, son de valor incalculable para estos países.

- b. Planeamiento en relación con la administración pública, en ese momento era una técnica moderna que debía basarse en la determinación de los hechos y en las proyecciones hechas por los expertos. Se proponía que en la determinación de la estructura de los gobiernos se pudiera disponer de tres niveles de unidades de planeamiento y de personal experto en la materia.
- c. La asistencia de la ONU en el proceso de planeamiento consistió en asistencia y asesoramiento, mediante el envío de expertos y la concesión de becas para estudios en el extranjero al personal nacional. Se consideraba que no era posible el incremento de la producción de un país si el gobierno no realizaba una buena labor de planeación. La elaboración de planes en forma de programas quinquenales, por lo regular, fue un procedimiento adoptado por naciones en desarrollo que debían mirar al porvenir, determinar sus objetivos a largo plazo y establecer prioridades en la ejecución de proyectos.
- d. Coordinación como base para el planeamiento, al respecto se sugería la creación de una oficina de coordinación en la secretaría del gabinete o de la oficina del poder ejecutivo. Esa oficina central de planeamiento debería ser parte de la organización encargada de la coordinación general de todas las ramas del gobierno. La oficina central de planeamiento y coordinación tendría que estar organizada de modo tal que ayudara a todos los ministerios y organismos gubernamentales a desempeñar funciones como la compilación y análisis general de datos sobre los recursos humanos y materiales del país; la elaboración de estudios básicos sobre problemas como la formación profesional, la utilización de la mano de obra, las tasas de inversiones de capital, etcétera, necesarios para la elaboración de los planes; formulación de planes para la mejor utilización de los recursos; intercambio de información entre todas las dependencias; conciliación de los planes para cada zona, región o función de gobierno y la preparación de planes de operaciones y asignación de proyectos de trabajo concretos para cumplir el programa nacional.
- e. Personal de la oficina central de planeamiento: debería estar formado por funcionarios administrativos y técnicos capacitados y con experiencia, el personal administrativo debería adquirir conocimientos técnicos que le permitieran comprender las cuestiones técnicas correspondientes. Por su parte, el personal de carrera de las oficinas centrales de planeamiento debe tener una visión general de los problemas, no especializada. Además de poseer aptitudes para la negociación y la coordinación, tanto como conocimientos técnicos.
- f. Objetivos y prioridades del planeamiento. Debido a que los países transicionales tienen pocos recursos y personal capacitado, el planeamiento constituiría una base para establecer objetivos nacionales y su prioridad, en este sentido se señalaba la existencia

de seis programas prioritarios: aumento de la producción de alimentos y mejoramiento de su distribución, aumento de la productividad industrial, aumento del empleo y estabilidad económica, ejecución de programas de bienestar social, desarrollo de la educación y la ciencia, y formulación de los derechos humanos. En el planeamiento nacional debe existir equilibrio entre continuidad y flexibilidad.

La adopción de decisiones también fue una temática abordada puntualmente aquí resaltamos seis de los subtemas más interesantes.²⁴

- a. Decisiones y operaciones. Todas las actividades de un gobierno pueden englobarse bajo el nombre de decisiones y operaciones, denominadas también determinación de la política y ejecución. Las decisiones se definieron como el trabajo diario de un funcionario, y el procedimiento para adoptarlas.
- b. Delegación y aprobación son funciones que la ONU percibía como acciones recíprocas y se refirieron como la entraña del procedimiento administrativo de tomar decisiones. Por su parte, delegación se definió como la transferencia de facultades para tomar decisiones, a funcionarios de categoría inferior en la escala jerárquica. Aprobación se describió como la remisión de los asuntos al funcionario inmediatamente superior para que apruebe la decisión propuesta. El ministro delegaría facultades en los funcionarios subalternos en la medida en que pudiera confiar en ellos para que adopten decisiones acertadas, mismas que deberían remitir para la aprobación los asuntos que entrañen una decisión de orden político.
- c. La adopción de decisiones y funcionarios de carrera se consideraron importantes para un buen proceso de determinación de la política y ejecución, que debería estar basado en la cooperación de funcionarios políticos, ministros y funcionarios de carrera.
- d. Adopción de decisiones y el ministro. Se encontró que la concentración de autoridad en el ministro retrasa el despacho de los asuntos de su departamento y acumula sobre él gran cantidad de cuestiones de poca importancia, consiguientemente, no puede atender las que realmente la tienen. No obstante, cuando el ministro ocupa su puesto inicialmente, se daría cuenta de que él mismo tendrá que tomar muchas decisiones, pues no puede delegar confiadamente muchas facultades hasta que haya pasado cierto tiempo y esté enterado de los problemas de su ministerio y, al mismo tiempo, haya formulado su política y la haya comunicado a sus subordinados.
- e. Consultas y audiencias. Se percibió que los gobiernos recurren cada vez más al procedimiento de consultas y audiencias antes de tomar decisiones. Esos procedimientos tienen dos modalidades, el primero se refiere a la consulta de grupos especializados y el segundo a la audiencia pública, a fin de explicar a los ciudadanos a quienes atañen las medidas para que pueden exponer su parecer pues, además, le dan a los ciudadanos la sensación de que participan en la solución de los problemas. Del mismo modo, se encontró que para el gobierno esto constituye una ayuda pues le sugiere ideas y obtiene mayor comprensión al invitar a los representantes y a personas

²⁴ *Ibid.*, pp. 118-121, 124-125 y 127-130.

calificadas. Estos procedimientos son especialmente útiles cuando se trata de asuntos de carácter local o regional.

- f. Coordinación de la política general: se le consideraba lo más importante dentro del proceso mediante el que se adoptan las decisiones de política general que atañe a más de un ministerio. Por lo mismo, se consideraba esencial que en lo más alto de la estructura gubernamental exista un órgano o autoridad central que determine la política nacional, coordine la formulación de los programas legislativos y administrativos vinculados con ella y coordine la labor de los distintos órganos de gobierno para la puesta en práctica de dicha política. El objeto final del órgano coordinador central sería tomar decisiones sobre la política relativa al desarrollo y a la administración nacional.

Tanto las *relaciones públicas* como la *información* también se ubicaron como elementos ineludibles y de vital importancia.

- a. Información en la administración. Se observaban dos utilidades principales: como instrumento de gestión y como procedimiento democrático. En el primero se trataba de asegurar una libre y sistemática corriente de información dentro de una administración para facilitar la formulación, ejecución y coordinación efectivas de la política; mientras que en la segunda, asegurar el cumplimiento de los deberes de la administración pública para con el pueblo y sus dirigentes elegidos. Los funcionarios deben disponer de información completa y al día para que los programas de gobierno y la política se formulen y ejecuten eficazmente. La comunicación rápida y clara otorgada a los funcionarios mejora el estado de ánimo y aumenta la eficacia del servicio público.
- b. Información a la nación: se definió como la comunicación de la labor realizada por la administración pública al cuerpo legislativo y a los ciudadanos. Esto permitiría a todos los ministerios presentar periódicamente una exposición detallada de sus actividades. Estos informes anuales serían un método común para informar al cuerpo legislativo sobre la marcha general de la administración, además de que ofrecerían la oportunidad de examinar la labor de cada ministerio. Lo mismo en cuanto al informe anual del jefe del poder ejecutivo. Se consideraba igualmente necesario informar al pueblo en general, ya que de no ser así, la ignorancia podría generar indiferencia o una mala interpretación de la política y los planes de gobierno. Se señalaba que la información debe ser exacta e imparcial, deben darse a conocer los adelantos logrados pero sin exagerarlos o tergiversarlos. Del mismo modo, tener cuidado para distinguir claramente entre la información oficial y la propaganda partidaria o política.
- c. Comunicación individual con el ciudadano. Se afirmaba que la administración tiene el deber de informar al ciudadano de sus derechos y deberes, de mantener buenas relaciones con él y tratarlo con consideración. Se hablaba de que las buenas relaciones públicas deben empezar en cuanto el individuo se pone en contacto con la administración a través de un mostrador, una ventanilla o una mesa, por teléfono o por carta. Es necesario tratar bien a la gente. En breve, se indicaba que para llegar a la madurez política en un Estado moderno es necesario que la administración pública se

mantenga a tono con la opinión pública y sea responsable ante ella; que los ciudadanos comprendan los propósitos del gobierno, que se les consulte y se trate de que participen en los asuntos públicos pues, a final de cuentas, el éxito o fracaso de los programas de desarrollo económico y social, y más aún, de reforma administrativa dependen de la comprensión de la población y de su apoyo.

Como puede observarse, la atención estaba puesta en las mismas problemáticas que hoy día seguimos observando en la administración pública, sólo que entonces fue observada de una forma más comprensiva, razonada científicamente y apegada a las necesidades y posibilidades reales.

Entre los éxitos institucionales más notables de la asistencia técnica en Hispanoamérica está la creación de Escuelas e Institutos de administración pública, por ejemplo, la Escuela Superior de Administración Pública de América Central (ESAPAC), que posteriormente se convirtió en el Instituto Centroamericano de Administración Pública (CAP). Dicho cambio implicó también la transformación de una institución dedicada a capacitación, a otra que también realizaría investigaciones y prestaría servicios de asesoría. También puede mencionarse la creación de la Escuela Interamericana de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas (EIAP), la Escuela Superior de Administración de Colombia (ESAP), y el Instituto Nacional de Administración Pública en Perú (INAP), 1968 y México (INAP), 1955; sólo por mencionar algunas.²⁵

La asistencia técnica también implicó la organización de reuniones de expertos en administración pública, la primera fue en 1967. En esa reunión se realizó un examen del programa de la ONU en administración pública y se destacó a la «administración eficaz» como elemento decisivo para mejorar lo económico y social. En adelante, el fin principal se enfocaría a incrementar el nivel de la dirección a través de la modernización administrativa.²⁶ El esfuerzo de la ONU dirigiría sus energías a regularizar a los países subdesarrollados respecto de los desarrollados.²⁷

²⁵ Pérez Salgado, Ignacio, «La cooperación técnica de las Naciones Unidas en reforma administrativa e investigación en administración pública en América Latina», Kliksberg, Bernardo, (Comp.), *La reforma de la administración pública en América Latina*, Madrid, Instituto de Administración Pública, 1984, pp. 170 y 176.

²⁶ En este momento la modernización había adquirido el sentido de «aprendizaje para el cambio».

²⁷ Organización de Naciones Unidas, *Administración pública. Marco internacional (1967-1987)*, pp. 218-231.

En la segunda reunión de la ONU (1971) se examinaron los avances y se hicieron recomendaciones relativas a contraer compromisos políticos y administrativos. Especialmente se propuso reformar, mejorar y fortalecer a la administración pública; mantener tasas de crecimiento de 6.3 %, reducir la natalidad al 2.5% y reducir el desempleo, entre otros.²⁸

La tercera reunión (1975) se centró en la atención del temario financiero y las actividades en el Programa de las Naciones Unidas en Administración y Hacienda Públicas. Posteriormente se recomendó la creación y fortalecimiento de organismos cuyo papel era clave para mejorar la administración nacional en todos sus órdenes, además se hizo énfasis en la realización de reformas administrativas fundamentales donde se fomentara la racionalización e innovación administrativas.²⁹

Para la cuarta reunión (1977) y la quinta (1980), la atención se enfocó hacia la hacienda pública orientada al desarrollo y hacia las tendencias que observaba la administración pública; se valoraron los procesos y se recomendaron medidas para fortalecer la capacidad institucional y de manejo, a fin de enfrentar los desafíos por venir.³⁰

La sexta reunión se realizó en 1982 y también enfatizaba el aspecto de finanzas públicas, pero en el entendido de que el Estado tenía una función cada vez más importante en la aceleración y orientación del desarrollo nacional. La séptima (1984) reunión se enfocó también en las finanzas públicas, como aspecto prioritario, así como en una serie de recomendaciones y prioridades nuevas, producto del nuevo orden internacional.

Hasta hoy las reuniones han continuado llevándose a cabo, aunque ya sin la importancia ni el prestigio que antaño gozaron. La ONU perdió preeminencia e importancia en el proceso de reforma, ya que las ideas y premisas (administración de tipo weberiano) de dicha organización, para llevar a cabo la reforma, dejaron de ser vigentes. Para este momento, los neoliberales ya buscaban eliminar esta visión, proponiendo no el fortalecimiento de los países subdesarrollados sino lo contrario, con objeto de dismantelar la administración pública y transformarla en mera embajada al servicio del capital mundial. Es en estos momentos cuando entran en el escenario de la reforma administrativa,

²⁸ *Ibid.*, pp. 395-400.

²⁹ Organización de Naciones Unidas, *Administración pública. Marco internacional (1967-1987)*, México, Tomo II, ONU/Miguel Ángel Porrúa, 1988, pp. 15-17.

³⁰ *Ibid.*, pp. 385-391 y 429-430.

que se convertirá en neogerencial, organismos internacionales tales como la OCDE, el FMI y el BM.³¹ Pero esto es objeto del siguiente capítulo.

Mencionaremos, sólo como trámite, la reunión de 1987, octava reunión, donde se examinaron las prioridades en administración y finanzas públicas para lograr el desarrollo. Se recomendaron medidas pero ya no sólo en el plano nacional sino también en el internacional, así como nuevas modalidades de cooperación técnica.³²

Como se puede ver, el trabajo de la ONU ha constituido el mayor esfuerzo para mejorar la administración pública de los países subdesarrollados, y también el primer programa general encaminado a establecer condiciones relativamente equivalentes de desempeño administrativo en todos los países del mundo. No obstante, a pesar de los esfuerzos realizados, ha privado por sobre todo la diversidad social y económica de cada país, su cultura e instituciones políticas. Esto ha llevado a admitir que no puede existir un recetario administrativo de aplicación universal, pues la administración pública es parte integral de una sociedad nacional, y está determinada por fuerzas diversas en lo cultural histórico, económico, social y político. Esta situación debe tenerse muy presente en el desarrollo posterior, o en la construcción de modelos nuevos o estrategias para renovar o mejorar a la administración pública, ya que, cada vez más, se enfrentan a escenarios de gran turbulencia caracterizados por complejidad e incertidumbre, y que, enmarcadas por el contexto internacional, requieren que sobre todo se incremente la capacidad de la administración pública.

Los resultados de la experiencia obtenida por la ONU, en su trabajo de ayuda técnica, finalmente le forzaron a observar la incidencia que tienen la diversidad de condiciones nacionales y regionales, y la ONU terminó afirmando que no era posible generalizar en la adopción de un modelo en detrimento de otro. Además, el problema de la asistencia técnica fue que estuvo encaminada a promover un desarrollo administrativo restringido, limitado al temario de la reorganización, técnicas y métodos, descentralización de oficinas y creación de nuevas corporaciones administrativas. Además, la asistencia careció de un estudio «ecológico» es decir, que contemplara a todos los factores, variables y actores inmersos en el problema.

³¹ Guerrero, Omar. «El management de la interdependencia global», *Revista del IAPUG*, septiembre de 2000, número 2, Guanajuato, Gto. p. 15.

³² Organización de Naciones Unidas, *Administración pública. Marco internacional (1967-1987)*, Tomo II, pp. 615-621.

En general, tanto la asistencia de la ONU como la de los Estados Unidos de América se alejó de la idea del Estado como guardián del derecho, asumiendo la noción de Estado-servicio, por ello se destacaron los «aspectos administrativos y de gestión» sobre los reglamentos y normas jurídicas.

*Las reformas post asistencia técnica*³³

Para la década de 1970, tanto la ONU como los demás organismos participantes en la asistencia técnica continuaban colaborando en el proceso, sólo que su movimiento e iniciativa perdió preponderancia en el sentido que tuvo inicialmente.

En el lapso de tiempo ubicado entre 1970 a 1977, la estrategia de cooperación y asistencia técnica que inicialmente se había centrado en la capacitación (con énfasis particular hacia la transferencia de tecnologías administrativas) y en la sensibilización de los niveles superiores, como etapa previa para entrar en un programa de reforma administrativa, en algunos casos cumplió su cometido. Se pudo observar que en la medida en que los recursos humanos y las tecnologías influyeron sobre las estructuras y los objetivos, los proyectos de capacitación se fueron transformando en proyectos de reforma administrativa. Y en otros casos, los proyectos de reforma administrativa se iniciaron por decisión directa de los gobiernos.³⁴

De allí que, irradiadas de la Asistencia Técnica y también como resultado de los procesos experimentados en Hispanoamérica, aparecen nuevas perspectivas y énfasis para encauzar la reforma, entre ellas se encuentran por ejemplo, la ecología de la administración, la administración pública para el desarrollo y la planificación administrativa.³⁵ Conviviendo con estos enfoques, a partir de los esfuerzos preliminares iniciados por la ONU, los gobiernos iniciaron programas generales de reforma de la administración pública y solicitaron el envío de grupos de expertos del programa de asistencia técnica para que se ocuparan de los diferentes sectores de la actividad emprendida.³⁶

³³ El apartado se titula así sólo para resaltar que el esfuerzo más importante se desplazó desde la ONU hacia la iniciativa de los propios gobiernos hispanoamericanos, pero la asistencia técnica continuó verificándose, sólo que en segunda instancia.

³⁴ Pérez Salgado, obra citada, pp. 193-194.

³⁵ En el capítulo anterior aclaramos todos estos puntos.

³⁶ ONU, *Manual de administración pública, conceptos y prácticas modernos especialmente en relación con los países en desarrollo*, p. 141.

Estas acciones estuvieron signadas por el marco histórico singular que devino en un conjunto de elementos que fueron señalados como determinantes para renovar los bríos de la reforma. Del mismo modo, se formularon nuevos objetivos y estrategias, y surgieron nuevos actores para encargarse del proceso de reforma. Empezaremos por mencionar las presiones e impulsos que determinaron la reforma.

Presiones, impulsos e incentivos para la reforma

Desde una perspectiva histórica las quejas hacia la administración han sido comunes, se le ha llamado torpe, mal organizada, mal coordinada, autocrática y corrupta, mal informada sobre los deseos y necesidades de la sociedad y especialmente de las masas no privilegiadas. Esto no es nuevo, pero sí ha constituido el principal detonante de las reformas. Igual que hoy, la administración pública fue acusada como la principal culpable de los fracasos del gobierno para conseguir sus objetivos y su desarrollo.³⁷

De modo más concreto las principales causales e impulsos que guiaron e influyeron para la reforma administrativa fueron los siguientes:³⁸

1. Las críticas negativas sobre el papel que desempeña la burocracia y el sector público individual, así como la búsqueda de mayor racionalidad.
2. Las acusaciones hacia los servidores públicos de ser conservadores, autocráticos y desinteresados en sus relaciones con los gobernados, junto con afirmaciones de que la maquinaria gubernamental y la burocracia eran incapaces de responder a las necesidades reales del pueblo y de la sociedad. A esto ya desde entonces se le consideraba el origen de la separación entre burocracia y ciudadanía.
3. El surgimiento de nuevas demandas políticas, universalmente hablando. En los países en desarrollo se experimentó un rápido incremento en las demandas de actividades y servicios gubernamentales.
4. La institucionalización de los grupos políticos, un proceso relativamente nuevo. Este proceso es considerado por algunos estudiosos como condición importante para el desarrollo político y administrativo público. Además, el aumento en el número, variedad y dimensión de las instituciones y de las organizaciones provocó que otros organismos se convirtieran en componentes importantes de las estructuras externas y de los procesos de la maquinaria gubernamental, y de sus partes.
5. La necesidad de profesionalización, especialización y diferenciación e integración. El fenómeno era relativamente nuevo pero iba cobrando fuerza rápidamente. Debido a

³⁷ Leemans, A. F., obra citada, p. 105.

³⁸ Leemans, A. F., «Introducción», Leemans, A. F., (Comp.), *Cómo reformar la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977, pp. 14-17.

esto, se consideraban necesarias nuevas actitudes y estructuras que, junto con la institucionalización, les permitiera superar la sociedad transicional. En este sentido, en la administración pública los países de Hispanoamérica, encontrándose en el modelo sala, tratan de insertar rasgos de tipo oficina; esto significa al mismo tiempo que no han logrado alcanzar un sistema burocrático medianamente cabal.

6. Una importante presión la constituyó la emergencia de situaciones políticas nuevas a partir de las cuales, muchos países sufrieron revoluciones que cambiaron sus conceptos políticos y otras áreas del sistema social. Estos cambios requerían una revisión exhaustiva de las estructuras prevalecientes y de los procesos de la máquina gubernamental.
7. Además, ya se externaba la preocupación por los desarrollos sociales en el campo tecnológico y de la comunicación, así como de las organizaciones económicas y sociales que requerían una ampliación en su escala. En este sentido, las funciones gubernamentales que habían sido realizadas a nivel local empiezan a organizarse a escala regional o nacional, lo que exigía la revisión de las estructuras existentes y de las atribuciones y procesos de toma de decisiones a nivel subnacional.
8. Del mismo modo, los nuevos valores y actitudes generaron una demanda universal para el logro de mayor democratización y nuevas oportunidades para la participación popular a gran escala. También se advertían cambios hacia la confrontación política de los distintos grupos sociales, así como entre éstos y las instituciones y el gobierno. El conflicto sustituía en algunos casos a alguna forma del modelo de consenso y se estaba utilizado conscientemente para obtener cambios rápidos y fundamentales, en lugar de cambios incrementales.
9. Se hablaba también de una inadecuación de la maquinaria gubernamental a las necesidades internas y externas, a las demandas y a las oportunidades, pero se resaltaba que estas «fallas o deficiencias» no eran característica exclusiva de la administración pública, pues también se encontró que las organizaciones empresariales, -cuya existencia se apoya más en su adaptabilidad- se enfrentaban con el mismo problema en ese momento.³⁹

Como se podrá observar, cuando se comparen los impulsos e incentivos que motivaron la reforma administrativa con los que se esgrimieron posteriormente para poner en marcha la reforma neogerencial, se podrá observar que en realidad no existe mucha diferencia entre ambos, básicamente las problemáticas que se ha buscado resolver son las mismas. La diferencia radicará esencialmente en los medios con los que se pretendía llevar a cabo la reforma administrativa y los que se han usado para verificar la reforma actual, la neogerencial. En gran parte ello es lo que nos ha traído a recuperarlos: el hacer énfasis sobre lo que ya se había hecho, sobre cómo y quienes lo hicieron, para reflexionar acerca de si ha existido un avance en la reforma de la

³⁹ *Ibid.*, p. 17.

administración pública hispanoamericana o está estancada, o lo que es peor, está marchando hacia atrás.

Por lo pronto revisemos qué objetivos se pretendían lograr con la reforma administrativa.

Objetivos de la Reforma

Objetivos integrales. Yehezkel Dror identificó dos grupos de objetivos, en uno se agrupan tres que se orientan a la intraadministración y en el segundo otros tres que se dirigen a la modernización.⁴⁰

- La eficiencia administrativa tradicional, esto es, ahorrar recursos mediante la simplificación de formas, cambios procesales, reducción de la duplicación y acercamientos semejantes en organización y métodos.
- Reducción de debilidades advertidas como la corrupción, el favoritismo, las prebendas o privilegios políticos u otros.
- Cambiar un componente específico del sistema administrativo para ajustarse a una imagen ideal, como la introducción del mérito en el servicio civil o sistemas de planificación-programación-presupuestación, o bien, el aumento de empleo del conocimiento científico, entre otros.

Pero, este autor razonó que los objetivos más importantes son aquellos en los que la reforma administrativa está vinculada con el papel social de la administración pública, y su interrelación con otros componentes del sistema de estructuración de políticas en conjunto (estos objetivos muchas veces subyacentes a los objetivos intraadministrativos).

- El ajuste del sistema administrativo a objetos sociales avanzados como la modernización acelerada.
- El cambio de la división del trabajo entre el sistema administrativo y el sistema político, que puede ser en el sentido de reducir el poder de los funcionarios públicos de mayor antigüedad y sujetarlos a procesos políticos, o incrementando la autonomía profesional del sistema administrativo y robusteciendo su influencia en la elaboración de políticas.
- El cambio de relaciones entre el sistema administrativo y la población o segmentos específicos de la misma. Esto puede consistir en una readjudicación de centros de

⁴⁰ Dror, Yehezkel, «Estrategias para la reforma administrativa», Leemans, A. F., (Comp.), *Cómo reformar en administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976, pp. 142-143.

decisión, descentralización o de la democratización, en el sentido de participación de los diversos segmentos de la población.

Por su parte, como resultado de su análisis a las reformas realizadas hasta 1982, Gildardo Campero también ofrece un listado de los principales objetivos que identificó para la solución de las diversas problemáticas observadas.

1. Organizar a la administración pública para el desarrollo económico y social, estructurándola como un gran sistema conformado por subsistemas sectoriales y regionales, que permita al gobierno organizar el esfuerzo nacional a través de la modernización, simplificación, desconcentración y sectorización de la administración centralizada y paraestatal.
2. Racionalizar los sistemas y procedimientos de trabajo, otorgando prioridad a los que tengan relación directa con la planificación del desarrollo y la programación del sector público, y a los que impliquen un contacto inmediato y personal de la administración con el público, a quien se debe atención considerada y respeto en el trato, así como la eficacia y celeridad en el trámite.
3. Fortalecer el sistema de planificación del Poder Ejecutivo para mejorar su capacidad decisional y de formulación de políticas y planes. Asimismo, adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, con el fin de ordenar y orientar su acción hacia el futuro, conforme a prioridades, objetivos y metas.
4. Optimizar la captación, asignación y uso de recursos a través de reformas en los sistemas de programación-presupuestación financiera, de información y control, y de aquellas otras funciones auxiliares de la administración pública.
5. Institucionalizar sistemas de administración y desarrollo del personal público, que al mismo tiempo que propicien el desempeño eficiente y honesto de sus actividades, dignifiquen su función y garanticen la seguridad, estabilidad y bienestar en el trabajo, así como su desarrollo individual y profesional.
6. Contribuir al fortalecimiento en la organización política del país y de sus administraciones locales, tanto en los sistemas federales como unitarios o centrales, para acrecentar la participación de los distintos niveles de gobierno en el proceso y beneficios del desarrollo nacional.
7. Integrar a la administración pública con las masas populares y fortalecer las organizaciones de base, para que la ciudadanía intervenga y participe activamente, de manera consciente y responsable en los actos de gobierno, y en la solución efectiva de los problemas que afectan a la mayoría de la población.⁴¹

⁴¹ Campero Cárdenas, Gildardo, *La reforma administrativa en América Latina*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, 1982, pp. 44-45.

Como puede observarse hay una estrecha vinculación entre los objetivos enunciados por Dror y Campero, con más o menos palabras, en el fondo se orientaban hacia el mismo fin.

Igual que en lo relativo a las motivaciones de la reforma, en los objetivos también encontraremos gran similitud respecto de los neogerenciales, las palabras tal vez cambian pero en el fondo se dice buscar lo mismo. Que queremos decir: simplemente que con la reforma neogerencial no se descubren los «problemas» de la administración pública, estos ya estaban plenamente identificados y localizados.

En contraste, lo que sí marca un cambio drástico entre un proceso de reforma y otro, son los actores implicados en el proceso y por consiguiente, la forma de observar a la administración, su forma de funcionamiento y las propuestas y medidas sugeridas para su cambio.

Actores implicados en el proceso de reforma administrativa

Desde la década de 1950 los planteamientos de que se acompañaría la reforma estuvieron signados por la Comisión Económica para América Latina, CEPAL de la ONU. La concepción de la CEPAL, sobre cómo superar el subdesarrollo, fue la que se puso en práctica en Hispanoamérica (reformas estructurales en la economía, a fin de pasar del tradicionalismo al modernismo; Estado con funciones de promoción, orientación, planificación y capaz de llevar a cabo las reformas; difusión de técnicas como el *know how*, el espíritu de empresa y el capital proveniente del exterior).⁴² No obstante, esto estaba inspirado en nociones sustentadas en la planificación, por lo que se otorgaba un papel preponderante al Estado.

En 1960 como consecuencia de la grave crisis en lo económico, lo político, lo institucional, lo social y lo ideológico, se realizó, en Punta del Este, Uruguay, una conferencia convocada por la Organización de Estados Americanos, OEA. Allí se elaboró una carta y también se reconfirmó una «Alianza para el Progreso», cuyo lenguaje era claramente reformista. En esta conferencia también participó Estados Unidos de Norte América, que redefinió el esquema de cooperación bilateral como un marco de planificación a largo plazo. También, como resultado, los países Hispanoamericanos se comprometieron a concretar las políticas de la CEPAL (acelerar el desarrollo y promover la justicia social). De este modo, se genera la necesidad de crear organismos de

⁴² Castañeda, Nora y Cunill, Nuria, *Administración pública planificación y desarrollo*, Bogotá, Sociedad de Ediciones Internacionales, 1979, pp. 71 y 73.

planificación económica. Incluso la ONU, en la CEPAL, instauró el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) que además contaba con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo.⁴³

A los actores internacionales «prácticos» como los expertos de la ONU se sumaron una gran cantidad de teóricos que analizaron el problema del cambio y sobre todo la reforma en administración pública, entre ellos podemos mencionar a Samuel Eisenstadt, Alfred Diamant, Ferrel Heady, Ralph Braibanti, Fred Riggs, Joseph Lapalombara y Paul Appelby, que además participó activamente en el proceso. Si nos remitimos a los escenarios nacionales de Hispanoamérica también podemos encontrar nombres muy relevantes como el de Wilburg Jiménez Castro en Costa Rica, en República Dominicana a Raymundo Amaro Guzmán, en Argentina a Bernardo Kliksberg, en Venezuela a Allan Brewer Carías y en México a Gildardo Campero y Alejandro Carrillo, por ejemplo.

Además, en cada uno de los países hispanoamericanos, se crearon expresamente organismos gubernamentales para dicho propósito o, a los ya existentes se les encomendó la conducción de los procesos de reforma. Entre estos podemos mencionar a las comisiones, departamentos, oficinas centrales, direcciones generales y ministerios de planificación. Pero, sobre todo, resalta la creación de Institutos o escuelas de administración pública, a partir de los cuales participaron investigadores y académicos con gran actividad, tanto en aspectos teóricos como prácticos.

En Venezuela en 1958 se creó la Comisión Permanente de Administración Pública (CAP), y en 1962 la Escuela de Administración Pública que en 1969 cambio su nombre por el de Escuela Nacional de administración Pública. En México, en 1955 se constituye el Instituto Nacional de Administración Pública, como asociación civil, y en 1965 se crea la Comisión de Administración Pública (CAP, adscrita a la Secretaría de la Presidencia). En Colombia en 1954 se crea la primera Comisión para la Reforma de la Administración Pública y en 1958 la Escuela Superior de Administración Pública y la Comisión Nacional de Servicio Civil. En Panamá se estableció la Comisión de Reforma Administrativa en 1965; mientras que en 1964 se creó la Escuela Interamericana de Administración Pública con sede en Brasil. Esto sólo por mencionar algunos ejemplos generales.

⁴³ *Ibid.*, pp. 78-81.

Estrategias

Las estrategias de reforma se empezaron a formular como resultado de la retroalimentación que se generaba conforme se ponían en marcha las reformas, a fin de tener mayores probabilidades de éxito. Implicaron la formulación de criterios selectivos, basados en el análisis de las realidades socioeconómicas existentes, que se aplicaron para lograr la viabilidad del proceso de reforma administrativa.⁴⁴ La estrategia tenía el fin de proveer un marco de referencia general para la administración del cambio inducido y dirigido en la administración pública. Así, encontramos, principalmente, estrategias estructuralistas, conductistas, participativas y no participativas y drásticas y graduales.⁴⁵

⁴⁴ De León Tapia, Ricardo, «La reforma administrativa en Panamá», *Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1975, p. 68.

⁴⁵ Estrategias estructuralistas y conductistas. Hubo una fluctuación entre estrategias estructuralistas, centradas en la organización formal y su estática, y las conductistas, situadas en la organización informal y la dinámica de la organización. En parte esto obedeció a que la creencia sobre el cambio estructural había disminuido, pues el trasplante de estructuras político administrativas occidentales a países en desarrollo mostró, en la mayoría de los casos, un fracaso dramático. Al mismo tiempo se reconocieron los aspectos conductistas del cambio inducido, que se utilizaron para remediar la debilidad de las estrategias universales cuya validez fue rechazada para inducir el cambio, ya que hay diferencias en estructuras y relaciones internas, cultura política y administrativa, y en las pautas de conducta que varían, impidiendo el diseño de una estrategia de aplicación universal. Se reflexiona entonces que a menos que la conducta de los miembros de la organización se modifique el cambio no será posible. No obstante, también se observó que los esquemas conductistas también tienen limitaciones ya que se enfocan en el individuo y en grupos pequeños, en lugar de la organización en su conjunto. Constituyen un acercamiento micro, insuficiente para inducir el cambio en la escala que requiere la administración pública (esto que ya había sido notado, parece ser algo recurrente en las formulaciones que encabezan la reforma gerencial de la administración pública). Se resolvió que la necesidad, conveniencia y utilidad de una mayor dosis de esquemas estructurales o conductistas debería depender del objeto o situación de una reforma específica. Estrategias participativas y no participativas. Cuando la administración es explotadora o autoritaria-benevolente la estrategia no es participativa. Las estrategias colaborativas se ubican en las administraciones consultativas y participativas. Una estrategia no colaborativa implica que las decisiones de la reforma son tomadas por las altas jerarquías de la unidad o de la organización de consulta. Esta estrategia es coercitiva por lo común. Una estrategia colaborativa o participativa es donde los sujetos de la reforma son consultados y los estratos inferiores de la organización participan en el proceso de reforma. No obstante, tras los análisis se concluyó que todas las reformas administrativas son coercitivas en el sentido de que la decisión final se toma en las jerarquías superiores a pesar de la resistencia u oposición. Los cambios se establecen cuando los altos niveles la consideran necesaria y pueden efectuarla.

Límites para la reforma

Los límites encontrados para llevar a cabo la reforma constituyeron uno de los principales resultados de la experiencia de la reforma administrativa, éstos deberían contemplarse si se quiere continuar con el proceso, ya que contienen un aprendizaje trascendental, tanto teórico como práctico, producto de un acercamiento hacia todos los factores que inciden en el proceso. Mencionaremos los más sobresalientes.⁴⁶

- a. *Los políticos y las instituciones políticas.* Se encontró que existe una interfase entre los políticos y las instituciones políticas, por una parte, y el sistema administrativo por la otra; están tan cerca que muchos aspectos del sistema administrativo no pueden cambiarse sin que también se modifiquen las instituciones políticas. De aquí que el sistema de prebendas y corrupción no pueda ser tratado mediante cambios limitados a la administración. Del mismo modo, la interrelación entre el sistema administrativo con las instituciones políticas es tan intenso que el cambio que se restringe a los sistemas administrativos es inútil y a menudo contraproducente. Tanto la administración como la política deben ser advertidas como componentes intensamente interactuantes del sistema de estructuración de políticas, el cual debe estar sujeto al cambio dirigido en su conjunto.
- b. *Instituciones legales.* Se comprobó que la importancia de la función de las instituciones legales se reconoce porque tienen como fin controlar la discrecionalidad administrativa; así como instrumentar reglas de conducta (sanciones contra la corrupción). Por consiguiente, es muy importante la clarificación cuidadosa de la extensión o la dimensión, en la cual una reforma administrativa puede comprender cambios en las instituciones legales. Dichos cambios pueden incluir nuevos preceptos estatutarios y/o nuevas estructuras judiciales. Las instituciones legales son muy importantes, de ahí que constituya uno de los límites que deben reconocerse a la reforma administrativa.
- c. *El público.* Los problemas de incluir algunos aspectos del público en la reforma también deben contemplarse dentro de los límites de la reforma, ya que la presencia de nuevos procedimientos que conllevan un contacto intenso con el público (computarización de los servicios, lucha contra la corrupción, inclusión más intensa del público en la toma de decisiones entre otras), requiere ante todo cambios en el público. Se debe tener

Estrategias drásticas y graduales. El acento se pone en los diferentes grados y especies de cambio inducido en la administración, estos pueden comprender desde pequeños cambios incrementales de algunos elementos administrativos hasta los replanteamientos amplios, súbitos e integrales del sistema. Leemans, A. F., «El cambio en la reforma administrativa», obra citada, pp. 58-65 y 68.

⁴⁶ Dror, Yehezkel, obra citada, pp. 144-146.

cuidado al definir los límites de la reforma en lo que toca a aspectos relativos a la conducta pública, las opiniones y las actitudes.

Bajo el marco de los elementos señalados, al tiempo que se captaba la asistencia técnica de la ONU, los países, de forma individual, pusieron en marcha diversas iniciativas, planes y programas de trabajo, estos pueden sintetizarse, de manera sumamente general y sintética, como sigue:⁴⁷

Reformas localizadas, algunas experiencias

El continente americano es por excelencia la representación de los contrastes, en la parte norte alberga a dos grandes potencias, una de ellas el país más poderoso del mundo, y al mismo tiempo comprende a un vasto grupo de países en desarrollo o transicionales: las naciones hispanoamericanas. Estas últimas han tratado de establecer administraciones públicas que las coloque en situación conveniente para su desarrollo posterior, pero la conducción de tales procesos ha estado determinada por múltiples factores que se resumen en la *dominación, dependencia y desarrollo desigual*. De manera más concreta, estas reformas se vieron, influenciadas por la asistencia técnica de la ONU, de Estados Unidos de Norteamérica a través de la Fundación Ford y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros.

Las acciones emprendidas posteriormente al auge de la asistencia técnica, y como su producto, reflejan amplias coincidencias en los objetivos generales que perseguían los países en cuestión, esto es, los fines que se pretendían lograr y los medios empleados para alcanzarlos.

En Argentina se conceptualizó a la reforma como un proceso permanente y sistemático que, con base en la situación existente, trataba de perfeccionar los organismos estatales,⁴⁸ tuvo como objetivo la consecución de una administración pública eficiente y dinámica, adecuada permanentemente a las necesidades del Estado. Buscaba lograr racionalidad administrativa y reducir el déficit fiscal. Consideraban que la administración debería convertirse en un instrumento idóneo para concretar las políticas y planes del gobierno. Que el

⁴⁷ Cabe señalar que para ilustrar el fenómeno solamente se ha tomado una muestra donde se señala lo que en cada país se entendía por la reforma, y las principales acciones encaminadas a realizarla, a fin de resaltar datos importantes en contraste con la reforma gerencial que será objeto del siguiente capítulo. En todo caso se hace una breve descripción de las principales características de la reforma, debido a que el objetivo principal del trabajo no es un recuento o un análisis puntual de las mismas por temas, rubros y propósitos.

⁴⁸ Campero, Gildardo, obra citada, pp. 11-12.

sector público dejara de ser un obstáculo a la acción del gobierno y se convirtiera en un medio a través del cual se agilizará el crecimiento del país, y se ampliara el bienestar económico y social de la población.⁴⁹

En ese contexto, la calidad y capacidad del factor humano eran fundamentales y se observó con desdén la adopción de modelos importados, alejados de un diagnóstico que debía ser científico, basado en investigación administrativa. Consideraban imprescindible el desarrollo de labores de sensibilización para lograr el apoyo político necesario.⁵⁰

Para cumplir con sus objetivos se pusieron en marcha acciones tales como la simplificación de procedimientos administrativos, la incorporación de sistemas operativos modernos, la reorganización de estructuras vigentes. Se determinó qué funciones deberían quedar en jurisdicción del Estado sobre la base del principio de subsidiaridad,⁵¹ utilizando técnicas modernas de planeamiento y optimizando los recursos humanos y económicos. También se consideró importante sentar las bases para la carrera administrativa, así como establecer indicadores administrativos para medidas de resultados. Conforme avanzó tal proceso, se pudo percibir que las principales dificultades encontradas eran resistencias al cambio por parte de agentes y funcionarios públicos que reaccionaban al sentir que se debilitan sus posiciones y estabilidad. La reforma se realizó por organismos específicamente creados para tal propósito, el INAP participó como capacitador, para mejorar el nivel de los funcionarios, como investigador y como diagnosticador.⁵²

Por su parte, Bolivia priorizó la descentralización y la transformación de la administración local para que fungiera como un instrumento y medio de participación popular de las comunidades para coadyuvar en el desarrollo del país. Otro objetivo inmediato lo constituyó la búsqueda de la promoción humana.⁵³

Para conducir la reforma se elaboraron reglamentos y manuales, se dictaron leyes orgánicas y se promulgaron las leyes necesarias para asegurar la

⁴⁹ Dickson, Guillermo y Carbone, Roberto, «Argentina», *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, México, primer coloquio, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, 1979, pp. 17-18.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 21.

⁵¹ El principio de subsidiaridad, que también ya existía en ese momento, significó la transferencia de funciones de los niveles superiores del gobierno a los inferiores.

⁵² Dickson, Guillermo y Carbone, Roberto, obra citada, pp. 14, 20 y 22.

⁵³ Quevedo, Daniel y Taborga, Luis, «Bolivia, la administración pública y sus proyecciones», *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, México, primer coloquio, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, 1979, p. 49.

compatibilidad entre la legislación y la estructura de la administración. Se elaboraron macrodiagnósticos que consideraban la experiencia adquirida. Se buscó formar a los futuros administradores a través del proyecto de creación de la Escuela Nacional de Administración Pública, así como establecer y profundizar la investigación científica como base para todas las acciones referidas. La introducción de tecnologías informáticas también constituyó un elemento importante.⁵⁴

En Colombia la reforma administrativa se entendió como la búsqueda de mejoramiento permanente de la administración para adecuarla a sus fines, esto es, por cuanto a las respuestas que la administración debía proporcionar a los ciudadanos dentro de un proceso de evolución constante. Además, se consideraba que para que la administración fuera promotora del desarrollo se necesitaba que actuara de manera coherente, eficiente y eficaz.⁵⁵

Para llevar a cabo la reforma se introdujo el concepto de planeación en todos los niveles y se modificó la estructura organizacional del Estado a través de un «equipo técnico de trabajo integrado», que al ejecutar sus tareas tendría que considerar la situación administrativa que en ese momento existía, para proceder a la racionalización de organismos e implantación de sistemas de coordinación y control administrativo. También se puso en práctica tanto la descentralización como la coordinación administrativa.

Particularmente, la reforma administrativa de 1958 buscó racionalizar la función pública, además de crear el Departamento Administrativo del Servicio Civil y la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP. En 1968, se produjo una estructuración del Estado benefactor y proteccionista, que delimitó las funciones de los sectores central y periférico, y la intervención del Estado como empresario, comerciante y socio con el capital privado, y en competencia directa con éste. Después se dan pequeñas reorganizaciones en los organigramas de los ministerios.⁵⁶

El Centro de Investigación en Administración Pública y la ESAP, realizaron estudios de racionalización y modernización de la administración en varios departamentos y municipios. Otorgaron gran importancia a la carrera

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 62 y 66.

⁵⁵ Morcillo, Pedro, «La reforma administrativa en Colombia», *Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1975, pp. 7-8.

⁵⁶ Barrera Restrepo, Efrén, «New public management en América Latina: una evaluación en Colombia», IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, México, D. F., 19-22 Oct., 1999, p. 4.

administrativa que estuvo a cargo del Departamento Administrativo del Servicio Civil, que creó la Comisión Nacional de Servicio Civil y la Sala de Consulta del Servicio Civil de Consejo de Estado. A partir del Departamento Administrativo de Servicio Civil, la Secretaría de Administración Pública y la ESAP, también se crearon organismos permanentes de reforma administrativa en las entidades.⁵⁷

En Chile, debido a que en la década de 1970 se presentó un grave colapso social, económico y político se requerían medidas drásticas. El diagnóstico de la situación de la administración pública indicaba excesiva burocracia, profundas fallas estructurales, deficiencias de planificación para el uso de recursos, subutilización y carencia de apoyos de informática, lo mismo que disparidad de sistemas contables, entre otros. En este contexto se tuvo como objetivo la transformación de la administración pública en un instrumento eficiente y eficaz para el desarrollo nacional, con activa participación en el bienestar y el progreso de la comunidad, además de lograr una administración orientada a su papel prioritario de servicio a la comunidad toda.⁵⁸

A fin de lograr estos propósitos se buscó establecer una estructura simple, orientada a sus objetivos, sin funciones duplicadas o superpuestas, con procedimientos expeditos y asignación racional de los recursos, además de definir una carrera administrativa y un sistema de bienestar social para el funcionario público. Se otorgó importancia a la disciplina, como acatamiento de la jerarquía, lo mismo que al orden y el respeto mutuo, y lo tocante a la responsabilidad. Esto para asegurar a cada funcionario, junto con la libertad e iniciativa en el ejercicio de sus funciones, una acción consciente y efectiva en el cumplimiento de sus deberes. Se buscó desburocratizar y capacitar al personal, se aplicó el principio de subsidiariedad, en cuanto importaba poner de manifiesto que la administración del Estado debe asumir sólo aquellas funciones o actividades que los organismos intermedios de carácter privado no estuvieran en condiciones de abordar con oportunidad y eficiencia.⁵⁹

⁵⁷ Beltrán, Luis, «Colombia, aspectos actuales de la reforma administrativa», *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, México, primer coloquio, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, 1979, pp. 82, 83 y 88.

⁵⁸ Barrientos, Juan y Briceño, José, «Chile, experiencias en reforma administrativa», *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, México, primer coloquio, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, 1979, pp. 116 y 118.

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 117-118.

Para llevar a cabo la reforma se buscó aprovechar la experiencia nacional, el análisis crítico y la evaluación permanente del proceso, con la participación de los ministerios, servicios regionales y organismos vinculados.

Costa Rica tuvo como objetivo emprender un esfuerzo de reforma integral para mejorar la organización y el funcionamiento institucional que se relacionaba de manera directa con la forma y calidad de los servicios básicos. Para ello se buscó depurar las instituciones o empresas que suministraban servicios públicos, sólo se mantuvieron aquellas que por el volumen de las inversiones o riesgos que implican, no convenía que fueran asumidas por particulares; se diseñaron y aplicaron sistemas para racionalizar, planificar y dar eficiencia al gasto; se fortalecieron labores de planificación local, regional y nacional. Asimismo, se buscó lograr mayor coordinación política a partir de los ministerios y entes descentralizados, lo mismo que establecer criterios y sistemas comunes de programación y registro en todas las instituciones públicas para facilitar una interpretación homogénea y racionalizar al máximo la gestión. A cargo del programa estaba una oficina gubernamental de planificación nacional y política económica, y comisiones constituidas por funcionarios responsables de cada institución o campo de actividad.⁶⁰

En Ecuador se buscó la transformación de la administración pública mediante el mejor uso de los recursos existentes, el robustecimiento de la estructura y el funcionamiento del sector público en función de los imperativos del desarrollo nacional para fortalecer a la administración pública. Se buscaba lograr eficiencia pero basada en la participación de la burocracia pública, como base, para dar solidez y permanencia al proceso. Se trataba de que la administración pública promoviera el cambio, no sólo la adaptación de las estructuras y procedimientos administrativos. Otro aspecto primordial lo constituyó la reorganización de las relaciones entre la administración pública y los usuarios de los servicios públicos. De este modo, se realizaron acciones en cuanto al robustecimiento de la conducción gubernamental de alto nivel, el fortalecimiento del funcionamiento de instituciones públicas en sectores prioritarios, la capacitación de funcionarios públicos y la inspección de las acciones tomadas por el sector público; tomando como base las denuncias que

⁶⁰ Meoño, Johnny, «Costa Rica, estrategias y metodologías de la reforma administrativa», *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, México, primer coloquio, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, 1979, pp. 93, 96, 100 y 101.

la ciudadanía presentara sobre irregularidades, inmoralidades o incorrecciones cometidas por la administración pública.⁶¹

En el Salvador se entendió a la reforma como un proceso permanente, cuyas acciones debían ser sistemáticas y sostenidas, pues se consideraba que la administración pública debía evolucionar de acuerdo a los planes de desarrollo.⁶²

Guatemala entendió a la reforma como desarrollo administrativo esto es, un proceso que en lugar de agotarse, a medida que se desarrolla, debería autosostenerse a partir de la institucionalización de la capacidad para autoevaluar y autocorregir las deficiencias y problemas que afectan la ejecución de los programas de gobierno. A mediados de la década de 1970 se emprendió una alternativa de desarrollo administrativo que aceptaba la existencia de limitaciones burocráticas, políticas y sociales, que imposibilitaba la realización de cambios en forma global e inmediata. Bajo el nuevo enfoque, se ubicó a la reforma dentro de un proceso permanente que moviliza a la propia administración para que cambie.⁶³

En Honduras se consideraba prioritario adecuar, continuamente, el sector público a las necesidades y exigencias que planteaba el desarrollo económico y social, y desarrollar potencialidades y capacidades institucionales para que los mismos organismos se auto-adecuaran, con arreglo a las orientaciones y directrices de desarrollo administrativo.

Las acciones (con asesoría de organismos internacionales y regionales ONU, BID e ICAP) se materializaron en programas de desarrollo administrativo, estudios de reorganización y funcionamiento. Se utilizaron metodologías de participación, desde la investigación hasta la formulación del diagnóstico y la programación e implementación de las medidas de cambio, así como una sistematización participativa aplicada con criterio institucional o programático a segmentos que técnica y políticamente se consideraban prioritarios. El Departamento de Reforma Administrativa de la Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planificación Económica fue el encargado de la tarea.⁶⁴

⁶¹ Rodríguez Peñaherrera, Carlos, et. al., «Ecuador», *Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa*, México, primer coloquio, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, 1979, pp. 151, 157 y 161.

⁶² Campero, Gildardo, obra citada, p. 11.

⁶³ *Ibid.*, p. 18.

⁶⁴ Pérez Cadalso, Eliseo, et. al., «Honduras, el desarrollo administrativo», *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, México, primer coloquio, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, 1979, pp. 187, 189 y 190.

Con la reforma administrativa México buscó habilitar al aparato gubernamental para la formulación de planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, la reestructuración de las dependencias del ejecutivo, la modificación de sistemas de planeación, programación y contabilidad, la adopción de la programación como instrumento fundamental de gobierno, la sistematización de la administración y el desarrollo del personal público, así como la simplificación de las estructuras y los procedimientos administrativos, a fin del volver más sencilla y transparente la acción del Estado para la población.⁶⁵

Para ello se instrumentaron reformas estructurales, lo que significó la precisión de responsabilidades, la eliminación de la duplicación y el traslape de funciones. Al respecto se estableció una coordinación de esfuerzos entre los distintos sectores que también deberían atender la simplificación de procedimientos, especialmente los que implican trato directo con el público. Se buscó garantizar una atención educada y diligente por parte de los servidores públicos para con aquellos que asisten a las oficinas gubernamentales a ejercer un derecho o a cumplir una obligación. Se trató de propiciar la participación de la ciudadanía, planteando problemas y sugiriendo soluciones por medio de asociaciones, juntas de vecinos o grupos organizados que bosquejaran recomendaciones para la reforma de los trámites con los que están relacionados de manera directa.⁶⁶

En ese contexto se consideraba que de nada servirían las reformas a las estructuras y los procedimientos si las actitudes y aptitudes de los funcionarios y empleados no cambiaban. Se reflexionaba que la reforma no era eficientista, sino que se orientaba por los propósitos de desarrollo económico y social de país; por ello, también se le vinculaba a la programación económica y social. De este modo, se refería a la reforma como un proceso institucional constante y renovado de modernización y mejoramiento, que busca cambiar la cultura administrativa para que sea más humanista y democrática. En este sentido se hacía referencia al marco jurídico como fundamental, ya que es el que otorgaría legalidad y legitimidad a los órganos, funciones y actos del sistema administrativo.⁶⁷

⁶⁵ Carrillo, Alejandro, «México», *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, México, primer coloquio, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, 1979, pp. 204-205.

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 206-207.

⁶⁷ No obstante, ello no significa caer en la disfunción legalista que ha llevado a confundir en ocasiones la solución formal del Derecho con su instrumentación práctica. pp. 208-210.

Se explicaba que la reforma no tenía su justificación en un simple ahorro de recursos «abstracto», sino en la eficiencia, eficacia y congruencia de los programas gubernamentales, traducidos como incremento global de la productividad del sector público y la disminución de oportunidades para la corrupción.

Nicaragua proyectó la reforma en un sentido de reconstrucción nacional, motivo por lo cual se consideró que lo que se requería era un cambio innovativo y de transformación radical de su administración.⁶⁸

Panamá buscó fortalecer y modernizar la administración pública, a fin de que respondiera a las exigencias del desarrollo económico y social del país. Trataba de lograr eficiencia en la labor pública mediante estudios sistemáticos de las necesidades de recursos humanos, adiestramiento y procedimientos. Para ello se realizaron estudios encaminados a agilizar los procedimientos que ocasionaban trabas administrativas por la burocracia existente, así como el mejoramiento y agilización de los servicios de atención al público. Se buscó lograr una centralización normativa al tiempo que una descentralización operativa, y establecer enlaces que contaran con influencia y autoridad para servir de agentes de cambio en sus propias instituciones.⁶⁹

En Paraguay se afirmaba que la reforma no se destinaría simplemente a lograr mayor eficiencia en la administración pública tradicional, sino que se orientaría a dejar a un lado las estructuras arcaicas, incapaces de marchar al unísono con la transformación que estaba experimentando el país.

En Perú la reforma se definió como un proceso de cambios estructurales, dirigidos a lograr la adecuación permanente de la administración pública para el cumplimiento de los planes del gobierno, todo ello en relación con las aspiraciones de la comunidad nacional.⁷⁰ Su objetivo era lograr una administración pública dinámica, eficiente y descentralizada para una mejor acción del gobierno y un efectivo servicio a la sociedad. Se buscaba también simplificar la sectorización de la administración pública, vigorizar las funciones normativas a nivel central y las funciones ejecutivas a nivel regional, y perfeccionar los sistemas administrativos existentes.⁷¹

⁶⁸ Campero, obra citada, p. 37.

⁶⁹ Brouwer de Dubois, Ana Matilde, et. al., «Panamá, experiencia en materia de la reforma administrativa», *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, México, primer coloquio, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, 1979, pp. 218, 221 y 222.

⁷⁰ Campero, obra citada, p. 11.

⁷¹ Benítez Vélez, Javier y Reynafarje, María, «Perú, proceso de reforma de la administración pública», *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, México, primer coloquio, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, 1979, pp. 226 y 227.

La reforma se centró principalmente en seis áreas: reforma del Estado (incluyendo de la Constitución), regionalización de la administración pública nacional y local, reforma de la gestión empresarial del Estado y capacitación de funcionarios públicos. Entre las acciones emprendidas se definieron líneas políticas de acción en tres grandes áreas: el área de administración gubernamental, el área de la gestión empresarial del Estado y el área de investigación y capacitación.⁷²

En el área de gestión empresarial del Estado se planteaba normar y racionalizar la actividad empresarial del Estado, a fin de conseguir la eficiencia necesaria, evitando controles y trabas burocráticas que atentaran contra dicha eficiencia.

Se instauraron las normas jurídicas y administrativas faltantes, se hicieron correcciones en cuanto a descentralización, en cuanto a ausencia de una jerarquía de leyes, y en cuanto al inadecuado nivel de capacitación y complejidad de procedimientos y trámites. Visualizaban a la reforma como un proceso planificado, cuya concepción y desarrollo obedecían a un plan de acción con un procedimiento racional.

En 1968 se creó el INAP y en 1974 asumió un papel importante en la conducción del proceso de reforma, como organismo público descentralizado de la Presidencia de la República;⁷³ éste, a través de la ESAP, desarrolló acciones conducentes a elevar la preparación y grado de motivación del personal para el ejercicio de la función pública. El INAP estaba conformado por un consejo consultivo, integrado por miembros de la alta dirección de los organismos centrales de cada uno de los sistemas administrativos de la administración pública.⁷⁴

Es de resaltar que tenían claro que el enfoque economicista reduce el hecho administrativo al eficientismo, esto es, la optimización de la relación insumo-producto, desconociendo que el proceso administrativo es en esencia la acción creadora y solidaria del trabajo socialmente considerado.⁷⁵

Puerto Rico buscó efectuar una nueva estructuración, redefinición y rediseño que sentaría las bases para garantizar que los servicios prometidos al pueblo se proporcionaran con efectividad, eficiencia y economía en costos presupuestarios. Se trataba de mejorar los instrumentos y mecanismos de

⁷² *Ibid.*

⁷³ Guerrero, Omar, *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Plaza y Valdés, 1998, p. 264.

⁷⁴ Benítez Vélez, Javier y Reynafarje, María, obra citada, p. 229.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 230.

coordinación, flexibilizar la organización gubernamental para que se facilitara poner en práctica enfoques innovadores, y lograr un funcionamiento eficiente y económico en las operaciones gubernamentales. Acercar más los servicios y acciones gubernamentales a los ciudadanos, de modo que se propiciara el establecimiento de mecanismos que permitieran incorporar su participación a los procesos de gobierno.⁷⁶

Se hizo uso de la auditoria operacional como técnica de análisis para evaluar la efectividad o resultados de los programas de gobierno, a fin de determinar si habían logrado sus objetivos. También se puso en práctica el análisis de costos, calidad y efectividad del servicio, y se adoptó la práctica de discutir con el administrador sobre los hallazgos y recomendaciones que tenían que ver con el mejoramiento de la efectividad y eficiencia en la prestación de los servicios, para que el administrador pudiera ir instrumentando los cambios necesarios en su agencia. En Puerto Rico la reorganización estaba basada en la premisa de que la gestión administrativa del Estado tiene que ser un proceso dinámico e integral, para lo cual se deberían descentralizar y regionalizar los principales organismos de servicio al pueblo y reconsiderar la estructura interna que deberían tener, así como delegar autoridad y responsabilidad a los directores regionales.⁷⁷

En República Dominicana se conceptualizó a la reforma como un proceso de carácter social que incide especialmente en la estructura y funcionamiento de la administración pública para adecuarla a los objetivos del desarrollo integral.⁷⁸ El objetivo principal lo constituyó el mejoramiento de la fisonomía de la administración pública, mediante la introducción de mecanismos modernos para convertirla en un instrumento eficaz, capaz de acelerar el desarrollo nacional y para alcanzar la coordinación y racionalización de todas las ramas de la administración pública, a efecto de que contribuyeran al desarrollo nacional.⁷⁹

Se hizo uso de un enfoque microadministrativo para realizar un estudio y un diagnóstico general de las estructuras y sistemas vigentes en la administración pública, a fin de racionalizarla y adaptar, al proceso de desarrollo, sus sistemas

⁷⁶ Montañez, Luis, «Puerto Rico, la reorganización de la rama ejecutiva», *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, México, primer coloquio, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, 1979, pp. 241 y 242.

⁷⁷ *Ibid.*, pp. 249-250.

⁷⁸ Campero, obra citada, p. 11.

⁷⁹ Amaro, Raymundo, «República Dominicana, la reforma administrativa», *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, México, primer coloquio, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, 1979, p. 129.

de planificación, presupuesto, estadísticas, compras, suministros, contabilidad, personal y control de la legalidad de los actos administrativos. Se consideraba que la reforma debería ser realizada exclusivamente por dominicanos, aunque, sin excluir la ayuda técnica de naciones amigas y organismos internacionales,⁸⁰ y con la participación de toda la administración pública en sus diferentes niveles.

También se buscó la implantación de un sistema moderno de servicio civil y carrera administrativa con la participación de universidades, asociaciones y otros sectores interesados. Quien se encargó de la reforma fue el Sistema para lograr una buena administración, formado por el Consejo Nacional de Desarrollo, el Secretariado Técnico de la Presidencia, las Oficinas Institucionales de Programación, la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Por su parte, Venezuela buscó una reforma administrativa para el desarrollo, estructural, microestructural, funcional y del régimen jurídico de la administración pública. Hasta 1979 el proceso marchó con gran dinamismo y logró elevar en alto grado la imagen pública acerca de la necesidad y trascendencia de la reforma, pero, debido a la falta de continuidad en el apoyo político y la ausencia del poder legislativo, perdió fuerza. Para 1979 la Comisión de Administración Pública (16 años de experiencia y existencia) deja de ser el organismo central de apoyo para la reforma y se crea la Comisión para el Estudio de la Reforma Integral de la Administración Pública (CRIAP), integrada por personas ajenas al equipo de gobierno, cuya experiencia fundamentalmente radicaba en el campo de la iniciativa privada. A pesar de ello, se siguió reflexionando que el cambio administrativo debe hacerse bajo un enfoque que analice a la administración pública en sus complejas interrelaciones con el contexto socio-económico y que examine los efectos que esas interrelaciones generan hacia el interior del aparato público. Para lograr los objetivos de la reforma se emprendieron acciones de desconcentración, descentralización, regionalización.⁸¹ Es de resaltar nuevamente que hasta 1976 la reforma se realizó por la Comisión de Administración Pública CAP, y la profesionalización de funcionarios por la Escuela Nacional de Administración Pública ENAP.

⁸⁰ *Ibid.*, pp. 131-132.

⁸¹ Antonorsi, Nelly, «Venezuela, reflexiones sobre la experiencia de la reforma administrativa», *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, México, primer coloquio, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, 1979, pp. 266, 267 y 273.

En Uruguay se pretendía modificar la organización y los métodos en la administración para lograr una administración pública acorde con las necesidades modernas. Para ello se buscó la aceptación y cooperación de todos los funcionarios y administrados, dentro de un proceso gradual de aplicación de un programa general que tenía como objetivos: la racionalización administrativa, la uniformización de normas, la microfilmación y el procesamiento de datos.⁸²

Al efecto establecieron un convenio con la ONU para que les asistieran en la implementación de decisiones adoptadas en política y modernización administrativa del sector público. Debe resaltarse que en Uruguay se consideraba que predominaba el enfoque jurídico sobre lo operativo.⁸³

Resultados de la reforma

Se ha señalado que las reformas tuvieron efectos parciales y logros discretos, con escasa coincidencia respecto de los objetivos que se pretendían alcanzar. No obstante, durante el proceso de implementación de las reformas también se hizo hincapié en que existen diversos condicionantes que se tienen que tomar en cuenta dentro de dicho proceso. Así, en primera instancia se reparó en que a menos que los objetivos planteados se formulen con base en la realidad, y no fuera de ella, éstos podrán llevarse a cabo. Lo anterior se advirtió específicamente con respecto a que altos funcionarios y políticos, mediante el discurso político-partidista, de manera recurrente creaban grandes expectativas sobre lo que podría esperarse de la reforma.

Entre los resultados positivos que se encontraron está la adopción del «presupuesto por programas», algunos avances en las medidas de descentralización y el perfeccionamiento del control central de los mecanismos de coordinación. Lo mismo que avances en la formación de personal técnico capaz de concebir y posibilitar el proceso de reforma; asimismo, resalta la elaboración de diagnósticos globales de la administración, y la preparación de proyectos de reforma (Venezuela).⁸⁴

⁸² Tissoni, Mario, «Uruguay, informe sobre la experiencia uruguaya», *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, México, primer coloquio, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, 1979, pp. 254, 257 y 258.

⁸³ *Ibid.*, p. 259.

⁸⁴ De Sousa Wahrlich, Beatriz, «La reforma administrativa en América Latina: similitudes y diferencias entre cinco experiencias nacionales», *Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1975, pp. 461-462.

También se reconocen avances en la sistematización de la administración pública, mediante su departamentalización en sectores, la introducción de mecanismos de tutela de la administración central sobre la descentralizada, la modificación del modelo estructural de las secretarías y la expedición de estatutos como el de funcionarios, y el establecimiento, aunque lento, de la carrera administrativa. Se logró introducir el concepto de planeación y se insertaron técnicas en todos los niveles. Asimismo, se menciona la creación de órganos necesarios para dirigir a la administración al desarrollo, y avances en la especificación de aspectos jurídicos, administrativos y funcionales en las relaciones entre el sector central y los establecimientos públicos (Colombia).⁸⁵

Sin embargo, también hay apreciaciones menos optimistas que aseveran que los resultados obtenidos la mayor de las veces no coincidieron con los esfuerzos realizados y que, a pesar de los pocos logros, no se realizaron estudios sistemáticos de los mismos para encontrar explicaciones a las causas que determinaron tales resultados, por el contrario, se afirma que lo que privó fueron explicaciones simplistas que no sirvieron para encauzar esfuerzos futuros.⁸⁶

Se habló de que hubo una proliferación de diagnósticos de bajo nivel de profundidad respecto a las explicaciones de las causas de la inoperancia de la administración pública, en lo que toca a trámites engorrosos, duplicación de funciones, debilidad de sistemas como los de presupuesto o planificación, excesos de personal, etcétera, cuando en realidad los problemas involucrados en esos conceptos sólo eran síntomas marginales a la verdadera problemática del sector público.⁸⁷

De esta manera, se encontró que la simple incorporación de elementos que se consideraron modernos llevó a que los esfuerzos de mejoramiento hicieran hincapié en el proceso administrativo, más que en los fines a lograr a través de las actividades sustantivas del sector público. Razón por la cual los programas de reforma administrativa se centraron en el mejoramiento de sistemas de presupuesto, contabilidad, personal y proveeduría, sin asociarlos a las acciones sustantivas o a los productos formales que genera el sector público. Los programas de reforma administrativa, se razona, aparecían como fines en sí

⁸⁵ *Ibid.*, pp. 466-467.

⁸⁶ Aguiluz, Dennis, Flores, Gilberto y Vidal, Héctor, «Ideas para una estrategia de desarrollo administrativo en los países del Istmo Centroamericano», *Experiencias nacionales de reforma administrativa*, México, primer coloquio, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, 1979, p. 277.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 278.

mismos, sin reflejar la intencionalidad real del gobierno para mejorar su capacidad de ejecución de los mismos.⁸⁸ Se concluyó que la reforma a futuro requeriría un conocimiento adecuado de la realidad nacional mediante diagnósticos que permitan medir la brecha entre la situación actual y el modelo de país al que se aspira.

No se pueden dejar de mencionar las críticas que señalan que a la reforma sólo se le atribuyó un papel técnico y económico, donde se visualizaba a la administración como simple proveedora y promotora de bienes y servicios a la sociedad, ignorando el papel que la juega en el proceso político.⁸⁹

No obstante estas apreciaciones, también puede afirmarse que, gracias a la práctica (empírica), se generaron avances que posibilitaron la retroalimentación del mismo proceso de reforma, los cuales podrían marcar una clara guía para encauzar esfuerzos futuros. Por ejemplo, a mediados de la década de 1960 se llegaba a diversas conclusiones respecto a cuestiones vinculadas con la reforma de la administración pública. De los estudios sobre política comparada se concluyó que no puede suponerse una relación fija aplicable a cualquier sistema político en relación con las instituciones gubernamentales y sus funciones. En este sentido, se advirtió que aunque la burocracia esté presente en gran número de sistemas políticos, de hecho realiza diferentes funciones en diversos sistemas o tipos de sistemas.⁹⁰

Por otra parte Allan Brewer Carías ha afirmado que la reforma administrativa constituye un proceso sistemático y permanente que no concluye con ninguna de sus etapas, sino que, por el contrario, cada una de ellas provoca nuevas necesidades de cambio administrativo que deben ser atendidas y resueltas.⁹¹

⁸⁸ «[Ellos] están más preocupados del proceso de administración que del 'contenido' de los programas. Consecuentemente los aspectos relacionados con cambio social, si las demandas están siendo exitosamente satisfechas o inducidas, están más allá de su campo. Una administración 'mejorada' se supone que será una administración 'exitosa'». Warren Hehman «Rising expectations and the revolution in development administration», *Public Administration Review* Vol. XXV, (Diciembre 1965: 317). Citado por Aguiluz, Dennis, Flores, Gilberto y Vidal, Héctor, obra citada, p. 280.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 281.

⁹⁰ Heady, Ferrel, obra citada, p. 16.

⁹¹ Brewer Carías, Allan, «La reforma administrativa en Venezuela», en *Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1975, p. 233.

En nuestra opinión, el principal resultado de la reforma administrativa durante este periodo, además del establecimiento de sistemas de reforma,⁹² fue el gran desarrollo teórico y conceptual sobre el tema y entendimiento de la gran cantidad de elementos, situaciones y condiciones que deben tomarse en cuenta para efectuar la reforma. Éste, el único resultado plenamente manifiesto en la gran cantidad de estudios e investigaciones que se plasmaron en la monumental cantidad de obras que se publicaron, así como la inversión en infraestructura de escuelas e institutos y los grandes teóricos, este resultado, quizás el más valioso, fue olvidado para comenzar nuevamente de cero.

Reflexiones sobre la reforma administrativa

Tal como Ferrel Heady concluyó, mucho tiene que decirse sobre la clase de cambios que se necesitan en un país en desarrollo, pero, muy poco sobre cómo han de producirse esos cambios con intervención desde el exterior, ya que existe impotencia en quienes toman decisiones desde fuera ante quienes las toman en el interior. Esto es, quienes proporcionan ayuda extranjera están limitados en cuanto a lo que pueden lograr cuando no hay sincronía con la dirección política local.⁹³

Recordemos que esta reforma en primera instancia estuvo liderada por la ONU, la Fundación Ford y la Agencia para el Desarrollo Internacional USAID, organizaciones que muy pronto tuvieron que aceptar su impotencia para verificar cambios en la administración desde el escritorio.

Igual, Heady señaló que una de las trampas que deben evitarse es la de reunir a todos los países en desarrollo y concebir un solo plan maestro para aplicarlo a todos ellos indistintamente, pues existen serios e inmensos inconvenientes en la receta de un remedio estandarizado. En síntesis, cuando los países desarrollados busquen incidir en los cambios de los países transicionales, más bien deberían ser reticentes que dogmáticos en sus esfuerzos por guiar el crecimiento político-administrativo de los nuevos estados.⁹⁴

Se comprobó que los intentos de implantar modelos externos en la administración de los países subdesarrollados desplazo a los modelos locales, pero no los reemplazo ya que el universo en que trataron de implantarse posee gran cantidad de diversidades históricas, étnicas, culturales, religiosas y

⁹² Instituciones, infraestructura, organización, investigación.

⁹³ Heady, obra citada, pp. 23-24.

⁹⁴ *Ibid.*, pp. 25-26.

lingüísticas, y su único común denominador es el subdesarrollo administrativo. Esto quedó muy claro.

Por consiguiente, también resultó evidente que la reforma de la administración tiene que asumir características y rasgos diferentes en respuesta a las necesidades a que tiene que responder en cada nación, las cuales pueden ser muy diversas. Más aún si nos referimos a países desarrollados y subdesarrollados. Los países desarrollados tienen tras de sí una larga experiencia en la construcción de sus instituciones, mientras que los subdesarrollados apenas ensayan la construcción de sistemas burocráticos siguiendo mayormente el modelo weberiano. Por consiguiente, las necesidades a que tienen que responder las reformas siempre serán diferentes. Se concluyó que no existe una manera única de organizar la administración y de proveer de personal a la burocracia pública de una sociedad en desarrollo.⁹⁵

De igual manera, se constató que los expertos de aquél momento también erraron cuando, en su intento por explicar las instituciones, procedieron a la reducción de la política a una variable subordinada, tratando de buscar las causas del cambio político en una variedad de indicadores económicos y sociales; pues, el índice combinado de variables económicas no es necesariamente el de la modernización política.⁹⁶

Se encontró que la modernización administrativa depende también de la modernización política para erigirse como tal, pues se necesita «una estructura jurídica con potencial para transformar expresiones válidas de la voluntad estatal en acciones predecibles, que estén en armonía con la constitución política; una amplia participación popular en el proceso político; la capacidad de mantener la integración nacional por medio de la disposición ordenada de fuerzas culturales, religiosas y similares; la aptitud para mezclar la destreza administrativa, la responsabilidad y el raciocinio con la voluntad popular, en una amalgama basada en la equidad y la justicia social».⁹⁷

Durante el periodo que hemos referido también se pudo verificar que las estrategias para la reforma administrativa debían tratar con asuntos tales como los objetivos generales de las reformas, los límites de las reformas administrativas, las preferencias en relación con el tiempo; la aceptación del

⁹⁵ Diamant, Alfred, «La burocracia en regimenes basados en movimientos de desarrollo», *Revista de Política y Administración*, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., núm. 1, México, enero-abril, 1975, p. 28.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ Guerrero, Omar, *Gerencia pública en la globalización*, México, Miguel Ángel Porrúa/UAEM, 2003, p. 18.

riesgo, la selección entre una reforma más incremental o más innovadora, la preferencia por reformas equilibradas ante aquellas de mayor impacto, la perspectiva pertinente del futuro, los conceptos teóricos en los que se apoyaba, los recursos disponibles y la gama de instrumentos viables para la reforma. Algo que se observaba claramente era que un elemento determinante para la reforma administrativa era contar con personal de alta especialización y experiencia.⁹⁸

Algunos de los conceptos que marcaron el proceso de cambio administrativo de ese periodo fueron la eficiencia, la racionalidad y la igualdad. Racionalidad y eficiencia se invocaban frecuentemente en el análisis administrativo mientras que la igualdad de oportunidades se consideró como concepto político y social. En cuanto a eficiencia, el crecimiento de los servicios públicos se observó en dimensiones cualitativa y cuantitativa, se entendía que el Estado contemporáneo con su tesis de servicio público hacía mucho más que reglamentar, pues participa intensamente en aspectos de instrumentación social y económica. No obstante, se encontró que las administraciones públicas no se basan exclusivamente sobre los ingresos o las afecciones de cantidades para los gastos, sino que se sostienen más bien por la opinión pública, por la actividad política.⁹⁹

Se pueden continuar señalando tanto aspectos positivos como negativos, pero algo que no se puede dejar de reconocer es que estas reformas se llevaron a cabo con propuestas más elaboradas y sustanciales, a partir de la evaluación del *statu quo* y con apoyo de investigación sociológica y de las comparaciones internacionales. En lo futuro la reforma se guiará más a partir de pensamiento de corte microeconómico que deja marginada la investigación teórica y empírica.¹⁰⁰

Y, aunque resaltan las afirmaciones sobre los pocos resultados de estas reformas, se ha considerado que pudieron efectuarse porque se llevaron a cabo cuando el ritmo de cambio social era más lento, la sociedad estaba menos organizada y menos compleja, y la tecnología era más simple. Los sistemas administrativos eran fáciles de comprender, sus deficiencias obvias y lo que había de ser cambiado era evidente. En contraposición se afirma que las administraciones públicas actuales son cuantitativa y cualitativamente

⁹⁸ Dror, Yehezkel, obra citada, pp. 139 y 141.

⁹⁹ Mosher, Frederick y Cimmino, Salvatore, *Ciencia de la administración*, Madrid, Ediciones RIALP, 1951, p. 111.

¹⁰⁰ Derlien, Hans-Ulrich, «Modernización administrativa: moderna, modernista o post-modernista», Madrid, *Gestión y Análisis de Políticas*, Núm. 7-8, 1998-1997, p. 22.

diferentes: que la acción pública es mucho más extensa y ambiciosa, y se lleva a cabo en un mundo más complicado, caracterizado por la incertidumbre, la inestabilidad, e incluso la turbulencia.¹⁰¹

Ya más cerca del marco actual con base en la aceptación, no cuestionada seriamente, del fracaso en los intentos por establecer un modelo *oficina*, se propone reemplazarlo por el modelo de *mercado*, con miras a un paradigma de implementación global, que de igual manera y pese a la experiencia, así como la huella tan profunda dejada por la reforma administrativa, olvida fijar su mirada en las particularidades de cada país en que se pretenderá implantar.

En este nuevo escenario se antepone las posiciones neoliberales a fin de dejar detrás el modelo de implementación *oficina*, para sustituirlo por el de *mercado*, para ello han encaminado sus esfuerzos a desmontar o erosionar al Estado de bienestar y a poner límite a las políticas socialdemócratas, abogando por la privatización de servicios y por la desregulación a favor del mercado. Para ello se toma el atajo de denigrar a los políticos o a los funcionarios como si fuesen culpables de la nueva complejidad. Y aunque no sólo es su culpa, lo que sí puede reprocharse a los políticos es que le hayan atribuido bajo grado de prioridad a las cuestiones de administración y que, cuando lo hicieron, sólo haya sido de manera simplista y pagando un excesivo tributo a las más mostrencas ideologías acerca del mal funcionamiento de la maquinaria administrativa.

Como resultado, a partir de los años de 1980 el mundo clamará por la descentralización y la desconcentración, por la desburocratización e incluso por la desregulación, personificadas en reformas que buscan romper con toda una manera de entender el papel del Estado y sus relaciones con la sociedad civil.

Una de las ideas que se desprende de ello fue que de poco habían servido las reformas que mencionamos antes. Por esta razón, la estrategia debería cambiarse para poner en marcha prácticas que estaban probando ser muy efectivas en el sector privado. De este modo, entran al escenario las reformas *neogerenciales*, sustentadas en una fuerte crítica hacia la administración pública a la que se juzga con análisis meramente contables y se califica como poco eficaz y económica.

Estos pensamientos serán los que guiarán la reforma administrativa en lo sucesivo (a partir de 1980), recomendándole que se conduzca a partir de los moldes de funcionamiento del mercado y la empresa privada. Por ello se

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 7.

procederá: primero a privatizar las empresas gubernamentales, y después a introducir el espíritu y las prácticas empresariales dentro del gobierno.

Como consecuencia, a partir de la segunda mitad de la década de 1980 se llevarán a cabo reformas a la administración pública, que en algunos países formaban parte de estrategias más amplias para reducir el papel del Estado a través de un «ahorro» en su sector público, de la descentralización y la privatización. Empero, una vez que se han empezado a conocer y analizar la naturaleza y procedencia de sus planteamientos (meramente económicos), este nuevo estilo gerencial está generando polémicas, no sólo por su faceta privatizadora, sino también por sus potenciales consecuencias imprevistas de la relación entre burocracia, política y sociedad.

Así, una vez que entran en el escenario nuevos actores para la reforma administrativa, a finales de la década de 1970, se sucede una variación radical en el enfoque de las administraciones de los países subdesarrollados. De cara a la economía, se dejaron atrás las intenciones, propósitos y aspiraciones de establecer un modelo de implementación de *Oficina*, para ir en la búsqueda de un incierto e impredecible modelo de implementación de tipo *Mercado*.

Recapitulación

Como se puede observar, en esta breve síntesis de las reformas, el objetivo en todos los países, palabras menos, palabras más, era constituir una administración pública eficiente y dinámica, adecuada permanentemente a las necesidades del Estado. Se visualizaba a la reforma como un proceso planificado, cuya concepción y desarrollo obedecían a un plan de acción con un procedimiento racional.

Para todos estos países el principal objetivo era convertir la administración en un instrumento idóneo para concretar las políticas y planes del gobierno, que el sector público pasara de ser un obstáculo a la acción del gobierno y se convirtiera en un medio a través del cual se agilizará el crecimiento de los países y se ampliara el bienestar económico y social de la población.

Las reformas se realizaban para lograr objetivos como la «eficiencia administrativa» entendida en el sentido de ahorrar recursos a través de la simplificación de formas, cambios procesales, reducción de la duplicación y acercamientos semejantes en organización y métodos. Se buscaba reducir debilidades como la corrupción y el favoritismo, la introducción del concepto de mérito en el servicio civil, y de sistemas de planificación, programación y presupuestación, proclives a la automatización e integración de datos y bancos

de información. También se ponía énfasis en aumentar el empleo del conocimiento científico.

Pero las reformas no se limitaban a ello pues, en lo que respecta a los objetivos vinculados con el papel social del sistema administrativo y su interrelación con otros componentes del sistema de estructuración de políticas y de la sociedad, encontramos también el ajuste del sistema administrativo a objetos sociales avanzados (una modernización acelerada); el cambio de la división de trabajo entre el sistema administrativo y el sistema político, en el sentido de reducir el poder de los funcionarios públicos, sujetándolos a proceso político, o bien, incrementando la autonomía profesional del sistema administrativo y robusteciendo su influencia en la elaboración de políticas. Otro objetivo importante era el cambio de relaciones entre el sistema administrativo y la población o segmentos específicos de la misma, que puede visualizarse en los procesos que enmarcan el paso de la centralización a la descentralización, o bien, en la democratización en el sentido de participación de todos los segmentos de la población.

Se pusieron en marcha acciones como la simplificación de procedimientos administrativos, la eliminación de funciones duplicadas o superpuestas, la incorporación de sistemas operativos modernos, la reorganización de las estructuras vigentes, el establecimiento de la carrera administrativa o al menos sentar sus bases, el logro de racionalidad administrativa, la reducción del déficit fiscal, y la determinación de las funciones que debían quedar en jurisdicción del Estado sobre la base del principio de subsidiaridad (en Argentina y Chile).

A fin de establecer un marco apto para dichas acciones se elaboraron reglamentos y manuales, se dictaron leyes orgánicas y se promulgaron las necesarias para asegurar la compatibilidad entre la legislación y la estructura de la administración.

La reforma se realizó por organismos gubernamentales creados específicamente para tal propósito, proliferaron particularmente los Institutos Nacionales de Administración Pública y/o las Escuelas, que en muchos casos coadyuvaron para el proceso capacitando funcionarios o realizando investigaciones.

Se buscaba que la administración pública promoviera el cambio, no sólo la adaptación de las estructuras y procedimientos administrativos. También se hizo énfasis en la reorganización de las relaciones entre la administración pública y los usuarios de los servicios públicos. Se propuso la inspección de las acciones tomadas por el sector público sobre la base de denuncias de la

ciudadanía acerca de irregularidades, inmoralidades o incorrecciones cometidas por la administración pública. También se propuso fomentar la participación de la ciudadanía, planteando problemas y sugiriendo soluciones por medio de asociaciones, juntas de vecinos o grupos organizados que plantearan recomendaciones para la reforma de los trámites con los que están relacionados de manera directa.

Es interesante encontrar que en Perú existía un área de gestión empresarial del Estado, encaminada a normar y racionalizar la actividad empresarial del Estado, para conseguir la eficiencia, evitando controles y trabas burocráticas. Pero, al mismo tiempo, se tenía claro que el enfoque economicista reduce el hecho administrativo al eficientismo de optimización de la relación insumo-producto, desconociendo que el proceso administrativo es en esencia la acción creadora y solidaria del trabajo socialmente considerado.

También llama la atención encontrar que la bandera de Puerto Rico para garantizar que los servicios prometidos al pueblo fueron la *efectividad*, la *eficiencia* y la *economía* objetivos que hoy, con la reforma gerencial, están tan de moda.

En esta muy breve síntesis de las reformas se procuró tomar elementos que nos permitirán, cuando llegemos a la reforma neogerencial, mostrar que pocas cosas pueden considerarse nuevas en lo que toca a la reforma de la administración pública.

PARTE III

MERCADO, PRIVATIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CAPÍTULO 5

EN TORNO AL MODELO DE IMPLEMENTACIÓN *MERCADO*

Con la reforma administrativa se intentó afirmar las características de tipo burocrático-weberiano en la administración pública en desarrollo, para superar la estructura que combina rasgos de administración tradicional con otros, superpuestos, de tipo oficina, destilando los primeros y consolidando los segundos. A fin de llevar adelante esta tarea se crearon programas de becas, se nombraron expertos para asesorar a los gobiernos y se establecieron escuelas e institutos de administración pública, lo que permitió que los países en desarrollo pudieran constituir sus propios cuadros de administradores y estuvieran en capacidad de diseñar sus particulares programas de reforma. Este proceso, verificado por personalidades vinculadas al estudio de la ciencia de la administración pública, la política y el derecho, conllevó un arduo y profundo trabajo así como la recopilación de experiencias que permitió, poco a poco, tener más clara la forma en que deberían imprimirse los cambios a la administración. No obstante, nuevas mutaciones en las relaciones y estructuras de poder económicas mundiales, permeadas de un fuerte cambio ideológico, determinarán que las reformas al Estado y la administración tomen un rumbo diferente, dejando de lado, olvidados, todos los trabajos y la experiencia que representó este movimiento.

Cambio de dirección: el nuevo contexto mundial

El crecimiento del sector público en Hispanoamérica fue notable hasta 1980, debido a que la estrategia desarrollista empleada favorecía la inversión pública, encaminada a fomentar las manufacturas que los países estimaban básicas para la consolidación de una sólida industria nacional. Se consideraba que el Estado debía tener un papel más activo en los procesos de desarrollo de los países hispanoamericanos y, en especial, en la dinamización de las economías nacionales. Por lo mismo, debería asumir una fuerte labor en la inversión encaminada a la creación de empresas productivas y de servicios, pues dicha tarea requería sumas de inversión superiores a las que la clase empresarial local

poseía y que, al mismo tiempo, no querían dejarse en manos de los inversionistas extranjeros porque se consideraba peligroso para la soberanía nacional. Como resultado se hizo uso de la política de «sustitución de importaciones», que tenía como objetivo la industrialización a partir de la intervención del gobierno.

Adicionalmente, sucedía que los sectores más importantes de la economía estaban en manos de empresas extranjeras que, por la misma situación, podían asumir un peso desmedido en la vida política del país anfitrión. Por ello, el establecimiento de *empresas estratégicas* nacionales tuvo una doble importancia: básica tanto para el desarrollo industrial como para la preservación de la soberanía del Estado nacional.¹

Como se puede observar, la presencia estatal en muchas empresas hispanoamericanas tenía una motivación perfectamente deliberada de apoyo al sector privado para impulsar el desarrollo. Del mismo modo que su actuación en la economía buscaba minimizar la, muchas veces «nociva», actividad del capital transnacional, cuyos intereses muchas veces minaban las posibilidades de un desenvolvimiento más autónomo y hasta la capacidad de negociación de los productos locales en el mercado mundial.²

Para favorecer este proceso también se instrumentó la protección arancelaria de industrias nacionales, subsidios y créditos estatales de fomento para apoyar al sector privado, particularmente a la industria. El Estado asumió el papel de empresariado local para ayudar al sector privado. Se generaron inversiones estatales en empresas que, como ya mencionamos, eran reconocidas como estratégicas por el tipo y características de su producción (petróleos, minería, servicios), bajo la influencia de las ideas del Estado benefactor.³

En pocas palabras, el Estado trató de hacerse cargo de las exigencias de crecimiento de aquellos sectores industriales que la iniciativa privada no estaba en condiciones de atender.

La intervención estatal, en este sentido (aunque hoy sea observada con tanta fobia), ha constituido un mecanismo de acumulación originaria mundial e históricamente generalizado (probablemente) para establecer y fortalecer al

¹ Del Búfalo, Enzo, «Las reformas económicas en América Latina», *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 2002, vol. 8 n° 2, p. 143.

² Acosta, Alberto y Ojeda, Lautaro, *Privatización*, Quito, Centro de Educación Popular, 1993, p. 37.

³ Leyton Muñoz, Carlos, «La privatización en América Latina», Sitio del Desarrollo Local en América Latina, conferencias electrónicas, p. 1, <http://www.desarrollolocal.org/conferencia/quinta/Leytonprivatizacion.htm>.

sector privado con miras al desarrollo integral del Estado y tampoco, en el caso hispanoamericano, buscó eliminar la propiedad privada sino por el contrario: fortalecerla. Del mismo modo que tampoco trataba de impedir el funcionamiento del mercado, como sostiene la ideología neoliberal, sino simplemente regularlo.

Es así que todavía las décadas de 1960 y 1970 estuvieron signadas por importantes procesos de reformas sociales, y por la consolidación de propuestas de desarrollo en las que el Estado se colocaba en un sitio protagónico en la asignación de los recursos, a partir del desarrollo planificado, de la regulación del mercado y de una orientación a la atención de servicios sociales. El Estado trataba de garantizar cierta integración nacional, nivelación social y secularización cultural y política. Se inspiraba en concepciones nacionalistas y desarrollistas, tenía una voluntad redistributiva y defendía el patrimonio nacional contra la excesiva penetración extranjera, al tiempo que ampliaba y protegía el mercado interno.

Además, el Estado debía asumir la tarea de promoción de la inversión interna y externa para modernizarse y, al mismo tiempo, superar los desequilibrios territoriales en el desarrollo y la atención de los servicios sociales básicos que sólo habían beneficiado a las capitales, como resultado del proceso de centralización económica, política y social. Sin embargo, esto no se logró y el Estado poco a poco se fue convirtiendo en el principal empleador, creciendo en tamaño y en lentitud para resolver los problemas nacionales.⁴

Desafortunadamente, aunque se hizo lo posible para instalar las empresas, poco después muchas de ellas llegaron a manos del Estado, como resultado de operaciones de auxilio al sector privado en dificultad. No era raro que el Estado adquiriera empresas quebradas a causa de la mala gerencia privada o que, para proteger los empleos o garantizar ciertos suministros, incluso las rescatara a costa de grandes pérdidas para el erario público.

Esta es otra de las explicaciones del crecimiento del sector público: las dificultades que se enfrentaron en los esfuerzos para crear una auténtica clase empresarial en la región. Esta clase no lograba cuajar, en muchos casos, como consecuencia de las circunstancias que se crearon durante la sustitución de importaciones, que favorecieron condiciones para que las empresas las establecieran ciertos grupos o individuos con fuertes conexiones clientelares con la clase política, pero sin ninguna capacidad empresarial, razón por la que, a causa de una mala gerencia, terminaban quebrando, por no mencionar

⁴ *Ibid.*

cuando lo hacían con una intención expresa. Un ejemplo de esto lo constituyen los subsidios directos e indirectos a la inversión privada, dispuestos de forma tal que el verdadero negocio para el empresario consistía en importar bienes de capital y armar plantas industriales para luego abandonarlas, una vez obtenidos los subsidios.⁵

Además, se ha argumentado que el problema con la sustitución de importaciones no radicó propiamente en el agotamiento del proceso sino en los mecanismos empleados para promoverla, pues una vez que había cumplido su ciclo se transformó en un instrumento caro e ineficiente.⁶

De este modo, el Estado estableció un sector público donde destacaba la red de empresas estatizadas; ordenaba y coordinaba la economía, la sociedad y sus principales sectores en el cuadro de estrategias de conjunto para el crecimiento y la modernización, tendiendo de manera creciente a la hipertrofia, a la acumulación y a la centralización de poderes.⁷

El crecimiento espectacular de empresas se observó en la región en un periodo breve, y se dio en relación directa con los cambios que se estaban generando en la estructura de poder. Las esferas en que sucedió y las causas a que obedeció son variadas, pero las más específicas son las siguientes:⁸

1. Concentración de propiedad estatal en servicios públicos. Esto se debió a que la mayoría de instalaciones industriales y de servicios fueron construidas por capitales extranjeros que, al término de su contrato, por relaciones tensas con los gobiernos, interrumpieron sus inversiones y hasta el mantenimiento de los servicios que se requerían. Ello derivó en la compra de gran cantidad de esas instalaciones que en muchos casos presentaban un alto grado de obsolescencia y subcapitalización, particularmente en ferrocarriles. Todo esto tuvo que ser enfrentado por el gobierno.
2. Sector financiero. Intentos gubernamentales para desarrollar un sector industrial nacional desde la depresión económica de 1930 y la segunda guerra mundial. Las instituciones crediticias oficiales otorgaban créditos subsidiados a largo plazo e intentaron desarrollar un mercado de capitales más efectivo, participando en las empresas promovidas.

⁵ Del Búfalo, obra citada, p. 144.

⁶ Foxley, Alejandro, *Experimentos neoliberales en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 27.

⁷ Kaplan, Marcos, *El Estado Latinoamericano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, p. 168.

⁸ Boneo, Horacio, «Privatización: ideología y praxis», Boneo, Horacio (ed.), *Privatización del dicho al hecho*, Argentina, Ed. El Cronista Comercial, 1985, pp. 25-30.

3. Explotación de recursos naturales. Se decidió que los recursos no renovables sólo serían usufructuados por el Estado. Inicialmente la mayoría estuvieron explotados por empresas extranjeras, pero poco a poco fueron nacionalizándose.
4. Vacíos no cubiertos por la inversión privada. El Estado tuvo que asumir la elaboración de todos los productos que el sector privado no quería o no podía asumir por las fuertes sumas que tenían que invertirse.
5. Rescate de empresas. Respondió a la debilidad estructural de la industria privada nacional que había sido fomentada por el gobierno, además de la ausencia de un mercado de capitales y de la debilidad del sistema para financiamiento a largo plazo. El Estado tuvo que intervenir para rescatar empresas enfermas o también en la absorción de activos provenientes de liquidaciones bancarias.

Estas son las causas por las que el Estado se convierte, incluso, en propietario de pequeñas industrias, situación que lo convirtió en presa fácil de crítica.⁹

Es así que, al concentrarse y centralizarse como aparato y foco de poder, el Estado se redefinió en su naturaleza y funcionamiento. Este proceso requirió la emergencia de nuevos elencos políticos-administrativos, nuevas técnicas de gobierno y de gestión para el sector público; de perfeccionamiento y eficacia crecientes; de la ampliación de instituciones e instrumentos de intervención; del aumento del número, del ámbito y de la envergadura de las agencias e instrumentos del Estado, y de su capacidad de control, de regulación y de promoción. De aquí que la hipertrofia de la maquinaria estatal se caracterizara por la hibrididad de sus componentes, métodos y formas de acción sociopolítica (institucionalizadas o no).¹⁰

La estrategia desarrollista, puesta en marcha, también contemplaba cierta orientación estatal de la asignación general de los recursos, pero nunca llegó a tener la efectividad que tuvo en las economías centralmente planificadas. En su lugar creó un amplio marco legislativo de regulaciones y restricciones a la actividad privada que con el tiempo se convirtió en una pesada carga de permisos, trámites e impedimentos a la entrada y salida de ciertos sectores, regulaciones de precios y otras complicaciones que obstaculizaron la inversión en lugar de favorecer la productividad. Tampoco se generó una supervisión adecuada, de lo que resultó la corrupción creciente apoyada en este marco regulatorio que sirvió, sobre todo, para generar privilegios a favor de pequeños grupos.¹¹

⁹ *Ibid.*, p. 31.

¹⁰ Kaplan, obra citada, p. 192.

¹¹ *Ibid.*

Como corolario de muchos de estos hechos, la empresa estatal perdió el lugar privilegiado que el modelo de la posguerra y el desarrollismo le otorgaron. En consecuencia, no es extraño que uno de los ejes de la reestructuración neoliberal lo constituyera la privatización de las empresas del Estado.¹²

Adicionalmente, el proceso de transnacionalización creciente socavó la base nacional de la acumulación de capital, incidiendo en la pérdida de razón de ser del concepto de *industria estratégica* y, al mismo tiempo, la globalización inició la segmentación creciente del territorio social trastocando la vieja economía nacional. Por ejemplo, hoy la *soberanía* de una *economía nacional* no se define en términos del control *nacional* de la industria, sino de su capacidad de negociación con la *comunidad internacional* que se respalda en el peso específico que tiene en la economía mundial. A su vez, el peso específico está dado por su tamaño, pero, sobre todo, por el tipo de flujos que la integran a la economía mundial.

En este sentido es interesante recordar algunos de los hechos importantes que se generaron a nivel mundial en el periodo de 1960 a 1970. Durante la década de 1960 la economía mundial tuvo un periodo de crecimiento sostenido, pues el intercambio comercial estaba en expansión y los flujos financieros internacionales se mantenían en relativo orden. Los países industrializados crecían casi al 5% anual y la expansión del comercio mundial era tan impresionante que permitió que algunos países en desarrollo desplegaran estrategias de desarrollo basadas en las exportaciones o «hacia fuera».

No obstante, para la década de 1970 el panorama dejó de ser favorable. La economía de los Estados Unidos de Norte América evidenció sus problemas en balanza de pagos, lo que desencadenó la crisis del dólar; se sucedió el alza de los precios del petróleo y de los alimentos, y todo ello perturbó las finanzas internacionales. La inflación mundial se elevó, disminuyeron las tasas de crecimiento en los países industrializados, aumentó el desempleo y la inestabilidad de la balanza de pagos de la mayoría de los países, lo que también obedeció al surgimiento de medidas proteccionistas en los países

¹² *Ibid.* Aquí cabe también hacer la aclaración de lo que entendemos por neoliberalismo, ya que al igual que Williamson, comulgamos con su significado en el sentido original que refiere las teorías expuestas en la Sociedad Mont Pèlerin. Estas ideas consideran que el sistema del mercado libre, basado en la ganancia y la competencia provee las mejores condiciones para el progreso económico y social. Del mismo modo que: el progreso sólo puede hacerse confiando en la economía del mercado. Liberaal Archief, *The general meeting files of the Mont Pèlerin Society (1947-1998)*, Mont Pèlerin, Ghent, 2004, p. 4.

industrializados. La economía internacional giró de modo tal que las economías industrializadas se vieron frente a la recesión y el desempleo.¹³

Esto se proyectó hacia los países en desarrollo como un debilitamiento de la demanda externa y el empeoramiento en términos del intercambio, el alza de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales y la contracción de los flujos de recursos financieros externos.¹⁴

Algunos economistas han explicado que, en estas nuevas circunstancias, lo indicado para los países hispanoamericanos era la adopción de políticas prudentes en lo que se refiere a las estrategias de apertura al exterior, por los riesgos que se corrían si se exponían al efecto total de múltiples desajustes de ese tipo. Pero, sólo Brasil y Colombia lo hicieron, otros países del Cono Sur, agobiados por la inflación, intentaron eliminarla aplicando el enfoque ortodoxo, y abriendo su economía a los flujos de comercio y de capitales externos, pues aún estaban entusiasmados por los efectos milagrosos de la década de 1960.¹⁵

Este contexto resultó apropiado para que diversos sucesos resultado de los problemas económicos mundiales como la caída de la tasa de ganancia, la saturación de mercados, la disminución de las inversiones y de la productividad, se ofrecieran como evidencias de que el sistema capitalista de corte keynesiano perdía funcionalidad, y conllevaron su cuestionamiento a grado tal de buscar una alternativa para articular la relación entre el Estado y el sector privado. Se ha afirmado, por ejemplo, que en términos de la teoría económica dominante terminó la Keynesiana y arribó la neoliberal de Frederick Hayek y Milton Friedman.¹⁶ Cabe agregar que Friedman junto con Anna Schwartz afirmaron que en realidad la crisis no fue resultado de la escasez financiera, sino que obedeció a la incapacidad de las autoridades para hacer frente al peligro financiero y a la desconfianza manifiesta del sector privado acerca de la correcta aplicación de políticas por parte del gobierno. Los mercados, según esta perspectiva, son racionales y por ende en ellos no existen prácticas especulativas, es así que los errores son de política monetaria; *ergo*, son las autoridades monetarias las que se equivocan.¹⁷

¹³ Foxley, obra citada, pp. 39-43.

¹⁴ Vusković Pedro, «Economía y crisis», González Casanova, Pablo, (Coord.), *América Latina, hoy*, México, Siglo XXI editores, 1990, p. 31.

¹⁵ Foxley, obra citada, p. 41.

¹⁶ Acosta y Ojeda, obra citada, p. 12.

¹⁷ Correa, Eugenia, *Crisis y desregulación financiera*, México, UNAM-IIE/Siglo XXI, 1998, pp. 92 y 93.

En un escenario de esta naturaleza rápidamente se incrementaron las críticas sobre los efectos nocivos de la intervención gubernamental, que estaban encontrando gran aceptación cuando el clima de la opinión pública estaba cambiando hacia la derecha en las sociedades industrializadas (sobre todo en los Estados Unidos de América y Europa).

Por consiguiente, se planteó un cambio en el orden y en la forma de hacer las cosas, se propuso proceder de una forma muy diversa a como se había actuado, se resolvió dejar de lado la rectoría estatal y asumir la del mercado como regulador de las condiciones de la reproducción del capital, pues se consideró, por ejemplo, que el lento progreso de los países en desarrollo tenía su explicación en la excesiva intervención económica del Estado y más aún, que el desarrollo no se había logrado porque todos los recursos estaban concentrados en el mantenimiento del Estado que se había sobreextendido.

Se pugnó entonces por la realización de cambios en la actividad del Estado que incluyeran una reducción sustantiva del gasto público, otorgando importancia a los incentivos y a la corrección de los precios. El centro de referencia, que en lo sucesivo serviría de ejemplo para los cambios donde, como se observará, predominará el aspecto económico, serán los Estados Unidos de América y Gran Bretaña.¹⁸ En éstos países, en la década de 1980, los intentos para establecer el predominio casi total del mercado implicaron fuertes ataques al Estado y el inicio del proceso de privatización. Esta «práctica» sería adoptada por el Fondo Monetario internacional y el Banco Mundial, los cuales se encargarían de hacerla extensiva al mundo subdesarrollado que había puesto en evidencia la necesidad de «un ajuste estructural y la estabilización de la economía», a fin de instaurar un funcionamiento de libre mercado.¹⁹

En nombre de la eficiencia y la competitividad, las obligaciones específicas de las organizaciones mercantiles se desdoblan para convertirse en la matriz general de las obligaciones políticas y sociales, y el ideal democrático, una vez domesticado por las organizaciones del orden mercantil, se convierte en un componente más de la competitividad y eficiencia macroeconómicas.²⁰

En cuanto al Fondo Monetario Internacional se ha señalado que éste simboliza la interpretación de la crisis que proporciona el pensamiento

¹⁸ Alrededor de 1979 se dio inicio a la reforma británica, y para proceder a ello primero se cuestionó fuertemente al Estado pugnando por su retracción.

¹⁹ Acosta y Ojeda, obra citada, pp. 12-13.

²⁰ Medellín Torres Pedro, «La modernización del Estado en América Latina: entre la reestructuración y el reformismo», *Revista Reforma y Democracia*, No. 2, Jul. 1994, CLAD Caracas, pp. 9 y 10.

neoliberal, la cual observa su origen en los denominados «excesos» en que se había incurrido por la conducción de las políticas económicas internas, que sobre todo eran identificadas con la expansión de las conquistas sociales de trabajadores, un aumento desmedido del gasto público y los subsidios, así como del endeudamiento externo que no se correspondía con un fortalecimiento en la capacidad de pago.²¹

Particularmente, hay que señalarlo, en los países en desarrollo uno de los puntos importantísimos para la detonación de la crisis lo constituyó el hecho de que, en las décadas de 1960 y 1970, los mercados financieros internacionales habían experimentado un gran proceso de privatización y desregulación, sobre todo por vía de los euromercados, que fue acogida con beneplácito por los analistas ortodoxos que estaban convencidos de que la ausencia de restricciones gubernamentales había creado un modelo de eficiencia en la banca internacional, ya que facilitaban la asignación por el mercado, reduciendo la asignación gubernamental. Así, desde 1960 aumentó rápidamente la cantidad de financiamiento de fuentes privadas hacia los países en desarrollo, del mismo modo que la porción de préstamos internacionales por vía de bancos internacionales.²² Dicha tendencia fue observada positivamente por el Fondo Monetario Internacional, como mecanismo conveniente para «reciclar» fondos desde países con superávit a aquellos con un déficit resultado del aumento del precio del petróleo y del frenado de las economías industriales.²³

²¹ Vusković, obra citada, p. 26.

²² La cantidad de recursos disponibles en la banca comercial también se explica porque, a mediados de la década de 1960, se suscitaron diversos cambios en la organización de las empresas y las grandes corporaciones, motivadas por nuevas fuerzas como las alianzas, los desposeimientos, las fusiones, las asociaciones y las adquisiciones. Debido a que estas fuerzas permiten todo tipo de transacciones y operaciones conjuntas o inversiones minoritarias, se redujeran las necesidades de financiamiento, quedando atrás la larga época en que el préstamo a corto plazo sobre las existencias de la empresa constituyó el negocio más seguro y lucrativo de los bancos. Se cree que la baja de la demanda de ese dinero explica por qué los bancos comerciales destinaron sus fondos a dudosas operaciones de bienes raíces y préstamos a dictadores de los países en desarrollo. Peter Drucker, citado por Guerrero, Omar, *La nueva gerencia pública*, México, Fontamara, 2004. pp. 39 y 45.

²³ A principios de la década de 1970 la liquidez de los euromercados creció rápidamente por motivo de los grandes depósitos de los países exportadores de petróleo y otras fuentes, esto conllevó también que los depósitos en los bancos internacionales aumentaran, pero, al mismo tiempo, la demanda de créditos por parte de los clientes usuales de estos bancos, los países industriales, estaba disminuyendo a causa de la recesión, razón por la cual se canalizaron hacia países en desarrollo donde la demanda de financiamiento estaba creciendo. Griffith-Jones, Stephany, «Los mercados financieros internacionales: un ejemplo de las fallas del mercado»,

Tal como lo hace constar Eugenia Correa, desde mediados de la década de 1960 y hasta 1981, durante la etapa de rápido crecimiento de la deuda, una parte muy notable de eurocréditos se colocó en estos países.²⁴ «Los eurocréditos se convirtieron en un excelente instrumento para canalizar fondos a los países subdesarrollados, precisamente porque permitieron distribuir el riesgo entre un gran número de bancos y fue una técnica de préstamo que disminuyó notablemente los costos bancarios».²⁵

Sin embargo, estos préstamos eran otorgados con una tasa de interés variable (vencimiento relativamente corto), que resultó a largo plazo poco adecuada para el financiamiento del desarrollo a largo plazo, pues se buscó transferir el riesgo de la fluctuación de la tasa de interés al prestatario. Esto era inconveniente para el desarrollo, ya que la variación en los pagos de intereses añadía incertidumbre a los esfuerzos de los países en desarrollo para pronosticar y planear sus flujos de balanza de pagos.²⁶

La elevación de las tasas de interés y la reducción contracíclica de nuevos préstamos privados, esto es, la gran magnitud de préstamos que fueron incrementando las tasas por servicio de deuda y la subsecuente declinación de los préstamos, resultaron muy nocivas, ya que los países prestatarios habían adoptado estrategias de desarrollo y políticas macroeconómicas que presuponían una transferencia permanente de recursos. El resultado fue que en 1980 se dio un estallido generalizado de la deuda, lo que implicó un gran efecto negativo sobre el desarrollo de países muy endeudados, al igual que una amenaza para la solvencia de los bancos internacionales.²⁷

La «crisis de deuda» y el cambio en los flujos internacionales de capitales, hicieron que los eurocréditos cayeran perceptiblemente, al tiempo que el

Colclough, Christopher y Manor James, *¿Estados o mercados?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 149 y 154.

²⁴ Los eurocréditos son créditos consorcio a mediano plazo y con tasa de interés ajustable y que, a pesar de su crecimiento espectacular durante 1976-1981, se estima que llegaron a representar al final de dicho periodo alrededor de un 20% del crédito internacional bruto. Correa, Eugenia, obra citada, p. 106.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Griffith-Jones, Stephany, obra citada, p. 159.

²⁷ *Ibid.*, pp. 159-160. Los mercados financieros privados son ineficientes como intermediarios de los ahorros, esto ya había sido planteado, por ejemplo, por Thostein Veblen en 1904, señalando que se caracterizan por periodos sucesivos de préstamos excesivos y deficientes, lo que con frecuencia provoca crisis financieras. Esto se ilustra bien con los préstamos excesivos de la década de los años setenta y las crisis de la deuda en los años ochenta de los países en desarrollo. *Ibid.*, p. 148.

crecimiento del mercado financiero internacional, desde 1983, empezó a correr a cargo de otros instrumentos, especialmente de la emisión, colocación y negociación en los mercados secundarios de obligaciones de muy diverso tipo.²⁸

En 1982 la suspensión de pagos de México marcó el punto de quiebre de la estrategia de expansión que venía efectuando el mercado internacional de crédito, ya que precipitó la crisis generalizada de deuda que obligó a la banca a revisar su política de colocación de recursos en el extranjero, particularmente en los países subdesarrollados. Aunque las razones de fondo eran otras, los acreedores afirmaron que la insolvencia había sido propiciada por los países prestatarios y se prescribió que ellos mismos tendrían que «arreglar su casa», aplicando las políticas de ajuste recomendadas por el FMI para cumplir con sus compromisos.²⁹

Con la crisis de la deuda, al principio de la década de 1980, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional adquirieron la función de avales para los pagos de las deudas de los países en desarrollo.³⁰ La estrategia implementada por dichos organismos se fundó en un «cambio estructural».

Pero, hay cambios evidentes en lo que se entenderá en lo sucesivo como reformas estructurales. Anteriormente, cuando se hacía alusión a este término, enarbolado por grupos progresistas, se refería la verificación de transformaciones profundas en las relaciones sociales, económicas y tecnológicas para el desarrollo nacional y soberano del Estado, así como cambios para configurar una política de justicia e integración social. Ahora, las reformas estructurales, al ser retomadas por los neoliberales, adquieren una connotación desnacionalizadora y antipopular, ya que es así (reforma estructural) como los organismos financieros denominan a la privatización de empresas y a la apertura comercial y financiera: son reformas de libre mercado. No obstante, para legitimar estas reformas se ha hecho uso de un discurso muy sofisticado donde se abanderan ideas como el nacionalismo o la democracia, pero la realidad es que con la nueva reestructuración se desarticulan y

²⁸ Correa, Eugenia, obra citada, p. 106.

²⁹ *Ibid.*, p. 107.

³⁰ Desde 1982 las actividades del Fondo Monetario Internacional se modificaron tanto en términos cuantitativos como cualitativos, la ruptura de los mercados financieros internacionales incidió en el cambio del papel del Fondo en Latinoamérica, en adelante fungirá como encargado de los procesos de renegociación de la deuda externa de los países de la región con los bancos comerciales acreedores. Lisboa Bacha, Edgar y Rodríguez Mendoza, Miguel, «El FMI y el Banco Mundial: un memorando latinoamericano», SELA, *El FMI, el Banco Mundial y la crisis latinoamericana*, México, Siglo XXI editores, 1986, p. 24.

deshacen las estructuras de la economía nacional, mientras que la democracia se reduce.³¹

Los contenidos esenciales de las «políticas de ajuste», han sido definidos por el Fondo Monetario Internacional e incorporados a las políticas nacionales de casi todos los países latinoamericanos.³²

En el caso del Banco Mundial (sus informes) cabe señalar que, cuando estalla la crisis, se clamaba por la liberalización de la competencia, pero no por la privatización total. Esto iría cambiando hacia el apoyo absoluto de la privatización bajo el condicionamiento del ajuste estructural para otorgar los préstamos que los países, en situación desesperada, necesitaban.³³

Ya para 1989 el cambio estructural se concretaría en lineamientos de austeridad diseñados por organismos financieros supranacionales y el Congreso de Washington. Esto es lo que se conoce como el Consenso de Washington.

En el consenso de Washington se delinearon las directrices que de acuerdo con el Congreso estadounidense, la Casa Blanca, los tecnócratas de las instituciones financieras internacionales, las agencias del gobierno norteamericano y los *think tanks* (centros de estudios estratégicos), deberían seguir los países fuertemente endeudados en la formulación de sus políticas económicas. Esto implicaba la disminución del Estado, una fuerte disciplina fiscal y la liberalización de la economía, y se debería aplicar mediante tres conjuntos de fórmulas. La primera ordenaba que los gobiernos apoyaran al sector privado, la segunda la liberalización de la política comercial y la tercera reducir el papel del Estado, donde también resalta la disciplina fiscal.

Las reformas financieras se desarrollaron en el marco de reformas a manera de cambios estructurales agrupados en el Consenso de Washington, como la respuesta al reordenamiento de nuevos espacios económicos en la expansión y reestructuración del conglomerado transnacional. Inicialmente, en la década de 1970, las reformas tuvieron como objetivo la expansión del capital financiero transnacional a través de los flujos de capital a préstamo.³⁴ No obstante, esos

³¹ González Casanova Pablo, «La crisis del Estado nacional», *América Latina, hoy*, México, Siglo XXI editores, 1990, p. 65.

³² Vusković, obra citada, p. 31.

³³ Acosta, y Ojeda, obra citada, p. 42.

³⁴ Correa, Eugenia y Girón, Alicia, «Introducción», Correa, Eugenia y Girón, Alicia, *Reforma financiera en América Latina*, Buenos Aires, Argentina, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006, p. 14.

flujos condujeron a transferencias netas negativas en casi toda la década de 1980, el final de la década de los noventa hasta, la primera mitad de la primera década del siglo XXI. Estos flujos externos –inversiones de cartera e inversión extranjera directa en empresas y bancos privatizados, característicos de los años noventa– no han servido para ampliar la capacidad productiva regional sino que, por el contrario, exigen transferencias en utilidades, dividendos, intereses y comisiones, entre otros.³⁵

Los diez puntos del Consenso de Washington se reflejaron directamente en las reformas.³⁶ Las reformas estructurales tenían el propósito de asegurar la estabilidad macroeconómica y sentar las bases del crecimiento, corrigiendo las distorsiones acumuladas. La reforma fiscal se acompañó de un intenso programa de privatización de empresas estatales; la reforma comercial estaba complementada con la flexibilización de los mercados laborales, para que las economías nacionales alcanzaran el nivel de productividad del mercado mundial. Se señalaba que con la reforma financiera se proponía restablecer una cierta eficiencia en la intermediación.³⁷ No obstante, la desregulación, la apertura de los sistemas financieros, el manejo del tipo de cambio y la política monetaria por las autoridades financieras de los países de la región, están vinculados al proyecto de grandes consorcios financieros y no financieros extranjeros, y su objetivo es la consolidación de un proyecto económico, que está muy alejado de los intereses de las grandes mayorías latinoamericanas, empobrecidas y desempleadas; lo mismo que de los intereses de la mayoría de los empresarios nacionales.³⁸

Es así que, pasando por alto la historia, el Banco Mundial desconoció la inmadurez que aún tenían los procesos de construcción nacional de los países subdesarrollados y les recomendó hacer en pocas décadas lo que los países de occidente habían hecho en siglos. Más aún, pasó por alto el éxito relativo de los

³⁵ *Ibid.*, p. 15.

³⁶ «Las diez reformas que constituyeron mi lista eran las siguientes: 1. Disciplina fiscal. 2. Reordenación de Prioridades en el Gasto Público (salud, educación e infraestructura). 3. Reforma tributaria. 4. Liberalización de las tasas de interés. 5. Tipos de cambio competitivos. 6. Liberalización del comercio. 7. Liberalización a la inversión directa extranjera. 8. Privatización. 9. Desregulación. 10. Protección de los derechos de la propiedad privada». Williamson, John, «A short history of the Washington Consensus», Institute for International Economics, paper commissioned by Fundación CIDOB for a conference *From the Washington Consensus towards a new Global Governance*, Barcelona, September, 2004, pp. 24-25, <http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>.

³⁷ Del Búfalo, Enzo, obra citada, p. 141.

³⁸ *Ibid.*

programas de asistencia técnica de la ONU con los que se buscaban establecer condiciones similares de operatividad en las administraciones de los países en desarrollo (para coadyuvar al mejoramiento integral): intentos que tras de su experiencia habían derivado en diferentes análisis y conclusiones que destacaban lo importante que es tomar en cuenta todas las características de cada uno de los países en cuestión, cuando de proyectar cambios se trata. Es lo que lo que Riggs denominó *administración ecológica*.

En pocas palabras, paradójicamente el Consenso de Washington pedía la disolución del Estado desarrollista que se había establecido en Hispanoamérica, vía la intervención de muchos de los mismos organismos que habían impulsado la presencia activa del Estado en los países en desarrollo y que ahora, ellos mismos, proponen la no intervención estatal y utilizan sus influencias para que los activos estatales sean vendidos a fin de servir para el pago de la deuda externa. Al respecto se utiliza la desregulación de las economías nacionales para que el mercado pueda operar sin interferencia o intervención alguna. Esto es, se le quita al Estado el papel protagónico en el desarrollo y el crecimiento económico nacional para cedérselo al mercado y al crecimiento económico mundial.³⁹

De esta manera, los gobiernos de Hispanoamérica redujeron su capacidad de gobernar al simple cumplimiento de pagos a los acreedores, la deuda se convirtió en centro de la política económica oficial y estatal, de modo tal que el pago puntual de la deuda se volvió la prioridad más importante, mientras que la segunda prioridad sería buscar que sus pueblos acepten las políticas de sus acreedores.⁴⁰

³⁹ Como se puede observar, las crisis financieras y el impulso de las renegociaciones de la deuda externa son el detonante de cambios estructurales donde pueden identificarse tres generaciones de reformas financieras. La primera, apareció con la crisis de deuda de los primeros años de la década de 1980, abanderando la apertura y liberalización financieras; la segunda, es la que levantó el edificio institucional, organizativo, contable, regulador y de supervisión de los mercados que presentaban una presencia creciente de intermediarios financieros no bancarios y que empezó a promover la modificación de los sistemas de pensiones. La tercera generación de reformas está en curso, como producto del crecimiento de la presencia de consorcios financieros extranjeros con posicionamiento sistémico, fomentando los mercados de productos derivados y acuerdos y regulaciones de perfil internacional, al tiempo que tratan de recuperar la credibilidad del FMI y el BM. Correa, Eugenia, «Banca extranjera en América Latina», Correa, Eugenia y Girón, Alicia, *Reforma financiera en América Latina*, Buenos Aires, Argentina, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006, p. 68.

⁴⁰ González Casanova, obra citada, p. 64.

La crisis en los Estados nacionales hispanoamericanos, tanto en los hechos como en las ideologías afectó profundamente al proyecto nacional que se desarrollaba desde el siglo XIX, mismo que se había emprendido para tratar de complementar la independencia política con la económica, sumando, al mismo tiempo, la participación electoral con la económica y la social.⁴¹

La competitividad y eficiencia, que antes sólo eran las bases constitutivas del mercado, se proyectaron como los nuevos fundamentos de las instituciones de la democracia, configurando un nuevo modelo que pretende que, mediante la agregación de las acciones y decisiones racionales individuales, éstas se convertirán en decisiones y acciones de una racionalidad colectiva, democrática.⁴²

Los gobiernos que firmaron acuerdos (cartas de intención) con el FMI, poco a poco se fueron alineando al Consenso de Washington y cediendo parte de su poder en la toma de decisiones en política económica y social a esos organismos supranacionales propagadores del neoliberalismo.⁴³

la respuesta a la crisis fue la neoliberal-conservadora. Dada la imperiosa necesidad de reformar el Estado, restablecer su equilibrio fiscal y equilibrar la balanza de pagos de los países en crisis, se aprovechó la oportunidad para proponer simplemente la reducción del tamaño del Estado y el predominio total del mercado.⁴⁴

Como se puede ver, la crisis agravó las relaciones de dependencia en Hispanoamérica, ya que a raíz de estos hechos y mediante las «cartas de intención», una gran cantidad de políticas del Estado y de los gobiernos, así como áreas de decisión propias del Estado, han sido asumidas de forma directa por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la AID y otras agencias norteamericanas, con la venia de las clases dominantes locales.⁴⁵

De manera específica, se ha trasladado parte importante del poder en lo que toca a las finanzas, la moneda, la propiedad pública y privada, los mercados, la política fiscal e impositiva, el presupuesto de inversiones y gastos, la tecnología,

⁴¹ *Ibid.*, p. 66.

⁴² Medellín, Pedro, obra citada, p. 9.

⁴³ Hernández Oliva, Rocío, *Globalización y privatización: el sector público en México, 1982-1999*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2001, pp. 149-150.

⁴⁴ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, «Una nueva gestión pública para América Latina», Venezuela, CLAD, 1998, pp. 7 y 20.

⁴⁵ González Casanova, obra citada, p. 64.

la producción, el consumo y la modernización. Ahora definidos por el Fondo Monetario Internacional y las agencias imperiales.⁴⁶

Por otra parte, durante la década de 1970 y 1980, en algunos países de Hispanoamérica se marca una ruptura adicional con el modelo anterior, se instauran gobiernos autoritarios como en el caso de Perú⁴⁷ que, paradójicamente, se describió a sí mismo como un gobierno que se dirigiría a la profundización de las reformas sociales, a modernizar la economía y el mercado interno. O bien como en el caso de Chile, para la modernización e integración de la economía al mercado mundial.⁴⁸ Éste último así lo hizo, sin embargo, de nada ha servido al pueblo chileno.

Para sinterizar, en este periodo se observan como hechos importantes la crisis del Estado populista y una polarización social donde los sectores medios, que en décadas anteriores fueron significativos, se fueron empobreciendo y perdiendo importancia política,⁴⁹ y no se logró constituir una clase empresarial sólida. La soberanía de los países en desarrollo en general y de Hispanoamérica en particular va siendo cada vez más afectada por una constelación de fuerzas, fenómenos y procesos que corresponden a la conformación y el funcionamiento de un orden mundial de interdependencia asimétrica, caracterizado por el alto grado de concentración del poder a escala mundial; la primacía de la transnacionalización de las economías junto con la globalización de las decisiones económicas; la nueva división mundial del trabajo y la tercera revolución tecnológica, procesos a los que deberían insertarse los estados hispanoamericanos y sus economías que, por supuesto, estaban en desventaja y tal vez más que nunca.

El Estado redefine sus orientaciones en función de los cambios mundiales económicos y políticos, llegan al gobierno clases medias que abandonan las

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ O se continuaban, como en el caso de Paraguay.

⁴⁸ Acosta y Ojeda, obra citada, p. 13.

⁴⁹ Esto constituye un quebranto de grandes alcances ya que las clases medias eran las que hasta la década de 1970 eran observadas como la gran esperanza de Hispanoamérica. «(...) nos encontramos con un sector que hoy es uno de los elementos estratégicos del cambio social y económico de Iberoamérica: la clase media. Una clase que ha ido afianzándose y disputando las posiciones de prestigio y gobierno, aunque en ocasiones haya caído en la tentación de ser 'clientela' de esa oligarquía o de imitarla en su falta de sensibilidad social. De cómo se responsabilice la clase media con su deber de alentar los cambios necesarios antes que defender y conservar las ventajas alcanzadas, y de cómo sepa crear un clima de convivencia y colaboración con las clases emergentes, dependerá en buena parte el futuro de Iberoamérica». Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1970, p. 580.

alianzas con los sectores obreros y populares. El intervencionismo estatal se debilita aún sin cumplir su papel de agente de acumulación para el desarrollo sostenido. El Estado deja de tener posición clave en la economía, mientras que el nacionalismo es reemplazado por la complacencia hacia potencias e inversiones extranjeras. El Estado en fin, opera cada vez menos como árbitro entre clases y grupos y entre la nación y las fuerzas del sistema internacional, contribuyendo a la redistribución regresiva del poder y la riqueza.⁵⁰

La nueva forma del Estado estará definida por la misión, razón y práctica «empresarial» de las relaciones entre la sociedad y el Estado, que procura establecer la simplicidad en las estructuras y procedimientos, y la autonomía en las unidades operativas, donde la flexibilidad y autonomía se invocan como ejes de una acción pública selectiva, eficaz y eficiente. A este propósito se genera una difusión de principios tales como costo-beneficio, calidad de la prestación del servicio, información al cliente y el concepto global de servicio, con los que se busca reconvertir tanto a las estructuras como a las organizaciones estatales en empresas, a sus gobernantes en gerentes y a sus ciudadanos en clientes.⁵¹

la responsabilidad administrativa, la orientación del desarrollo, el financiamiento de las políticas públicas, el acceso a la información, la distribución del ingreso y la fiscalización social, quedan sumidas por la aplicación técnica de conceptos y procedimientos tales como «gerencia pública», «calidad total», «gestión estratégica», etc.⁵²

Hay pues una muda desde una gestión macroeconómica del Estado que, de estar basada en la expansión de la demanda y la protección de los mercados internos, se traslada hacia una gestión estatal fundamentalmente financiera, basada en la competencia abierta con el exterior. Se trata de una tendencia que busca la homogeneidad y armonía de las políticas macro de los países, como condición para asegurar los procesos de integración de las economías nacionales a los mercados mundiales.

Este contexto es el que enmarca el inicio de las reformas al Estado y la administración pública hispanoamericana desde la década de 1980 hasta nuestros días. Reformas que procederán a la privatización, la cual se distinguirá

⁵⁰ Kaplan, obra citada, pp. 85 y 86.

⁵¹ Medellín, obra citada, p. 11.

⁵² *Ibid.*, nota 30.

por conllevar diversos procesos, grados y órdenes dentro de los niveles del Estado y la administración pública.

Preámbulo a las Reformas

La propuesta de reestructuración neoliberal que venía ganando terreno en todo el mundo desde finales de la década de 1970, con su propuesta de concentrar los objetivos de política económica en el combate a la inflación y en la liberalización de la economía, para que el mercado pudiera encargarse del crecimiento económico sin interferencias estatales, es el caldo de cultivo en el que se gestan las reformas para el Estado y la administración pública. Estas iniciativas que tuvieron sus primeros desarrollos en Gran Bretaña y los Estados Unidos, ejercieron un fuerte atractivo en toda la región de Hispanoamérica cuyo panorama, desde mitad de la década de 1970 y principios de la de 1980, había sido el de una economía estancada, quebrantada por la deuda externa.⁵³

En el marco mundial la reestructuración neoliberal generalizada se planteó a partir de consideraciones que descalificaban la forma de funcionamiento de la economía de tipo keynesiano (donde el Estado es el rector de su funcionamiento), pues trataban de legitimar su cambio por aquella en la que el mercado llevara la voz cantante. Para tal efecto habría que restarle importancia e incidencia al Estado en todo tipo de ámbitos y a esto coadyuvó, en gran medida, el hecho de que el sector privado estaba aumentando su influencia y requería más espacios para su peculio.

Aquí vale la pena mencionar que las problemáticas que aquejaban a los países industrializados, así como la capacidad de los mismos para asumirlas y manejarlas, eran sumamente diferentes de aquellas propias de los países en desarrollo, y, sin embargo, tanto en los países avanzados como en los de Hispanoamérica se establecieron los mismos patrones de reforma. Francisco Gaetani, considera que «la reforma del Estado en América Latina debería ser distinta que aquellas observadas en los países que conforman el G-7... no es posible considerar como equivalentes las crisis del *Welfare State* y la crisis

⁵³ La combinación de enfoques monetaristas de estabilización económica, con concepciones neoliberales en lo que toca a la economía y la sociedad, son enfoques que han estado presentes en distintos grados en los programas económicos puestos en marcha en Hispanoamérica donde resaltan de manera particular, por su pronta puesta en marcha, los casos de Chile (1973), Uruguay (1974) y Argentina (1976). Foxley, Alejandro, obra citada, p. 7.

populista... ». ⁵⁴ La crisis del *Welfare State* (Estado de bienestar) que corresponde a los países avanzados y la crisis populista de los países de Hispanoamérica son incomparables. Esto es, los motivos a que obedece una y otra crisis tienen un origen diferente, lo mismo que la solución que debería instrumentarse para contrarrestarla. Sin embargo, las mismas reformas no sólo se han propuesto como soluciones aplicables a través de países y culturas sino que se han puesto en práctica.

Esto constituye un punto de especial interés, ya que en la reforma administrativa que revisamos en el capítulo anterior y que abarca desde 1949 hasta 1979, destaca el hecho de que se presentaba y había una mayor distinción acerca de lo que se requería hacer para atender a las necesidades de mejora de los países en desarrollo. Esto es, no se proponía un modelo único de solución para atender las necesidades de todos los países como si las problemáticas fueran las mismas.

es mucho más grave la superficialidad, muy latinoamericana, con la que se quiso adoptar la propuesta neoliberal, la cual ciertamente hacía un diagnóstico parcialmente correcto de los males de la región y ofrecía soluciones parcialmente acertadas, sobre todo, en la medida en que ayudaba a corregir los abusos en que había caído la política económica especialmente después de 1970. Pero de ser un simple correctivo de las exageraciones del populismo tardío (llegó) a convertirse en una especie de panacea de todos los males de la región, había un gran trecho que sólo esta bobaliconería que afecta como epidemia endémica los territorios al sur del Río Grande podía ignorar. ⁵⁵

Esta situación es particularmente desfavorable en el marco actual porque los procesos de reforma ya no están encabezados, como antaño, por los Institutos

⁵⁴ Citado por Bresser Pereira en Bresser Pereira, Luiz Carlos, «Reforma de la Nueva Gestión Pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo... », *International Journal of Political Studies*, n° 3 septiembre 2001, pp. 143-166. Trabajo presentado para la conferencia organizada por Hellmut Wolman, Evaluando la nueva gestión pública en el mundo, Río de Janeiro, 13 y 14 de septiembre, 2001, p. 5.

Ahora bien, estas diferencias que llegan a ser tan radicales, incluso pueden evidenciarse entre los propios países desarrollados donde, por ejemplo, Gran Bretaña que inició la privatización lo que buscaba era solucionar una problemática concreta que se puede resumir en disminuir el poder de los sindicatos, por no abundar más. O bien, podemos mencionar el caso alemán, donde la privatización no tenía sentido ya que como lo ha hecho saber Vincent Wright: Alemania había privatizado paulatinamente, o simplemente el Estado no había tomado bajo su responsabilidad empresas o actividades que otros estados sí.

⁵⁵ Del Búfalo, Enzo, obra citada, p. 139.

de administración pública o por los investigadores, estudiosos o especialistas de la materia, como fue en otro tiempo, sino por economistas neoliberales, consultorías privadas y a prescripción de los organismos financieros internacionales. En este sentido también hay diferencias en cuanto a la aplicación de las mismas pues si bien en los países avanzados se mantienen acuerdos, no hay obligaciones explícitas, cartas de intención o condicionamientos expresos para llevar a cabo las reformas.

Las circunstancias son muy diferentes a las de los países en desarrollo los cuales, debido a su situación de dependencia económica, como sucede con los países de Hispanoamérica, se encuentran supeditados al cumplimiento de una agenda dictada desde organismos internacionales, financieros o no, ante los cuales tienen que cumplir condiciones impuestas para seguir siendo sujetos de crédito o para mantener sus membresías. Pero dichos organismos sólo están interesados en seguir procurando condiciones aptas para el desarrollo del capital financiero.

No obstante, la diferencia fundamental y más general que se hace evidente en las reformas entre ambos grupos de países radica en que en Hispanoamérica no se había llegado a establecer, sino en pequeñas islas, el modelo de administración burocrática weberiana, con las características racionales-legales que le son propias, cuando ya se le propone saltar hacia el modelo de mercado. Esto es, como lo revisamos en el capítulo uno, que no habían logrado un estadio de desarrollo y madurez en su administración pública, en sus instituciones, y una profesionalización en su personal administrativo y gubernamental que les permitiera observar con mayor conocimiento, serenidad y crítica los pros y contras de la aplicación de las diferentes medidas de reforma orientada al mercado; o bien, que les permitiera a sus responsables o titulares observar con mayor sentido crítico la utilidad que podrían proveer ese tipo de reformas, en que casos y con que reservas.

A esto habría que agregar que, por la misma situación de menor presión para la aplicación de las reformas, en los países avanzados la implementación y las consecuencias derivadas de las reformas han sido diversas a las de los países de Hispanoamérica donde, por ejemplo, nos encontramos el caso de Argentina, que abordaremos adelante con más detalle, que fiel a los dictados del Banco Mundial privatizó todo lo privatizable llegando incluso al colapsamiento del Estado. Por otro lado, tenemos que en países desarrollados como Francia y Alemania las reformas fueron recibidas con cautela, y en aquellos que no fue así como en Nueva Zelanda, caso que hasta no hace mucho se pregonaba como «el más exitoso» en la experiencia de reformas gerenciales de la administración

pública, desde el año 2000 se ha pugnado por la revigorización del Estado debido al descontento social que se reflejó en las elecciones de gobierno, y que fue la respuesta de la sociedad a las reformas neoliberales.⁵⁶

Así, el proceso de reforma neogerencial en Hispanoamérica promovido, en mucho, por el Fondo Monetario Internacional como proceso paralelo al ajuste estructural de la década de 1980, estuvo fuertemente influenciado por el concepto neoliberal de un Estado «mínimo». Los principales componentes de tales programas incluyeron ajuste fiscal, liberalización del comercio, desregulación y, en la esfera pública, la reducción del tamaño, el papel y el presupuesto del Estado. También se tomaron medidas para incrementar la eficiencia técnica de la administración pública principalmente mediante la adopción de técnicas asociadas con la nueva gerencia pública.⁵⁷

No obstante, debe considerarse que, como lo ha explicado James Manor, existe una posición encontrada en los neoliberales que por una parte subestiman al Estado, ensalzando al mercado, y por otra, lo sobreestiman pues suponen que los gobiernos de países en desarrollo poseen la capacidad administrativa necesaria para implementar los programas del FMI y el BM (derivados de la teoría neoliberal) que suponen cambios complejos que pueden producir severos dilemas políticos. Esto está claro para los estudiosos de la administración pública, los politólogos, economistas no neoliberales y otros estudiosos quienes saben, por una larga experiencia, que muchos gobiernos de estas regiones carecen de esas capacidades y también: «que los neoliberales no tienen las herramientas analíticas necesarias para estimar la capacidad estatal».⁵⁸

⁵⁶ En el año 2000 a la OCDE no le queda más que reconocer que la sociedad exige la vuelta al Estado responsable y al nacionalismo. OECD, Online Organization for Economic Co-operation and Development, «Public management developments in New Zealand: update 2000», <http://www1.oecd.org/puma/country/Surveys2000/surv2000nz.htm#C.Updated>.

⁵⁷ En la década de 1980 Latinoamérica fue barrida por algunos procesos paralelos e interrelacionados como: una reestructuración económica, un proceso delicado de democratización y por una reforma del Estado que refería, en la retórica, a un sector estatal más responsable, con mayor calidad, más eficiente y menos costoso. Dichos procesos fueron promovidos por el Fondo Monetario Internacional que impuso programas de ajuste estructural, según se dijo, para alcanzar estabilidad macroeconómica y cumplir con las obligaciones adquiridas para el pago del servicio de la deuda. Nickson, Andrew y Lambert, Meter, «La reforma del Estado y el Estado privatizado en Paraguay», *Public Administration and Development*, No. 22, 2002, p. 164.

⁵⁸ Manor, James, «La política y los neoliberales», en Colclough, Christopher y Manor James, obra citada, p. 433.

La privatización

Las reformas al Estado y la administración pública han comprendido un proceso integral de privatización en el que pueden distinguirse dos momentos. En el primero se privatiza el qué y en el segundo el cómo; ciclos que algunos identificaron con las denominadas «primera y segunda oleada de reformas». Antes de proceder a explicar en que consisten ambos lapsos parece conveniente hacer algunas precisiones.

Al parecer el uso del término privatización inicia en 1969 cuando Peter Drucker lo empleó como reprivatización en su obra *The age of discontinuity*, (La era de la discontinuidad), para significar la descarga de tareas del gobierno para que su desempeño, ejecución y operación se realizaran por parte de instituciones no gubernamentales.⁵⁹ Más tarde (1976), simplificando un poco, Robert Poolo empleó el término como privatización.⁶⁰

El estudio del fenómeno se ha abordado desde diferentes perspectivas disciplinarias, resaltando principalmente la economía, la administración pública y la administración de empresas. A partir de ello se han derivado diversos análisis que han generado definiciones y explicaciones sobre su surgimiento, modalidades y desarrollo. Los conceptos se han diversificado, incluso cabe destacar que su significación ha presentado una evolución que se puede rastrear desde el contexto en que el proceso se observaba favorablemente, y hasta finales de la década de 1990, cuando ya la privatización no presentaba gran atractivo y las ilusiones sobre sus milagros se habían disipado.

De este modo, observamos, por ejemplo, que desde la perspectiva del estudio económico el concepto de E. S. Savas es emblemático del momento en que la privatización se ofreció como la salida a todos los problemas del gobierno: «la privatización es el acto de reducir el papel del gobierno, o aumentar la función del sector privado, en una actividad o en la propiedad de los bienes».⁶¹ No

⁵⁹ Drucker hablaba de la reprivatización para referirse a facetas no económicas, evocando a la familia como el pivote de la sociedad. Más tarde, Drucker reclamó para sí la formulación del término sobre el que dijo que equivocadamente se había restringido a las empresas privadas. De hecho, su idea era que la empresa fuese limitada a las tareas que le son propias. Drucker, Peter, *The age of discontinuity*, London, Pan Books Ltd, 1969, p. 288. Drucker, citado por Omar Guerrero. Omar Guerrero, «El management de la interdependencia global», *Revista del IAPUG*, septiembre de 2000, número 2, Guanajuato, Gto., p. 19.

⁶⁰ Savas, E. S., *Privatización: la clave para un gobierno mejor*, México, Gernika, 1987, p. 19.

⁶¹ *Ibid.*, p. 17.

obstante, como lo ha manifestado Omar Guerrero, en esta perspectiva privatización entraña la renuncia a gobernar.⁶²

Para S. Bach, otra perspectiva económica, la privatización es un término con el que se ha hecho referencia a la transferencia de activos del sector público al privado, ya sea en términos de propiedad, de gestión, de finanzas o control.⁶³ Más específicamente, el término se ha utilizado para describir la venta de activos públicos al sector privado, y también se ha vinculado con la disminución de su función regulatoria en cuanto a políticas de liberalización y de desreglamentación.⁶⁴

Otro estudioso, Paul Starr entiende que la privatización es un cambio de lo público a lo privado, en lo que toca a la producción de servicios. Distingue cuatro tipos de política gubernamental que derivan en privatización:

1. Interrupción de programas públicos y rechazo por un gobierno con tipos específicos de responsabilidad, o limitación de servicios públicos.
2. Transferencia de activos públicos a la propiedad privada (tierra, infraestructura y empresas).
3. Financiamiento de servicios privados (contratos y resguardos) en lugar de provisión directa gubernamental.
4. Desregulación del ingreso de las firmas privadas en actividades que antes funcionaban como monopolios gubernamentales.

Además, señala que la variedad de modalidades de privatización abarca desde la privatización parcial hasta la privatización total, esto es, desde la contratación hasta el abandono de cierta esfera de la política. En la privatización parcial el gobierno puede seguir financiando pero ya no operando los servicios, y puede poseer activos pero ya no administrarlos. Mediante este proceso se pueden diluir el control y la responsabilidad gubernamentales, pero sin eliminarlos.⁶⁵

⁶² Guerrero, Omar, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México, UAEM, Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 45.

⁶³ Citado por Carlos Leyton, obra citada, p. 2.

⁶⁴ Leyton, *Ibid.*, p. 2.

⁶⁵ Starr, Paul, «El significado de privatización», Kamerman, Sheila y Khan, Alfred, *La privatización y el Estado benefactor*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 34-37, 1983. Dentro de las formas de privatización que, se señala, varían en el grado en que excluyen del sector público propiedades, finanzas y responsabilidades, existe una gama de alternativas que va desde la privatización total hasta la privatización parcial, entre esos rangos podemos encontrar la liquidación, extinción, fusión, transferencia o venta.

Para los politólogos y los administradores públicos, el término ha significado una reducción de los espacios y campos de actividad del Estado, el gobierno y la administración pública. Una concesión hecha por parte del gobierno con la cual dejó campos de actuación a los particulares, restringiendo su exteriorización activa. Esto, a su vez, se ha traducido en una mayor presencia y poder del sector privado representado por las empresas privadas, los capitales financieros y los industriales (que la mayoría de las veces no son nacionales) y, por consiguiente, de más amplios campos de acción y recursos, que a su vez les proporcionan mayor peso y participación para incidir en la agenda y políticas del gobierno.

En las diferentes definiciones lo central coincide de manera visible, esto es, la privatización significa menos poder al Estado y mayor al sector privado, que es esencialmente identificado con el mercado y las empresas y/o corporaciones.

A esto se debe agregar que el significado de la privatización depende de la posición de una nación en la economía mundial, siendo así que para los países ricos se trata de una simple cuestión de política interna, mientras que en los países del tercer mundo, la privatización de empresas propiedad del Estado, a menudo significa desnacionalización; esto es, una transferencia de control a inversionistas o empresarios extranjeros. Lo cual se explica en función de que la propiedad del Estado precisamente surgió en un acto de afirmación nacional y, en este sentido, la privatización parece consistir en ceder a la presión internacional. De este modo, tenemos entonces que se genera una relación reacción en cadena: cuanto más depende una nación de la inversión extranjera, más probable es que la privatización plantee la perspectiva de una soberanía disminuida y además, que despierte las pasiones del nacionalismo⁶⁶

Por consiguiente, aunque por lo general la privatización se ha presentado como el simple traslado de la propiedad del sector público al privado, detrás del proceso meramente económico se desatan diversas transformaciones que son propias de las diferentes relaciones sociales que afectan la distribución del poder en la sociedad general, y que inciden en lo social y cultural. Entonces, las privatizaciones no pueden verse sólo como simples transacciones comerciales

⁶⁶ Para darnos una mejor explicación de las diferentes implicaciones que tiene la privatización en contextos diversos, el autor ejemplifica todavía más con un ejemplo bastante ilustrativo. Nos menciona que en Estados Unidos la privatización se interpretaría de modo diferente si los activos públicos puestos en venta o los contratos ofrecidos al mejor postor fuesen tomados por rusos o japoneses. *Ibid*, p. 52.

ni como un asunto exclusivamente económico, ni tampoco pueden dejarse en manos de economistas neoliberales y tecno-yuppies.⁶⁷

Ahora, la privatización aplicada al Estado y la administración pública comprende dos procesos con características y elementos particulares.

Exoprivatización y endoprivatización

En primera instancia y como respuesta natural a las principales críticas contra la lentitud y el tamaño del Estado, que implicaba grandes gastos, se procedió a la ya ampliamente conocida privatización (exo) que implica la privatización de las empresas públicas. Este fenómeno que tuvo un fuerte arranque apenas era la punta del iceberg, que al ir emergiendo mostraría una fase más de privatización, ahora hacia el interior del Estado, que se caracterizará por ocuparse en tratar de cambiar la forma de funcionamiento de la administración pública mediante la nueva gerencia pública, que implica procesos de mercado y empresa privada.

Omar Guerrero ha elaborado un contraste muy útil para el entendimiento de la estrategia general de privatización, distinguiendo dentro del mismo proceso a los dos fenómenos singulares en que se ha materializado: la exoprivatización y la endoprivatización. La «*exoprivatización* del Estado consiste en el procedimiento por el cual la administración pública transfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada, moviendo al Estado hacia fuera del mercado. La segunda etapa consiste en la *endoprivatización* del Estado, es decir, la sustitución de la administración pública de los asuntos nacionales, por la idea, la metodología y la técnica de la gerencia privada, moviendo al mercado hacia dentro del Estado».⁶⁸

Veamos con más detalle que ha explicado Omar Guerrero. Estas dos variantes de la privatización tienen características muy específicas. En la *exoprivatización* el énfasis se centra en la transferencia de segmentos de las tareas del gobierno, desinversión y congelamiento del personal; acciones que se continuaron mediante la transferencia gradual de tareas al sector privado, junto con el personal y los recursos de la dependencia pública, lo que culminó con la independencia corporativa o transferencia de empresas públicas al sector privado y la contratación –delegación en firmas privadas de deberes públicos–.

⁶⁷ Acosta y Ojeda, obra citada, p. 26.

⁶⁸ Guerrero, Omar, *La nueva gerencia pública*, México, Fontamara, 2004, p. 55.

Esto se sintetiza respectivamente en una renuncia a los deberes públicos en el primer caso, y en el segundo a un co-régimen con particulares.⁶⁹

Como puede observarse, dentro del proceso general de privatización, ya observado a las luces del siglo XXI, se ha distinguido que dicho fenómeno no sólo se limitó al qué de la administración pública, sino que de pronto devino también en el cómo. ¿Qué significa esto? Significa que una vez que ya no había más que despojar al Estado, hubo entonces que proceder a privatizar lo que le quedaba: las funciones de su propio aparato administrativo.

Esto es precisamente lo que constituye la segunda modalidad identificada como *endoprivatización*, que consiste en la sustitución de la gestión de los asuntos públicos por la metodología y técnica del espíritu empresarial privado.⁷⁰ Las guías elaboradas para llevar a cabo esta segunda modalidad de privatización tienen sus ejemplos emblemáticos en dos libros: *la administración al servicio del público como cliente*, de la OCDE y de Osborne y Gaebler, *la reinención del gobierno*.

¿Primera y segunda ola de reformas?

Estas dos etapas de la privatización se han asociado a las denominadas primera y segunda oleada de reformas, pero al respecto habría que agregar algunos comentarios.

Desde que se inició la reforma en la administración pública de Gran Bretaña hasta finales de la década de 1990, dentro de algunos círculos de estudiosos de la administración pública, se aceptó la premisa que distinguía una «primera y segunda generaciones u oleadas» de reformas del Estado y la administración pública, donde se consideró que en el primer momento el énfasis se puso en la necesidad de un «menor» Estado, y posteriormente en un «mejor» Estado.

Es importante traer a colación lo relativo a los calificativos primera y segunda generaciones de reformas, porque no hay duda sobre que la historia de la reforma del Estado y la administración pública va más allá de los planteamientos de reforma neoliberales.⁷¹ Esto es, ya desde hace mucho el asunto estaba dentro de los temas de interés de los estadistas, politólogos y los administradores públicos, ya que desde que existe la administración, los

⁶⁹ Guerrero Orozco, Omar, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, pp. 45-46.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ «(...) La primera ronda de reformas, de cuño más neoliberal». Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, obra citada, p. 20.

hombres quieren reformarla.⁷² No es entonces que ahora los economistas neoliberales hagan descubrimientos de algo que hace mucho tiempo ha sido un elemento y una preocupación presente tanto en los estudiosos del Estado como de su administración pública: la reforma.

En el capítulo tres ya hemos hecho referencia a las grandes reformas propuestas por Turgot en Francia; el Barón Stein en Alemania o Lucas Alamán en México, pero si se quieren ejemplos más cercanos podemos mencionar a José Ortega y Gasset, que desde 1927 empieza a dar gran importancia al papel que juega la sociedad dentro de la reforma del Estado.

Además, la historia reciente nos ofrece innumerables experiencias de intentos de reforma al Estado y la administración pública, como se ha constatado en el capítulo cuatro del presente trabajo, donde se muestran las evidencias de los abundantes trabajos que se han realizado para reformar a la administración pública a fin de transformar la organización y funcionamiento del aparato del Estado, de dotarlo de mayor eficiencia y eficacia, y de economía también.

Asimismo, «a través del siglo, puede comprobarse que existieron en América Latina intentos recurrentes de implementación de reformas administrativas, mucho antes de que comenzaran a ordenarse y numerarse según generaciones».⁷³

En cuanto a éste último ejemplo, se puede observar que los creadores intelectuales de las reformas y los encargados de que se llevara a cabo dicho proceso eran predominantemente politólogos, administradores públicos y juristas, y que en dicho momento se generó un gran auge sobre el estudio del fenómeno, lo que también derivó en que se otorgara gran importancia a la creación de escuelas e institutos de administración pública.

En general el clima ideológico en el que se gestaron aquellos procesos reservaba al Estado un papel fundamental como instancia articuladora de las relaciones sociales y, por lo tanto, no se cuestionaba su intervención. Las recomendaciones de reforma no sugerían la eliminación de empresas públicas o de subsidios, sino el fortalecimiento institucional de aquéllas y un mejor control en la asignación de éstos. Este estado de cosas contrastará abiertamente con las orientaciones promovidas por las ideas neoliberales.

De este modo, la situación antes descrita es diversa a la que se observará a partir de los años finales de la década de 1970 cuando las reformas empiezan a

⁷² Gournay Bernard, *L'Administration*, France, Presses Universitaires de France, 1976, p. 119.

⁷³ Oszlak, Oscar, «Quemar las naves: o cómo lograr reformas estatales irreversibles», revista *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 6, Número 14, 1999, Buenos Aires, p. 3.

producirse a partir de instituciones internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, OCDE), de consultorías privadas (RAYNER, McKinsey) o de institutos de economía (Instituto Adam Smith, Instituto de Estudios Económicos), y que se basarán en planteamientos económicos neoclásicos, neoliberales y empresariales, marginando lo político y lo social. Esto es, las reformas se conciben en términos meramente económicos.

Al respecto, particularmente sobre la privatización, un autor ha explicado que tanto el Banco Mundial como el FMI, sin duda, han sido importantes actores en los últimos cambios del mundo subdesarrollado. Primeramente en lo que toca al proceso de endeudamiento externo donde cumplieron un papel destacable, pues contribuyeron al mismo, al utilizarlo como medio para garantizar la ubicación de los miles de millones de dólares del mercado financiero internacional que, a causa del creciente déficit norteamericano y la recesión de los países en desarrollo, no encontraban terreno propicio para ubicarse.⁷⁴

Además, la posición de estos organismos ha sido muy clara: critican al Estado y alaban a la empresa privada «lo que conduce a reafirmar la tesis de que éstos constituyen importantes consultores y representantes del capital financiero internacional. Pues hay gran evidencia sobre su participación como instrumentos de los países más grandes del mundo para readecuar la economía internacional, para lo cual arrebatan a los países subdesarrollados y dependientes el control del Estado, una de las herramientas para el logro de un proyecto nacional de desarrollo».⁷⁵

Por lo antes dicho, deberían tenerse reservas al considerar que las reformas al Estado y la administración pública empiezan a partir de la iniciativa de los economistas neoliberales (sus primera y segunda oleada), y que éstos vengán a imponer pautas, pues eso equivale a tratar de enseñar a los conocedores del Estado y la administración pública como organizar, innovar o transformar sus propios objetos de estudio (y sólo en términos de cosas y no de personas).

No obstante la forma en que se ha hecho alusión a las reformas, ocasión de este capítulo, las mencionaremos pero añadiéndoles el calificativo de reformas de primera y segunda generación pero *neoliberales* y neogerenciales pues quienes profesamos la teoría y la práctica de la disciplina, y que la conocemos sólo un poco más, no podemos aceptar como nuestras concepciones que más

⁷⁴ Se decía (FM y FMI) y creía (países en desarrollo), por ejemplo, que el precio del petróleo continuaría a la alza y que se necesitaban recursos para la inversión y financiamiento de energía y minerales en Hispanoamérica. Acosta, Alberto y Ojeda, Lautaro, obra citada, p. 41.

⁷⁵ *Ibid.*

allá de buscar enriquecer a la teoría y práctica, se alejan de los principios más elementales de la administración pública, que ya mencionamos en el capítulo uno.

Así, nos encontramos con que, de acuerdo con la OCDE, la primera ola de reformas neoliberales en varios países se realizó por ministerios de economía y finanzas, usando como fuerza de apalancamiento al sistema presupuestario. El orden del día era «cortar lo cortable e incrementar la eficiencia», porque el sector público era gordo y sobre extendido.⁷⁶

Las primeras iniciativas en este sentido tuvieron lugar en el marco de las llamadas reformas de primera generación adoptadas en varios países a lo largo de la década de los ochenta como consecuencia del llamado Consenso de Washington y orientadas, fundamentalmente, a la reducción del tamaño del Estado y a la disminución de su peso en la economía.⁷⁷

Más adelante y alentados por la necesidad del ajuste estructural, así como de fomentar la consolidación fiscal, muchos países pusieron en operación una segunda ola de reformas con acento neogerencial que, debido a los inconvenientes que resultaron de reformar sólo en términos de tamaño, en lo sucesivo harían énfasis en la reconsideración del papel del sector público, la privatización y la desregulación.⁷⁸ Claro esto en lo tocante a su usufructo, no a su mejoramiento.

Durante la década de 1990 varios países latinoamericanos ampliaron la agenda de reformas orientadas al mercado, (que se denominaron de segunda generación) poniendo el acento en el papel que debía cumplir el Estado, haciendo énfasis en la *efectividad*, la *eficiencia* y la *economía*.⁷⁹

De esta manera:

1. Se entiende como primera generación de reformas neoliberales, a aquellas encaminadas a reducir el tamaño del Estado. En otras palabras la *exprivatización*. En estas reformas no se consideraron cambios importantes en las modalidades de gestión. Se trató de «reformas tendientes a minimizar al aparato estatal» donde predominaron consideraciones de tipo jurídico y principalmente financiero.

⁷⁶ OCDE, *Serving the economy better*, Occasional Papers on Public Management, Paris, OCDE, 1991, p. 8.

⁷⁷ Gascó, Mila, «¿Luces? y sombras de la reforma del Estado en América Latina?», Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, Número 8, 26 de noviembre 2004, p. 2.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 9.

⁷⁹ *Ibid.*

El «modelo de mercado» promovió agresivamente la contracción del Estado, mediante reducciones drásticas, utilizando la privatización y la liberación de normas, bajo el supuesto de que cualquier acción podría ser ejecutada más eficientemente por el sector privado, libre de los obstáculos del Estado.⁸⁰

2. Se considera que las reformas de segunda generación, las neogerenciales, son aquellas orientadas a producir transformaciones «hacia adentro» del Estado, que intentan mejorar sustantivamente su funcionamiento, pero utilizando la lógica mercantil y empresarial.

Un detalle interesante a destacar es que no existe una delimitación nítida entre los objetivos a partir de los cuales se desplegaron la primera y segunda generaciones de reformas privatizadoras, pues tanto el ajuste estructural como la eliminación del déficit fiscal han seguido una línea continuada y siguen siendo lo prioritario en los programas. Además, cronológicamente, en los diferentes países los procesos se han iniciado antes o después, o incluso se han trasladado. Y las reformas en la administración tributaria continúan siendo el objetivo principal de la reforma neogerencial, como lo fuera desde inicio. No obstante, aunque la calidad en la nueva gerencia pública sigue constituyendo una prioridad, no se han observado grandes progresos como resultado de las medidas empleadas para lograrla.

Un autor argumentó que «el decaimiento del Estado» se convirtió en el punto central de las reformas neoliberales, y una derivación de esa creencia fue la nueva gerencia pública, que en realidad no era tan nueva. Y que, al estar apoyada por la teoría de la opción pública, descartó conceptos como interés público o general, que desde el siglo de las luces sentó las bases del Estado y del servicio público. Acto seguido de lo anterior fue que la eficiencia, la eficacia y la economía se establecieron como valores principalísimos, mientras que el imperio de la ley y los procesos justos perdieron territorio.⁸¹

El cambio se perfiló como una tarea de «modernización centrífuga» desplazando las acciones y decisiones del Estado hacia las de los ciudadanos (como clientes),⁸² los empresarios privados y los mercados:

⁸⁰ Argyriades, Demetrios, «Los valores del servicio público y la supuesta supremacía administrativa del sector privado», Conferencia Magistral, VII Foro de Investigación, Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática, Universidad Nacional Autónoma de México, noviembre de 2003, p. 2.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² El nuevo ciudadano es ahora consumidor del gobierno, que vigila y debe ser vigilado. Medellín Torres Pedro, obra citada.

- En lo político-institucional se desplazaron los mecanismos de control y disciplinamiento hacia la organización cívica (como discurso) para el ejercicio de la «soberanía del ciudadano» como *cliente*;
- En lo burocrático-administrativo la intervención estatal se somete a las demandas y solicitudes de los particulares; deslizando la realización de las tareas de decisión, ejecución, control y evaluación hacia el sector privado;
- En lo económico-social, cedió su papel como productor a la iniciativa de los empresarios privados, su acción reguladora a las fuerzas del mercado y su función como prestador de servicios a la autogestión de las organizaciones y comunidades locales.⁸³

Aunque, como ya lo mencionamos, no existen momentos de arranque simultáneo de algún grupo de reformas en particular en todos los países o en un grupo específico, en un inicio pueden encontrarse los grandes procesos de privatización de empresas del Estado y la desregulación. Más tarde la introducción de los instrumentos y la lógica empresarial dentro del gobierno que se sintetiza en los siguientes enunciados:

- ✓ orientación al cliente y a los servicios
- ✓ hacer énfasis en los resultados y darle mayor valor al dinero
- ✓ devolver autoridad y aumentar flexibilidad
- ✓ fortalecer la rendición de cuentas y el control
- ✓ robustecer la capacidad de desarrollar estrategias y *policy* pública
- ✓ introducir la competencia y los elementos de mercado
- ✓ cambiar el tipo de relaciones que se establecen con otros niveles de gobierno.

Como lo ha señalado Omar Guerrero, este grupo de reformas se ha englobado dentro de la nueva gerencia pública como un paradigma empresarial de manejo o de gerencia del sector público, caracterizado por cuatro elementos esenciales: el esfuerzo por disminuir o revertir el crecimiento del gobierno, el cambio hacia la privatización o cuasiprivatización con un renovado énfasis en la subsidiariedad de la provisión de servicios, el desarrollo de la automatización en la producción y distribución de servicios - particularmente en tecnología informática-, y el mayor desarrollo de una agenda internacional crecientemente enfocada en los temas generales del manejo público, el diseño de *policy*, los estilos de decisión y la cooperación internacional.⁸⁴

⁸³ Argyriades, Demetrios, obra citada, p. 7.

⁸⁴ Guerrero, Omar, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, p. 138.

Pero, como se ha podido percibir, en el marco actual las reformas al Estado y la administración pública están estrechamente vinculadas con la reforma económica, tal como lo menciona Oscar Oszlak, quien señala que entre los aspectos que caracterizan los actuales proyectos de reforma del Estado y los diferencian de experiencias previas, se encuentra la dificultad para distinguir dónde termina la reforma económica y dónde empieza la reforma estatal.⁸⁵

Existe una relación muy cercana entre ambas, en cuanto a la exprivatización esto se hizo patente por la privatización de las empresas públicas que por una parte se decía harían más funcional al Estado, al tiempo que podría ahorrar recursos al dejar de subsidiarlas; cuando en realidad lo que se buscaba era tener recursos para pagar la deuda y reducir el margen de acción del Estado en la economía; al tiempo que, al insertarse en el mercado, constituyeron medios para garantizar nuevos préstamos y para la atracción de inversión extranjera. En la endoprivatización, al meter al mercado dentro del Estado, se tratan de incorporar, como activos, diversas actividades desempeñadas por la administración pública, lo mismo que la prestación de servicios o ámbitos de gestión de asuntos comunes, denominados mercados de derecho de propiedad. Así, al tiempo que se procede a la titulación de deuda mediante «activos de titularidad estatal», también se ofrecen como garantías y como nuevos objetos aptos para el lucro.⁸⁶

⁸⁵ Oszlak Oscar, «Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?», *Revista Reforma y Democracia* N° 9 CLAD, Caracas, p. 3.

⁸⁶ Esto es muy claro en el modelo de la OCDE. Lo que se considera mercados de derecho de propiedad se refieren a ámbitos de gestión de asuntos comunes (públicos), como el medio ambiente o las frecuencias de radio, porque se supone que eliminan los estímulos perversos de la regulación: “los contingentes individuales negociables permiten a los operadores comportarse como empresas racionales”. Se considera que los mercados de derechos de propiedad del sector del control de la contaminación, especialmente los derechos de emisión negociables, parecen ofrecer grandes ventajas. Aquí también se incluyen las frecuencias de radio, y lo que se denomina “activos de titularidad estatal”, los aeropuertos y los bosques. La contratación externa (*contracting out*), se refiere a la contratación externa de actividades más complejas y más importantes, como es el caso de servicios informáticos o incluso de seguridad, como son los penitenciarios. Aquí también cabe la contratación de servicios (contractualización), de actividades o partes de tareas que realiza la administración, a organismos privados. Implica el procedimiento por el cual un Ministerio o una agencia celebra un contrato de tipo comercial con un suministrador externo prestador de servicios. Someter a la prueba del mercado. Esto es, someter a la competencia las actividades realizadas hasta ahora en el interior de los Ministerios o de una agencia, que se puede comparar a la opción entre “fabricar o comprar” en el sector privado. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Administración pública: modelos de los países de la OCDE*, París, OCDE. 1993, pp. 97-99, 334 y 337.

Como se verá, en estas reformas las recetas son las mismas para todos los países y esto es, en mucho, lo que ha complicado todavía más su implementación, pues las diferentes realidades en las que tienen que aplicarse contienen las diferencias que buscan hacerse a un lado para establecer un sistema de administración estandarizado en el cual el capital encuentre mejores condiciones para continuar su expansión. Aquí cabe resaltar que una de las grandes conclusiones de las reformas administrativas, efectuadas entre 1950 y hasta finales de la década de 1970, fue que no hay modelos únicos, que se tienen que tomar en cuenta las características particulares de cada caso, o lo que es la perspectiva ecológica que Fred Riggs desarrolló. Como es evidente, las reformas no pretenden mejorar a la administración pública de estos países sino hacerla acorde al nuevo marco capitalista mundial.

La reestructuración neoliberal, al cuestionar la propiedad del Estado y su mediación del mercado, busca explícitamente homogeneizar el territorio social configurado por el sistema de Estado nacionales para facilitar la nueva segmentación transnacional que caracteriza la globalización.⁸⁷

Bajo esa justificación se han legitimado dos procesos de debilitamiento del Estado, el primero «sacando al Estado del mercado, y en el segundo, introduciendo al mercado dentro del Estado».⁸⁸

⁸⁷ Del Búfalo, Enzo, obra citada, p. 145.

⁸⁸ Guerrero, Omar, *La nueva gerencia pública*, p. 55.

CAPÍTULO 6

CREDO NEOLIBERAL DE LAS REFORMAS AL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En las décadas de 1970 y 1980 el marco mundial experimentó transformaciones muy importantes donde resalta un cambio ideológico que, incubándose de tiempo atrás, con la recesión en los países desarrollados y la crisis económica de los países en desarrollo, tuvo finalmente un contexto adecuado para instalarse. La ocasión fue ideal para sustentar que el Estado con economía de tipo keynesiana había agotado sus capacidades, razón por la cual había que dejarlo atrás para cederle su lugar a un mecanismo cuya habilidad, se presumió, está en concordancia con los nuevos tiempos: el mercado. En este contexto se legitimaron nuevas ideas que, no proviniendo de teorías del estudio del Estado o la administración pública, serán las que se utilizarán para tratar de cambiarlos y hacerlos afines al nuevo marco mundial.

Las ideas detrás de las reformas

La explicación de las razones que llevaron a los cambios de la administración pública durante las décadas de 1980 y 1990, deben analizarse con cuidado porque es evidente que un razonamiento serio no puede resumir los problemas a un supuesto agotamiento de un ciclo histórico estatal; el problema no es tan sencillo.¹

Primero, hay que volver a remarcar que dentro del sistema capitalista no existe una contradicción radical entre el Estado y el sector privado, cuya parte central hoy es la esfera gerencial-empresarial, pues el primero refleja la propia correlación de las fuerzas sociales internas, aunque la ideología dominante pretende mostrar al mercado como un ente fuera del Estado. Esto presenta una connotación particular en el marco en que el sector financiero internacional ha logrado un poder sin precedente. No obstante, nunca ha sucedido que a partir

¹ De hecho, en Hispanoamérica encontramos que el Estado ni siquiera ha llegado a madurar en el sentido en que sí lo han hecho los países industrializados.

de una solicitud de retiro del Estado en la economía se haya eliminado su participación. En realidad la presencia relativa (mayor o menor) del Estado se ajusta a los cambios en las relaciones sociales.²

Un autor opina que lo que sucede es que los neoliberales quieren que se desconozcan las relaciones sociales existentes en el Estado, en cuyo seno se expresan tendencias diversas producto de la correlación de fuerzas económicas y sociales existentes en la sociedad.³

En segundo lugar, se debe recordar que el paso de una formación social a otra señala el crecimiento de las fuerzas productivas y la abolición de las relaciones de producción que, en ese momento, están limitando su crecimiento. Por consiguiente, es esa misma transformación la que liquida las características orgánicas del Estado y las formas de conciencia vigentes, reemplazándolas por otras que son engendradas en nuevas relaciones de producción.⁴

Pero, sucede que en el marco actual, aunque se están generando grandes cambios en el desarrollo del capitalismo y existen fuerzas productivas en ascenso dentro de la sociedad, éstas no parecen estar desarrollándose en ese sentido, motivo por lo cual la sociedad vigente no parece dar visos de desvanecimiento. No se han desarrollado hasta el límite las fuerzas productivas a las que puede dar cabida y, por consiguiente, no existen las precondiciones necesarias para liquidar la forma que ha asumido en nuestro tiempo la asociación de dominación, ni las formas de conciencia.

Para que surja un cambio de esta naturaleza también tiene que mudar el modo de producción que para este caso es el capitalista, el mismo que al florecer de manera extraordinaria, pretendió disminuir al Estado con el que se ha desarrollado, menospreciando su importancia y su función desde finales de la década de 1970 hasta 1997.⁵ Esta intención que con el tiempo se torna auto

²Acosta Alberto y Ojeda, Lautaro, *Privatización*, Quito, Centro de Educación Popular, 1993, pp. 35 y 36.

³*Ibid.*, p. 37.

⁴Guerrero, Omar, *La administración pública del Estado capitalista*, Barcelona, Fontamara, 1981, p. 61. «Una sociedad no desaparece nunca antes de que sean desarrolladas todas las fuerzas productivas que pueda contener, y las relaciones de producción nuevas y superiores no se constituyen jamás en ella antes de que las condiciones materiales de existencia de esas relaciones se hayan incubado en el seno mismo de la vieja sociedad». Carlos Marx, citado por Omar Guerrero en *Ibid.*

⁵Esta tendencia tiene su inicio con las reformas (*exprivatización*) que iniciaron en Gran Bretaña en 1979, aunque en Chile se aplicaron algunas medidas desde finales de 1973, y presentan una reconsideración a partir de 1997, cuando el Banco Mundial, publica su *Informe sobre desarrollo Mundial*: «el proceso de reforma no puede limitarse a reducir o diluir la función del Estado».

lacerante para el propio capitalismo, al mostrar sus consecuencias, hizo reconsiderar tal hecho, de modo que se volvió a otorgar al Estado un papel significativo aunque no central. No obstante, se emprendió entonces una transformación de las entrañas del propio Estado, y su forma de actuar, para ajustarlo a las necesidades del capitalismo, proceso que, todavía en marcha, también ha mostrado sus contradicciones.

Hay que recordar por ejemplo, que la sustitución del feudalismo por el capitalismo primigenio, dentro de la monarquía y con el Estado absoluto, duró un siglo. Las condiciones del capitalismo se terminaron de construir a finales del siglo XVIII, este Estado se alimentó de la expropiación de poderes a los feudatarios para finalmente, siendo un estadio transitorio, derivar en el Estado capitalista moderno.⁶

Es cierto, no obstante, que el desarrollo en la ciencia, la tecnología, las comunicaciones, la globalización y las grandes corporaciones, han incidido con gran pujanza en la reconfiguración de fuerzas dentro de los espacios de poder, y con ello, en la participación y en los actores involucrados en lo que Nicolás Maquiavelo ha denominado «el monopolio y ejercicio de autoridad soberana (suprema del poder público) sobre los hombres»: el Estado.⁷

Y, al mismo tiempo, es observable que en el mundo actual la explotación e imperio de las potencias dominantes sobre las sometidas, ha tomado formas más sutiles que no por ello dejan de implicar una sujeción que ahora se emplea ya no a partir del esclavismo o de la conquista, que implican un dominio más físico y territorial; sino que ahora tiene que ver más con el aspecto transnacional, de dependencia y subordinación mediante medios económicos.

Ahora, como lo visualizó Carl Schmitt, el imperialismo se funda sobre bases económicas y trata de crear una situación mundial en la cual pueda emplear abiertamente, y en la medida en que le sea necesario, sus instrumentos

Allí, como parte de las reflexiones emanadas de la experiencia de reducir el papel del Estado se reconsidera esta posición, aunque ello no implicó que se diera marcha atrás a los proyectos ya iniciados. Éstos continuaron y, además, se hizo un replanteamiento cuyo énfasis se ubicó en la eficacia del Estado, que debería lograrse a partir de la revitalización de las instituciones estatales mediante la competencia, los incentivos, los mecanismos autorreguladores e instrumentos eficaces y basados en el mercado. Esta última parte denota claramente la faceta *endoprivatizadora* de los nuevos planteamientos que no son otra cosa que nueva gerencia pública.

Banco Mundial, *Informe sobre desarrollo mundial. El Estado en un mundo en transformación*, Washington, Banco Mundial, 1997, pp. 1-7.

⁶ Guerrero, Omar, obra citada, pp. 135 y 141.

⁷ Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, México, Espasa-Calpe, 1990, p. 12.

económicos de poder como son las restricciones de los créditos, el bloqueo de las materias primas, la desvalorización de la moneda extranjera, entre otros. En este nuevo imperialismo se considera como «violencia extraeconómica» el intento de un pueblo o de otro grupo humano de resguardarse del efecto de estos métodos de coerción presentados como «pacíficos», que siempre son «económicos» y por lo tanto (según esta terminología) no políticos que, aunque no parezca, son todavía más crudos. Para el empleo de estos instrumentos económicos de dominio se está construyendo un vocabulario nuevo, esencialmente pacifista, que no conoce ya la guerra sino sólo exclusiones, sanciones, expediciones punitivas, pacificaciones, defensa de los tratados, policía internacional y medidas para la preservación de la paz.⁸

El adversario no se llama ya enemigo, pero por eso mismo es presentado como violador y perturbador de la paz. Hay una guerra que se ha transformado pero que busca el mantenimiento y ampliación de las posiciones económicas de poder, y que pese a pretender presentarse como un proceso no político (apolítico) sirve para los reagrupamientos amigo-enemigo y no logra escapar a la consecuencia de lo político.⁹

Las repercusiones de todo lo antes mencionado son particularmente sentidas en los países en desarrollo a los cuales se ha impuesto esta forma de dominación. El ejemplo más significativo lo constituyen los condicionamientos que se les imponen para otorgarles asistencia económica, a fin de que puedan superar las crisis que también han sido ocasionadas por la ignominiosa forma de gobernar de los políticos y la deficiente administración de los funcionarios, ambos, todavía, operando dentro de estructuras que oscilan entre lo patrimonial y lo formal.

Esto es, ya no existe un poder fundado en la propiedad sino en el control de la misma a partir de la información. Esto supone que las sociedades deberán funcionar a partir del automatismo, la espontaneidad y los mercados. Al respecto se desarrolló un credo que vertebraría y guiaría la difusión y pondría en marcha esta nueva forma de hegemonía: el neoliberalismo.

⁸ Aunque se disponga de armas modernas perfectas para eliminación física violenta, sólo se utilizan en caso de que la necesidad lo amerite. Schmitt, Carl, *El concepto de lo político*, México, Folios Ediciones, 1985, pp. 75 y 76.

⁹ *Ibid.*

Neoliberalismo

Las ideas que nutren al neoliberalismo constituyen la esencia última de la privatización y la reforma neogerencial. Son las ideas que incidieron de manera más determinante para la reconfiguración de las relaciones que se establecen tanto al interior como al exterior de los estados. Pero este pensamiento tiene bases muy distintas a las que sustentan a la ciencia social, tal como se puede observar, por ejemplo, en los venerables cánones del neoliberalismo que son los siguientes:¹⁰

- la economía privada sobre la pública
- la elección y la libertad sobre la jerarquía
- la superioridad de la competencia sobre el monopolio
- los precios determinados por el mercado sobre los precios administrados
- la integración de mercados sobre la autarquía
- la responsabilidad personal individual sobre el paternalismo

Aunque por lo general se considera que el neoliberalismo entra en la historia en 1947 (abril),¹¹ a partir de las reuniones de Mont Pèlerin en Suiza, la realidad, de acuerdo con las evidencias, es que dicho acontecimiento sucedió casi 10 años antes,¹² y no en Suiza sino en Francia, en 1938 (agosto), durante el Coloquio Walter Lippmann, realizado con motivo de la presentación del libro *The good society*, donde se agruparon fuerzas dispersas que hablaban del renacimiento del liberalismo, pero no únicamente en el sentido de la libertad como finalidad exclusiva, pues de hecho rechazaban el *laissez-faire, laissez-passer* y, aunque «no parecía adecuado tomar la etiqueta de un sistema caduco, aún con la adición del neo. No obstante, así ocurrió y el neoliberalismo entró en la Historia».¹³

¹⁰ Moore, Mike, «La búsqueda de renta y los sustitutos del mercado: el caso de la política de riego», Colclough, Christopher y Manor James, *¿Estados o mercados?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 390.

¹¹ Anderson, Perry, *Histoire et leçons du neo-liberalisme. La construction d'une voie unique*, http://www.fastnet.ch/PAGE2/p2_neolib_anderson.html.

Liberaal Archief, *The General Meeting Files of the Mont Pèlerin Society (1947-1998)*, 1st Meeting, Mont Pèlerin, Switzerland, April 1-10, 1947, Ghent, 2004, p. 4.

¹² Esto es verificable en diversos documentos entre los cuales está el libro de Louis Baudin donde se describen los pormenores del coloquio Walter Lippmann y se explica cómo se llegó a dar el nombre de neo-liberalismo al grupo de ideas que portaban los allí reunidos.

¹³ Baudin, Louis, *El alba de un nuevo liberalismo*, Valencia, Fomento de Cultura, sin fecha, pp. 188-196.

La idea esencial del neoliberalismo es el «salvamento de la persona humana, amenazada de asfixia por el comunismo, el colectivismo y sus satélites. La piedra angular técnica puesta en agosto de 1938 es el mecanismo de los precios».¹⁴

En el Coloquio que duro cinco días, bajo la presidencia de Walter Lippmann, participaron economistas como J. B. Condliffe, A. Detoef, F. A. Hayek, M. A. Heilperin, E. Mantoux, L. Marlio, L. von Mises, Michael Polanyi, S. Possony, Wilhelm. Röpke, J. Reuff y M. Rustow. Hay poca información sobre el evento, no obstante, se sabe que pese a los choques de ideas muy rápidamente se acordó un programa general: la agenda, que comprende cuatro puntos esenciales y constituye el «acto de nacimiento del neoliberalismo».¹⁵

La guerra interrumpió por algunos años la difusión de estas ideas las cuales resurgieron luego de más de nueve años, como reacción al escenario mundial en el que, después de la Segunda Guerra Mundial, predominaba la economía planificada, la intervención estatal y las nacionalizaciones que se extendían y progresaban con éxito. La idea de que el progreso sólo se podía alcanzar mediante la intervención del Estado era plenamente aceptada. Marchando contra corriente, la Sociedad Mont Pèlerin, presidida por Hayek, rechazó estas ideas juzgando que era indispensable regenerar tanto la libertad política como la economía de mercado. Al respecto consideraron que el sistema del mercado libre, basado en la ganancia y competencia, es lo que en realidad provee las mejores condiciones para el progreso económico y social. Esto es: el progreso sólo puede hacerse confiando en la economía de mercado.

En síntesis, en Mont Pèlerin el neoliberalismo se definió como aquel pensamiento que postula que el mercado libre, basado en la ganancia y la competencia, provee las mejores condiciones para el desarrollo económico y social. Es así que sólo mediante la economía de mercado se puede lograr el progreso.¹⁶

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ En esa primera reunión donde se retoman e institucionalizan las ideas neoliberales, participaron las siguientes personalidades: M. Allais, C. Antoni, H. Barth, K. Brandt, J. Davenport, S.R. Dennison, W. Eucken, E. Eyck, M. Friedman, H.D. Gideonse, F.D. Graham, F.A. Hayek, H. Hazlitt, T.J.B. Hoff, C. Iverson, J. Jewkes, B. de Jouvenel, F.H. Knight, H. de Lovinfosse, L. F. Machlup, L.B. Miller, L. von Mises, F. Morley, M. Polanyi, K.R. Popper, W.E. Rappard, L., Robbins W. Röpke, G.J. Stigler, H. Tingsten, F. Trevoux,, V.O. Watts, C.V. Wedgewood. *Liberaal Archief, The general meeting files of the Mont Pèlerin Society (1947-1998)*, obra citada, pp. 4 y 16-18. Como se ve, Walter Lippmann desaparece del escenario, tomando el papel protagónico Hayek.

De este modo, el Coloquio Walter Lippmann en 1938 es el momento fundacional del neoliberalismo y la Sociedad Mont Pèlerin, instaurada en 1947, será la organización permanente y articuladora de todo aquello que, al final de la Segunda Guerra Mundial, la renovación liberal comprendió entonces como escuelas de pensamiento.¹⁷

Por medio de la sociedad Mont Pelerin Friederich Augustus Von Hayek ayudó a crear una red de economistas y futuros líderes que predominarían en la década de los ochenta. Hayek ha sido considerado el padrino ideológico de la revolución del mercado;¹⁸ publicó su libro *Camino a la servidumbre* en 1943, como respuesta al Informe de Pleno Empleo de Beveridge, argumentando que las medidas necesarias para alcanzar el pleno empleo implicarían un sistema político totalitario. El libro se transformó en la Biblia de la derecha. En 1945 la Universidad de Chicago invitó a Hayek a una gira por Estados Unidos, y en 1950, creó una cátedra especial para él.

Por su parte, la tesis neoliberal en su versión latinoamericana, de acuerdo con Alejandro Foxley es la siguiente: la economía en cuanto ciencia, se funda en el supuesto de la racionalidad individual. Cada individuo procura maximizar su propio bienestar (preferencias) y el mercado, en este sentido, es el instrumento más eficiente para lograr dicho objetivo. Así, el mercado es propuesto como la solución óptima para todos los involucrados en el proceso económico, porque supone, por ejemplo, que las preferencias, en la forma en que se presentan en el mercado están a salvo de toda forma de coerción, especialmente de las que pueden derivar de la institucionalidad política *pues ésta es un instrumento que se usa para obtener ventajas a través de la coerción*.¹⁹ Sólo el mercado está a salvo de la influencia contaminante de la política. De allí se desprende que el libre mercado debería constituir la base de todas las libertades individuales.²⁰

La metodología que utiliza el neoliberalismo se desprende de la ciencia económica, principalmente de un tramo de la rama neoclásica, cuya coherencia interna, se dice, «ha probado ser un poderoso instrumento para el diagnóstico de los males y para el diseño de fórmulas racionales y eficientes». Por estas *altas*

¹⁷ Steine, Yves, «Rénover le libéralisme? Contribution à sociohistoire de la Société du Mont Pèlerin (1947-1962)», <http://www2.unil.ch/cwp/steiner.pdf>.

¹⁸ Azofeifa Sánchez, Yohnny, La crítica de Franz J. Hinkelammert a Friedrich A. Von Hayek. El marco categorial del pensamiento neoliberal, Revista de Ciencias Sociales, junio de 2003. http://www.accessmylibrary.com/coms2/summary_0286-4696537_ITM.

¹⁹ El énfasis es nuestro.

²⁰ Foxley, Alejandro, *Experimentos neoliberales en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, pp. 98-99.

cualidades, se argumenta que esta metodología debe utilizarse para un objetivo mayor: dar forma a las nuevas instituciones políticas y legales que servirán de fundamento a la nueva economía y la nueva sociedad, es así que la economía incluso llega a considerarse como una «superciencia».²¹

La consecuencia política de este razonamiento es que el Estado debe estar tan retirado de la toma de decisiones en la sociedad como sea posible, esto debe hacerse mediante un proceso de descentralización y privatización de las decisiones, para que el poder político y la capacidad de coerción se diluya mediante la adopción de miles de decisiones individuales, efectuadas bajo reglas equivalentes a las que se utilizan en el mercado.²²

Las ideas que componen este pensamiento se han continuado expandiendo y diversificando, bajo su regazo se han generado ramificaciones que también tratan de explicar y dar solución a problemáticas de tipo social y político, pero con base en criterios económicos e individualistas. Tenemos entre ellas al monetarismo, la opción pública y la teoría de los derechos de propiedad, por mencionar las más sobresalientes.

La Escuela de Chicago y enfoque monetarista

En los últimos años la escuela de Chicago ha sido asociada con el imperialismo económico, por ejemplo, en cuanto a la aplicación del razonamiento económico en aquellas áreas que tradicionalmente se consideraban exclusivas de campos como la ciencia política, la teoría legal, la historia y la sociología.²³

Esta escuela señala que la privatización es inequívocamente la política deseable, y sostiene que la propiedad es el punto de equilibrio de la economía política.²⁴ Además, se concentra en el empleo de instrumentos como los siguientes: control de la oferta monetaria y reducción del déficit gubernamental, devaluación del tipo de cambio, liberalización de los precios y eliminación de los subsidios.²⁵

²¹ [el autor aclara que la expresión es de Gordon Tullock, quien la utilizó en una conferencia del Centro de Estudios Públicos (pensamiento neoconservador de Chile) en Chile el 24 de diciembre de 1980]. *Ibid.*, p. 98. El énfasis es nuestro.

²² *Ibid.*, pp. 99-100.

²³ Website, History of economic thought, The Chicago School, <http://cepa.newschool.edu/het/schools/chicago.htm>.

²⁴ Starr, Paul, «El significado de privatización», Kamerman, Sheila y Khan, Alfred, *La privatización y el Estado benefactor*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983, p. 41.

²⁵ Foxley, obra, citada, p. 21.

La Escuela de Chicago presenta varias etapas desde su fundación.²⁶ En lo relativo a su vinculación con las ideas neoliberales, en sentido preciso, tenemos que dirigirnos a la década de 1960 –aunque vale la pena resaltar que Hayek estuvo en Chicago de 1950 a 1964 como profesor–, cuando el departamento de economía de la universidad empezó a tomar una nueva forma bajo la dirección de George J. Stigler y Milton Friedman. Es aquí cuando empieza la denominada «segunda» Escuela de Chicago, que es tal vez la más famosa y polémica. Se considera que el período Stigler-Friedman se caracterizó por la adhesión fiel a la economía neoclásica, y porque se mantuvo, asimismo, sordo contra el concepto de las fallas del mercado, hechos que reforzaron la posición de la escuela de Chicago contra la competencia imperfecta y la economía keynesiana. Esta segunda Escuela de Chicago es a la que frecuentemente se acusa de ser la versión moderna de la Escuela liberal de Manchester (o, como algunos sostienen, la tradición más conservadora de apologismo americano).

En el departamento de microeconomía, conducido por George Stigler, la guía máxima del enfoque de Chicago fue conservar el paradigma neoclásico tanto como fuese posible, sin dudarlo nunca. Cuando no se encontraba ninguna solución obvia a un problema particular, la indicación recomendada era extender el paradigma neoclásico incorporándole incluso nuevos conceptos; eso haría al problema dócil al análisis económico. Ejemplos de extensiones del paradigma neoclásico concebido por economistas de Chicago son la teoría de la búsqueda (debido a George Stigler), la teoría del capital humano (debido a Gary Becker y T.W. Schultz) y la teoría de los derechos de propiedad/teoría de los costos de transacción (de Ronald H. Coase).

²⁶ Es importante recordar que dentro de la escuela de Chicago existen varias etapas. Su fundación se verificó en 1892 por el magnate Rockefeller, entonces el departamento de economía estuvo bajo la dirección de Lawrence Lughlin y de institucionalistas americanos como Thorstein Veblen, Wesley Mitchell y Maurice Clark. La Escuela de Chicago realmente inició en 1920 con el diunvirato de Frank H. Knight y Jacob Viner. Ellos fueron principalmente teóricos, Knight de la tradición Austriaco-Jevoniana y Viner de la tradición Marshalliana. Durante este mismo periodo estuvieron en Chicago el trío matemático: Oskar Lange, Henry Schultz y Paul H. Douglas, economistas con una inclinación particular por las teorías de la Escuela de Lausana. No obstante, como la posterior escuela de Chicago, eran hostiles a los paradigmas económicos alternativos. La mayor parte de ellos no dieron la bienvenida a la revolución keynesiana. El departamento de economía sufrió un trastorno durante la década de 1940 debido a que Shultz murió repentinamente, Viner dejó Princeton, Lange se marchó a hacer vida política en Polonia y Douglas se convirtió en Senador. Knight, cuyos intereses se estaban mudando fuera de la teoría económica, entró en semi-jubilación. Website, History of economic thought, Website, History of economic thought, The Chicago School, <http://cepa.newschool.edu/het/schools/chicago.htm>.

La Escuela de Chicago impulsó la extensión de la teoría neoclásica del precio, lo que le ha valido frecuentes acusaciones acerca de tener un carácter «imperialista». Además, los negocios y las finanzas, que anteriormente constituyeron la prerrogativa de practicantes y escuelas de negocios, se trajeron hacia el reflector económico por economistas de Chicago como A.W. Wallis, Harry Markowitz, Merton H. Miller y Eugenio F. Fama. Y, todavía más allá de su campo, economistas de Chicago como G.J. Stigler, R.H. Coase, James Buchanan, Armen Alchian y Harold Demsetz atrajeron a la ciencia política y la teoría institucional dentro de los análisis de los postulados de la economía neoclásica.

Por si fuera poco, también a la historia económica le dieron una lectura neoclásica Robert W. Fogel y Douglas C. North, mientras que en la Escuela de Derecho de Chicago (Richard Posner y William M. Landes) se usó a la economía para repensar elementos de la teoría legal. Pero, quizá lo más sorprendente es la interpretación, completamente económica, que Gary S. Becker y Jacob Mincer dieron a problemas sociológicos como la afición, la familia e incluso el matrimonio. (Aunque, economistas como Alchian y Mincer o North, no estudiaron en Chicago, ello no significa que no pertenezcan a la escuela de pensamiento, son parte).²⁷

La escuela de Chicago se caracteriza también porque ha promovido fuertes lazos entre los economistas del *Departamento de Economía* y la *Escuela de Negocios* (*Graduate School of Business*), así como con la *Escuela de Leyes* (*The Law School*). Han hecho esto porque les posibilita, según sus miembros, probar constantemente la teoría con la práctica.

El *enfoque monetarista* se concentra en el empleo de instrumentos como el control de la oferta monetaria, la reducción del déficit fiscal, la devaluación del tipo de cambio, la liberalización de los precios y la eliminación de los subsidios, porque supone que estos instrumentos son los que generan efectos distributivos neutrales, pues con ellos se aplica una norma uniforme a todos los agentes económicos, y se elimina todo tipo de discriminación.²⁸

Este enfoque evolucionó desde recetas simples y técnicas a corto plazo para reducir la inflación, hacia un enfoque radical de una economía de libre mercado donde la sociedad está organizada en torno al principio de la libertad económica. Así, la ideología básica fue manipulada para adaptarla a intereses de grupos.²⁹

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Foxley, obra citada, p. 20.

²⁹ *Ibid.*, p. 101.

Los monetaristas se respaldaban en sus credenciales técnicas que «los calificaban» como capaces para encarar los problemas en una forma científica, ajena a la política. Una vez frente a los problemas por resolver asumieron que la primera tarea era poner la casa en orden, lo que implicaba revertir las tendencias anteriores. Esto es: si los precios estaban bajo control, había que liberarlos. Si el tipo de cambio tenía un valor fijo, correspondía devaluar. Aquí cabe subrayar que, debido a que efectivamente se partía de una situación dada (el problema económico), en ese momento dichas propuestas no fueron visualizadas como expresión de un fuerte ideologismo.³⁰

Es cuando surgen nuevas tareas técnicas, dentro de las cuales la principal era reducir la tasa de inflación, que el monetarismo ofrece una respuesta: la oferta de dinero no debería seguirse expandiendo con la rapidez con que venía haciéndolo, esto exigía disminuir el déficit fiscal. La solución a esta cuestión tuvo dos vertientes: rebajar los gastos del gobierno e incrementar los ingresos tributarios. Aquí se genera la coyuntura que da lugar a que, dentro del proceso, se plantee con gran fuerza una argumentación que se transformó en el primer paso de una escalada ideológica que derivará en que, en adelante, la inflación se atribuyera a la existencia de un sector público demasiado grande.³¹

De ahí que, en lo sucesivo, el control del proceso inflacionario exigiría medidas como la reducción del empleo público, la devolución al sector privado de las empresas en manos del Estado, y la renuncia del gobierno a gran parte de sus funciones reguladoras y de fomento. Dicho de otra manera, la contención de las presiones inflacionarias encontró su justificación en un diagnóstico estrictamente técnico que para su solución alegó a favor de un sector público más pequeño, y de un papel más importante para el sector privado.³²

Estas medidas encontraron un ambiente favorable para su aplicación al cobijarse en una campaña deliberada para explotar el descontento ciudadano respecto a la inflación, con vistas a disminuir el tamaño relativo del sector público y a revertir la redistribución del ingreso. No obstante, estos dos objetivos: reducir el tamaño del Estado y dar mayor importancia al sector privado, constituyen legítima materia de discusión política, y deben ser analizados para dimensionar sus virtudes y desventajas. Sin embargo, no tienen nada que ver con la inflación.³³

³⁰ *Ibid.*, p. 94.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ «Los monetaristas-conservadores (y, dicho sea de paso, no hay imperativo lógico para esta combinación casi invariable) deberían ser los primeros en rechazar esta confusión». Tobin, J.,

De esta manera, el conjunto de medidas ortodoxas diseñadas inicialmente para reducir la inflación se van transformando en un modelo global, útil no sólo para el examen de los problemas técnicos, sino para iluminar aspectos más generales relativos a la organización de la sociedad, a nivel social, político e incluso cultural.³⁴

Además, en la Escuela de Chicago se desarrollaron otras dos teorías directamente relacionadas: la teoría de la opción pública y la teoría de los derechos de propiedad, cuyo objetivo es ampliar aún más el paradigma económico aceptado. Bajo esta concepción se trata a las instituciones públicas simplemente como otra configuración de los derechos de propiedad, a la que la escuela de Chicago atribuye un desempeño menos eficiente que el de la empresa privada.³⁵

Escuela de Virginia: opción pública (public choice)

La teoría de la opción pública constituye una formulación que postula la extensión de la metodología y lógica económica a la solución de problemas gubernamentales. Es «una perspectiva acerca de la política que surge de una extensión y aplicación de las herramientas y métodos de los economistas a la toma de decisiones públicas».³⁶ Ante esta afirmación de James Buchanan, no es difícil coincidir con Omar Guerrero acerca de que: «se ha propuesto desarrollar un esquema económico de los asuntos políticos».³⁷

El momento que marca de forma particular el auge y difusión de dichas ideas se dio en 1963 en Virginia, Estados Unidos de Norteamérica, en el Centro Thomas Jefferson de Estudios de Economía Política. Esto es, como resultado de las reflexiones expuestas en una reunión de economistas convocada a fin de dialogar sobre una agenda para la teoría pura de la hechura de la decisión colectiva, el análisis de hechura de decisiones no-mercantiles y la teoría positiva del contrato colectivo, entre otros temas.³⁸ La que entonces sólo llegó a una «conferencia sin nombre», en diciembre de 1967 se denominó *opción pública*.

«Stabilization policy ten years after», *Brookings Paper on Economic Activity*, núm. 1, 1980, citado por Foxley en *Ibid.*, p. 95.

³⁴ *Ibid.*, pp. 93-94.

³⁵ Starr, Paul, obra citada, p. 41.

³⁶ Buchanan, James, *Ensayos sobre economía política*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1990, p. 26.

³⁷ Guerrero, Omar, *La nueva gerencia pública*, México, Fontamara, 2004, p. 148.

³⁸ Guerrero, Omar, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México, UAEM, Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 121.

Con este hecho nació la Escuela de Virginia,³⁹ cuyo ámbito de estudio es la teoría económica de la política o bien, la aplicación de las concepciones económicas a la política. Entre sus principales militantes encontramos a James Buchanan sin duda su principal animador, cuyo foco de inspiración es Ronald Coase, tal como se puede observar en sus escritos basados, precisamente, en el teorema de Coase. Ambos vinculados a la escuela de Chicago. También encontramos a Gordon Tullock, William Niskanen, Vincent Ostrom, Marcur Olson y James Coleman.

La opción pública está centrada en el individuo, sobre esta premisa se presentan cuatro supuestos acerca de la conducta individual, en el primero se ve al individuo como un ser dotado de autointerés (no egoísmo), cada individuo tiene preferencias que inciden en sus decisiones, y las mismas pueden variar de un individuo a otro. El segundo entiende que todos los individuos son racionales, jerarquizan todas las alternativas viables de manera transitiva. En el tercero los individuos son observados como maximizadores de estrategias, sus decisiones están tomadas sobre las alternativas que el individuo observa como más beneficiosas, incluso dejando un poco de lado sus preferencias. Finalmente, se presume una toma de decisiones sobre la base de cierta información en el marco de la certidumbre, el riesgo o la incertidumbre.⁴⁰

Pero, la «opción pública», también rama de la microeconomía, es mal llamada así (resalta un autor) pues las únicas elecciones que reconoce son esencialmente privadas y, más aún, constituye una visión sesgada, ideológicamente, de la política. Sus estudiosos buscan aplicar la lógica de la microeconomía a la política. Pero, al final, descubren que aunque el interés propio produce resultados benignos en el mercado, en las decisiones políticas no produce sino pautas patológicas que representan diferentes tipos de búsqueda de ventajas ya sea por votantes, burócratas, o políticos, o por quienes reciben fondos públicos en general. Así, entre sus análisis encontramos a coaliciones de votantes en búsqueda de legislación favorable o bien, a burócratas que inflan su presupuesto (maximización del presupuesto) para obtener mayores ventajas. En este último caso, afectando el gasto del gobierno, incrementando la asignación ineficiente entre dependencias y también ocasionando una producción deficiente.⁴¹

³⁹ *Ibid.*, p. 144.

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 146-147.

⁴¹ Starr, Paul, obra citada, pp. 43 y 44.

Teoría de los derechos de propiedad o teoría de los costos de transacción

La teoría de los derechos de propiedad, rama de la microeconomía, ha sido desarrollada por Armen Alchian, Ronald Coase y Harold Demsetz para explicar las diferencias del rendimiento organizacional, aunque, exclusivamente sobre la base de los incentivos individuales derivados de la estructura de los derechos de propiedad. Es así que concibe la acción humana como puramente individualista; y por lo mismo, los derechos de propiedad especifican las relaciones sociales y económicas que deben observar las personas al utilizar recursos escasos. De manera más clara, el derecho de propiedad implica, en realidad, varios derechos; esto es, el derecho de emplear un activo, cambiar su forma, su sustancia o ubicación, y de transferir esos derechos.⁴²

En este sentido, la teoría de los derechos de propiedad sugiere que cambiando la estructura de los derechos de propiedad, esto es, un cambio en el propietario, se traerán mejores resultados en cuanto a eficacia, desempeño y calidad en los bienes y servicios. De igual modo, el cambio de propiedad mejoraría la eficiencia productiva mediante la imposición de una estricta disciplina de los mercados de capital privado de la firma.⁴³

Esta teoría no da importancia a la organización ni a sus características como tamaño, centralización, jerarquía o jefatura. Del mismo modo que no señala ningún riesgo al generalizar acerca de las diferencias entre lo público y lo privado. De hecho, argumenta que la disciplina del mercado obliga a ser más eficientes a los administradores de empresas privadas sobre los administradores públicos. Como se ve, esta teoría no atribuye ningún peso a las capacidades de supervisión del Estado y del público en general o los medios de comunicación.⁴⁴

De acuerdo con éste punto de vista la enfermedad del sector público es genética e incurable, y el mercado es la norma para juzgar el valor. Como resultado de estas afirmaciones: las instituciones públicas son deficientes. Así que concluyen que la sociedad estaría mejor si las organizaciones públicas, o sus activos, estuviesen en propiedad privada y tuviesen que pasar la prueba de la lucratividad, en lugar de encontrar una aprobación en el proceso político.⁴⁵

⁴² *Ibid.*, p. 41.

⁴³ Dinavo, Jacques, *Privatization in developing countries. Its impact on economic development and democracy*, London, Praeger, 1995, p. 66.

⁴⁴ Starr, Paul, obra citada, pp. 42 y 43.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 43.

Ambas teorías, tanto la de los derechos de propiedad como la de elección pública, critican la propiedad y la administración pública en general, pero, hay que recalcarlo, el fundamento de sus críticas se limita a estudios que básicamente abordan problemas relativos a tierras, bosques, aguas y análisis comparativos entre empresas públicas y privadas.⁴⁶

Por otra parte, se ha encontrado que a pesar de que muchos de los militantes iniciales del neoliberalismo rechazaban el dejar hacer, dejar pasar, el neoliberalismo tiene una herencia liberal que es particularmente visible en las premisas que se pronuncian por la no intervención del Estado en los asuntos económicos, la cual nos recuerda las ideas de Adam Smith y de John Stuart Mill.

Por ejemplo, en el pensamiento de Frederick Hayek, como dos autores lo han constatado, existe un golfo entre dos líneas, una de las cuales es la apreciación clásica liberal del gobierno limitado, los mercados libres y el gobierno de la ley, lo que da cuenta de dicha herencia.⁴⁷

De este modo, el neoliberalismo primigenio fue la corriente de ideas que impulsó la privatización, principalmente a través del monetarismo y la teoría de los costos de transacción. Estos elementos, enriquecidos con la teoría de la elección pública y del principal-agente, son los ingredientes económicos que aportaron su parte para, junto con otros elementos que desarrollaremos a continuación, dar forma plenamente corpórea a la nueva gerencia pública, la fórmula para la reforma neogerencial.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 44.

⁴⁷ Esto lo han explicado Samuel Brittan y José Guilherme Merquior, la segunda línea la constituye lo que denominan mística burkeana, y que se refiere a la sabiduría oculta de las instituciones con larga existencia. Dicho sea de paso, esto constituye un problema ya que Hayek defiende el progreso y al mercado resaltando precisamente que tienen una sabiduría heredada. Ante este punto se le cuestiona sobre cuáles son sus argumentos para negarle dicha sabiduría a las instituciones que frecuentemente descalifica, como son el control de precios o la tributación progresiva. Merquior, Guilherme, *Liberalismo viejo y nuevo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 172.

Ideas detrás de la nueva gerencia pública

Además del ideario económico: establecer mercados, promover la competencia comercial y separar al *management* de la *policy*, en la esencia de la nueva gerencia pública se observan elementos que introducen la ideología empresarial privada en el gobierno. Y, para legitimarla se argumenta que únicamente adoptando estos instrumentos es como las administraciones públicas serán capaces de comprender las prácticas económicas nuevas, lo mismo que supervisar el nuevo y complejo contexto mundial con objeto de generar las capacidades de respuesta, reexaminando sus funciones centrales.⁴⁸

Christopher Hood asegura que: «una forma de interpretar los orígenes de la nueva gerencia pública es como un matrimonio de dos corrientes de ideas diferentes. Una fue el ‘nuevo institucionalismo económico’ [...] desarrollado de la elección pública, la teoría de los costos de transacción y de la teoría del principal y el agente [...] «La otra parte del matrimonio es el último grupo de oleadas de gerencialismo del tipo de negocios en el sector público [...] «Este movimiento ayudó a generar un grupo de doctrinas de reforma basadas en la idea de gerencia profesional como aptitud portátil».⁴⁹

Empero, el espíritu de las nuevas reformas lo representa la gerencia cataláctica, que brota de las relaciones comerciales de mercado. Esta gerencia, a su vez, implica un cambio en la concepción del valor, que se generó en la economía neoclásica. Esto implica el hecho de que, lo que determina el precio de un artículo no es el tiempo, ni el trabajo, ni la cantidad de recursos gastados en su producción, o incluso su utilidad: el precio de un artículo lo determinan los deseos y anhelos que el consumidor o cliente tenga de obtenerlo. Y eso sólo se puede conocer en el proceso de intercambio o catalaxia, que es lo que representa una parte medular de la economía neoclásica.

O como lo hizo patente David Mathiasen: «otro aspecto de la economía contemporánea que soporta a la nueva gerencia pública es su definición del valor. El valor es generalmente tomado del precio por el que un objeto es intercambiado, no hay un valor inherente en el mundo de la economía de mercado. De acuerdo con este punto de vista, los comerciantes de bienes y raíces quienes esperan que el precio de una casa incremente para aumentar lo que vale, están atrapados en ilusiones vanas. De manera similar, el precio del

⁴⁸ Guerrero, Omar, *Gerencia pública en la globalización*, México, Miguel Ángel Porrúa/UAEM, 2003, pp. 125-166.

⁴⁹ Hood, Christopher, «A public management for all seasons?», *Public Administration Review*, vol. 69, num. 1, United States, 1991, pp. 5-6.

trabajo en el sector público debería ser determinado por un gerente que compra las habilidades que necesita, dando el mejor precio por lo que puede obtener. En este marco, los esquemas de compensación y clasificación uniformes del personal del sector público son vistos como deficientes y costosos». ⁵⁰

Por consiguiente, en la nueva gerencia se observa al ciudadano como un cliente que, a partir de sus deseos y preferencias (valor que da a las cosas), otorgará la información necesaria para retroalimentar el proceso de producción y provisión de servicios que, a su vez, permitirán la asignación correcta de precios que harán que la administración pública funcione como un mercado.

Los exaltados beneficios de este paradigma han sido divulgados y diseminados por organismos mundiales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, mediante su Comité de *Public Management*, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. ⁵¹

Ciertamente, como lo señala Rob Laking: «las reformas de gerencia pública juegan un gran papel en muchos programas bilaterales y multilaterales. Agencias internacionales con influencia significativa a través de su poder de financiamiento –particularmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial–, frecuentemente solicitan condiciones relativas a nueva gerencia pública en los acuerdos para préstamos o créditos. Los componentes de gerencia pública son casi universales en los préstamos o créditos del Banco Mundial donde, desde 1994, nueve de cada diez créditos nuevos tenían condiciones sujetas a gerencia pública o a componentes para ayudar en el mejoramiento de la gerencia pública». ⁵²

En este sentido se ha facilitado un considerable préstamo inter-países, especialmente desde la OCDE y del Banco Mundial, para difundir estas ideas a partir de escuelas de negocios, seminarios gubernamentales y *stands* en los aeropuertos. No cabe duda que la venta de ideas sobre *management* ha sido una de las industrias más prósperas y productivas de las décadas de 1980 y 1990.

⁵⁰ Mathiasen, David, «The new public management and its critics», prepared for a Conference on the New Public Management at the University of St. Gallen, St Gallen, Switzerland, July 11-12, 1996, p. 4. David G. Mathiasen, Counsellor, Public Management Service, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

⁵¹ Wright, Vincent, «Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la administración pública», *Gestión y análisis de políticas públicas*, Madrid, núm. 7-8. 1997, p. 30. Pollit, Christopher y Bouckaert, Geert, *Public management reform. A comparative analysis*, United States, Oxford University Press, 2000, pp. 20-21.

⁵² Laking, Rob, «Don't try this at home? A New Zealand approach to public management reform in Mongolia», *International Public Management Network*, Conference in Salem/Oregon, June 1998, p. 9.

Por lo mismo, el servicio de gerencia pública de la OCDE ha constituido un punto de influencia nodal entre la red de los departamentos encargados de la reforma en los diferentes países desde los años de 1980.⁵³

Vincent Wright ha explicado que el enfoque de nueva gerencia pública (sea o no el más adecuado para la reforma de la administración pública) surgió como respuesta a presiones de diversa índole,⁵⁴ entre las que podemos mencionar:

- a. La internacionalización de los mercados industrial y financiero que ha creado grandes problemas de coordinación administrativa mundial, transnacional o fronteriza, provocando en ciertos sectores un desajuste entre las estructuras administrativas nacionales, los procedimientos y el personal, lo mismo que en la gestión administrativa de los nuevos requerimientos regulatorios internacionalizados. La internacionalización que ha supuesto crecientes conexiones entre empresas colectivas e intercambio de acciones, acuerdos de investigación o comercialización por nombrar sólo algunas; no sólo en países diferentes sino también entre las empresas públicas y privadas. Se dice que este aumento de la hibridación extranjero/nacional, público/privado está desdibujando la identidad y las líneas de responsabilidad para los administradores públicos.
- b. Las presiones económicas y financieras causadas por problemas de deuda y déficit públicos, de rentas públicas del Estado y de resistencia fiscal (exacerbadas en Europa por las exigencias del criterio de Maastricht) que han tenido un impacto directo en presupuestos administrativos y en el personal.
- c. El cambio paradigmático general con su fuerte prejuicio ideológico contra el Estado, el gran gobierno y las abotargadas burocracias. En lo que a las administraciones se refiere, el paradigma no ha sido alimentado únicamente por economías orientadas al estilo Chicago de mercado, sino también por teorías de elección pública (con sus simples nociones de comportamiento burocrático), por la teoría del agente-principal, por nuevas teorías de derecho de propiedad y por los análisis económicos del fracaso del sector público. Una de las claves para entender este cambio paradigmático es llegar a la idea de que el ciudadano, un concepto problemático para los pensadores neoliberales, es un consumidor individual o un cliente de servicios públicos y tiene derecho a ciertos niveles de servicio comprobados analizando sus rendimientos. Este avance, que va desde la «época del cliente cautivo a la del consumismo», está lleno de consecuencias para el paradigma clásico del servicio público.
- d. La denominada revolución gerencial que pone en tela de juicio los procedimientos, técnicas y estilos tradicionales, a la vez que afirma que la eficiencia reside en unidades direccionales más pequeñas, más descentralizadas, más flexibles, más especializadas y más autónomas, dirigidas por jerarquías aplanadas, con un mayor nivel de participación de los escalones más bajos. Bajo esta nueva visión las grandes organizaciones públicas, jerárquicamente estructuradas e integradas, sujetas por

⁵³ Pollit y Bouckaert, obra citada, p. 31.

⁵⁴ Wright, obra citada, pp. 27-29.

múltiples niveles de leyes o regulaciones que emergieron durante el periodo de crecimiento del gobierno, de producción masiva, de paternalismo y de uniformidad, ya no son apropiadas en una era de flexibilidad, de elección y de responsabilidad personal.

Así pues, la aplicación de la nueva gerencia pública tuvo como legitimación su supuesta capacidad para dar respuesta a malestares y a necesidades sociales como las siguientes:

- a. Con esta nueva gerencia se podría dar cauce a la presión democrática con sus conflictos y problemas, que venían de la mano con la exigencia de más y mejores servicios, pero más baratos; mayor efectividad pero también mayor transparencia y acceso, más rápidas decisiones pero mayor participación y consulta ciudadana, autodirección y democracia industrial, y representación para todos los grupos sociales.
- b. Se ofreció como una forma de manejo del sector público que matizaría el descontento generalizado ante la actuación del sector público, el cual había tomado distintas y conflictivas formas en cada país.

Lo antes dicho nos explica por qué algunos supuestos de la opción pública, con sus críticas acerca de las tendencias intrínsecas de los burócratas orientados hacia sí mismos, se convirtieron en los fundamentos filosóficos de moda; lo mismo que la racionalización para los programas de reforma o las críticas al intervencionismo estatal, basadas en su «inherente ineficacia», comparada con el mercado. En su búsqueda de remedios fáciles para problemas inherentes a la dirección de las crecientes demandas que el Estado tenía que enfrentar con medios cada vez más limitados, los políticos aceptan, quizá demasiado rápidamente, parte o toda la crítica neoliberal del sector público; de este modo, si el sector público no pudiera ser abolido o radicalmente rebajado, debería ser reformado.

De este modo, señalar a la administración pública como una de las principales causantes de los males del gobierno tuvo como consecuencia que el deseo de reforma, a partir de un nuevo esquema con naturaleza muy diversa a la de la administración pública, hallara identificación entre los gobiernos de todas las tendencias políticas y se compartiera entre ellos; particularmente el deseo de reforma encontró eco favorable entre algunas de las élites modernizadoras de las administraciones públicas nacionales, algunas veces *econócratas*, criadas con una dieta de economías neoclásicas y neoliberales, que fueron cobrando preponderancia en el proceso pero que, sobre todo, se lisonjaban de no estar *corrompidas* ni por los instintos sujetos a reglas de los

abogados ni por el perezoso escepticismo inducido por el estudio de la historia o de la ciencia política.⁵⁵

Para reforzar estos argumentos el paradigma neogerencial proclamó la existencia de una colisión maniquea de conceptos que abarca desde lo antiguo y decadente hasta lo novedoso y vital; lo que se traduce en que la administración pública elabora reglas, regulaciones y hechura de decisiones letárgica, mientras que el nuevo manejo público ostenta decisividad, imaginación y pasión por la actividad.⁵⁶

Sin embargo, detrás de los argumentos antiburocráticos y promercado están las ideas provenientes de las escuelas de economía de Chicago y Austria, además de la corriente de la opción pública; ideas que se volvieron muy populares sobre todo en Reino Unido, con Margaret Thatcher, y en Estados Unidos, con Al Gore; pero el país que las siguió con mayor puntualidad es Nueva Zelanda.⁵⁷

Hans-Ulrich Derlien ha afirmado que gerencialismo, nueva gestión pública o modernización administrativa son las denominaciones que se le han otorgado al mismo fenómeno.⁵⁸ En este sentido otro autor afirma que al prototipo que engloba estos elementos también se le ha llamado posburocrático, gerencialismo, nueva administración pública basada en el mercado y gobierno empresarial.⁵⁹ De hecho, según la OCDE (máxima proponente y exponente del movimiento), el nombre no importa pues la clave consiste en que se desarrollen los siguientes elementos: orientación al cliente y a los servicios; énfasis en los resultados; *empowerment* y flexibilidad; rendición de cuentas; la competencia y los elementos de mercado; y desjerarquizar las relaciones entre los niveles de gobierno.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 30.

⁵⁶ Guerrero Orozco, Omar, «El 'management' público, un concepto elusivo. Cuatro variaciones sobre el mismo tema», *Revista de Administración Pública*, núm. 100, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1999, p. 216. Al igual que Omar Guerrero, Christopher Pollitt y Geert Bouckaert han manifestado que ha habido un salto injustificado hacia la idea de que el gobierno que opera bajo el modelo burocrático weberiano clásico no es capaz de moverse hacia una nueva y moderna forma de organización donde puedan resolverse los problemas que se venían afrontando. Pollit y Bouckaert, obra citada, p. 61.

⁵⁷ Lynn, Laurence, «Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: ley pública y la nueva administración pública», *Gestión y Política Pública*, vol. V, núm. 3, México, 1996, p. 307.

⁵⁸ Derlien, Hans-Ulrich, «Modernización administrativa: moderna, modernista o post-modernista», *Gestión y Análisis de Políticas*, Madrid, núm. 7-8, 1998-1997, p. 13.

⁵⁹ Lynn, obra citada, pp. 306-307.

Todos o algunos de estos elementos pueden encontrarse en mayor o menor medida, aunque en general constituyen la esencia del esquema que, llevado a su máximo esplendor global, puede encontrarse en la nueva gerencia pública abanderada por la OCDE.

Pero el fenómeno gerencial tiene un trasfondo aún más amplio que podemos rastrear si analizamos con mayor detalle su origen, naturaleza y características.

Neogerencia y catalaxia, aspectos generales

La gerencia privada que estaba basada en esquemas taylorianos y centrada en la producción, influyó en la administración pública e incluso en sus reformas hasta la década de 1970, pero ello no implicó que en algún momento se propusiera reemplazarla.

Posteriormente, la generación de múltiples cambios en el entorno económico y mundial determinaron la emergencia de novedosos cambios en el campo de la gerencia privada como por ejemplo,⁶⁰ que le dejó de importar el tamaño que puede llegar a alcanzar la empresa, lo mismo que su objetivo vital ya no se enfoca a la producción debido a que hoy prima el razonamiento de que lo que produce más ventajas para la empresa se sitúa en el comercio. Esto se ha explicado como producto del cambio de la industrialización a la posindustrialización.

Lo anterior implica que el *locus* de la gerencia de la producción se trasladó al mercado y a sus procesos, lo que significa que el *locus* del manejo también se ha movido desde la esfera de la producción hasta la esfera del comercio; o en otras palabras, que se dejaron de lado las consideraciones que ponían en primer lugar a la teoría objetiva del valor –correspondiente a la escuela económica clásica–, para favorecer a la teoría subjetiva del valor de la escuela económica neoclásica, basada en la estima de utilidad que hace cada individuo de las cosas. Dicha estima se expresa en preferencias agregadas durante el intercambio en el mercado bajo el sistema de precios que se forma en él. Esta es la manera como la teoría de los precios se convirtió en la teoría general de la elección humana, teoría que los economistas no entendieron sino hasta que Mises la explicó, argumentando que antes los efectos de la ciencia económica eran limitados, pues habían sido concebidos como un aspecto de la actividad humana; esto es, de la vida mercantil. La visión de los economistas clásicos de

⁶⁰ Drucker, Peter, *Su visión sobre: la administración, la organización basada en la información, la economía y la sociedad*, Santa Fe de Bogotá, Grupo Editorial Norma, 1996, pp. 21-22. Peters, Thomas and Robert Waterman, *In search of excellence*, New York, Warner Books, 1982, p. 12.

pronto era superada por la moderna economía subjetiva, que transformaba a la teoría de los precios en la teoría general de la elección humana y lograba con ello una mudanza trascendental, gracias a la cual la economía rebasaba el campo de estudio que se circunscribía a los problemas económicos, en virtud de que la disciplina ya no se concretaba al análisis meramente económico del esfuerzo humano (orientado a la obtención de lo que el individuo requiere para su bienestar material) sino que desde entonces la acción humana, en cualquiera de sus manifestaciones, sería el objeto de la ciencia económica.⁶¹

La gerencia cataláctica

La gerencia cataláctica es aquella que brota de las relaciones comerciales de mercado.⁶² Para esta nueva gerencia resultan fútiles la administración y la gerencia en el sentido clásico conocido; es decir, en el sentido de Charles Bonnin y Alejandro Olivan si nos referimos a la administración pública, o a Frederick Taylor y Henri Fayol si de gerencia privada se trata. La diferencia fundamental radica en que, en este sentido, lo administrativo, sea público o privado, necesariamente refiere a las organizaciones, a los procesos, a las jerarquías, a la centralización-descentralización, a la burocracia, a los gerentes y a los sistemas. Como claramente se observa, lo que acontece en las organizaciones es consciente y deliberado o planeado; de tal manera que los resultados son consecuencia de lo previsto, lo controlado y lo dirigido; junto a esas formas de administración «ha brotado un tercer género, un ente distinto a lo observado por Bonnin o por Fayol. Es una forma de administración que se llama a sí misma nueva gerencia pública, pero que no es nueva; ni pública por

⁶¹ Guerrero, Omar, *La nueva gerencia pública*, pp. 71-73.

⁶² La cataláctica es el análisis de acciones conducidas según el cálculo monetario. Surge a partir del ideario de la escuela económica neoclásica y, aunque hoy se presenta como nueva, sus orígenes se remontan a mediados de la década de 1920 con Ludwig von Mises, cuya obra *Liberalismo*, da cuenta de ella de forma delineada y plenamente identificada; no obstante, su auge es a partir de la difusión que hacen Friedrich Hayek y James Buchanan. Hayek le da el crédito del desarrollo de la civilización al comercio y al mercado, en ese sentido explica que el funcionamiento del mercado se llama cataláctica, palabra que proviene del griego *katalaktan* y significa trueque o intercambio; el juego del mercado es el «juego de la catalaxia», que designa una competición sujeta a reglas y en la que los factores determinantes son la mayor habilidad, la fuerza o la suerte. Hayek explica al mercado autorregulador a partir de planteamientos de la cibernética según los cuales éste posee procesos de ajuste y regulación de sistemas compuestos o de elementos relacionados entre sí que derivan en equilibrio económico. Hayek, Friedrich, *Democracia, justicia y socialismo*, México, editorial Diana, 1979 (1978), pp. 43-45.

glorificar a lo privado; ni manejo, pues reniega de las organizaciones. Es un tercer género de administración nacido de las relaciones comerciales, una gerencia cataláctica que desde el mercado intenta transformar a la administración pública para hacerla funcional al consumidor [...] «El objeto existencial de la gerencia lucrativa sólo mira hacia el mercado y sólo se explica desde el mercado, porque es una gerencia cataláctica».⁶³

La extensión de la gerencia cataláctica hacia la administración pública es precisamente lo que ha derivado en una estrategia de reforma acomodada al mercado, es decir, al consumidor; estrategia que produjo la necesidad de desagregar a las organizaciones burocráticas en unidades operativas o agencias relacionadas directamente con los clientes.

Es aquí cuando empieza a contar más el resultado que la legalidad o los procedimientos establecidos, pues la legislación se transforma y pasa de un tipo de normativa general de aplicación y contenido que guían a la actividad administrativa, a otro tipo de reglamentación *ad hoc* de alcance limitado y particularizado.⁶⁴

Pero, a pesar de ello, las grandes organizaciones administrativas no desaparecen, se reforman; la coordinación interna no se confía completamente a gerentes preparados de manera similar a los gerentes privados; tampoco se sustituyen unas reglas por otras ni se elimina el control procedimental basado en criterios de racionalidad, sino que se solapan y suman unos criterios con otros y unas normas con otras provocando una complejidad y fragmentación creciente en las tareas y en la organización.⁶⁵

En efecto, la administración pública se desburocratiza en alguna medida, pero no dejan de existir ni la burocracia ni su cultura ancestral; por lo tanto, aunque la gerencia cataláctica se introduzca, su grado de acomodo y funcionamiento es limitado, lo mismo que su éxito modesto y su trascendencia incierta.⁶⁶

Es esta nueva infusión de las ideas neoliberales y de las innovaciones y las nuevas técnicas de la empresa privada las que componen a la denominada *nueva gerencia pública*, que bien puede asumir esa denominación u otras como

⁶³ Guerrero, Omar, *La nueva gerencia pública*, pp. 181-183.

⁶⁴ Subirats, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1994, p. 26.

⁶⁵ Este solapamiento lo describe Subirats como una confusión organizativa que se va convirtiendo en regla; además dice que Niklas Luhmann considera que ese proceso constituye una «ilegalidad inútil», *Ibid.*

⁶⁶ Guerrero, Omar, *La nueva gerencia pública*, p. 187.

gobierno empresarial (Osborne y Gaebler) o *modelo posburocrático* (Barzelay): esquemas a partir de los cuales se han generado las reformas en la administración pública desde mediados de la década de 1980.⁶⁷ En pocas palabras esta es la nueva gerencia que se ha tratado de insertar en la administración pública mediante reformas promovidas por organismos internacionales como la OCDE, cuya naturaleza es comercial, por cierto.

La nueva gerencia pública

El término nueva gerencia pública (*new public management*) es controversial y por lo mismo ha adoptado muchos nombres: En los Estados Unidos Christopher Pollitt lo denominó gerencialismo, en Inglaterra Christopher Hood lo señaló como un grupo de nuevas prácticas administrativas y en Francia, Belloubet-Frier y Timsit lo refirieron como transfiguración de la administración monocrática hacia el mercado o hacia mecanismos de ese tipo.⁶⁸

Luego de haber analizado sus elementos medulares junto con varios de sus conceptos, nosotros entendemos a la nueva gerencia pública como un paradigma empresarial de manejo o de gerencia del sector público, caracterizado por cuatro elementos esenciales: el esfuerzo por disminuir o revertir el crecimiento del gobierno, el cambio hacia la privatización o cuasiprivatización con un renovado énfasis en la subsidiariedad de la provisión de servicios, el desarrollo de la automatización en la producción y distribución de servicios -particularmente en tecnología informática-, y el mayor desarrollo de una agenda internacional crecientemente enfocada en los temas generales del manejo público, el diseño de *policy*, los estilos de decisión y la cooperación internacional.⁶⁹

El atractivo de este paradigma reside en que para los políticos neoconservadores la gestión en el sector privado es superior a la del sector público; es más, la propia palabra *gerencia* deriva de la experiencia privada: es un concepto que denota un interés por cómo usamos los recursos para

⁶⁷ Laurence Lynn asegura que el prototipo que encierra a estos elementos también se le llama posburocrático, gerencialismo, nueva administración pública basada en el mercado y gobierno empresarial. Lynn, Laurence, obra citada, p. 306.

⁶⁸ Michalopoulos Nikos, «Trends of administrative reform in Europe: towards administrative convergence?», *The International Public Management Review*, vol. 2, num. 2, 2001, p. 40, <http://www.inpuma.net/test2/issue3/>.

⁶⁹ Guerrero, Omar, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, p. 138.

conseguir resultados y, por lo tanto, contrasta con el supuesto foco procedimental, formalista y ritualista de la administración pública clásica.⁷⁰

Esta nueva gerencia surge durante la década de 1980 como respuesta a las crisis económicas, al igual que la privatización en su momento, diagnosticadas dentro y fuera del Estado, y que fueron las condiciones que permitieron la afirmación de los planteamientos de la economía neoclásica formulados por economistas liberales como Ludwig von Mises, Frederick Hayek, Milton Friedman y James Buchanan, que en otro momento pasaron desapercibidos.⁷¹ Como también lo ha expresado Laurence Lynn, los elementos que alimentan al nuevo modelo provienen de las escuelas de economía de Austria y Chicago, lo mismo que de la corriente del *public choice*:⁷² escuelas de las que son miembros los autores enunciados. Esta manifestación enfatiza una esencia empresarial renovada para el gobierno y encaminada a remplazar su agotada naturaleza burocrática.

La nueva gerencia está integrada por dos corrientes: la de la opción pública,⁷³ (teoría de los costos de transacción y teoría del principal-agente) y la constituida con los remanentes del viejo gerencialismo (de donde se aporta el manejo profesional y el poder discrecional para lograr resultados), más conocida como libertad de manejo.⁷⁴ La teoría de la opción pública provee la idea de primacía del gobierno representativo sobre la burocracia, en tanto que el viejo gerencialismo brinda el sentido del imperio de la gestión sobre los procesos burocráticos; por su parte, la teoría del principal-agente se adentra en la organización administrativa para describir la relación entre un ministro y un subordinado.⁷⁵

El modelo neogerencial debate contra el paradigma de la administración pública, despectivamente denominado *weberiano*, que al personificar al Estado administrativo se ubica como el paradigma racional basado en la planeación y

⁷⁰ Hood, Christopher, «Racionalismo económico en la gestión pública: ¿de la administración progresiva a la nueva gestión pública?», *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas/Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, pp. 493-496.

⁷¹ Guerrero, Omar, *La nueva gerencia pública*, pp. 42-43.

⁷² Lynn, Laurence, obra citada, p. 307.

⁷³ Aucoin, Peter, «Reforma administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos», *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas/Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, p. 493.

⁷⁴ Guerrero, Omar, *La nueva gerencia pública*, p. 45.

⁷⁵ Por cuanto *principal* es su estatuto, un ministro como agente principal cuenta con autoridad suficiente para realizar sus tareas, pero depende de sus subordinados, asistentes y consejeros, *Ibid.*

la organización jerárquica; paradigma, por cierto, que debe ser remplazado por un esquema de descentralización y orientación enfocado a los resultados y a la introducción de mercados internos en gobiernos estatales y locales.

Este modelo neogerencial público propone una contraposición de conceptos: por una parte presenta a la administración pública como un paradigma compuesto por reglas, regulaciones y hechura de decisiones letárgica; mientras, por el contrario, del nuevo manejo público ostenta decisividad, imaginación y pasión por la actividad. Asimismo, habla del tránsito del proceso hacia el desempeño y pone énfasis en la necesidad de ganar más que gastar. Además, este esquema es propuesto como la posibilidad que permitirá pasar del gobierno burocrático al empresarial.

En suma, la nueva gerencia pública es un fenómeno de alta complejidad donde confluyen una gran variedad de ingredientes que, aunque pudieran estar emparentados, tienen personalidad propia y una autonomía relativa. De esta manera, encontramos a la economía neoclásica de donde se extraen aspectos de la escuela austriaca y de la opción pública; igualmente tenemos el pensamiento administrativo de Peter Drucker, junto con una relativa cantidad de conceptos sobrevivientes de la administración pública que han sido rebautizados.⁷⁶ Pese a la variedad de conceptos que presenta, en general son ocho los que definen a la nueva gerencia pública:

1. *Orientación al cliente.* Es una versión actualizada de la idea de soberanía del consumidor, original de von Mises, que más tarde Octavio Gelinier concibió como aplicable al sector público a partir de un planteamiento más elaborado. Es en su sentido más reciente lo adopta la nueva gerencia pública como una solución para financiar los grandes gastos cargados al erario público, gastos que resultaban por brindar servicios públicos bajo la noción del Estado asistencialista. Los neogerencialistas consideran que a partir de la orientación al cliente la administración pública puede mirar hacia el exterior, tener contacto con los clientes y ser responsiva; por lo mismo, puede entonces establecer el punto de contacto a partir del cual obtendrá la información sobre las preferencias de los clientes, y así funcionar bajo supuestos similares a los del mercado. Pero orientar a la administración pública al cliente le implicaría alteraciones substanciales, tales como desagregar los servicios públicos en pequeñas agencias operativas constituidas como las receptoras directas de las preferencias clientelares, que además recibirían los pagos directos del usuario sustituyendo a los impuestos.
2. *Privatización.* La nueva gerencia pública incluye también un esfuerzo dirigido a la privatización de la práctica gerencial. Para ello es preciso adoptar herramientas del sector privado a fin de aplicarlas al sector público. Con la privatización se propone que

⁷⁶ *Ibid.*, p. 46.

la administración privada desempeñe un papel pedagógico respecto de la administración pública en cuanto a un buen manejo; es decir, desde esta perspectiva la administración pública sólo se convertirá en una organización excelente si aprende cuatro lecciones de la administración de negocios: enfocarse al desarrollo y la preservación de una visión empresarial, practicar un liderazgo efectivo y desechar la dirección tradicional, fomentar la innovación en todos los niveles, y mejorar las relaciones con los clientes externos.

3. *Mercado*. El tercer concepto se refiere al establecimiento de mercados internos en la administración pública, utilizando además la contratación por fuera para fomentar la competencia. Con la idea del mercado cambian las funciones clásicas del sector público pues se establecen los elementos del mercado al interior de la administración pública. Esto conlleva un cambio de foco de la privatización que de actuar originalmente hacia fuera ahora se introduce en los procesos de gestión pública para establecer un mercado interior (endoprivatización).
4. *Competencia*. Supone que las organizaciones de la administración pública se rediseñen a partir de los modelos económicos del sistema de contrato, de manera similar a las empresas privadas, con la intención de adoptar una configuración más lucrativa. Gracias a la competencia se crean corporaciones competitivas que buscan buenos precios y costes bajos, se elimina la protección monopólica que antes los gobiernos brindaban a sus proveedores y, en su lugar, se establecen servicios con base en el sistema de precios.
5. *Enfoque empresarial-gerencial*. Por esta vía la nueva gerencia pública combina las funciones del empresario y del gerente, la idea central reza que se debe implantar la visión empresarial de los negocios privados dentro del gobierno, al tiempo que el sector público debe estar en manos de gerentes profesionales.
6. *Gerencia por objetivos y resultados*. Este sexto concepto se refiere al diseño de objetivos por resultados, a la formulación de estándares explícitos con medidas precisas de rendimientos; además de la definición de metas e indicadores de éxito expresados en términos cuantitativos. Las medidas de rendimiento determinan la asignación de recursos y los resultados se antepone a los procedimientos.
7. *Agenciación*. El neologismo agenciación significa descomponer la burocracia pública en agencias que operan con la modalidad de pago por servicio; su propósito es desagregar la organización de la administración pública centralizada en unidades monolíticas encaminadas a establecer un sistema gerencial uniforme alrededor de productos. Para la nueva gerencia pública de esta forma se captan con mayor veracidad las preferencias del consumidor.
8. *Reducción de costos*. El último concepto consiste en disminuir los gastos del gobierno a fin de ejercer mayor presión y rigor en el manejo de los recursos, la reducción de costos, el reforzamiento de la disciplina laboral y la resistencia a las demandas sindicales. En síntesis, con la reducción de costos se busca hacer más con menos, o sea ensanchar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos.⁷⁷

⁷⁷ *Ibid.*, pp. 46-60.

Tal como lo ha documentado Omar Guerrero, los primeros cuatro conceptos (orientación al cliente, privatización, mercado y competencia) son fundacionales, los tres siguientes (enfoque empresarial-gerencial, gerencia por objetivos y resultados y agenciación) son el aparato de sistematización de la reforma neogerencial y el último (reducción de costos) es el móvil que animó a la nueva gerencia pública.⁷⁸

Los nuevos reformadores

La ejecución de los cambios y las reformas hizo necesaria la constitución de lo que se ha denominado como una «nueva tecnocracia globalizada» para instrumentar la reestructuración. Esta nueva élite, desde que comienza la hegemonía del neoliberalismo, estaría formada principalmente en universidades de los Estados Unidos de Norte América. Las nuevas generaciones de economistas tomarían el control de los organismos multilaterales, que a su vez habían asumido la política de reclutar sólo a egresados de unas cinco universidades bien conocidas para «garantizar la calidad profesional».⁷⁹

La adopción de programas de ajuste ortodoxos ha ido acompañada casi siempre por la designación de economistas de orientación tecnocrática para los cargos gubernamentales estratégicos (ministros de Hacienda o de Economía, Bancos Centrales), responsables de la formulación y la aplicación de esos nuevos lineamientos económicos.⁸⁰

Como ya lo hemos visto, el conjunto de ideas que se reunieron para delinear los planteamientos que definieron los cambios recientes hacia el papel del Estado y el funcionamiento de la administración pública, tienen una raíz muy profunda que puede rastrearse desde la economía neoclásica, sobre todo en su

⁷⁸ *Ibid.*, p. 47.

⁷⁹ Esta corriente de pensamiento hace énfasis en las correlaciones econométricas entre variables, en sustitución de todo análisis teórico, y exalta el *valor metodológico* de la ignorancia acerca de las condiciones históricas, políticas y sociales en que opera una economía dada, así como de la propia estructura de ésta. Del Búfalo, Enzo, «Las reformas económicas en América Latina», Venezuela, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 2002, vol. 8 n° 2 (mayo-agosto), p. 139.

⁸⁰ Silva, Patricio, «Neoliberalismo, democratización y ascenso tecnocrático», Vellinga, Menno, (Coord.), *El cambio del papel del Estado en América Latina*, México, Siglo XXI, p. 110.

rama austriaca, donde destacan personajes de la talla de Ludwig von Mises y Frederick Hayek.⁸¹ En un campo más secundario por su peso teórico pero no menos importante por su participación para la afirmación de las principales doctrinas del liberalismo económico renovado se encuentran también Milton Friedman y los denominados Chicago boys. Por su parte, en la escuela de Virginia están James Buchanan y Gordon Tullock, y por otra parte, también se menciona a economistas como Bela Balassa, Peter Bauer, Anne Krueger, Deepak Lal y Little.

Por ejemplo, John Williamson, atribuye a los economistas Bela Balassa, Pedro-Pablo Kucznsky y Mario Enrique Simonsen las ideas originales de lo que más tarde él plasmaría en los diez puntos del consenso de Washington para la reestructuración latinoamericana.⁸²

En la misma línea pueden mencionarse otros actores que tuvieron gran influencia neoliberal en áreas particulares de la teoría o la política económica como G. P. Schultz, Gary Becker, Scitovsky, Jagdish Bhagwati, y Srinivasan, quienes continuaron la difusión de la escuela económica de Chicago.

No obstante, el peso decisivo de la aplicación de estas ideas recayó en aquellos economistas que, educados en la doctrina neoliberal, alcanzaron posiciones de asesoría estratégica o puestos ejecutivos en agencias gubernamentales nacionales e internacionales. En consecuencia, los paquetes de reformas que condicionaban los préstamos empezaron a verse fuerte y crecientemente influidos por los análisis y prescripciones de estos economistas. Por ejemplo, Bela Balassa, Anne Krueger y Deepak Lal ocupaban puestos prominentes en el Banco Mundial; mientras que Elliot Berg elaboró el primer pronunciamiento neoliberal importante en el campo de la política económica aplicada: «el Informe Berg», y por su parte Alan Walters ejercía gran influencia en Margaret Thatcher. Al mismo tiempo, Walters junto con Bauer asesoraban al

⁸¹ Friedrich von Hayek y sus estudiantes como Milton Friedman y su núcleo, de neo-liberales crearon una gran red internacional de fundaciones, institutos, centros de investigación, publicaciones, estudiosos, escritores y relaciones públicas para desarrollar, y empujar su doctrina e ideas implacablemente. George, Susan, «A short history of neo-liberalism: twenty years of elite economics and emerging opportunities for structural change», Conference on economic sovereignty in a globalising world, Bangkok, 24-26 March, 1999, <http://www.millennium-round.org/>.

⁸² Williamson, John, «A short history of the Washington Consensus», Institute for International Economics, paper commissioned by Fundación CIDOB for a conference *From the Washington Consensus towards a new global governance*, Barcelona, september 24-25, 2004, p. 2, <http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>.

Banco Mundial sobre la privatización de los sistemas de transporte de los países en desarrollo.⁸³

Peter Bauer, a su vez, fue profesor de James Buchanan, tal como él mismo lo hace constar: «independientemente de una larga amistad personal, Peter Bauer tuvo una influencia formativa en mi carrera. Casi sin ayuda, orquestó mi primer año en la Universidad de Cambridge en 1961-62. (...) Peter Bauer fue uno de los primeros conferencistas distinguidos, si no es que el primero, que Warren Nutter y yo invitamos a la Universidad de Virginia luego de que estableciéramos el Centro Thomas Jefferson para Estudios de Política Económica y Filosofía Social».⁸⁴

De modo más particular, el origen último de las reformas se puede rastrear desde diferentes fuentes. En el caso particular de Hispanoamérica se considera que la inspiración del programa de reforma de Chile está directamente vinculado a la ideología de la escuela de Chicago, esto es, a Milton Friedman, mientras que las reformas aplicadas en Bolivia a partir de 1985, se desarrollaron bajo la influencia de Jeffrey Sachs, un joven «gurú economista» norteamericano.⁸⁵

Aquí vale la pena mencionar que aunque Milton Friedman es el nombre más asociado al monetarismo, se ha afirmado que quizá el mayor responsable en la propagación de las ideas ortodoxas en los países en desarrollo, es Arnold Harberger. Harberger dirigió el Centro de Estudios sobre Latinoamérica de la Universidad de Chicago en las décadas de 1960 y 1970, donde entrenó a más de 300 de los Chicago Boys de la región. De esos 300 alumnos, 30 habían sido ministros de economía y otros 15 presidentes de bancos centrales. Cabe resaltar que toda la reforma chilena de la década de 1980 estuvo comandada por sus ex alumnos. Y, en el caso de Argentina sus alumnos fueron: Roque Fernández, Carlos Rodríguez, Pedro Pou y Carola Pessino.⁸⁶

Domingo Cavallo, un economista educado en la Universidad de Harvard simpático a las políticas del estilo de Chicago, sugirió a Carlos Menem una apertura radical de

⁸³ Colclough, Christopher y Manor, James, obra citada, pp. 18-20.

⁸⁴ Buchanan, James, «El que habló con la verdad: un tributo personal a Peter Bauer», The CATO Institute, <http://www.elcato.org/special/friedman/bauer/buchanan.html>.

⁸⁵ Hortart, François y Polet, François, *El otro Davos-globalización de resistencias y de luchas*, México, Ed. Plaza y Valdés, 2001, pp. 28-35.

⁸⁶ Campanario, Sebastián, «El padre de los Chicago Boys», Sección economía: entrevista con, Arnold Harberger, Profesor de la UCLA, <http://www.clarin.com/suplementos/economico/2003/08/31/n-00501.htm>.

la economía de Argentina (...) cuando fue reemplazado, en su lugar se ubicó a Roque Fernández, un graduado de Chicago que continuo la reforma.⁸⁷

En el caso de Perú, también resalta la participación de Hernando de Soto quien fue asesor económico del presidente peruano Alan García Pérez (1985-1990), así como también de Alberto Fujimori.⁸⁸ Hernando de Soto incluso ha sido catalogado como hormiga obrera del neoliberalismo mundial y ha escrito diversas obras que han recibido el visto bueno de Ronald Coase, Margaret Thatcher, Milton Friedman y Jagdish Bhagwati.⁸⁹ Dentro de las muchas asesorías que ha dado Hernando de Soto se encuentra la que brindó a Vicente Fox durante su gobierno en el estado de Guanajuato y en su calidad de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, donde ya desde 1982 participaban asesores como Kate Jenkins, quien asimismo colaboró en los proyectos de la reforma del gobierno de Margaret Thatcher.⁹⁰

Otra importante cepa que refleja la adopción de estas ideas la constituye el Informe Berg (*Accelerated development in Sub-Saharan Africa: an agenda for action*),⁹¹ fundamento de muchos programas de privatización y refuerzo para la continuación de otros tantos ya iniciados, sobre todo en los países en desarrollo. Dicho documento fue elaborado por Elliot Berg para el Banco Mundial en 1980. Su objeto de análisis fue un grupo de países africanos entre los que se encuentran Nigeria, Zaire, Sudán y Senegal. Cabe resaltar que el informe solamente se centró en instituciones «paraestatales» productivas y sociales; además de que sus análisis se llevaron a cabo exclusivamente bajo criterios de rentabilidad, dejando de lado lo tocante al bienestar social.

⁸⁷ Becker, Gary, «Latin America owes a lot to its 'Chicago boys'», New York, Business Week, June 9, 1997, p. 22.

⁸⁸ El ministro de economía del Perú Carlos Boloña (1991-1992) en su libro, *Cambio de rumbo*, señala que dentro del diseño del programa económico se consideraron los aportes de la escuela de Chicago y de la escuela Austriaca de economía. Tapia José Luis, *¿Por qué es importante la escuela austriaca de economía?*, Perú, Instituto de Libre Empresa, http://www.ileperu.org/contenido/Articulos/RV1_pag4.htm.

⁸⁹ Clift, Jeremy, «Entrevista a Hernando de Soto, gurú del desarrollo», Gente del mundo de la economía, Fondo Monetario Internacional, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/12/pdf/people.pdf>.

⁹⁰ Philip, George, citado por Cejudo, Guillermo, M., «Los motores del cambio en la administración mexicana: los límites de la nueva gerencia pública», Seminarios sobre Gerencia Pública en América del Norte, Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, otoño del 2005.

⁹¹ World Bank, *Accelerated development in sub-Saharan Africa: An agenda for action*, Washington, DC, USA, World Bank, 1981.

Como resultado de dicho trabajo se desprendió un diagnóstico sombrío donde se señalaba un estado desastroso en las empresas públicas, lo cual ocasionaba grandes déficit financieros para los gobiernos de las naciones africanas y, por lo mismo, se les observó como un estorbo para las administraciones, donde de paso también se acusó de ineptitud a los administradores públicos.⁹²

De este modo, con su informe, Elliot Berg ha sido reconocido como el forjador del primer pronunciamiento neoliberal importante en el campo de la política económica aplicada, documento en que analizó la crisis de desarrollo en el África Subsahariana, atribuyéndola fundamentalmente a errores de la política nacional, antes que a los factores externos que confluieron para su desenlace como la recesión mundial, la declinación de los términos de intercambio, la sequía, la guerra u otros factores exógenos.⁹³

Como lo ha expresado otro autor: una exposición clásica de los preceptos neoliberales se encuentra en *Accelerated development in Sub-Saharan Africa: an agenda for action*, el famoso Informe Berg, donde se argumentaba que la capacidad administrativa y gerencial era inadecuada en todos los países. Se sugirió entonces que los gobiernos africanos buscaran procedimientos que hicieran que las organizaciones del sector público operaran con mayor eficiencia y que se tuviera más confianza en el sector privado. Con base en dichos planteamientos, la solución dictada por el Banco para la solución de los problemas del desarrollo fue simplemente menos gobierno.⁹⁴

Así, mucho se ha recalcado que fueron los economistas educados en los Estados Unidos de Norteamérica, especialmente en Chicago y Harvard, quienes proporcionaron la experticia técnica para la reestructuración, mediante la modernización y profesionalización de los economistas que, neoliberales, se erguían frente a la «ignorancia» profesional de los estructuralistas cepalinos, de los marxistas y los dependentistas, los cuales, se afirmaba, eran las víctimas de una educación doméstica mediocre. Esta nueva élite es la que debería arrojar sus deslumbrantes luces *neoclásicas* sobre las tinieblas del «atraso intelectual

⁹² Guerrero, Omar, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, p. 21.

⁹³ Colclough, Christopher y Manor James, obra citada, p. 20.

⁹⁴ En las prescripciones neoliberales del Informe Berg resalta su elaboración por economistas asociados al Banco mundial como: Chenery, Ahluwalia, Bel, Duloy y Jolly, Berg también era economista. Chambers, Robert, «El Estado y el desarrollo rural: ideologías y una agenda para los años noventa», Colclough, Christopher y Manor James, obra citada, p. 367.

latinoamericano», que dicho sea de paso, esta élite comprendía muy poco (política, social y culturalmente).⁹⁵

Es así que una nueva élite de tecnócratas comenzó a ocupar los cargos altos en los gobiernos. Los nuevos profesionales, que por lo general serán economistas de formación monetarista y abogados especializados en asuntos internacionales, provienen de familias de clase media alta o alta y estudian en universidades privadas de élite. Su formación académica incluirá un periodo de entrenamiento especializado en universidades del extranjero donde establecerán nuevas redes sociales globales con profesores norteamericanos y estudiantes hispanoamericanos que pueden, eventualmente, ocupar posiciones similares en la élite de tecnócratas de su país o en organizaciones supranacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional. Estas relaciones serán las que les permitirán desenvolverse en el mundo de las finanzas y el comercio internacional para, se dice, tener mejores conocimientos a fin de introducir a sus respectivos países en el mundo globalizado.⁹⁶

Enzo del Búfalo ha resaltado una cuestión muy representativa sobre el clima ideológico que se generó como resultado óptimo de la labor educativa neoliberal, cuando nos habla del discurso del vicepresidente saliente para América Latina del Banco Mundial, años después de las actuaciones de los *Chicago Boys* y compañía en la región.

Dicho vicepresidente enumeró, relata del Búfalo, las diferencias que de acuerdo con él distinguen el modelo de desarrollo de Asia, (que estaba a su cargo al momento de ser nombrado vicepresidente para América Latina en 1994), y el modelo seguido por América Latina.

Expresó que en Asia la élite que toma las decisiones económicas fue entrenada localmente de manera principal y que, por consiguiente, no estaba lista para ser influenciada fácilmente por los actores externos; mientras que en América Latina observó que la mayoría de tomadores de decisiones económicas fueron entrenados en Estados Unidos y Europa, y que mantienen fuertes vínculos con académicos extranjeros, centros de estudios estratégicos (*think tanks*) e instituciones financieras internacionales.

Pero hay dos detalles más –continúa del Búfalo–, y es que, quien hace esta diferencia fue el responsable de la ejecución de la política del Banco Mundial en los períodos cruciales de las reformas en China y América Latina y, lo más

⁹⁵ Del Búfalo, Enzo, obra citada, p. 138.

⁹⁶ Adler-Lomnitz, Larissa y Gil-Mendieta, Jorge, «El neoliberalismo y los cambios en la élite de poder en México», *Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, vol. 1#5, p. 1, <http://revista-redes.rediris.es>.

revelador es que dicho ex vicepresidente es un paquistaní que fue educado en Oxford y Harvard.

Los expertos de los organismos multilaterales han observado estos hechos con gran beneplácito, para ellos el surgimiento del gran grupo de economistas profesionales, constituye una batalla más ganada a fin de generar una convergencia en las posiciones doctrinales que han hecho suyas.

Aunque el desden por lo político y cultural de la tecnocracia multilateral constituyó un motivo que llegó hasta enfrentamientos con la burocracia estatal de los distintos países, (condicionada por las realidades política y social locales) tuvo como solución la entrada, a los equipos de gobierno, de profesionales egresados de las mismas universidades, y por lo tanto portadores de las mismas virtudes y el mismo lenguaje. Se creó así un nuevo ambiente cultural en el cual políticos y expertos se orientan hacia una doctrina y práctica comunes.

Cuando estos individuos adquirieron prestigio y ganaron influencia, desarrollaron los nuevos programas y ayudaron facilitar el diálogo entre los gobiernos de la región y las instituciones multilaterales. Estos economistas profesionales como Domingo Cavallo en Argentina y Pedro Aspe en México,⁹⁷ por ejemplo, se convirtieron en el centro de los equipos tecnocráticos de la reforma que, desde las burocracias nacionales, diseñó los aspectos prácticos del proceso de transformación.⁹⁸

Los tecnócratas neoliberales locales han pasado a ser el equivalente nacional de expertos financieros extranjeros de las instituciones de préstamo que evalúan el desempeño de las economías latinoamericanas que actualmente están ejecutando programas de ajuste. Es evidente que los antecedentes académicos comunes han

⁹⁷ Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y Doctor en Economía por el Instituto Tecnológico de Massachussets. Fue Secretario de Programación y Presupuesto de 1987 a 1988, y principal representante del proyecto económico puesto en marcha durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, en el que se desempeñó como Secretario de Hacienda y Crédito Público. Durante ese sexenio fue el principal impulsor del programa económico que incluía una renegociación de la deuda externa, el otorgamiento de autonomía al Banco de México, la disminución de la intervención del estado en la economía y un amplio programa de privatización de las compañías paraestatales. Wikipedia, http://es.wikipedia.org/wiki/Pedro_Aspe_Armella.

⁹⁸ Esto implicó la formación de los profesionales que terminaban por reducir la complejidad en que se desenvuelve la actividad económica a un pequeño número de variables cuantitativas y de agentes económicos cuya conducta está determinada por esas variables. Del Búfalo, Enzo, obra citada, p. 139.

facilitado la comunicación entre los expertos financieros extranjeros y los tecnócratas locales.⁹⁹

Estas han sido las cunas de las ahora élites modernizadoras de los estados y las administraciones públicas nacionales: *econócratas*, alimentadas con una dieta de economía neoliberal, que se incorporaron a las principales organizaciones económicas mundiales, estas élites presumen de no estar *corrompidas* por las inclinaciones a las reglas que tienen los abogados o por el perezoso escepticismo a que conlleva el estudio de la historia o de la ciencia política y, por consiguiente, también de la administración pública.

⁹⁹ Silva, Patricio, obra citada, p. 111.

CAPÍTULO 7

LA REDUCCIÓN DEL «TAMAÑO» DEL ESTADO: REFORMAS *EXOPRIVATIZADORAS*

Como hemos visto en el capítulo previo, el ideario que ha sustentado las últimas reformas al Estado y su administración es el neoliberalismo y sus ramificaciones: monetarismo, public choice y teoría de los derechos de propiedad, principalmente. Bajo este razonamiento se prescribió que el mercado podía hacer las cosas mejor que el Estado, que particularmente en Hispanoamérica presentaba una situación muy complicada a causa de sus deudas. De allí que en primera instancia las nuevas autoridades garantes mundiales del orden económico (FMI, BM) dispusieran el desmantelamiento del aparato paraestatal «gordo y sobre extendido». Siendo así, en Hispanoamérica se procede a la privatización de empresas públicas, cuyos casos más sobresalientes revisaremos a continuación.

Sacando al Estado del mercado

François Hortart y François Polet han afirmado que América Latina es la tercera región de experimentación de las políticas neoliberales, pero que ésta no es una afirmación absoluta ya que, aunque efectivamente algunas medidas de exoprivatización masiva se aplicaron en la región después implementarse en los países de la OCDE, fue en Latinoamérica donde se puso en marcha la primera experiencia neoliberal que fue aplicada sistemáticamente.¹

En esta región las exoprivatizaciones se justificaron bajo el argumento que aseguraba que eran la única medida para sanear las finanzas públicas, agobiadas por el profundo déficit de muchas empresas públicas. La

¹ Hortart, François y Polet, François, *El otro Davos-globalización de resistencias y de luchas*, México, Ed. Plaza y Valdés, 2001, p. 28. «(...) ya había en marcha pequeños ensayos tipo 'Chicago' sobre economías de naciones periféricas, por ejemplo en Latinoamérica». Martín, Guillermo, «Tres reformas sobre tres administraciones originalmente similares: Reino Unido, Nueva Zelanda y Canadá. Del Estado de bienestar al dogma privatista», *Revista Reforma y Democracia*, CLAD, núm. 25, 2003, p. 6, <http://www.clad.org.ve/rev25/martin.html>.

expropiación permitiría eliminar esa fuente de pérdidas y, al mismo tiempo, obtener recursos para subsanar la crisis fiscal que para la década de 1980 era insostenible.² Asimismo, generaría espacios a la inversión privada en los sectores señalados como estancados y, al mismo tiempo, lograría mejorar servicios públicos tales como la electricidad, el teléfono, el transporte y los servicios financieros y, finalmente, ampliaría la base de la propiedad privada al conceder nuevos espacios al capital transnacional.³

De manera más concreta, los argumentos para la venta de las empresas públicas fueron los siguientes:⁴

Se sostenía que el Estado es inherentemente un mal administrador, de modo que la asignación de recursos mejoraría si se pasaba a manos privadas. Pero, aunque las pruebas son abundantes, no son sólidas. De hecho, en ningún lugar se ha producido espontáneamente una reasignación masiva de recursos, ésta siempre ha sido obra del Estado.⁵ Además, no todas las empresas públicas eran ineficientes. La ineficiencia de la empresa pública no es un axioma, sino más bien el resultado de estructuras inadecuadas y errores pasados, que son susceptibles de corrección; adicionalmente, no puede afirmarse que la expropiación necesariamente redundará en mayor eficiencia.

Se afirmaba que la venta de las empresas contribuiría a aumentar los fondos del Tesoro, en dos formas: al reducir los aportes y mediante los ingresos derivados de las ventas. No obstante, se debe señalar que el déficit de las empresas públicas pudo deberse no tanto a la «ineficiencia» de gestión, sino simplemente a la política de precios que le imponía el gobierno central. Además, los déficit en las empresas públicas solían concentrarse en unas pocas empresas o se relacionaban con inversiones muy grandes, que no podían ser completamente financiadas con ahorro interno o con los créditos disponibles.

También se señalaba que el gran número de empresas sometía a la administración pública a una presión progresiva. Sin embargo, este es un problema que se podría haber solucionado mediante una adecuada

² Latinoamérica es el lugar en el que quizá se han empleado la mayor cantidad de medidas destinadas a lograr un retiro parcial del Estado en la esfera de control y a desalentar el papel empresario del Estado. Glade, William, «Privatización y desestatización de empresas públicas: observaciones basadas en el caso peruano», Boneo, Horacio (Ed.), *Privatización del dicho al hecho*, Argentina, Ed. El Cronista Comercial, 1985, p. 222.

³ Del Búfalo, Enzo, «Las reformas económicas en América Latina», *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 2002, vol. 8 n° 2, p. 145.

⁴ Boneo, obra citada, pp. 36-38, 40 y 42.

⁵ Przerowski, Adam, *Democracia y mercado*, Gran Bretaña, Cambridge University Press, 1995, p. 275.

reestructuración de las relaciones entre empresas públicas y gobierno central, buscando una mayor y más adecuada autonomía de las empresas.

Como se ve, los argumentos que legitimaron la exprivatización sólo eran válidos parcialmente y en muchos casos había soluciones alternativas. Aunque, no hay que descartarlo, en algunos casos, y efectuada de forma correcta, también la exprivatización podría haber constituido una solución alternativa.⁶

Es muy conocido que fue en Chile donde, bajo la dictadura de Pinochet, dio inicio el ciclo neoliberal mundial que distingue a la fase histórica actual. En ese país se aplicó un fuerte programa de desreglamentación, desempleo masivo, represión antisindical, redistribución de la riqueza a favor de los ricos y exprivatización del sector público, por mencionar algunas medidas y esto, cabe resaltar, tuvo lugar varios años antes de la aplicación del programa thatcheriano en Gran Bretaña.⁷

Estas políticas económicas ortodoxas también se caracterizaron porque fueron aplicadas por regímenes autoritarios que se hicieron presentes desde 1964 en Brasil, en Argentina en 1966 (que se renovarían en 1976), y en la década de 1970 en Chile y Uruguay. De este modo, las políticas monetaristas de estabilización se pusieron en práctica en Chile, Argentina y Uruguay en la segunda mitad de la década de 1970, éstas representan un conjunto de medidas coherentes con el monetarismo en la forma divulgada por Milton Friedman.⁸

Es así que el programa chileno de reforma estuvo principalmente inspirado y directamente vinculado con la ideología de la escuela de Chicago, esto es, a Milton Friedman, y se argumenta que de hecho Chile desempeñó un papel de conejillo de indias, ya que fungió como una experiencia piloto que serviría de sondeo tanto para la puesta en práctica del neoliberalismo de Gran Bretaña como en otros países de la OCDE. Así, América Latina también sirvió de región de ensayo para los planes que serían aplicados en el Este de Europa. En este sentido se puede observar que, por ejemplo, las reformas aplicadas en Bolivia desde 1985, fueron ideadas por Jeffrey Sachs, un joven «gurú economista» norteamericano que aplicó un tratamiento de choque en ese país, antes de proponerlo para Polonia y Rusia.

De aquí que tanto Chile como Bolivia sirvieron de laboratorio a los experimentos neoliberales desde mediados de la década de 1970 hasta avanzada la década de los ochentas, ya que en 1988 se da el viraje hacia un

⁶ *Ibid.*, p. 43.

⁷ Hortart, François y Polet, François, obra citada, pp. 28-29.

⁸ Foxley, Alejandro, *Experimentos neoliberales en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, pp. 26 y 111.

neoliberalismo más definido en México, cuando Carlos Salinas de Gortari asume la presidencia. El proceso se continúa en Argentina con Carlos Menem (1989), en Venezuela con Carlos Andrés Pérez (1990, reelección) y con Alberto Fujimori en Perú.⁹

De las cuatro experiencias tres mostraron un éxito inmediato contra la inflación (México, Argentina y Perú) y la otra un fracaso (Venezuela). En los tres primeros casos el éxito se explica por que en esos países existían poderes ejecutivos que concentraban un poder aplastante, razón por la que pudieron generarse las condiciones políticas necesarias para una deflación, una desreglamentación brutal y el crecimiento del desempleo. Este tipo de autoritarismo no pudo aplicarse en Venezuela. No obstante, aunque la dictadura no es condición necesaria, sí constituye un factor muy favorable para la aplicación exitosa de las políticas neoliberales.¹⁰ En Bolivia, no importando el régimen, todos los gobiernos elegidos desde 1985 aplicaron el mismo programa. También puede suceder que algunos fenómenos como la hiperinflación, al ocasionar empobrecimiento, posibiliten en la población la «aceptación» de las medidas brutales de la política neoliberal, preservando formas «democráticas».

Las medidas, dirigidas y estrictamente controladas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, tuvieron lugar en diferentes ámbitos. Cabe destacar que algunas de las más importantes son las estrategias de recorte que fueron particularmente intensas en Bolivia y en Perú, para la erradicar nóminas fantasma y reducir el personal. La política de exprivatización de empresas públicas se profundizó en 1985, tras la proclamación del Plan Baker norteamericano, esta medida fue ampliamente usada en Argentina para generar beneficios fiscales. También se realizaron procesos de descentralización que implicaban transferencias elementales de responsabilidades en la provisión de servicios a los gobiernos locales.¹¹ Veamos a continuación, con más detalle, algunos hechos y elementos importantes sobre el proceso de exprivatización efectuado en los países hispanoamericanos.

⁹ Hortart y Polet, obra citada, pp. 30 y 31.

¹⁰ Samuel Huntington ha señalado, por ejemplo, que los cambios pueden ser más exitosos en regímenes militarizados que en aquellos en donde se organizan con la participación de los grupos del sistema político. Huntington, Samuel, *Political order in changing societies*, Virginia, New Haven and London, Yale University Press, 1968, p. 346.

¹¹ Gascó, Mila, «¿Luces y sombras de la reforma del Estado en América Latina?», Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, Número 8, 26 de noviembre 2004, p. 2.

ARGENTINA

En Argentina la aplicación de las políticas neoliberales se rastrea hasta 1976, cuando tuvo lugar la dictadura militar de Jorge Rafael Videla. Dicho proceso buscó enmarcarse legalmente y abarcó 120 empresas por principio. Sin embargo, cabe resaltar que en ese periodo así como se privatizaron estas empresas, otras tantas fueron publicadas. De este modo, el Estado continuó actuando como institución benéfica de las empresas a costa del erario público. Fue con Carlos Menem, a partir de 1989, con quien se desató la fiebre privatizadora pues él aseguraba que todo es privatizable.¹²

Menem inició un ambicioso programa de exprivatización acompañado de otras reformas estructurales, así como de la liberación del comercio. En 1991 resalta el plan de convertibilidad, la independencia del Banco Central, la descentralización de la salud y la educación, así como otras acciones pro-mercado y en general de desregulación económica.¹³

El principal objetivo del programa era la estabilización (resolver problemas fiscales). La transferencia de empresas se dio en varias formas: como venta total mediante licitaciones internacionales, concesiones, licencias, contratos gerenciales y otros tipos de explotación permitidos.¹⁴

Pero, pese a su entusiasmo, la venta y liquidación de las empresas no redujo el monto de la deuda externa, objetivo principalísimo de la exprivatización. Por su parte, las tarifas de los servicios públicos tuvieron un incremento acelerado, al mismo tiempo que se incrementaron las ganancias de los inversionistas de los activos públicos que por adquirirlos pagaron menos de la mitad de su costo en efectivo, mientras que el resto se quedó en papeles de deuda.¹⁵

En este país se exprivatizaron los teléfonos, las aerolíneas y los aeropuertos, el petróleo (la petrolera estatal más antigua del mundo), los ferrocarriles y

¹² Acosta, Alberto y Ojeda, Lautaro, *Privatización*, Quito, Centro de Educación Popular, 1993, pp. 16 y 17.

¹³ Galiano, Sebastián y Gertler, Paul, et. al., «The benefits and cost of privatization in Argentina: a microeconomic analysis», Chong, Alberto y López-de-Silanes, Florencio, *Privatization in Latin America. Myths and reality*, Washington, Stanford University Press/Inter-American Development Bank, 2005, p. 73.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Acosta Alberto y Ojeda, Lautaro, obra citada, p. 17.

subterráneos de Buenos Aires; la electricidad, el gas; el agua potable y las alcantarillas; el correo, las autopistas y rutas nacionales.¹⁶

Resalta que en los casos de servicios en red, una vez que se pasó de una administración que operaba bajo la lógica económica estatal (operar sin déficit) a la lógica privada (maximizar beneficios), los resultados fueron desastrosos. Por ejemplo, en lo que toca a electricidad y gas se observó que las instalaciones que anteriormente eran sólidas y con capacidad sobrada (ya que estaban diseñadas para prestar el servicio a cualquier precio), ahora están al límite ya que su objetivo actual es prestar el menor servicio que sea posible sin sanciones y al menor costo.¹⁷

Además, como consecuencia de la exprivatización de empresas, el gobierno tendría que instrumentar subsidios para los miles de burócratas desocupados pues no encontraron los empleos que se suponía que la empresa privada crearía. Por si fuera poco, las tarifas de los servicios aumentaron fuertemente ya que la nueva lógica no obedece más al «servicio universal» sino a un «servicio para el que paga», al resto se le corta, y para colmo el gobierno sigue pagando subsidios.¹⁸

Como se puede ver, esta política privatizadora ocasionó problemas sociales y derivó en una gran concentración de poder en los grupos económicos que se hicieron cargo de las empresas privatizadas. Un fenómeno que puede observarse es que la propiedad estatal cambió de estar en manos de un país tercermundista a trasladarse a la propiedad estatal de países industrializados.¹⁹

¹⁶ Al analizar el curso seguido por las empresas antes y después de la exprivatización se ha observado que tanto en Argentina como en México el incremento de ganancias en las empresas privatizadas se explica en mucho por el despido de trabajadores que llegó a 40%. Galiano, Sebastián y Gertler, Paul, obra citada, p. 73.

¹⁷ Calvo, Alicia, «Privatizaciones y captura del Estado en Argentina», *Revista de Administración Pública*, 2001-2002, vol. 33-34, p. 322.

¹⁸ *Ibid.*, p. 329 y 330. Ya para el año 2002, según datos de encuestas privadas, el 72% de la población del área metropolitana de Buenos Aires sostiene que «(no) es bueno para el país que las empresas de servicios públicos estén en manos privadas» y el 67% se inclina abiertamente por la reestatización de los servicios. Farol, Jorge L., «Tarifas sociales en servicios públicos privatizados: una discusión sobre ciudadanía urbana y financiamiento de los costos de inclusión social en Argentina», VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct., 2002, p. 2.

¹⁹ El ejemplo emblemático son las líneas aéreas, donde Iberia, empresa estatal española adquirió VIASA de Venezuela, LADECO de Chile, la línea aérea de República Dominicana y, recientemente, MEXICANA de México. Acosta Alberto y Ojeda, Lautaro, obra citada, p. 18.

BOLIVIA

Fue en 1985 cuando Bolivia registró un ajuste ortodoxo que se aplicó acompañado de la exprivatización. Esto, de hecho, obedeció a los condicionamientos que le fueron impuestos para obtener ayuda financiera internacional. De este modo, el país inició la venta de sus 650 empresas públicas, que se habían acumulado desde la década de 1940. Aquí cabe resaltar que de estas empresas 11 constituían el 90% de la actividad empresarial del Estado.²⁰

Para 1992 sus empresas ya eran pocas y no muy grandes. En lo sucesivo el programa de exprivatización fue pequeño, presentando dos fases. La primera entre 1992 y 1994, que se consideró exitosa en el sentido de que atrajo inversión externa.²¹

Para ese momento la inflación, enfermedad que padecía el Estado Boliviano, efectivamente desapareció; sin embargo, el tratamiento aplicado casi dejó al paciente en coma. Para 1993 quedaban 180 empresas que se proyectaba privatizar más adelante, ojo, bajo la consultoría del Banco Mundial.²²

En 1994 se privatizaron siete empresas: petróleo, gas, refinación de petróleo, diez minas, ferrocarriles, energía eléctrica, teléfonos y aerolíneas.²³ En éste mismo año el Banco Mundial otorgó a Bolivia un crédito de US\$50 millones de dólares, los cuales fueron destinados a apoyar el plan de «capitalización» de empresas estatales que ejecutó el gobierno del presidente Gonzalo Sánchez de

²⁰ *Ibid.*, pp. 20-21.

²¹ Aún así, en junio de 1992 dio inicio el proceso de exprivatización de 66 empresas que pertenecían a las corporaciones estatales de desarrollo nacional, mediante la promulgación del decreto que reglamenta la Ley de privatización (ver <http://www.congreso.gov.bo/11leyes/leyes/1330.htm>). Se señala que en este caso se adoptaron mecanismos transparentes para evitar dudas y actos de corrupción. Entre las empresas a privatizar se señalan «aceites Villamontes», dos ingenios azucareros, una fábrica de vidrio plano y una hilandería. La decisión de privatizar fue tomada para mostrar a los inversionistas que Bolivia continuaba efectuando acciones para abrir su economía. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Siare, <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html>.

²² Acosta Alberto y Ojeda, Lautaro, obra citada, p. 21. En ese mismo año, el 8 de noviembre, a invitación del primer mandatario boliviano tuvo verificativo una visita del presidente del Banco Mundial, Lewis Preston, para analizar el probable apoyo de la institución financiera al proceso de exprivatización anunciado por el gobierno, basado en la capitalización de las principales empresas estatales. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Siare, <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html>.

²³ Capra, Katerina y Chong Alberto, et. al., «Privatization and firm performance in Bolivia», Chong, Alberto y López-de-Silanes, Florencio, obra citada, p. 117.

Lozada. El crédito sería utilizado en la etapa transitoria del proceso de capitalización (transferencia del 50% de la propiedad estatal a inversionistas privados).²⁴

En 1995 inició oficialmente el proceso de exprivatización, denominado «capitalización» por el cual se vendieron acciones de las tres centrales eléctricas de Ende (empresas de electricidad) a inversionistas estadounidenses que aseguraron aportes de capital por 140 millones de dólares. Las ofertas por la electrogeneradora estatal fueron numerosas pero ganaron las grandes empresas de servicios públicos del este de los Estados Unidos.²⁵

En 1996, con Sánchez de Lozada, tuvieron verificativo otras importantes iniciativas de capitalización como la de los hidrocarburos, al respecto se promulgó una ley que fue muy cuestionada pues la Cámara Baja la aprobó luego de más de 70 horas de discusiones, y el Senado sólo dispuso de un día para la votación final del proyecto, que no pasó por comisión. Los sindicatos combatieron fuertemente el proyecto, recurriendo incluso a un paro petrolero que duró un mes. La iniciativa contemplaba la participación de consorcios privados en todas las etapas de exploración, producción y distribución del petróleo, y la adquisición de una participación dominante en YPFB (empresa petrolera Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos) a través de su capitalización, con el equivalente de 50% de su capital accionario. Se señalaba que el 50% restante quedaría en manos bolivianas, en fondos que serían utilizados para pagar las pensiones de los ciudadanos a partir de los 65 años; no obstante, se señalaba que los fondos de pensiones serían administrados por compañías privadas.²⁶

²⁴ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Siare, <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html>.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Cabe señalar que poco antes se había anunciado la aprobación de créditos del Banco Mundial por valor de 60.6 millones de dólares para la desregulación del sector de hidrocarburos y la capitalización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). Esta situación cambió radicalmente en mayo de 2006 cuando el presidente Evo Morales suscribe el Decreto Supremo No. 28701 «Héroes del Chaco», que establece la tercera nacionalización de los recursos hidrocarburíferos del país. El Estado toma el control de las petroleras capitalizadas en el país. Se da a las empresas un plazo de 180 días para realizar contratos en el marco de la nueva normativa. La nueva distribución queda de la siguiente manera un «82% para el Estado (de donde 18% será por concepto de regalías, el 32% del Impuesto Directo a los Hidrocarburos y 32% a través de una participación adicional para Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, YPFB) y 18% para las empresas transnacionales, porcentaje que cubre costos de operación, amortización de inversiones y utilidades». *Ibid.*

Así, en el lapso que comprende los años de 1992 a 2000 se detectan tres momentos de exoprivatización:

1. 1992 emisión de la Ley sobre exoprivatización.
2. 1994 introducción de esquemas de capitalización.
3. 1998 regreso a las ventas directas como las efectuadas en 1992.

Primero se observa la promulgación de la ley e inicio del proceso, lo que da luz verde a la transferencia de empresas que, se afirmaba, operarían en mercados competitivos y que fueron consideradas como pequeños negocios. Así, treinta y cuatro empresas fueron privatizadas, el método fue: licitaciones públicas. Para establecer el valor de las empresas grandes fueron contratados consultores externos.²⁷

Para continuar con el proceso se hizo uso de la capitalización como método de exoprivatización, lo que difiere de la exoprivatización como venta. En este caso el inversor adquiere control gerencial total pero sólo el 50% de acciones; en contraste a la exoprivatización tradicional, que implica la venta, en este caso no se realiza ninguna venta, más bien se trata de lo que se ha denominado «una inyección de capital». La capitalización se utilizó en las empresas más grandes, tradicionalmente consideradas estratégicas.²⁸

En el tercer momento termina el programa de capitalización y se vuelve nuevamente al esquema clásico de exoprivatización. Se venden 14 empresas incluyendo refinación del petróleo, algunas empresas de minería y una fábrica de cemento, entre otras. En este momento también se incluyó la regulación y desregulación de sectores relevantes para asegurar que los consumidores no fueran explotados por empresas con poder de mercado.²⁹

Entre 1992 y 2003, en síntesis, se exoprivatizaron 83 empresas con el método tradicional de venta y 10 mediante capitalizaciones y una concesión. La exoprivatización del sector eléctrico es la que se ha considerado más exitosa (para su venta fue dividida).

²⁷ Capra, Katerina y Chong, Alberto, obra citada, p. 123.

²⁸ Se ha señalado que la idea detrás de la capitalización era alentar a las empresas privadas a invertir y participar en rubros importantes de las empresas del Estado. Por ejemplo, en el servicio de agua se utilizó la capitalización y regulación. *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*, p. 124.

BRASIL

En Brasil (aunque no hispanoamericano, sí iberoamericano), al igual en los demás países hispanoamericanos, las empresas se generaron como resultado de un estatismo progresivo, que respondía a los requerimientos del sector privado. En este país fue en 1985 cuando el presidente José Sarney inició la primera propuesta privatizadora de las antiguas empresas que, al igual que en toda Hispanoamérica, estaban bajo propiedad estatal a raíz de haber sido salvadas de la bancarrota por el Estado. Pero, el verdadero auge de la exprivatización se da a partir de 1988 con Fernando Collor de Melo.³⁰

El proceso continúa acrecentándose entre 1991 y 2001, década en que el Estado transfiere el control de 119 empresas al sector privado. Las ventas produjeron \$67.9 billones más \$18.1 billones en deuda. También se vendieron \$6 billones en porciones de empresas que permanecieron bajo control del Estado y \$1.1 billones de acciones varias que quedaron esparcidas en diversas empresas privadas. Por sus dimensiones, el programa de exprivatización de Brasil se considera el más grande, y no muy estudiado.³¹

Durante la década de 1990 el programa de exprivatización tuvo tres componentes.

1. Programa Nacional de Desestatización, que inició en 1991.
2. Programas similares que iniciaron en 1996 y el
3. Programa de exprivatización de la industria de telecomunicaciones en 1997.

De este modo, las 560 instituciones que tenía el gobierno federal en 1980 habían sido reducidas a 102 para el año 2000.

Aunque se considera que existen diferentes variables que indican resultados positivos de la exprivatización, también resalta que la población brasileña fue excluida del proceso y de la oportunidad de obtener beneficios.³²

Cabe señalar que en cuanto al aspecto macroeconómico no hubo una reducción de la deuda, por el contrario, los gastos públicos se incrementaron. La afluencia de recursos de las privatizaciones no tuvo ningún efecto, ni

³⁰ Acosta y Ojeda, obra citada, pp. 21-22.

³¹ Anuatti-Neto, Francisco y Barossi-Filho, et. al., «Cost and benefits of privatization: evidence from Brazil», Milton Chong, Alberto y López-de-Silanes, Florencio, obra citada, pp. 146-147.

³² *Ibid.*, p. 167.

quiera de compensación. Como es de esperarse, la exoprivatización no ha sido muy popular en Brasil.³³

CHILE

Finalizaba el año de 1973, cuando, con Augusto Pinochet, se inició la exoprivatización en Chile. En 1974 el país presentó un cambio hacia la economía de mercado y el proteccionismo estatal empezó a desaparecer. El primer paso para la exoprivatización consistió en devolver a los particulares las empresas que habían pasado al sector público bajo la administración de Salvador Allende, pues el objetivo inmediato era «desestatizar» y para ello se hizo uso de la apertura y liberalización inspiradas en la Escuela de Chicago.³⁴

Chile es un país que sobresale en el proceso de exoprivatización, que se desplegó a partir de una versión del monetarismo que prescribió reducir las medidas y subsidios proteccionistas, y la reprivatización de porciones importantes de la economía como características fundamentales del nuevo paquete de políticas del mercado libre.³⁵

El proceso de desregulación que se aplicó desde finales de 1973 tuvo tres facetas. Primero la liberalización de los mercados de productos, después el proceso de desregulación del sistema financiero y finalmente la reducción de la regulación aduanera. Hasta finales de la década de 1970 se creía que con esas medidas el país alcanzaría un desarrollo sin precedentes, ilusión que empezó a desvanecerse hacia los últimos años de la década de 1980. De hecho, en 1979 el crecimiento del PBI llegó a 8,3 pero ya para 1982 alcanzó menos 14.3. En lo que toca a la desocupación en los mismos años tenemos, respectivamente 9,2 y 27%, y seguía aumentando.³⁶

En 1980 se vendieron, en condiciones sumamente ventajosas para sus compradores, cerca de 200 empresas. No obstante, el proceso de venta se retrasó debido a la crisis que afectó la economía al inicio de esa misma década, de modo tal que nuevamente fue necesaria la «maligna» intervención del Estado para apoyar a las empresas que recién habían sido privatizadas. Esto puso en evidencia las falsedades sobre la presunción de que la desregulación total y las privatizaciones podrían desaparecer la intervención estatal, del

³³ *Ibid.*, pp. 169-170.

³⁴ Acosta y Ojeda, obra citada, p. 14.

³⁵ Glade, William, obra citada, p. 222.

³⁶ Marshall, Jorge, «Privatización económica: lecciones de la experiencia chilena», Boneo, Horacio, (Ed.), obra citada, pp. 152, 170 y 171.

mismo modo que también la afirmación que supone que la reactivación económica se da por el mercado libre.³⁷

Dentro del proceso de exprivatización en este país se pueden distinguir tres fases principales.³⁸

1. 1974-1983, cuando fueron regresadas a sus «propietarios originales» 259 empresas que Allende había expropiado. También se vendieron o liquidaron 112 empresas no financieras, adquiridas previamente. Otras 33 de las 65 empresas que habían pertenecido al Estado desde antes de 1970 fueron privatizadas o liquidadas. No obstante, todavía en 1983 el gobierno tenía 45 que eran consideradas estratégicas.
2. De 1984 a 1989 se privatizaron las telecomunicaciones y la energía eléctrica, así como otras antes consideradas estratégicas: el acero, las aerolíneas etc. Ya para 1989 sólo quedaban 19 de las 65 empresas.
3. 1990-2001, la exprivatización de empresas redujo su velocidad, no obstante, se vendieron tres de las principales compañías de agua y alcantarillado, y se completó la exprivatización del sector eléctrico. Pero, lo distintivo de este periodo es la exprivatización mediante contratos de infraestructura gerencial. Por ejemplo, desde 1993 las principales carreteras y aeropuertos han sido mantenidos y operados por inversores privados.

Para legitimar las medidas neoliberales el discurso proponía establecer un capitalismo popular mediante el cual, se decía, los pequeños ahorristas participarían. No obstante, el resultado de las medidas fue una mayor concentración de la riqueza en manos de los grandes grupos económicos (los beneficiarios de las privatizaciones y asociados a capitales transnacionales).³⁹

El proceso de exprivatización se consolidó con la venta de las empresas estatales que se habían constituido como promotoras del desarrollo y que incluso eran fuente de importantes ingresos fiscales.

Cabe resaltar que para el caso de los países que privatizaron bajo regímenes dictatoriales, como caso del Estado chileno, esas condiciones les permitieron disponer de gran poder para reorganizar el capitalismo de forma violenta y acelerada, a costa de los más pobres y los trabajadores. Y lo más interesante es que, pese a los postulados del neoliberalismo, «nunca antes en la historia chilena el Estado había sido tan poderoso».⁴⁰

³⁷ Acosta y Ojeda, obra citada, p. 14.

³⁸ Fisher, Ronald, Gutiérrez, Rodrigo y Serra, Pablo, «The effects of privatization on firms: the Chilean case», Chong, Alberto y López-de-Silanes, Florencio, obra citada, pp. 198-199.

³⁹ Acosta y Ojeda, obra citada, p. 14.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 16.

COLOMBIA

Históricamente hablando, el tamaño del sector público colombiano ha sido menor que el de otros países hispanoamericanos como Argentina, Brasil, Perú y Venezuela. En éste país se ha afirmado que los ingresos que se obtuvieron como resultado de la exprivatización tuvieron impacto sobre la ejecución de la política fiscal del gobierno, financiando la mayoría de programas sociales de 1994 a 1998.

Ya entrada la década de 1990 el gobierno colombiano lanzó un programa de liberalización económica mediante la promoción de la competencia de mercado y la desregulación institucional. A lo que se suma que en el periodo de 1993 a 1998 el programa de exprivatización en el sector público estuvo dominado por la venta de recursos energéticos. También la reforma institucional y regulatoria más importante se dio en 1990, en las empresas públicas, donde se concedió entrada libre a los proveedores del sector privado. Pero, eso implicó el establecimiento de modernas e independientes comisiones regulatorias para la electricidad, gas natural, agua e higienización y telecomunicaciones.⁴¹

Asimismo, los contratos de concesión fueron el instrumento original de aproximación para la desregulación y competencia de mercado. No obstante, el número de contratos de venta fue bajo en comparación con otros países. En 1990 el plan de gobierno se redirigió hacia una nueva agenda económica: desregulación económica, liberalización del comercio y reformas regulatorias sectoriales. Los contratos fueron utilizados en trabajos de infraestructura pública como puertos marítimos, construcción y mantenimiento de carreteras, acueductos, aeropuertos, drenajes y teléfonos móviles.⁴²

Cabe resaltar que la exprivatización en Colombia no fue una pieza central, sino que constituyó un esfuerzo para la reestructuración industrial. Esto es, la exprivatización surgió como un instrumento para promover la competencia de mercado. En parte se hizo uso de reformas regulatorias para mejorar el desempeño de la industria y fomentar la inversión.⁴³

Entre 1986 y 1997 se privatizaron 38 empresas. Los métodos utilizados fueron: ofertas preferenciales a particulares o socios comerciales y esquemas de oferta pública. De 1993 a 1999 se privatizaron la distribución y transportación

⁴¹ Pombo, Carlos y Ramírez, Manuel, «Privatization in Colombia: a plant performance analysis», Chong, Alberto y López-de-Silanes, Florencio, obra citada, p. 275.

⁴² *Ibid.*, p. 277.

⁴³ *Ibid.*, pp. 278-279.

de 9 diferentes empresas de gas natural.⁴⁴ Los ingresos que se obtuvieron como resultado de la exprivatización tuvieron impacto sobre la ejecución de la política fiscal del gobierno, financiando la mayoría de programas sociales de 1994 a 1998.

Ya entrada la década de 1990, el gobierno colombiano lanzó un programa de liberalización económica mediante la promoción de la competencia de mercado y la desregulación institucional. A lo que se sumó que, en el periodo de 1993 a 1998, el programa de exprivatización en el sector público estuvo dominado por la venta de recursos energéticos.

Como curiosidad cabe subrayar que el programa de exprivatización fue manufacturado en el Instituto de Fomento Industrial, que, fundado en 1940, había fungido como herramienta estratégica para la promoción estatal de la industria.

ECUADOR

Tarde, pero la exprivatización también llegó a Ecuador. En 1993 el gobierno conservador de Sixto Durán Ballén presentó un proyecto de ley de modernización del Estado, que exaltaba las ventajas de la exprivatización que se justificaba precisamente bajo la propuesta de modernizar al Estado. Sin tener en cuenta las experiencias desarrolladas en otros países, las ventas sólo se observaron como un traslado de propiedad del sector público al privado, dejando de lado las diversas transformaciones en las relaciones sociales que se derivan de las modificaciones en la distribución del poder. La exprivatización, reducción del Estado, fue percibida como la panacea para la solución de todos los problemas que se padecían en el país.⁴⁵

Ecuador poseía 167 empresas de las cuales sólo 72 eran plenamente estatales, el resto; 95 eran mixtas, de estas 42 tenían mayoría de acciones estatales, y en las restantes 53 el Estado aparecía como socio minoritario, sin capacidad para determinar la marcha de dichas empresas.⁴⁶

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 279-285.

⁴⁵ Acosta y Ojeda, obra citada, p. 25.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 58.

MÉXICO

En México también se inició el camino por la senda privatizadora a fin, igual que los demás países, de conseguir dinero para pagar la deuda. Hasta 1982 el gobierno controlaba más de 1,100 empresas en todos los sectores de la economía (incluyendo bancos).

El proceso fue gradual, primero se vendieron empresas pequeñas. Entre 1983 y 1984, con Miguel de la Madrid Hurtado, se transfirieron 106 empresas al sector privado, y para 1985 se anunció la venta de 23 más. Pero, el mayor proceso de venta se realizó con Carlos Salinas de Gortari, de modo tal que ya para fines de 1991 sólo quedaban 247 empresas públicas entre las cuales se logró salvar aquellas consideradas estratégicas, o aquellas que no pudieron ser privatizadas por razones histórico-nacionalistas.⁴⁷

Así, observamos tres diferentes periodos de exprivatización. El primero, de 1982 a 1988, que se dio como resultado del programa de reestructuración o proceso de desincorporación, que buscaba incrementar la eficiencia del sector público. Se llevaron a cabo reformas para reducir el papel económico del gobierno, o más bien para dismantelar el aparato estatal. En este periodo se desincorporaron 722 entidades, 260 en procesos de liquidación, 136 de extinción, 80 de fusión, 28 de transferencia y 218 de venta.⁴⁸ No obstante, el programa de exprivatización alcanzó su máximo esplendor en un segundo momento que corre entre 1988 y 1993 con Carlos Salinas quien, para llevar a cabo una tarea tan monumental (96% de todo el proceso de exprivatización), creó una unidad especial en la Secretaría de Finanzas: la Oficina de Privatización de las Empresas del Estado. El tercer periodo abarca de 1994 a 2003 y se caracterizó por la consolidación de esfuerzos previos de despojo del sector paraestatal. En 1995 la principal reforma fue en seguridad social y pensiones. Ya para 2003 la exprivatización redujo sus bríos, no obstante, el proceso continúa a baja escala.⁴⁹

Los activos nacionales fueron adquiridos tanto por grupos foráneos como nacionales que los consiguieron, la mayor de las veces, sin oferta pública, por la vía fácil de la negociación. Al igual que en el resto del continente estos negocios contribuyeron a la concentración de la riqueza. Otras dificultades que

⁴⁷ *Ibid.*, p. 19.

⁴⁸ Sánchez González, José Juan, *Administración pública y reforma del Estado en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997, p. 101.

⁴⁹ Chong, Alberto y López-de-Silanes, Florencio, «Privatization in Mexico», *Privatization in Latin America. Myths and reality*, pp. 353 y 355.

resultaron de las privatizaciones son los incrementos en los precios de los bienes y servicios, que en adelante serían ofrecidos por los entes privatizados.⁵⁰

El programa de exoprivatización mexicano es considerado uno de los más grandes a nivel mundial ya que entre 1982 y 2003, de las 1,155 empresas que tenía el país, sólo quedaron 210. Y, aunque con un breve paréntesis y un ritmo mucho menor, el proceso de exoprivatización sigue vigente.

PARAGUAY

Las posturas hacia la exoprivatización en Paraguay no siguieron la norma de Hispanoamérica. En este país había una profunda percepción de asociación histórica, entre el Estado que lleva el desarrollo y el progreso económico, que surgió desde el periodo de crecimiento económico posterior a la independencia. Dicha apreciación declinó entre 1870 y 1932 para cambiar hacia la perspectiva de un papel minimalista del gobierno, hecho que estuvo asociado a la sucesión de gobiernos del partido liberal. Estos sentimientos fueron todavía más animados por Alfredo Stroessner.⁵¹

De este modo, Paraguay representa el caso particular de un país exoprivatizado autóctonamente. Con esto queremos decir que ha sido un país cuya historia ha estado acompañada de un largo control de todos los sectores por parte de intereses privados. Asimismo, el país también tiene rasgos muy particulares donde resalta que, a diferencia de otros países de la región, nunca experimentó un periodo de industrialización mediante sustitución de importaciones con el proteccionismo que ello implica; y tampoco sufrió ningún desequilibrio macroeconómico. En contraste, había sido una de las economías más abiertas de la región,⁵² y el Estado había sido sumamente débil durante gran parte de ese periodo donde resalta que la provisión de servicios sociales era mínima. En pocas palabras, en Paraguay no había ningún «Estado sobredesarrollado», ni tampoco crisis de Estado populista que combatir. Por

⁵⁰ Acosta, obra citada, p. 20.

⁵¹ Nickson, Andrew y Lambert, Meter, «La reforma del Estado y el Estado privatizado en Paraguay», *Public Administration and Development*, No. 22, 2002, p. 167.

⁵² En su extremadamente abierta economía la corrupción asumió una gran variedad de formas, como el comercio relacionado con actividades de contrabando. En el periodo de Stroessner circularon bebidas alcohólicas, cigarros y aparatos electrónicos; este comercio se diversificó en la década de los noventa para incluir la venta de automóviles robados, armamento, tráfico de drogas y asociaciones de lavado de dinero. Esta corrupción institucionalizada tuvo un fuerte impacto en las actitudes negativas de los ciudadanos para apoyar la exoprivatización de las compañías del Estado una vez que Stroessner dejó el gobierno. *Ibid.*, p. 166.

esta razón, los parámetros inspirados en el «Consenso de Washington» tuvieron poca relevancia en Paraguay.

Hasta 1989 las características centrales del Estado paraguayo eran cuatro: tamaño relativamente pequeño, nivel extremadamente bajo de eficiencia y efectividad, un alto nivel de politización y un endémico nivel de corrupción. La corrupción, institucionalizada en el sector público, llegaba a un nivel tan alto que en 1988 le mereció a la nación el reconocimiento de segundo país más corrupto a nivel mundial.⁵³

El sector público contaba con diez ministerios en el gobierno central, nueve corporaciones públicas, siete instituciones bancarias, siete agencias de desarrollo, tres cuerpos de seguridad social y pensiones, y dos entidades hidroeléctricas binacionales. Así, la contribución del sector público a la economía era muy pequeña en conjunto, la más baja de América Latina, lo que refleja la base impositiva limitada de un país débilmente industrializado.

A pesar de su tamaño, pequeño en contraste con otros países, el sector público de Paraguay se ha caracterizado por sus extremadamente bajos niveles de ineficiencia e ineffectividad, cuyos problemas se exacerbaban por la falta de un servicio civil. Esto se debió en mucho a las actividades que, en búsqueda de beneficios, realizaban los administradores públicos que, además, eran premiados con privilegios patronales, en lugar de ser castigados y controlados en su desempeño.

El sector público se convirtió en una oportunidad de trabajo a través de relaciones patrono-clientelares, que muy poco se preocupó de la provisión de servicios y se vio atado, de manera creciente, por los botines políticos que proveían prebendas a los activistas del partido colorado, también llamados planilleros o zoqueteros. Tanto la estructura como la cultura organizacional de la administración pública necesitaban reformarse pues la responsabilidad de muchos ministros todavía está definida por la duplicación de esfuerzos en algunas áreas y por un vacío en otras. La coordinación interministerial era mínima, prevaleciendo la informalidad en diversas formas, incluyendo la ausencia de sistemas de archivo o registros de reuniones, tampoco se tenían mecanismos mínimos de control de gasto interno, y destacaba la virtual ausencia de análisis de políticas y planeación a corto plazo.⁵⁴

Así, los diferentes factores definatorios del sector público en Paraguay, que se resumen en la informalidad extrema y la falta de institucionalización, se

⁵³ Bajo los parámetros del Índice Anual de Corrupción de Transparencia Internacional. *Ibid.*, pp. 164 y 166.

⁵⁴ *Ibid.*

combinaron para producir una cultura organizacional que pone aparte a la administración pública paraguaya de la del resto de los países de América Latina. Por ejemplo, contrario a la tendencia en América Latina en la década de 1990, el empleo del gobierno central creció 50% entre 1989 y 1999.⁵⁵

A la mitad de la década de 1990 en el país empezó a observarse que la economía coordinada completamente por el mercado, con el Estado desempeñando un papel mínimo no era tan deseable, dada la insuficiencia de los mecanismos de mercado para responder a las necesidades básicas de la sociedad, además de que el surgimiento de inequidad y pobreza alrededor de toda la región, estaba desembocando en un rechazo a las medidas defendidas por el Consenso de Washington.

Así, se empezó a considerar en Paraguay que en lugar de un Estado simplemente reducido o debilitado, el objetivo de la reforma debería de proyectarse más hacia la creación de un Estado eficiente. Además de que también se presentó un creciente rechazo a soluciones tecnocráticas de reforma administrativa.⁵⁶

En este país el sector público ha servido como un mecanismo de apropiación privada de recursos públicos, por lo que la palabra «privatización», es ampliamente percibida como algo asociado con la corrupción y tiene una connotación de cesión y abandono de la propiedad a favor de un sector privado corrupto, pues bajo el mandato de Stroessner se privatizaron los recursos del Estado a miembros influyentes de la élite. De modo que el apoyo público a la privatización es casi nulo.⁵⁷

Las presiones para la reforma del estado en la década de 1990 han provenido exclusivamente del exterior, de las instituciones financieras (BM, FMI, USAID). La exigencia ha sido mejorar los servicios públicos y evitar el incremento del déficit fiscal. Al respecto se han puesto en marcha iniciativas enfocadas en tres áreas principales: exprivatización de compañías del Estado, reforma del servicio civil y descentralización.

En cuanto a la exprivatización de compañías del Estado las iniciativas se tomaron durante el periodo de 1993-1998, y en 1999 se puso énfasis en la exprivatización de servicios básicos. En 1992 se estableció un consejo de privatización que fue asesorado para ayudar a integrar una lista de las empresas que era prioritario exprivatizar. Cuatro de ellas fueron eventualmente exprivatizadas, con excepción de Ferrocarriles Nacionales que

⁵⁵ *Ibid.*, p. 165.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 164.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 167.

permaneció bajo el control del Estado, aunque cesó operaciones en el año 2000.⁵⁸ La controversia rodeó las formas y términos de los procesos.

En el año 2000, otra vez bajo presión externa, tuvo lugar una segunda iniciativa de exprivatización bajo la presidencia de González Macchi, quien estableció una Secretaría Nacional de Reforma del Estado. Se privatizó Antelco, la compañía de comunicaciones del Estado y Corposana, la compañía de agua del Estado.

Como se puede observar, desde 1989 varios de los instrumentos que soportaban la naturaleza privatizada del Estado paraguayo han sido debilitados, lo mismo que las relaciones entre el gobierno, las fuerzas armadas y los principales accionistas del régimen de Stroessner. A esto ha coadyuvado, por ejemplo, el establecimiento del MERCOSUR que está poniendo fin a las oportunidades lucrativas de comercio relacionadas con la corrupción que alimentó al «Estado privatizado» en Paraguay.⁵⁹

La intransigencia de los poderosos intereses que defienden al «Estado privatizado» permanecen fuertes y continúan dominando al partido Colorado, cuyos militantes continúan resistiéndose a las reformas dentro de las cuales resalta la reforma al servicio civil para introducir un sistema basado en el mérito, pues se defiende el patronazgo político.⁶⁰

La reforma del Estado en la década de 1990 es visualizada en relación íntima con la democratización, situación que fue pasada por alto en la década de 1980. Con el inicio de la transición democrática, de 1989, el Estado está obligado a recuperar la propiedad de recursos que han sido ampliamente utilizados para el beneficio privado, para avanzar en un proceso de construcción del Estado que por décadas se caracterizó por la negligencia y el abandono de los servicios sociales esenciales. De este modo, la postura que se observa es que lo que se necesita no es la reducción del Estado, pero sí su democratización, que el Estado sea profesional, transparente y que rinda cuentas. También se tiene presente que si en los esfuerzos de reforma no se considera la dimensión política en que se actúa, entonces tal vez se refuercen las inequidades económicas y políticas.⁶¹

⁵⁸ Líneas Aéreas Paraguayas S.A., Aceros del Paraguay, La Flota Mercante Paraguaya y la planta estatal de alcohol. *Ibid.*, pp. 167-168.

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 171-172.

⁶⁰ El partido colorado, apoyado por los empleados públicos, ha estado, comprensiblemente, renuente a la exprivatización de las entidades públicas y ha tenido gran éxito en la resistencia contra las presiones externas para el cambio. *Ibid.*, p. 167.

⁶¹ *Ibid.*, pp. 171-172.

PERÚ

En Perú se generaron dos situaciones particulares que coadyuvaron a que las miradas se centraran en el aparato paraestatal. La primera fue la crisis de finales de la década de 1970 y de principios de la década de 1980, que no mejoró a pesar de que, desde 1981, Fernando Belaúnde propuso establecer un modelo neoliberal para que las empresas privadas emprendieran el crecimiento económico con un mercado libre (para proveerles de incentivos para la expansión y la eficiencia), mientras que el Estado se abstendría de influir indebidamente en el mercado.⁶² La segunda situación fue que el índice *per cápita* se vino abajo, creció la deuda externa y aumentaron los enfrentamientos entre la guerrilla y las fuerzas de la contrainsurgencia gubernamental.

Estos sucesos que golpearon directamente al aparato paraestatal dieron pie al fortalecimiento de las voces privatizadoras del gobierno de Alan García. Pero esto fue sólo el comienzo ya que, más tarde, aunque en su campaña presidencial lo desechara, Alberto Fujimori instrumentó un fuerte ajuste, diseñó un plan privatizador y en 1992 aceleró el proceso de exprivatización. Se emitieron normas para facilitar el proceso que, para legitimarse, se disfrazó con la etiqueta de modernización del Estado.⁶³

Las privatizaciones se efectuaron dentro de un programa que resaltaba el papel del mercado como el mecanismo fundamental de la asignación de recursos. Y debe subrayarse que en ese país ni siquiera se reflexionó si las empresas estratégicas deberían conservarse, sino que la meta para 1995 era que todas las empresas del Estado deberían haber sido vendidas.⁶⁴

Los objetivos privatizadores se fortalecieron en la década de 1990, cuando Perú enfrentó la peor situación de crisis macroeconómica (inflación y recesión). Se observaba que las empresas públicas se caracterizaban por la deficiente provisión de servicios públicos, objetivos ambiguos, excesiva intervención de los políticos, descapitalización y falta de recursos, de inversión o nuevas inversiones. Así, las empresas públicas registraban pérdidas acumuladas por más de 4 billones entre 1989-1990.⁶⁵

⁶² Ortiz de Zeballos, Felipe, «El caso de Perú: perspectiva de un participante», Boneo, obra citada, p. 277.

⁶³ Acosta, obra citada, pp. 22-23.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 23.

⁶⁵ Torero, Máximo, «Peruvian privatization: impacts on firm performance», Chong, Alberto y López-de-Silanes, Florencio, obra citada, pp. 409-410.

Para solucionar esta situación, el gobierno peruano procedió a diseñar un plan encaminado a promover la inversión privada como principal medio para el crecimiento económico. A principios de 1991 se lanzó el proceso de exprivatización mediante un decreto en el que se regulaba y reestructuraba la actividad gerencial del Estado, que limitó su actividad al manejo de 23 empresas. A finales de ese mismo año se extendieron las medidas por la vía de otro decreto que se emitió para promover la inversión privada y los comités especiales de exprivatización. Otra de las más importantes leyes emitidas fue la ley de promoción para la inversión extranjera que permitió a inversores extranjeros participar en todos los sectores económicos del país.⁶⁶

A fin de dar mayor dinámica y apoyo al proceso, el presidente Fujimori estableció cinco ministerios de Estado que se encargarían de la gerencia del proceso de exprivatización. La intención del programa de exprivatización iniciado a finales de 1991 y principios de 1992 fue simple, privatizar las empresas públicas tan pronto como fuera posible.

En 1993 todas las reformas realizadas para llevar a cabo la exprivatización fueron codificadas en una Ley, con la aprobación de la nueva Constitución Política, de modo que en lo sucesivo esta Ley incluiría la promoción libre de la iniciativa privada, la igualdad entre inversores nacionales y extranjeros, el fomento de la competencia y garantizaría la posibilidad de firmar acuerdos entre inversionistas privados y el Estado. Junto con la exprivatización el gobierno instrumentó otro grupo de reformas estructurales que promovían la competencia basada en el mercado y el libre comercio internacional. Todo esto se llevaría a cabo mediante políticas que buscarían crear un mercado laboral más flexible, liberalizando el sistema financiero, eliminando controles a los precios e implementando reformas sectoriales para la desregulación de mercados.⁶⁷

Así, en 1992 se privatizaron 10 empresas, en 1993 otras 13 y en 1994 el gobierno vendió sus monopolios naturales: telecomunicaciones y electricidad. En 1995 y 1996 se privatizaron 64 compañías, proceso que continuó en 1997 con otras 25. En 1998 se hizo uso del proceso de concesión en lo tocante a transporte de infraestructura. Pero, el principal proceso de exprivatización se dio en los sectores de telecomunicaciones, electricidad, finanzas, minería e hidrocarburos.⁶⁸

⁶⁶ *Ibid.*, p. 410.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 411.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 413.

La exoprivatización se llevó a cabo, sin embargo, se ha encontrado que en cuanto al mejoramiento en el sector de empresas públicas como en el sector financiero, una vez en manos de privados, no hay diferencias significativas entre las ganancias antes y después de la exoprivatización, detectándose sólo algunas mejoras en cuanto al desempeño.⁶⁹

Recapitulación

La lesiva experiencia de la exoprivatización ha puesto de manifiesto que sin una propuesta de desarrollo integral y un manejo adecuado de los criterios macroeconómicos fundamentales para cada país, se puede llegar a problemas mucho más serios que los que pretendían solucionar con este proceso.⁷⁰

Aunque la exoprivatización inició en Hispanoamérica a finales de 1973, en Chile, el proceso ha arrojado como dato interesante que en la región, entre 1985 y el 2000, se privatizaron activos con valor de casi 80 mil millones de dólares, en su mayoría producto de las primeras privatizaciones que se realizaron en las empresas ubicadas en sectores claves como energía, telecomunicaciones, puertos, carreteras, y empresas productivas. La mayor parte de las empresas públicas industriales se privatizaron, salvo aquellas que por decisión del Estado se consideraron estratégicas, como es el caso de PETROBRAS en Brasil, ECOPETROL en Colombia, CODELCO en Chile y PEMEX en México. Durante este proceso privatizador se generó una subvaloración de las empresas públicas a privatizar, ya que en algunos casos la política propuesta por el gobierno establecía pagos menores a los costos reales. Además de que los programas de reinversión de quienes compraron las empresas sólo se orientaron al mejoramiento de los activos de las empresas adquiridas, no al desarrollo de otras actividades económicas.⁷¹

Por si fuera poco, en las políticas para privatizar predominó la idea de efectuar un proceso a ultranza esto es, la exoprivatización como un fin no como medio, sin tener en consideración las posibilidades de articular el proceso a una estrategia de desarrollo nacional, que tomara en cuenta que no era conveniente privatizar empresas públicas cuya rentabilidad estaba comprobada, situación

⁶⁹ *Ibid.*, p. 438.

⁷⁰ Leyton Muñoz, Carlos, «La privatización en América Latina», Sitio del Desarrollo Local en América Latina, conferencias electrónicas, p. 8, <http://www.desarrollolocal.org/conferencia/quinta/Leytonprivatizacion.htm>.

⁷¹ *Ibid.*

que terminó por debilitar los ingresos fiscales de los países en el mediano y largo plazo por deshacerse de recursos importantes para su desarrollo.

Los principales objetivos señalados para llevar a cabo el proceso de exprivatización, como son la profundización del modelo exportador, la liberalización y homogenización del mercado interno, así como el incremento y eficacia de las empresas por la vía de la competencia no se cumplieron. Por el contrario, como en el caso de las telecomunicaciones y de muchos otros sectores, se generaron monopolios privados que no han podido ser controlados por los gobiernos.

Las promesas de desarrollo y progreso tampoco llegaron, por ejemplo, la supuesta generación de empleo que se arreglaría mediante la reinversión del capital obtenido por la exprivatización no ocurrió; en cambio, los niveles de desempleo se incrementaron y el número de pobres en los países se ha acrecentado sustancialmente. Otro de los objetivos no cumplidos con la exprivatización es la disminución de los niveles de corrupción en las empresas, que no se logró ya que ésta se continuó extendiendo en la mayor parte de los niveles del Estado.

Con la exprivatización se aseguró que las finanzas públicas serían saneadas, y digamos que ese objetivo se cumplió en el sentido de que ya no se tenía que dar subsidios a las empresas, pues ya no había; sin embargo, no hubo ninguna generación de espacios a la inversión privada en los sectores que estaban y continúan estancados, ni se mejoraron los servicios públicos de electricidad, teléfono, transporte, o los servicios financieros. Los monopolios dejaron de ser públicos para convertirse en privados, los estados hispanoamericanos se debilitaron en sus capacidades de acción y decisión sin que su deuda se haya disminuido. Es cierto que los países hispanoamericanos afrontaban situaciones financieras muy complejas pero poseían recursos que, al privatizarse, se vendieron en procesos dudosos y a costos por debajo de su valor. Ahora los estados ya no cuentan con sus empresas y, contrario al escenario prometedor que se les planteó si privatizaban, siguen afrontando una situación financiera muy difícil.

La modernización también fue enarbolada como uno de los factores legitimantes detrás de los cuales se ocultó el deseo de la exprivatización masiva que en el fondo estaba, más bien, encaminada a la ampliación de las posibilidades de acumulación del capital y a responder a las necesidades del proceso de globalización de la economía mundial. En este sentido, el capital financiero internacional se ubicó entre los primeros interesados en que los estados nacionales vendieran sus activos, esto es, en sacarlos del mercado, lo

que, por cuestiones relativas al reordenamiento de las posiciones de poder, significó en gran medida una disminución de la capacidad de los países en desarrollo para diseñar y ejecutar proyectos nacionales de desarrollo de acuerdo con sus necesidades.⁷²

Al final, todo comenzó a caer por su propio peso y a principios de la década de 1990, aunque en algunos sectores todavía se mantenía la ilusión del viaje de ida al modelo neoliberal y a la exprivatización, otros sectores ya se ubicaban en una etapa de regresión, signada por la desilusión, resultado del desempleo creciente y de la desconfianza hacia los grandes inversionistas privados: saldos de una guerra comercial planetaria. Fue entonces que se empezó a generar un cambio en los planteamientos económicos de los dirigentes de la economía mundial que poco a poco volvieron a reconocer que el Estado es importante, y a reconsiderar su papel pues observaron que, el antes enemigo del neoliberalismo capitalista, tal vez podría tener que fungir nuevamente como antaño: como salvavidas del capitalismo.⁷³

Y sin embargo... al Estado todavía le quedaba algo más que podría, sin desaparecerlo, ser explotado por las fuerzas del capital: sus funciones internas, su cómo.

⁷² Acosta y Ojeda, obra citada, p. 91.

⁷³ *Ibid.*, p. 205.

PARTE IV

REFORMAS NEOGERENCIALES

CAPÍTULO 8

REFORMAS NEOGERENCIALES

I. ARGENTINA Y CHILE

La privatización como exo implicó desnacionalización, pérdida de autoridad y capacidad para gobernar. Este proceso que se verificó con gran rapidez no arrojó los resultados deseados pues las deudas no disminuyeron ni se resolvieron los problemas, así que se procedió a tratar de cambiar al Estado desde su interior, introduciendo la lógica del mercado dentro de la administración pública. En este sentido, muchas de las ideas neoliberales (junto con la incorporación de mecanismos de funcionamiento de la empresa privada) que ordenaron el desmantelamiento de las empresas públicas y la desregulación, sirvieron para confeccionar a la nueva gerencia pública. Este ideario, promovido por el BM, el FMI y la OCDE, será el que, en lo sucesivo, guiará los procesos de reforma a la administración pública, los reformadores serán las consultorías y una nueva tecnocracia globalizada, educada bajo los cánones neoliberales. A continuación presentaremos como se ha verificado el proceso en Argentina y Chile.

Metiendo al mercado dentro del Estado

Entre los rasgos generales de la tendencia que históricamente ha predominado en la consolidación de las naciones modernas, se ha puesto de manifiesto que la concentración de poder en el Estado ha constituido el medio primigenio que permite fortalecer y respaldar a los diversos sectores políticos y sociales que lo integran, a fin de proveerles las condiciones necesarias para su crecimiento, desarrollo y consolidación. Esto, una vez logrado, posibilita que el Estado, en lo sucesivo, no tenga que actuar en todos los ámbitos pues ya les ha proporcionado condiciones aptas para su desarrollo y con ello, para la generación de las capacidades necesarias para su propio desenvolvimiento. Esto sucedió en los países del primer mundo para que pudieran llegar a denominarse desarrollados; esto debería suceder en el mismo sentido positivo para que los países en desarrollo pudieran avanzar en ese camino.

Es cierto que en los países económicamente subdesarrollados e insuficientemente industrializados el Estado no es un aparato desarrollado en su totalidad, pero el desarrollo en invernadero de la economía únicamente puede lograrse a través del poder centralizado y concreto del Estado.¹

Empero, esto ni remotamente se aplica en Hispanoamérica ya que, pese a todas las problemáticas que enfrenta la región, la solución que se visualiza como más factible es lo contrario: quitarle el papel protagónico al Estado y tratar de que éste y su administración, funcionen con reglas e instrumentos extraños a su naturaleza (las reglas del mercado).

No está de más recordar que, hoy día, además de la dependencia y de todas las deficiencias inherentes a los países en desarrollo, existen ciertos factores que han cobrado una importancia preponderante y a los que, en un nuevo marco mundial, se tienen que enfrentar estos países. Así tenemos: la globalización, la gran influencia del capital financiero y empresarial y, sobre todo, la competencia desigual, componentes que agregan una complejidad inédita a la gran cantidad de problemas que ya de por sí enfrentaba la región.

¿Cómo entonces se logrará el desarrollo de estas naciones sobre bases sólidas?, propias, no artificiales. Dicen los partidarios del neoliberalismo que poniendo al mercado en el lugar protagónico, en lugar del Estado, desregulando y flexibilizando para atraer el capital, la inversión y los recursos, y estandarizando la administración pública mediante prácticas empresariales y mercantiles. Sin embargo, ¿a quién beneficia realmente que el mercado sea la directriz y el eje de estos procesos en las circunstancias actuales y en las condiciones en que se encuentran los países hispanoamericanos? En concreto: ¿qué y cuánto de lo que se genere mediante el «gobierno por mercado» implicará un crecimiento real que redunde en desarrollo efectivo para los países en proceso de?

Alrededor de la reforma neogerencial

Como lo pudimos visualizar en el capítulo 3 y 4, estando los países hispanoamericanos en pleno proceso de transformación para conseguir instituciones de tipo weberiano se da un giro, con lo que los métodos para reformar al Estado y la administración pública cambian. Se implementan así, en primera instancia, medidas de privatización como exo, esto es, del aparato

¹ Jacoby, Henry, *La burocratización del mundo*, México, Siglo XXI Editores, 1972, p. 5.

público o *qué* de la administración pública y, enseguida, o de manera alterna, aparece la nueva gerencia pública –privatización endo–, que aconseja relajar y flexibilizar las reglas y los procesos e introducir los valores y los métodos de la empresa y el mercado dentro del Estado y su administración.

Lo anterior marca una clara distinción con lo que ya hemos revisado en otro momento: la reforma administrativa; donde, al contrario de los modelos que hoy se están utilizando para imprimir cambios en lo que toca al mejoramiento de la administración pública (faltos de coherencia y escaso fundamento científico en lo político y publiadministrativo) en los países hispanoamericanos, anteriormente se habían desarrollado marcos analíticos científicos como el de Fred Riggs (Cap. 1.), donde se analiza y explica la forma en que funcionan las sociedades, dependiendo del estadio de desarrollo en que se encuentren (la diferenciación, la especialización, la institucionalización o la difracción). Con modelos analíticos como el de Riggs, se había avanzado en el entendimiento de los efectos o repercusiones que se desencadenan si se efectúan ciertas prácticas como, por ejemplo, la introducción de instituciones propias de los países desarrollados en países cuyas condiciones históricas, económicas políticas, culturales y sociales son diferentes. Estos estudios, en conclusión, se centraron en entender las situaciones y los factores que tienen que tomarse en cuenta cuando se decide implantar ciertos cambios propios de sociedades occidentales en otras diferentes.

Los avances teóricos que se fueron consolidando trajeron consigo, de manera simultánea, un cambio progresivo en las concepciones sobre la dimensión e importancia de las reformas. En este sentido se puede ver claramente cómo las reformas anteriores a 1970 tenían un acento más tecnicista y procedimental pero que, progresivamente, avanzaron hacia otros proyectos mucho más elaborados y complejos, los cuales vincularon el desarrollo de los países con la administración pública o viceversa, hasta llegar al momento en que el aspecto político y ambiental en que se desarrolla la administración pública se fueron ubicando como factores determinantes para proyectar los cambios necesarios y posibles. Estos progresos fueron coronados con grandes progresos en las teorías de la modernización, el desarrollo administrativo y la administración pública comparada. Es así que las reformas que tienen este signo se enmarcan bajo una lógica que demuestra evidentes diferencias y distancias con respecto a las prácticas que se están empleando desde 1980, para promover el cambio del Estado y su administración en los países en desarrollo.

Por consiguiente, y adelantando un poco conclusiones, el resultado lógico más probable es que el producto de este radical cambio de dirección no será la

transformación de unas instituciones preburocráticas en postburocráticas, pues cómo puede haber un *post* sin existir un *ante*. Esto es, no se puede tratar de saltar desde instituciones donde predomina un sistema semipatrimonial (en mayor o menor grado) y la inseguridad jurídica, hacia otras instituciones donde se da por hecha y cierta la existencia componentes, rasgos e instituciones consolidadas; es más, donde se da por superada.²

Es interesante verificar que los postulados weberianos se mantienen vigentes en el discurso y en la práctica. Y ver como muchos de ellos nunca estuvieron presentes en el estilo latinoamericano de administración.³

Carles Ramio ha mencionado al respecto que si se da por bueno el principio de que la «nueva riqueza de las naciones» se ve hoy en función de la calidad de las instituciones (públicas, en nuestro caso) y de sus capacidades de acción colectiva, se puede afirmar que la nueva gerencia pública no ha contribuido ni está contribuyendo, sino más bien lo contrario, al desarrollo humano en nuestros países.

Y para muestra basta un botón: las principales reformas gerenciales en Hispanoamérica.

La distinción entre los procesos de privatización *exo* y los de privatización *endo*, como lo hemos señalado, no es simple, ya que muchas veces se traslapan o inician en distintos momentos o avanzan a diferente ritmo. Esto tampoco permite una distinción absoluta ni siquiera en cuanto a periodos temporales. De hecho, como lo veremos, lo único regular es la particularidad, o hasta irregularidad, de cada uno de los procesos que se han llevado a cabo en los diferentes países.

Pero, lo que sí puede aseverarse es que constituyen el hilo conductor de las políticas neoliberales cuyo objetivo es erigir al mercado como el principal asignador de recursos. Por ejemplo, en algunos países de la región la primera

² En definitiva, la mayoría de los países de América Latina no han poseído instituciones burocráticas en el sentido moderno del término, ya que sólo las normas y los procesos formales han seguido los requisitos weberianos, pero los procesos reales y los valores han continuado siendo preburocráticos. Ramio Matas, Carles, «Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional», *Revista Reforma y Democracia*, CLAD, Caracas, No. 21 (Oct. 2001), p. 20.

³ Saravia, Enrique, «La situación laboral del personal de la administración pública», *Revista Centroamericana de Administración Pública*, núm. 28-29, 1995, p. 43.

mitad de la década de 1990 destaca por la privatización de empresas públicas y desregulación mientras que, en otros, ésta misma década presenta más bien la fase de reformas por nueva gerencia pública.

En esta aproximación a las reformas gerenciales ahora procederemos a revisar un poco más de cerca la forma en que se ha llevado a cabo dicho proceso, aunque nos limitaremos a ocho de los países que integran Hispanoamérica, procuraremos poner bajo el reflector los casos de reformas que sobresalen más. En primera instancia, abordaremos el caso de dos países que pueden considerarse los más asiduos, literales y esmerados alumnos neogerenciales: Argentina y Chile. Para continuar, revisaremos los casos de países que, aunque proyectaron una gran cantidad de reformas, presentan un menor grado de aplicación, sobre todo, a causa de su aún más escaso desarrollo de un aparato y una organización administrativa, o bien, por conflictos internos: Bolivia, Colombia y Nicaragua. A continuación trataremos el caso de los países moderados, esto es, aquellos que implementaron las reformas pero sin medidas radicales sobresalientes: Uruguay y Venezuela. Finalizaremos con el caso de México, cuya reforma podría situarse como radical moderada: radical en su intención, moderada por la truncada implementación.

Argentina

Si se busca reconstruir la historia de la reforma de la administración en la década de 1990 se pueden diferenciar dos momentos: a) el Programa de Reforma Administrativa de Carlos Menem en julio de 1989, a través del Ministerio de Economía; y b) la «Segunda Reforma del Estado» de 1996, que continuaba las acciones de la anterior.⁴

El punto de inicio se ubica en julio de 1989 cuando Menem impulsó una serie de medidas la reforma del Estado, que se concibieron de acuerdo al diagnóstico que se elaboró sobre las problemáticas que entonces el gobierno consideró como las causales de la crisis por la que atravesaban la economía y el Estado en Argentina.

⁴ Repetto, Fabián, «Causas y azares de un cambio institucional inconcluso: historia reciente de la administración pública nacional en la Argentina», VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9-Nov., 2001, pp. 11-12.

Bases de la reforma

Las bases para el proceso de transformación fueron: la Ley 23.696 de reforma del Estado y la Ley 23.697 de emergencia económica. La primera declaró emergencia administrativa en todos los organismos dependientes del Estado Nacional y normó las privatizaciones y participación del capital privado, al tiempo que declaró sujetos de privatización a prácticamente todas las empresas y entes del Estado nacional y, asimismo, modificó la legislación sobre el régimen de concesiones para la explotación de servicios públicos. La segunda normativa suspendió los subsidios y las subvenciones que afectaban al Tesoro Nacional, y determinó restricciones importantes a los regímenes de promoción industrial y minera vigentes hasta ese momento.⁵

En la estructura y personal del aparato estatal se aplicó la supresión y fusión de agencias públicas. La ley de emergencia económica obstaculizó cualquier nueva contratación de personal, al tiempo que otorgó facultades al presidente para despedir a aquellos agentes que no habían sido incorporados a través de concursos y que ocupaban los más altos cargos dentro de la función pública.⁶

A estas disposiciones se sumó en 1990 el Programa de Reforma Administrativa (PRA), respaldado activamente por el Banco Mundial. Estas medidas se dirigieron hacia la transformación de la administración pública, mediante la modificación de las estructuras funcionales de la administración central y descentralizada, y a partir de la adecuación de la planta de personal que conformaba la burocracia estatal.⁷

⁵ *Ibid.*, p. 13. Se autorizó al Poder Ejecutivo Nacional a intervenir todos los entes, empresas y sociedades, cualquiera fuere su tipo de propiedad exclusiva del Estado Nacional «y/o de otras entidades del sector público nacional de carácter productivo, comercial, industrial o de servicios públicos». Los únicos organismos del Estado Nacional que fueron exceptuados de ese proceso de intervenciones fueron las Universidades Nacionales (art. 2º, ley 23.696). Además, esta ley que generosamente abría las puertas a los capitales extranjeros en el proceso de privatizaciones, no tenía previsiones en materia de marcos regulatorios ni entes de control. Barbará, Jorge Edmundo, «Después de la crisis del Estado privatizador en Argentina, regulación y control: ¿a cargo de quién y hasta dónde?», VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003, pp. 2 y 4.

⁶ Repetto, obra citada, p. 13.

⁷ Al inicio de 1990 el gobierno de Carlos Saúl Menem impulsó el Programa de Reforma Administrativa (PRA), circunscrito al ámbito de la administración central y descentralizada. Sus principales objetivos fueron los siguientes: a) Concretar medidas efectivas de disminución del gasto público, reestructuración organizacional y reformulación de sus funciones. Estas acciones deberían ser desarrolladas en un plazo de tres años a partir de 1990. b) Establecer

Entre los objetivos explícitos del programa de reforma que estuvo gerenciado por un pequeño equipo que contaba con todo el apoyo del Presidente Menem y del Ministro de Economía, se encontraban el ahorro en gasto público, la modernización de los métodos de las prestaciones del Estado, el incremento de la eficiencia de las áreas responsables de la recaudación fiscal y la administración del gasto. El logro de estos objetivos se consideraba imprescindible para afrontar la crisis fiscal del Estado.⁸

Los Decretos que dieron contenido y materialidad a las leyes marco fueron los número 435/90, 1482/90 y 1757/90. El primer decreto, conocido como decreto de Reordenamiento del Estado, actuó sobre el organigrama determinando que la cantidad total de Secretarías dependientes de los Ministerios sería reducida a 32. Así se determinó la eliminación de más de 150 Secretarías y más de 100 Subsecretarías, suprimiendo al mismo tiempo los cargos políticos de las mismas. También se ordenó el congelamiento de todas las vacantes de la administración central y descentralizada, y la jubilación del personal en condiciones de retirarse. La segunda de las normativas (1482/90) aprobó el régimen general para la elaboración, tramitación y financiamiento de las estructuras organizacionales de la Administración Pública Nacional y fijó en un máximo de 184 la cantidad de Direcciones Nacionales para las diversas jurisdicciones ministeriales. Por medio de este decreto se crearon Comisiones de Supervisión de los Resultados, encargadas de la elaboración de informes técnicos sobre los plazos y estado de cumplimiento de las acciones y se determinó que cada jurisdicción tendría a su cargo la elaboración de un proyecto de reorganización de sus estructuras.⁹

Una tercera disposición emitida para acelerar la reforma estatal (1757/90), dio nacimiento al Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA) presidido por el Ministro de Economía, encargado de comandar el

incentivos para mejorar la eficiencia de la administración, a través de la incorporación de recursos humanos de alto nivel a la función pública, paso clave para el fortalecimiento del Estado. c) Desarrollar una gestión pública moderna y eficiente, fundada en la reducción y simplificación de normas y procedimientos y en la incorporación de nuevas tecnologías de gestión administrativa. d) Fortalecer y mejorar la calidad de la prestación de los servicios indelegables del Estado. e) Incrementar la eficiencia en las áreas responsables de la recaudación fiscal y la administración del gasto. f) Limitar la intervención pública en la vida económica, fortaleciendo las funciones tendientes a la preservación del interés general. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Siare, <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html>.

⁸ Repetto, obra citada, p. 13.

⁹ *Ibid.*, p. 14.

proceso de reforma mediante la reorganización de la estructura orgánica y funcional de la administración pública central y descentralizada; también tendría como función determinar la magnitud de las reducciones en las dotaciones de personal. La creación del CECRA implicó una profunda concentración de poder en el Ministerio de Economía, principalmente en la Secretaría de Coordinación Técnica y Administrativa. El CECRA jugó un papel importante en tanto fue el espacio en donde se entablaron las negociaciones y luchas con los sindicatos que representaban a los trabajadores del Estado.

Además del Banco Mundial, fueron el BID y hombres de negocios los que, a través de la Fundación Empresaria para la Modernización del Estado, financiaron esta primera fase de la reforma. Este programa también se consensuó con los economistas más cercanos a los grupos empresariales, quienes avalaron los principales ejes propuestos por el gobierno en esta materia.

La concentración de las facultades reformistas en el CECRA supuso un intento por desactivar cualquier posible disidencia con las propias agencias del Estado que pudiesen resultar perdedoras con las políticas de transformación. Esta concentración obedeció a la intención de acumular poder en la toma de decisiones para operar la reforma de manera unilateral y excluyente, creando un marco que protegió al programa de las presiones tanto extra-burocráticas como intra-burocráticas.¹⁰

Para completar el proceso se dictó el Decreto 2476/90 sobre racionalización del Estado, que fijó las pautas para la modificación de estructuras funcionales y la reducción de la planta de personal. En diciembre de 1991 una nueva Ley de Ministerios estableció la fusión de los Ministerios de Economía y Obras, Servicios Públicos y la división del antiguo Ministerio de Educación y Justicia; de esta unión surgieron el Ministerio de Educación y Cultura por un lado, y el Ministerio de Justicia, por el otro.

Esta normativa también dispuso la caducidad de la totalidad de los organigramas de la Administración y asignó a la Subsecretaría de Economía, del Ministerio de Economía, la responsabilidad de elaborar en 90 días, con la posterior aprobación del CECRA, un proyecto de nueva estructura. Con este objetivo se estableció la creación de Comisiones de Reforma Administrativa en cada dependencia, encargadas de elaborar los proyectos de reformulación de las estructuras administrativas. Otras medidas contempladas fueron la transferencia de dependencias a las provincias, la reestructuración,

¹⁰ *Ibid.*, p. 15.

privatización y/o disolución de los organismos de cuentas especiales y descentralizados, encargados de la regulación de mercados de productos regionales.

En administración de personal se implantó un régimen de jornada reducida, se estableció la jubilación anticipada, el cese de las comisiones de servicios, la caducidad de las plantas transitorias, un régimen de retiro voluntario y la obligatoriedad de disminuir, por vía de la disponibilidad, un 34% de las plantas de personal permanente de cada jurisdicción.

Las autoridades de cada organismo establecieron las dotaciones de personal entre sus unidades de acuerdo a pautas organizativas comunes fijadas por el Comité de Reforma. Se emplearon ciertas medidas para la recomposición de parte de la plantilla de personal público a través de la jerarquización y fortalecimiento de la carrera burocrática. En mayo de 1991 se instaló el Sistema Nacional de Profesionalización Administrativa (SINAPA).¹¹

Pese a todo lo anterior, la evolución del organigrama de la administración central demuestra la incompleta aplicación de las medidas que establecieron límites para la cantidad de unidades correspondientes a las categorías Secretaría, Subsecretaría y Dirección Nacional. Además, se observa que los mayores esfuerzos de modernización estuvieron focalizados en los organismos ligados con el manejo de la economía y la recaudación de impuestos. En el aparato administrativo, no asociado directamente a las cuestiones macroeconómicas, los objetivos propuestos en descentralización, carrera funcional o desburocratización se fueron debilitando progresivamente, a medida que se lograban avances en el terreno de la macroeconomía. Además, la aplicación de una reforma descoordinada y discontinua, por áreas y a niveles micro, anuló el pretendido objetivo de integralidad, esto es, otorgarle lógica y racionalidad al proceso global de reforma de la burocracia (como parte de un proceso más amplio de reforma del Estado).¹²

Se señalaba que el programa de reforma se proponía fomentar medidas orientadas a la profesionalización y la capacitación para conformar un servicio civil coherente, así como el mejoramiento de los procedimientos administrativos. Pero, en la práctica la reducción de personal y los recortes presupuestarios se impusieron como las líneas de acción más relevantes, esto es, no como un medio para un fin, sino como fin en sí mismo. En muchos casos los procesos de selección se pasaron por alto, dando preferencia a la contratación de personal temporal. Así, con el Decreto 92/95 se permitió la

¹¹ *Ibid.*, p. 16.

¹² *Ibid.*, p. 17.

contratación de personal a partir de la figura de «locación (contrato) de servicios», mecanismo empleado en las consultorías para la contratación.

Esto tuvo como consecuencia que a mediados de la década de 1990 se observaran una gran cantidad de inconvenientes en el funcionamiento administrativo que, a su vez, operaron como base para nuevos intentos reformistas. Entre éstos encontramos la superposición de competencias similares en unidades organizacionales diferentes; agencias burocráticas con límites escasamente definidos en su intervención; la proliferación de disfuncionalidades internas producto del propio diseño organizacional y normativo inadecuado; funciones transferibles, no ejecutadas en la primera reforma; y conflictos asociados a las ambigüedades y ausencias de la regulación entre las empresas prestadoras monopólicas y los usuarios-consumidores.¹³ Como se puede observar, las soluciones gerenciales-neoliberales no estaban resolviendo los problemas.

Segunda reforma del Estado

La denominada «Segunda Reforma del Estado» inició a fines de 1994 y trató de profundizarse en 1995, pero la coyuntura económica (el efecto *tequila*), el déficit del sector público y la poca recaudación impositiva, estancaron su diseño e implementación, de modo tal que en 1996 la reforma se volvió a retomar pero bajo la conducción de la Jefatura de Gabinete, directamente vinculada con la figura del presidente. El Decreto 558/96 creó la Unidad de Reforma y Modernización del Estado (URME), designándose a su cargo al Secretario Estratégico de la Jefatura de Gabinete.¹⁴

No obstante, las circunstancias que dieron lugar a la «Segunda Reforma del Estado» condicionaron los alcances de las políticas que habrían de implementarla. Se suponía que modificaría los problemas estructurales que no se lograron resolver durante la primera reforma (reconversión, racionalización, calificación del personal, mayor eficiencia del gasto y mejor calidad de los servicios brindados por la administración nacional), pero este nuevo intento

¹³ *Ibid.*, p. 18.

¹⁴ En 1996 se promulga la Ley 24629, que dicta normas para la ejecución del presupuesto y la reorganización administrativa. Asimismo, se crea la Unidad de Reforma y Modernización del Estado (URME) en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, con el propósito de diseñar los cursos de acción para la culminación de la primera etapa del programa de reforma y para implementar medidas en el contexto de la denominada «segunda etapa de la reforma del Estado». Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Siare, <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html>.

también fracasó. Ya para finales de 1996, la reforma había sido extraoficialmente abandonada.¹⁵

De este modo, la evolución de las estructuras orgánico-funcionales siguió la lógica expansiva ya experimentada durante la primera mitad de los noventa. La reducción originada por el decreto 660/96 resultó rápidamente revertida y a finales del segundo mandato de Menem el número existente de Secretarías y Subsecretarías excedía al de 1990.¹⁶

Por ejemplo, en 1996 se eliminaron 12 secretarías y 19 subsecretarías, al tiempo que se despidieron 21,000 empleados para reducir las remuneraciones, sin embargo, en 1998 se volvieron a reinstalar once secretarías y 22 subsecretarías, y se observaba que el gasto en sueldos continuaba siendo el mismo, a pesar de que no se tenían registrados aumentos en los pagos.¹⁷

Por su parte, el gobierno de Fernando de la Rúa proclamó a la reforma administrativa como uno de sus ejes programáticos, pero más bien apuntaba a la generación de transformaciones internas al aparato burocrático tendientes a mejorar la transparencia y la eficiencia del Estado. Su propuesta de reorganización se dirigía a un drástico achicamiento de la estructura del Estado Nacional, eliminando instancias y cargos políticos. Se procuraba generar un doble efecto: por un lado, demostrar la decisión del nuevo gobierno en cuanto a la implementación de reformas; por el otro, reafirmar ante la opinión pública un fuerte compromiso con la austeridad. El conjunto de propuestas se plasmó en la Ley de Ministerios 25.233 (que modificaba la Ley de Ministerios anterior: 24.190) y se reglamentó con el Decreto 20/99.¹⁸

Para el año 2000 se observaba la configuración de un entramado estatal con superposición de funciones y en algunos casos no se visualizaba claramente

¹⁵ Repetto, obra citada, p. 19.

¹⁶ En 1991 se redujo a 65 el número total de secretarías y subsecretarías del gobierno nacional, limitándose la cantidad de unidades de menor nivel, no obstante, cinco años después, los ocho ministerios existentes se repartían 189 Secretarías y Subsecretarías. Con la medida recién adoptada, todavía subsistirán 119 unidades de estos niveles, casi el doble de las existentes en 1991 (Clarín, 16/07/96). Como puede apreciarse, el crecimiento del aparato estatal durante la primera mitad de 1990 muestra que las presiones políticas fueron imponiéndose. *Ibid.*, pp. 19-20.

¹⁷ Popik, Sebastian, «Una agenda de investigación sobre reforma de la administración pública en Argentina», Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, documento 13, julio de 1998, p. 35.

¹⁸ En 1999 la Secretaría de la Función Pública es reemplazada por la Subsecretaría de la Gestión Pública, en el ámbito de la Secretaría de Coordinación General dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Siare, <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html>.

cuál era el organismo o jurisdicción que debía cumplir cierta tarea. También se notaba la persistencia de organismos que continuaban funcionando como lo hacían una década atrás, pero con menores responsabilidades. Asimismo, en los entes reguladores se observaban actividades superpuestas, mientras que las «ventanillas» creadas para atender las demandas de servicios públicos mostraban ineficiencia, ya que los ciudadanos terminan recibiendo servicios en forma descoordinada, resultando más caros por la duplicidad e ineficiencia.¹⁹

Se propuso entonces un cambio del modelo de gestión que se tradujo en una administración pública orientada a resultados. Por consiguiente, se trató de establecer modelos de gestión orientados a resultados, con flexibilidad en la utilización de los medios pero estricto en la prosecución de sus fines, basados en sistemas de rendición de cuentas para aumentar la transparencia de la gestión.²⁰

En marzo de 2000, durante la administración De la Rúa, se elaboró el Plan Nacional de Modernización del Estado, cuyo principal objetivo fue constituir una Administración Pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios, a partir del diseño de organizaciones flexibles orientadas a la gestión por resultados.²¹

Se plantearon «acciones horizontales» como sistemas que al atravesar a toda la administración pública en sus modalidades de gestión, la harían más flexible y con acento en la rendición de cuentas; «acciones verticales» entendidas como la optimización de las organizaciones estatales a partir del mejoramiento integral de la gestión de cada institución, llevada a cabo por los más altos niveles de decisión, conjuntamente con los empleados públicos y los ciudadanos para aumentar la productividad y la calidad de los servicios; así

¹⁹ Popik Leandro I y Makón Marcos Pedro, «República Argentina. Plan Nacional de Modernización del Estado», V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 24-27 Oct., 2000, pp. 4-5.

²⁰ Para ello se utilizarán herramientas de gestión como: planeamiento estratégico gubernamental, reingeniería integral de procesos, vinculación entre programación presupuestaria y programación operativa, rediseño de los procesos de administración de recursos, implantación en las instituciones estatales de sistemas de rendición y petición de cuentas, implantación de sistema de control de gestión operacional y entrenamiento, y capacitación en todos los niveles organizacionales en la nueva modalidad de gestión (gerencia). *Ibid.*, pp. 3, 8, 9 y 10.

²¹ *Ibid.*, p. 2.

como gestión por resultados y evaluación de la calidad y, finalmente, «transformaciones estructurales» para eliminar las superposiciones existentes.²²

Por su parte, la administración de Nestor Kirchner no parecía augurar grandes cambios en cuanto a la reforma estatal, ya que ni designó inmediatamente a un responsable del área ni elaboró un programa articulado en el que se fijarán prioridades al respecto. Pero, para 2005 su administración proyectó el «Modelo de Gestión por Resultados y la Planificación Estratégica Situacional», que constituye la agenda de innovaciones de la gestión pública, que también incorporará la gestión por resultados como uno de sus principales componentes sistémicos. Este modelo de gestión, se dice, es el instrumento que permitirá superar las tradicionales formas de administración burocrática, estableciendo una modalidad vinculada a los logros y su medición en las organizaciones.²³

Se afirmó que el nuevo modelo de gestión permitirá a las organizaciones públicas:

- estructurar la gestión pública en torno a resultados;
- descentralizar la toma de decisiones, sobre la base de la asignación de resultados y la instalación de sistemas de autoevaluación y autocontrol;
- articular la toma de decisiones, el planeamiento estratégico, el proceso de programación presupuestaria, la reingeniería de procesos, el monitoreo de gestión y la rendición de cuentas por resultados;
- promover en los organismos públicos el predominio de acciones creativas y de rutinas de calidad.

Es así que la calidad institucional se colocó como soporte del Estado para propiciar y consolidar la eficacia, eficiencia, efectividad y transparencia en el servicio público, y para aumentar su gobernabilidad y capacidad de gestión. El programa es una convocatoria al incremento simultáneo de la competitividad institucional y de la participación ciudadana en la gestión pública. Adicionalmente se ha implementado el Plan Nacional de Gobierno Electrónico.

²² El 25 de enero de 2001 se dicta el Decreto No. 103, que aprueba el Plan Nacional de Modernización del Estado. Encomienda a la Jefatura de Gabinete de Ministros la coordinación de la ejecución de las acciones que se deriven del Plan citado y plantea objetivos específicos como gestión por resultados, fortalecimiento de las acciones del Estado, aumento de la capacidad de regulación del Estado, optimización de los organismos de recaudación, y diálogo y participación con la sociedad. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Siare, <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html>.

²³ Gobierno de Argentina, Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/index.htm#2.

Principales reformas gerenciales

De manera más puntual, entre las principales reformas orientadas al mejoramiento de la gestión pública de Argentina se destacan las siguientes:²⁴

1. Reestructuración organizativa del aparato administrativo, mayor flexibilidad y adecuación a las exigencias de la gestión.
2. Rediseño de las plantas de personal.
3. Desburocratización de normas, procesos y trámites administrativos.
4. Implantación de sistemas de carrera administrativa basados en la competencia y méritos del personal en reclutamiento, concurso, promoción, remuneración y evaluación de desempeño.
5. Capacitación y desarrollo permanente del personal.
6. Mejoramiento de los sistemas de información y computación.
7. Introducción de mecanismos de programación, seguimiento, control y evaluación de resultados, a través de contratos de gestión.
8. Fomento de la participación ciudadana en el proceso de formulación de políticas.

Los todos los documentos oficiales consideran estas disposiciones, aún cuando los criterios clasificatorios que emplean son diferentes.²⁵

Respecto a estas medidas, Oscar Oszlak señala que el INAP de Argentina elaboró un informe optimista sobre las reformas realizadas a la administración pública durante la década de 1990, no obstante, los cambios son casi imperceptibles. De acuerdo con el análisis que Oszlak hace al informe del INAP, los casos seleccionados no son representativos del universo completo de organismos de la administración pública argentina, sino del universo de casos exitosos, la mayoría de los organismos estudiados es de carácter descentralizado; 13 casos corresponden a sectores o programas especiales de

²⁴ Oszlak, Oscar, «¿Escasez de recursos o escasez de innovación?: la reforma estatal argentina en las últimas dos décadas», VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct., 2003, p. 8.

²⁵ Por ejemplo, desde el punto de vista de Fabián Repetto el Plan se estructuró en base a seis grandes ejes directrices de transformación: 1) el establecimiento de modelos de gestión orientados a resultados y basados en sistemas de rendición de cuentas que incrementen la transparencia de la gestión; 2) la eliminación de la superposición de funciones, responsabilidades y recursos al interior del Estado; 3) el fortalecimiento de las políticas entendidas como indelegables del Estado (entre ellas se pueden destacar legislación, justicia, educación, salud, seguridad, defensa, previsión social, promoción social y empleo); 4) el fortalecimiento de la capacidad regulatoria del Estado; 5) el fortalecimiento de los organismos de recaudación; y 6) la profundización de los canales de diálogo y participación con la ciudadanía. Repetto, obra citada, pp. 23-24.

organismos mayores y, en conjunto, el ámbito alcanzado por las innovaciones que se describen comprende un reducido porcentaje de la dotación total de personal del Estado nacional. Una elevada proporción de las innovaciones están asociadas a aplicaciones informáticas y adopción de normas de calidad total. Por su parte, el rediseño institucional y las reformas en los sistemas de administración de recursos muestran cambios menores. Finalmente, los casos estudiados no abarcan un período de análisis que permita verificar la sostenibilidad de los cambios que hipotéticamente se habrían registrado.²⁶

Otro Informe de Gestión abarca la administración Duhalde, allí se señala que el gobierno llevó a cabo una reforma mediante la suscripción de cartas compromiso, firmas de contratos de gestión, normas y propuestas de sistemas de compras y suministros, programas de capacitación de funcionarios, asistencia técnica a gobiernos subnacionales, actividades de coordinación con provincias y municipios, diagnósticos institucionales y proyectos de reestructuración de organismos públicos, entre otros. Casi todos los resultados que se reportan parecen haberse manifestado a través de la aprobación de decretos y resoluciones, convenios, foros, cursos, promoción de encuentros internacionales o publicación de informes, pero se razona que el desafío es poder estimar el grado en que estos aparentes resultados se tradujeron en cambios reales.²⁷

Oszlak expresa que de acuerdo con las consultas que él mismo realizó se puede afirmar que la implantación de estas reformas –gerenciales– prácticamente no tuvo lugar. La mayoría, según observa, nacieron en el segundo periodo presidencial de Menem y con De la Rúa, quien designó como vicepresidente a Carlos Álvarez, bajo cuyo mando se hallaba la Secretaría de Modernización del Estado. Estas reformas se fueron debilitando luego de la renuncia de Álvarez en 2000 y especialmente después de la crisis producida a fines de 2001. De manera que durante la transición del Presidente Duhalde

²⁶ La investigación tiene como base una muestra de 20 organismos que, de acuerdo con el INAP, muestran «cambios significativos detectados a partir de las políticas de estímulo a la calidad y la innovación y a partir de las estrategias de investigación de ‘observatorio’». El INAP hizo uso de fuentes secundarias y entrevistas para medir el cambio estructural y las causas de las reformas logradas. El estudio del INAP atribuye los cambios en el sector público argentino a la influencia del proceso general de modernización del Estado y a la apertura de la organización al aprendizaje, al establecer vínculos con centros de investigación y desarrollo, asistencia técnica, consultoría externa y cooperación internacional; la presencia de un liderazgo impulsor del proceso de cambio; diseños organizacionales más flexibles; orientación al usuario/cliente de los servicios estatales. Oszlak, Oscar, obra citada, pp. 13-14.

²⁷ *Ibid.*, p. 14.

poco pudo hacerse para mantener la continuidad en las reformas, de modo que las actividades realizadas por la Subsecretaría de la Gestión Pública -con jerarquía secundaria-, fueron adquiriendo un carácter esencialmente formal.²⁸

Actores y unidades que intervinieron en el proceso

Entre las unidades que intervinieron en el proceso de modernización se encuentra la Fundación para la Modernización del Estado, integrada por un grupo de empresarios del sector privado que proporcionó recursos para financiar la implementación de operaciones técnicas y gerenciales para la ejecución del programa de reforma administrativa, para lo cual contrató los servicios de tres empresas consultoras internacionales y las puso a disposición del Comité Ejecutivo Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA).

El Banco Mundial contribuyó con apoyo específico en materia de asistencia técnica y financiera para la ejecución del programa; mientras que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) financió la reforma del sector público argentino con la aprobación y concesión de préstamos.

También participó el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), brindando apoyo financiero específico para la coordinación y ejecución de programas de formación y capacitación superior de funcionarios públicos.

En 1993 se creó el Consejo Asesor para la Modernización del Estado con el objetivo de asesorar al Poder Ejecutivo Nacional en la nueva etapa del proceso de reforma del Estado, presidido por el Ministro del Interior e integrado por representantes empresariales, gremiales, sociales, académicos, funcionarios nacionales y provinciales designados (con carácter *ad honorem*) por el Presidente de la Nación. Asimismo, el Consejo dispuso de una Secretaría Ejecutiva ejercida por el Secretario de la Función Pública del Ministerio del Interior.

En 1996 se creó la Unidad de Reforma y Modernización del Estado, URME, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, para diseñar los cursos de acción para la culminación de la primera etapa del programa de reforma y elaborar el programa de modernización del Estado, que constituiría la segunda etapa del mismo. Para julio de 2000 la unidad desapareció. El organismo que la reemplazó es la Secretaría para la Modernización del Estado SME, creada en ese mismo año.²⁹

²⁸ *Ibid.*, pp. 15 y 19.

²⁹ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Siare, <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html>.

Resultados de las reformas

Los escasos avances en el mejoramiento de la administración pública por estos medios, los ratifica un documento que emitió la Jefatura de Gabinete de Ministros a fines de 2002, y que da cuenta de la existencia de 60 diferentes tipos de déficit.

En el fracaso de estas iniciativas resalta el caso del gobierno digital que ofrece un caso paradigmático. Allí se detectó una sucesión incoherente en las iniciativas impulsadas por los gobiernos argentinos de los últimos años, que se embarcaron en alrededor de 30 programas diferentes. Los objetivos operacionales eran: mejorar el desempeño gubernamental, ampliar la competitividad de la economía, fortalecer la participación social e incrementar la capacidad de los actores involucrados. Sin embargo, como lo ha señalado Oszlak, en el informe de evaluación externa, no publicado, hay poco para ofrecer como resultado de estos esfuerzos y recursos aplicados. La administración pública argentina no ha alcanzado siquiera los estándares mínimos de funcionalidad que típicamente se atribuyen a gobiernos digitales.³⁰

Sin duda, la crisis económica influyó sobre estos programas, pero aún sin crisis, según señala Oszlak, es muy probable que estas iniciativas se hubieran debilitado o trabado de todos modos porque no se diseñaron sobre la base de evaluaciones realistas respecto a inversiones y costos operativos, capacidad institucional de implementación, cooperación y/o coordinación entre las partes interesadas.

Entre los problemas comunes que surgieron de la implementación de los programas se destaca la falta de previsión de costos. Las agencias tuvieron discrecionalidad en la asignación específica de recursos y en la opción entre varios parámetros de acción, lo cual condujo a priorizar todo aquello que tendía a lograr menor resistencia y facilidad de gasto.

³⁰ Se observó que la gestión de tecnologías informáticas en la Administración Pública presentan un escenario limitado por la discontinuidad de personas y de políticas, la falta de recursos materiales, la carencia de instrumentos que permitan coordinar el conocimiento localizado en un sistema distribuido y resguardar la memoria institucional, dificultades de aplicación de políticas diseñadas e implementadas de manera centralizada, la compartimentación de las áreas, la falta de inserción y legitimidad de la Oficina Nacional de Tecnologías de Información (ONTI), como área coordinadora y rectora. Oszlak, Oscar, obra citada., pp. 16-17.

En general, los programas se traslaparon, no contaron con mecanismos de coordinación ni financiamiento y su implementación fue mala, y tampoco estuvieron sujetos a controles de efectividad.³¹

A riesgo de cometer injusticias, señala Ozslak, se observó que algunos programas de las organizaciones estatales se orientaron más a hacerse de recursos que a comprometerse con resultados. Como se puede percibir, los objetivos son deseables pero raramente han sido desdoblados operativamente y plasmados en programas de acción efectiva. Y es de resaltar que la fijación de resultados fue algo casi ausente en los programas gubernamentales.

En el caso de la reforma en Argentina primó el modelo neogerencial aún cuando en el diagnóstico sobre los problemas del aparato estatal se observaron rasgos de otros esquemas reformistas. La reforma fue instrumentada, principalmente, desde el Ministerio de Economía y apoyada por una coalición de poderosos actores con intereses e ideologías convergentes. La primacía del modelo de gerenciamiento privado proveyó un recetario cuya aplicación intentó ser uniforme sin ponderar la heterogeneidad funcional del aparato estatal; las diferencias de capacidades previas para asumir nuevas técnicas de gestión (el caso más notorio lo representa la descentralización de servicios sociales hacia las provincias); o las implicaciones negativas que podrían tener en medidas para la construcción de fortalezas a largo plazo (tal es el caso de una política indiscriminada de flexibilización de las relaciones laborales, que se asoció también a los retiros voluntarios).³²

Los avances en la implementación del modelo neogerencial de reforma están asociados a la primera etapa del gobierno de Menem, momento en que se sumaron a las reformas estructurales iniciadas en 1989, en medio de una grave crisis fiscal y política. No obstante, «siempre quedó en evidencia que aún cuando hubiera sintonía fina entre los actores de la reforma administrativa y los promotores de las reformas pro-mercado, los primeros tenían escasos recursos para obligar a avanzar en ciertas acciones, quedando por lo general sujetos a las prioridades de los políticos, grupos económicos u organismos internacionales de crédito concentrados en el cambio estructural y no interesados en el estricto control de los cambios administrativos».³³

³¹ Se observó la deformación de la estructura organizativa como resultado de los consecutivos procesos de reducción del aparato estatal, los que condujeron a diseños estructurales que en muchos casos no contemplan la funcionalidad y efectividad necesaria para el cumplimiento de las misiones institucionales. Popik, Leandro, obra citada, p. 4.

³² Repetto, obra citada, p. 27.

³³ *Ibid.*, pp. 27-28.

En suma, los intentos de cambio en el aparato estatal y sus recursos humanos han sido de baja calidad, incoherentes, escasamente pertinentes y con muy baja capacidad de innovación. ¿Dónde he escuchado esto antes? Ha, ya recuerdo, en los reportes sobre avances en las reformas gerenciales de la OCDE.³⁴ Al parecer éste resultado es el único en el que sí están coincidiendo todos los países, independientemente de ser desarrollados o en desarrollo.

Recapitulación

En Argentina tuvieron verificativo puntual las reformas basadas en el recetario neoliberal: se privatizó, se suspendieron los subsidios y las subvenciones, se suprimieron y fusionaron agencias públicas; se despidió personal y se restringió la contratación para afrontar la crisis fiscal del Estado.

El Programa de Reforma estuvo respaldado por el Banco Mundial, que sugirió la modificación de las estructuras funcionales de la administración central y descentralizada. El programa estuvo gerenciado por un pequeño equipo donde resalta la participación del Ministro de Economía, encargado de comandar el proceso de reforma administrativa.

Es de resaltar, porque se supone que es lo que había que eliminar, que la aplicación de las reformas condujo a grandes inconvenientes en el funcionamiento administrativo, como la superposición de competencias similares en unidades organizacionales diferentes; agencias burocráticas con límites escasamente definidos en su intervención; la proliferación de disfuncionalidades internas y ausencia de regulación, entre otras, pero, contrario a lo que pueda pensarse, esto sólo alimentó nuevos intentos reformistas sobre la misma línea neogerencial.

En cuanto al empleo público se decía que las reformas fomentarían medidas orientadas a la profesionalización, pero en la práctica la reducción de personal y los recortes presupuestarios se impusieron como las líneas de acción más relevantes como fin en sí mismo, no como medio para un fin.

Si hablamos de la supresión de agencias se puede observar que aunque en 1991 el número total de secretarías y subsecretarías del gobierno nacional se redujo a 65, cinco años después los ocho ministerios existentes reunían en total

³⁴ «los esfuerzos de reforma son en gran parte *ad hoc* e insuficientemente sistemáticos en muchos países. Esta situación decepcionante tiende a prevalecer pese a notables excepciones». PUMA, *Public management developments. Update 1994*, Paris, Organization for Economic Co-operation and Development, 1994, p. 9.

189 Secretarías y Subsecretarías. Esto es, la evolución de las estructuras orgánico-funcionales siguió la lógica expansiva.

Así, no faltó en las reformas la implantación del modelo de gestión orientada a resultados, ni la orientación al cliente en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios; a partir del diseño de organizaciones flexibles orientadas a la gestión por resultados.

No obstante, a pesar de todas las acciones y modelos mencionados, Oscar Oszlak considera que las reformas prácticamente no se efectuaron y esto se puede verificar en un documento que se emitió a fines de 2002 por parte de la Jefatura de Gabinete de Ministros, y que señala la existencia de 60 diferentes tipos de déficit. En ese documento se destaca que entre los problemas que surgieron para la aplicación de los programas se destaca la falta de previsión de costos, el hecho de que las agencias tuvieron discrecionalidad en la asignación específica de recursos y en la opción entre varios parámetros de acción, lo cual condujo a priorizar todo aquello que tendía a lograr menor resistencia y facilidad de gasto.

En general los programas se traslaparon, no contaron con mecanismos de coordinación ni financiamiento y su implementación fue mala. Tampoco estuvieron sujetos a controles de efectividad. Y por si fuera poco, como consecuencia de los consecutivos procesos de reducción del aparato estatal, se deformó la estructura organizativa, lo que conllevó a diseños estructurales diferentes que no contemplan la funcionalidad y efectividad necesaria para el cumplimiento de los cometidos institucionales que tiene bajo su encargo la administración pública de Argentina.

Chile

Antecedentes

Se considera que entre el periodo que va de 1973 a 1990, el sector público chileno se caracterizó, principalmente, por la estabilización macroeconómica y la apertura comercial, las privatizaciones y la desregulación económica; la instauración de sistemas privados para la prestación de servicios de salud y de pensiones.

Las reformas dirigidas a mejorar la gestión pública en Chile se impulsaron de manera más visible a partir de 1990, porque se razonaba que la administración pública tenía grandes deficiencias provenientes de una cultura organizacional que no estaba orientada a resultados. Esta organización era señalada por la «ambigüedad en los objetivos, una escasa responsabilidad individual y la ausencia de evaluación». Para resarcir estos inconvenientes se incorporó la evaluación como un componente central, dirigido al mejoramiento del desempeño en los servicios públicos respecto a la eficiencia, la eficacia y la calidad.³⁵

La evaluación de la gestión pública se incorporó mediante la aplicación de planes piloto orientados a generar aprendizaje en la planificación estratégica, y mediante la creación de sistemas de control de gestión como base para la construcción de indicadores de desempeño. Este tipo de iniciativas aumentaron progresivamente hasta que, en 2003, se contaban ocho. En lo que toca a la carrera funcional, desde 1998 existe un incentivo al desempeño que se traduce en una política de remuneraciones por resultado.³⁶

Se cree que estas iniciativas fueron significativas y establecieron patrones de actuación en el resto de los instrumentos gerenciales, así como también para su uso en otros países de América Latina.

El proceso de «modernización» de la gestión pública inició en la década de 1990 pero se desarrolló con mayor fuerza a partir de 1994, cuando se generaron las principales iniciativas encaminadas a mejorar las condiciones de trabajo en la administración pública. No obstante, en 1993 se elaboró un Plan Piloto de Modernización de la Gestión en Servicios Públicos, en la Dirección de

³⁵ Armijo, Marianela, «La evaluación de la gestión pública en Chile», Cunill, Nuria y Ospina Sonia, (Eds.), *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática. Experiencias latinoamericanas*, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003, p. 48.

³⁶ *Ibid.*, pp. 46 y 47.

Presupuestos del Ministerio de Hacienda, con el fin de mejorar la gestión de los recursos públicos y establecer mediciones del desempeño. Este plan también buscaba diseñar e implementar un sistema de control para la gestión.³⁷

El objetivo del Plan se proponía promover «una nueva visión sobre la gestión pública cambiando el foco de atención desde los procesos (políticas, instrumentos y procedimientos), hacia los resultados de esos procesos. Para esos efectos se requiere que los organismos públicos se familiaricen con técnicas modernas de gestión e incorporen en su forma de administración los procesos de planificación estratégica, la asignación de responsabilidades individuales y sistemas de evaluación de gestión».³⁸

Principales iniciativas

Se ha señalado que las pocas iniciativas efectuadas entre 1990 y 1994 obedecieron a que, durante el período del Presidente Patricio Aylwin, la reforma del Estado no era una prioridad a causa de la situación política prevaleciente (restauración del poder civil). De modo que la problemática prioritaria era la preservación de la frágil democracia y detener el proceso de empequeñecimiento acelerado del aparato de Estado, así como rescatar la situación salarial y las carencias más graves de algunos servicios y ministerios que presentaban un estado deplorable. Además, a nivel de opinión pública y política, la reforma del Estado no era un tema prioritario; no obstante, se lograron avances en algunas «islas de modernidad». Resalta la creación de la Secretaría General de la Presidencia como ente coordinador y el establecimiento de gobiernos regionales; comienza la elección democrática de alcaldes y se incorporan a la agenda gubernamental temas ciudadanos como la mujer, los discapacitados, los consumidores y el medio ambiente.³⁹

Una situación a resaltar, y que se percibe como retroceso, es la conversión de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) en un Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), convirtiéndose en una especie de «ministerio social» y, lo realmente importante: se desmanteló la capacidad de planificación

³⁷ En 1990 y con más formalidad en 1992, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda puso en marcha planes piloto para introducir mecanismos con énfasis en los resultados de la gestión de los servicios, y no sólo en los insumos. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Siare, <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html>.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Waissbluth, Mario, «Quince años de profesionalización en la gerencia pública de Chile», X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 Oct., 2005, p. 8.

estratégica del gobierno, dejando en manos del Ministerio de Hacienda el poder total y sin contrapesos en lo tocante a la fijación de prioridades nacionales de corto, mediano y largo plazo.⁴⁰

Es importante señalar que también entre 1990 y 1993 se creó el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que en conjunto con el Ministerio de Hacienda promovieron una de las primeras iniciativas de evaluación de la gestión gubernamental: las metas ministeriales. Al mismo tiempo, se fortaleció la evaluación *ex ante*, un instrumento ya existente cuyo cuidado estaba a cargo del Ministerio de Planificación.⁴¹

Se ha considerado que las metas ministeriales constituyeron un elemento coadyuvante a la racionalidad, en lo que toca a toma de decisiones, no obstante, también se ha reconocido que se produjo un proceso de desgaste del instrumento como herramienta para la toma de decisiones. El desgaste se atribuye a varias causas: la burocratización del proceso de formulación; el análisis de las metas y retroalimentación de los resultados, realizados manualmente; la ambigüedad en la definición de metas de parte de los ministerios y servicios públicos. Así, se llegó a la conclusión preliminar de que, pese a los esfuerzos, las metas ministeriales nunca pudieron adquirir relevancia para la toma de decisiones estratégicas, o para la evaluación de la gestión o la asignación del presupuesto. Al respecto resalta que en el interior del gobierno se observó resistencia ante esfuerzos de estandarización y racionalización formal.⁴²

También en 1993 se impulsaron las primeras iniciativas de reforma del sector público mediante la introducción de técnicas de gestión como la planificación estratégica y la construcción de indicadores de gestión. Al respecto, se puede mencionar el Plan Piloto de Modernización de los Servicios Públicos, a cargo de la Dirección de Presupuestos, que consistió en el desarrollo de seis módulos específicos para alcanzar la modernización:⁴³

⁴⁰ *Ibid.*, p. 9.

⁴¹ Las metas ministeriales son definidas como toda actividad de prioridad significativa que un ministerio se compromete a realizar en un determinado año calendario. Estas metas se fijaron para identificar, formular y ordenar las principales tareas que los ministerios ejecutan durante el año (planes y programas). Armijo, Marianela, obra citada, pp. 51 y 55.

⁴² *Ibid.*, p. 57.

⁴³ Los implicados en este proyecto expresaron que su inspiración y metodología se tomó de las experiencias verificadas en Reino Unido (escrutinios de eficacia, indicadores de desempeño como eficacia, eficiencia y economía). «De hecho las iniciativas surgieron a raíz del viaje que realizó una misión de la Dirección de Presupuestos». Y esto, por supuesto, no es más que la

- a. planificación estratégica
- b. escrutinio interno
- c. desarrollo de proyectos de modernización
- d. diseño de un sistema de control de gestión
- e. construcción e implementación del sistema de control de gestión
- f. establecimiento de convenios de desempeño (contratos)

El Plan inició con una estrategia que se avocó a cinco servicios públicos, contando con el apoyo de consultorías externas. Este Plan sentó las bases para introducir la función de evaluación en los servicios públicos, posibilitando el desarrollo de otras iniciativas. La metodología para la generación de indicadores de desempeño, tal como se describe, es simple y clara pues se enfoca en cuatro aspectos del desempeño: eficiencia, eficacia, calidad y economía. El plan se desarrolló hasta 1996.

De este modo, hacia 1994 algunos servicios públicos ya habían incorporado procesos de planificación estratégica para identificar su «misión, definir objetivos concretos de mejoramiento del desempeño y metas específicas para lograr resultados en calidad, eficacia, servicio y eficiencia». Las instituciones que se involucraron tenían la función de prestar servicios clave y sus directivos tenían una reconocida trayectoria gerencial en el sector privado.⁴⁴

Una vez que inicia el mandato del Presidente Eduardo Frei (1994-2000), quien plasmó como tema primordial la modernización del Estado en la agenda y en el Plan de Gobierno, cobran mayor auge los cambios. Así, en la segunda mitad de su período presidencial, específicamente en 1994, se crea el Comité Interministerial de Modernización Pública, y se formalizan la política y principios orientadores de la Reforma del Estado.⁴⁵

confirmación de las inferencias que se generan al revisar el proceso de la reforma realizado por los Chicago Boys de Augusto Pinochet. *Ibid.*, 58.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 52.

⁴⁵ Waissbluth, Mario, obra citada, p. 9. En diciembre de 1994 se crea el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, con la misión de coordinar a los distintos ministerios dotados de competencia en el ámbito del perfeccionamiento, el desarrollo, la racionalización y la modernización de la función pública, con el fin de proponer al Presidente de la República las políticas generales sobre la materia, y las acciones, proyectos e instrumentos necesarios para su implementación, seguimiento y evaluación. Los Ministerios implicados son: el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el Ministerio del Interior a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, y el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Presupuestos. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Siare, <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html>.

Además del tema de la modernización de la gestión pública, también se incorporó a la agenda gubernamental la evaluación del desempeño. Como resultado, dentro de las bases programáticas del gobierno se plasmaron lineamientos orientados a convertir al ciudadano en el foco central de la acción del Estado, a incorporar la gestión orientada a resultados en lugar de normas y procedimientos, a hacer énfasis en la eficiencia en la administración de los recursos, a la incorporación de tecnología moderna y principios modernos de gestión, así como a la utilización de sistemas de incentivos.⁴⁶

En 1995 el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública echó a andar un programa general orientado a la modernización de la gestión en los servicios públicos. Su objetivo se dirigió a apoyar a los servicios públicos de la administración centralizada. Su metodología fue similar a la del Plan Piloto de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda para los procesos de modernización. Esto es, mediante un ejercicio de planificación estratégica se buscó comprometer a los servicios participantes en el programa para que establecieran planes de acción concretos respecto de áreas claves de su gestión, a fin de que sus efectos se midieran cuantitativa y cualitativamente en términos de más y mejor servicio a los usuarios.⁴⁷

Además, algunas de las iniciativas en marcha ampliaron su cobertura para abarcar más servicios públicos. Se iniciaron algunas reformas transversales, que dejaron de incluir sólo una institución o sector para abarcar a la totalidad del aparato de Estado. Adicionalmente, se formalizó el concepto de metas ministeriales y de presupuesto asociado a metas e indicadores de desempeño, a lo que se sumó la creación de premios periódicos a la calidad y la innovación en los servicios públicos.⁴⁸ Cabe señalar que aunque en 1995 se introdujeron los indicadores de desempeño en el Proyecto de Ley de Presupuesto, estas acciones se suspendieron en los años 1999 y 2000.

También se desarrollaron seminarios internacionales de modernización de la gestión pública como foros para la participaron de funcionarios públicos y directivos donde se exponían las «mejores experiencias» internacionales y nacionales en nueva gerencia pública.⁴⁹

⁴⁶ Armijo, Marianela, obra citada, pp. 52-53.

⁴⁷ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Siare, <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html>.

⁴⁸ Waissbluth, Mario, obra citada, pp. 9-10.

⁴⁹ Armijo, Marianela, obra citada, p. 40.

Evaluación, un eje de la reforma

En 1996 surgió la evaluación de programas gubernamentales como un acuerdo firmado entre el ejecutivo y el Congreso, en ocasión de la aprobación de la Ley de Presupuesto. Su objetivo central se tradujo en el mejoramiento de la evaluación y la información sobre la efectividad de los programas públicos. Los modelos de evaluación se elaboraron a partir de las metodologías del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, esto es, a partir de la identificación de objetivos y de la determinación de la consistencia entre el diseño y los resultados.⁵⁰ De esta manera, las evaluaciones se realizan mediante paneles de expertos que pertenecen a consultorías y seleccionados mediante concurso público.⁵¹

En 1997 se crea la División de Modernización de la Gestión Pública en la Secretaría General de la Presidencia, en la cual se ubica la Secretaría Ejecutiva del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, desde donde se ordena la agenda pública en la materia. El Comité Interministerial elaboró el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública (1997-2000),⁵² que sirvió como instrumento para dar coherencia a las acciones que se

⁵⁰ La relación entre el Banco Mundial y Chile, o más bien la condicionalidad préstamos-reformas, está claramente establecida en los convenios que se tienen establecidos entre ambos. Lo mismo se hace extensivo a lo demás países de la región. Ver anexo 1.

⁵¹ Aquí se encuentran conceptos como eficacia, eficiencia y economía. Entendidas respectivamente como grado de cumplimiento de los objetivos planteados en producción de bienes y servicios o resultados en la población objetivo; relación entre recursos y productos, centrándose en costos unitarios de producción, usos de insumos y niveles de actividad; y capacidad del programa para generar y movilizar adecuadamente sus recursos financieros. Armijo, Marianela, obra citada, pp. 75 y 77.

⁵² Los objetivos del Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública 1997-2000 son los siguientes: Constituir una red estable de servidores públicos que lideren y se comprometan con un Estado al servicio de la gente, capaces de innovar y adaptar nuevas tecnologías en gerencia y administración. Mejorar continuamente la certeza, seguridad, accesibilidad, receptividad y acogida que dan los Servicios Públicos y el Gobierno a la ciudadanía. Garantizar a la ciudadanía la transparencia y probidad en el desempeño de las funciones públicas. Establecer una institucionalidad del Estado que permita mejorar la eficiencia, flexibilidad y coordinación en aquellas áreas del sector público de mayor complejidad y prioridad. Perfeccionar la gestión pública priorizando el logro de resultados, estimulando la eficiencia en el uso de los recursos humanos, financieros y tecnológicos e incorporando en la administración pública una cultura de la evaluación. Generar el discurso gubernamental relativo a la modernización de la gestión pública, posicionando el tema y las iniciativas impulsadas por el gobierno como componentes relevantes de la agenda pública de los

venían realizando, abrió nuevos ejes temáticos e «integró nuevos elementos de la reforma gerencial». Se inició el diseño de un sistema de incentivos por desempeño y se creó el sistema de Evaluación de Programas Gubernamentales, que tuvo su base en los Programas de Mejoramiento de Gestión, y su metodología fue tomada de los principios que sirvieron para generar los indicadores. También se configuró el Balance de Gestión Integral para fortalecer la rendición de cuentas.⁵³

Hubo un primer intento de integrar e institucionalizar la evaluación a fin de eliminar los traslapes y la dispersión de los instrumentos. No obstante, se observó que las evaluaciones no eran utilizadas en el proceso de toma de decisiones y tampoco se percibía claramente si se estaba realizando bien la labor de evaluación. Los instrumentos presentaban deficiencias porque aún no estaban consolidados.⁵⁴

Durante 1997 también se creó un instrumento encaminado a que las instituciones dieran a conocer al Congreso Nacional los resultados de su gestión anual: el Balance de Gestión Integral.

El Presidente Lagos (2000-2005) reafirmó con mayor fuerza la política de reforma del Estado: «el Estado debe estructurarse en torno a un eje ordenador que es el servicio a los ciudadanos».⁵⁵

En la búsqueda de este objetivo, a mediados del año 2000 se establece el Comité de Ministros para la Reforma del Estado, integrado por el Ministro del Interior, el Ministro de Hacienda, el Ministro Secretario General de Gobierno y el Ministro Secretario General de la Presidencia, quien preside dicho consejo. Además, como invitado permanente participa el Subsecretario General de la Presidencia. El Comité se instituyó a fin de formular un Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, encaminado a la reestructuración del aparato del Estado y el ejercicio de nuevas estructuras y funciones.⁵⁶

Fue así que en el mismo año 2000 se promovió el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado que, de manera general, contemplaba dos líneas de diseño e intervención. La primera incluía transformaciones en la estructura del

próximos tres años. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Siare, <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html>.

⁵³ La Ley 19533 de 1998, de alcance general a todas las instituciones de la administración central, es la que sustentó los programas de mejoramiento de la gestión. Armijo, Marianela, obra citada, pp. 50 y 54.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 65.

⁵⁵ Waissbluth, Mario, obra citada, p. 10.

⁵⁶ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Siare, <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html>.

sector público, mientras la segunda se centró en la gestión del mismo. El Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME) se constituyó, a su vez, como una división del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, dirigido a la modernización y la incorporación de tecnologías de información para el mejoramiento de la gestión pública. Los principios que inspiraron el proyecto son la transparencia, la eficiencia, la equidad y la participación, como base principal para el funcionamiento de un Estado democrático. Este proyecto es parte de un proceso que recoge y profundiza los esfuerzos realizados por los anteriores gobiernos de la Concertación, en relación con el mejoramiento de la calidad de servicio a los usuarios del sector público.⁵⁷

Ese mismo año se creó el Sistema de Seguimiento de Programación Gubernamental, bajo la responsabilidad del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el cual reemplazó al sistema de Metas Ministeriales. Este sistema se enfoca en la evaluación del cumplimiento de prioridades gubernamentales mediante el uso de instrumentos como el Intranet e Internet.⁵⁸

En 2001 se introdujo un nuevo tipo de evaluación, evaluación de impacto de los programas gubernamentales para mejorar la calidad de la información que se estaba entregando sobre los programas gubernamentales. Estas nuevas evaluaciones estarían realizándose desde instituciones externas como universidades o consultorías.⁵⁹

También en 2001 se crearon los indicadores de desempeño, como herramientas generadoras de información cuantitativa respecto al logro de resultados en la provisión de bienes y servicios, que estarán encaminados a evaluar la gestión de los servicios públicos por lo que toca a eficiencia, eficacia, economía y calidad. Pero, vale la pena mencionarlo, se encontraron dificultades para construir indicadores de los servicios públicos y se observó un desfase de expectativas respecto del uso de la información en el cumplimiento de los resultados.⁶⁰

En el año 2002, en el Ministerio de Hacienda, se creó la División de Control de Gestión, que se encargaría del proceso de evaluación de la gestión pública. Los instrumentos que desarrolló para tal fin son los siguientes:

⁵⁷ Gobierno de Chile, Secretaría General de la Presidencia, *Proyecto de Reforma y Modernización del Estado*, <http://www.modernizacion.cl/1350/propertyname-2154.html>.

⁵⁸ Armijo, Marianela, obra citada, p. 72.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 79.

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 88 y 92.

- a. Definiciones estratégicas de las instituciones: misión, objetivos, clientes, usuarios, beneficiarios, productos relevantes.
- b. Indicadores de desempeño.
- c. Programa de evaluación.
- d. Fondo concursable.
- e. Balance de gestión integral.
- f. Mecanismos de incentivo institucional.

Fue también en 2003 cuando el ex Presidente Ricardo Lagos Escobar, planteó el Acuerdo de Modernización en que se ubica la Agenda de Modernización del Estado, que comprende cuatro áreas entre las que se ubica la Gestión Pública, que deberá orientarse al mejoramiento de servicios a los ciudadanos.⁶¹

Cabe resaltar que en la agenda de modernización se expresa que la gestión pública tendrá como objetivo identificar, analizar, documentar y difundir experiencias de gestión de los servicios públicos como resultado de un proceso de validación que las reconoce como «buenas prácticas». Es, de este modo, la herramienta que potenciará el proceso de modernización del Estado, aprendiendo de las experiencias de modernización de los servicios públicos, replicando las «buenas prácticas» y utilizando el *benchmarking* como herramienta.⁶²

En lo que toca a servicio civil, en 2003 se publica la Ley 19882 que regulará la nueva política de personal. Se establece el procedimiento para otorgar un incremento por desempeño colectivo o institucional en relación al grado de cumplimiento de metas anuales fijadas. Se incorpora el Retiro Voluntario para funcionarios de carrera o aquellos que tengan 65 o más años de edad si son hombres y 60 o más años, si son mujeres, y se crea la Dirección Nacional del Servicio Civil «como un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionará con el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda y que tendrá por objeto la

⁶¹ Las otras tres áreas se refieren a Gestión de Recursos Humanos: se propone aumentar el profesionalismo, capacitación y normativas laborales para los funcionarios de la administración pública. Gestión Financiera: se refiere a la administración financiera, limitaciones globales de gastos, obligaciones de evaluación e información del presupuesto. Descentralización: busca modernizar el proceso de toma de decisiones a nivel regional en concordancia con los demás proyectos de mejoramiento de la gestión pública y de probidad. Gobierno de Chile, Secretaría General de la Presidencia, *Proyecto de Reforma y Modernización del Estado*, <http://www.modernizacion.cl/1350/propertyvalue-23064.html>.

⁶² Gobierno de Chile, Secretaría General de la Presidencia, *Proyecto de Reforma y Modernización del Estado*, <http://www.modernizacion.cl/1350/propertyvalue-23042.html>.

coordinación, supervisión y perfeccionamiento de las funciones de personal en los servicios de la administración civil del Estado». ⁶³

Durante esta administración, en materia digital, se implementó parcialmente el Portal Trámite Fácil, se creó una red de infocentros ciudadanos, se lanzó la Agenda Digital en conjunto con el sector privado, y se profundizó el proceso de informatización de diversos servicios por medio del Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG), que le asignó metas en informatización a todos los servicios. ⁶⁴

Resultados de las reformas

Como se ha observado, en el caso de Chile la evaluación ha constituido un elemento predominante en lo que toca a la modernización de la gestión pública, lo cual es verificable por la cantidad de iniciativas que se han elaborado. Esto es, ha constituido un componente esencial en la búsqueda del mejoramiento de las instituciones públicas y de la asignación más eficiente y eficaz del gasto público. Sin embargo, y pese al enorme esfuerzo, los avances que se lograron son escasos y se percibe que la temática de la evaluación aún necesita internalizarse en los gestores públicos. ⁶⁵

En cuanto a los indicadores se encontró que no hay sino una relación débil e indirecta entre la evaluación y los procesos de consolidación democrática. Por otra parte, aunque se afirma que se han mejorado algunos servicios, también resalta la percepción social poco favorable hacia instituciones gubernamentales encargadas de la justicia, la salud, la educación y la seguridad pública. ⁶⁶

La Ley de Bases de Procedimientos Administrativos, relativa a la interpretación positiva del «silencio administrativo», se aprobó pero muchos servicios no fueron capaces de implementarlo por carencias organizacionales, de procesos, de sistemas y de rigideces laborales. ⁶⁷

Así, al año 2005 se encontró que la reforma ha sido heterogénea y que sólo hay seis ámbitos de mejora que podrían subrayarse y otros tantos de mejora moderada, no obstante se considera que estos últimos aún no arrojan resultados. Así en primera instancia tenemos: la política económica y el uso de

⁶³ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Siare, <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html>.

⁶⁴ Waissbluth, Mario, obra citada, p. 10.

⁶⁵ Armijo Marianela, obra citada, pp. 106 y 107.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 131.

⁶⁷ Waissbluth, Mario, obra citada, p. 11.

las tecnologías de información en el aparato de Estado; la gestión de las relaciones exteriores; la gestión de infraestructura de obras públicas (aunque con cuestionables éxitos en la política de concesiones); la gestión de las telecomunicaciones, y la Dirección de Presupuestos de Hacienda como órgano encargado de la planificación y el control de la ejecución presupuestal, que es en realidad parte de la política económica.⁶⁸

En segunda instancia, aunque se argumenta que hay algunas mejoras entre la gestión y focalización del combate a la pobreza y la desigualdad social, hay gran incongruencia ya que aunque se presentan buenos resultados numéricos, al mismo tiempo se nota una frustración social de raíces profundas. En cuanto al servicio público, el nuevo sistema de Alta Dirección para mejorar las normas y prácticas de los directivos públicos aun no ha demostrado sus resultados. Por su parte, hay carencia grave de recursos financieros, problemas de relación entre la salud municipal y la central, y gremios laborales renuentes en salud pública; mientras que en la educación pública aunque se aumentó la cobertura, hay nulos resultados en mejora de calidad, grave carencia de recursos financieros, problemas de gestión y de relación entre los municipios y el sector central, y gremios aun más recalcitrantes.⁶⁹

Se comprobó que las reformas cuestan mucho dinero, ya sea en tecnologías de información, consultorías, inversión física e indemnizaciones. Además de que las dos instituciones que fungieron como «motores de la reforma», (la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y la Secretaría General de la Presidencia, con su Comité Interministerial de Modernización en la época de Frei, que se transformó en el Programa de Reforma y Modernización del Estado, PRYME), presentaron conflictos y descoordinaciones entre sí, lo que al mismo tiempo habla de la necesidad de consolidar, a mayor nivel político, la conducción de las reformas pendientes, que son evidentemente muchas y que se extienden también a la macroestructura del Poder Ejecutivo, que presenta grandes deficiencias.⁷⁰

Como se ve, las iniciativas y reformas emprendidas en los diferentes ámbitos de la administración pública son abundantes, no obstante, incluso muchos de los directivos importantes del propio sector público opinan que los avances fueron «modestos».⁷¹

⁶⁸ *Ibid.*, p. 7.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*, p. 12.

⁷¹ *Ibid.*

Recapitulación

En el año 2005 un autor observó que el estado de cosas en torno al desarrollo, la superación de la pobreza y la descentralización política en Chile no ha cambiado, y que la tendencia a futuro parece ser el mantenimiento de las asimetrías sociales derivadas del mismo, porque fundamentalmente se continúa siguiendo las «recetas» y modelos surgidos del Consenso de Washington que, de una manera u otra, mantiene en la miseria a millones de personas en América Latina, bloquea la participación y naturalmente restringe la democracia.⁷²

En este marco, en Chile las orientaciones de la reforma y modernización del Estado se han forjado a partir de la macroestructura política, económica, social y cultural, que en un contexto global se han articulado en un sistema neoliberal-conservador que pugna por el Estado mínimo y la preeminencia del mercado en el diseño de un proyecto-país. Pero, como se señala en atención a la experiencia, «sería un error mantener el actual curso de acción. Por tanto, en relación a la reforma y modernización debemos mirar hacia adentro, focalizados especialmente en los espacios territoriales y desde abajo hacia arriba».⁷³

Tal como se puede ver, la reforma neogerencial no ha contribuido a mejorar la situación del país sino a continuar el neoliberalismo.

⁷² Valeria Quilatan, Juan, «El aporte de la gerencia pública en Chile al desarrollo del capital social y la participación sociopolítica en los espacios regionales y locales», X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 Oct., 2005, p. 2.

⁷³ *Ibid.*

CAPÍTULO 9

REFORMAS GERENCIALES II. BOLIVIA, COLOMBIA, NICARAGUA

El proceso de reforma neogerencial de Argentina y Chile representan los casos más sobresalientes de Hispanoamérica donde, al mismo tiempo, existe una clara vinculación entre las iniciativas desarrolladas por el gobierno y las recomendaciones del Banco Mundial y demás organismos internacionales. En Argentina se pusieron en marcha diversas medidas neogerenciales entre las que destaca la orientación a resultados y al servicio del cliente. No obstante, a la fecha se encontró que los resultados producto de las reformas son casi imperceptibles. Chile por su parte, también buscó cambiar la atención desde los procesos hacia los resultados y se pusieron en marcha diversas iniciativas y organizaciones de evaluación. No obstante, se ha encontrado que los avances son escasos. Veamos ahora que está sucediendo en tres países que pueden ejemplificar el nivel promedio de aplicación de las medidas neogerenciales en la mayoría de países de Hispanoamérica: Bolivia, Colombia y Nicaragua.

Bolivia

Antecedentes

El modelo de mercado se establece en Bolivia en 1985. Ello significó transformaciones en la estructura económica, antes mixta, que se tradujeron en el tránsito de un modelo estatista de desarrollo a un sistema de economía de mercado, más abierto y con amplia participación privada.

Desde entonces se han llevado a cabo notables reformas estructurales que han modificado sustancialmente las bases económicas, políticas e institucionales del país. Los cambios se realizaron mediante procesos de reforma y modernización que se destacan por ser de los más agresivos en la región. El Estado empezó a delegar en instancias regionales y locales la administración de recursos públicos para el cumplimiento de diversas competencias vinculadas a la provisión de infraestructura y servicios básicos

creándose, incluso, mecanismos de participación social en las tareas de planificación, seguimiento y fiscalización de la administración pública.¹

Se dan así cambios progresivos en la actuación del Estado boliviano, lo que le lleva finalmente a pasar de un Estado de economía dirigida a un Estado con economía de libre mercado, es decir, antes el Estado boliviano era centralista, operativo, ejecutor y decidor; ahora el nuevo papel del Estado se definiría básicamente como normativo, regulador, coordinador, facilitador, servidor y promotor. El Estado redefine su papel para enfocarse a implementar con mayor fuerza su función normativa y regulatoria, a fin de dirigir las nuevas estrategias y políticas económicas y sociales. Se inicia así una actuación del Estado que enfatiza su papel normativo y estratégico en cuanto al desarrollo. Bajo estas premisas lo privado y lo público ingresan a un debate donde, se supone, habrá una mayor participación ciudadana. Al mismo tiempo, se habla de que ésta redefinición del papel del Estado se reflejará particularmente en el nuevo modelo de gestión pública que adoptará el Poder Ejecutivo en Bolivia.²

Ley de administración y control gubernamentales, SAFCO

En la década de 1990 Bolivia destaca por un fuerte sentido reformador, que se hizo posible gracias al apoyo y donaciones que dieron lugar a que los sucesivos gobiernos efectuaran intentos continuados de mejoramiento para la administración pública. Se introdujo una estructura legal moderna para la gerencia y el control financiero gubernamental (Ley de Administración y Control Gubernamentales, SAFCO, 1990),³ y se hicieron varios esfuerzos para avanzar en la reforma del servicio civil desde inicios de ésta década.

Lo que se identificó como la nueva concepción institucional se hizo oficial por medio de la Ley No. 1788, en Septiembre de 1997, o bien, Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE). Esta Ley inaugura un proceso de reordenamiento institucional, que pretendía concretar objetivos como los siguientes:⁴

¹ Aguirre Barrientos, Franz y Duchén Mostajo, Hugo, «Modelo de gestión pública del Poder Ejecutivo en Bolivia», IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, México, D. F., 19-22 Oct., 1999, pp. 2-3.

² *Ibid.*, p. 4.

³ Esta Ley consolida la institucionalización de la Contraloría General de la República, como una entidad independiente, con autonomía técnica y operativa, en las funciones del control gubernamental. *Ibid.*, p. 3.

⁴ *Ibid.*, p. 5.

- Establecer una estructura marco para la administración pública moderna y eficiente.
- Definir competencias claras en las diferentes áreas de la gestión pública.
- Evitar la expansión de la burocracia estableciendo estructuras racionales.
- Priorizar las áreas y sectores.
- Institucionalizar el nuevo rol del Estado como regulador y promotor de la dinámica económica.
- Desarrollar un modelo de gestión pública que impulse y fortalezca la aplicación de los Sistemas de Administración y Control Gubernamental SAFCO.
- Promover bases para un adecuado reordenamiento de las instituciones públicas descentralizadas.
- Promover la estabilidad y seguridad funcionaria sobre la base de sistemas de mérito y carrera administrativa.
- Promover el desarrollo normativo e institucional del Poder Ejecutivo, mediante el seguimiento y evaluación de la reforma institucional concebida como un proceso dinámico de ajuste y mejoramiento.

La Ley de Organización del Poder Ejecutivo y sus Reglamentos, también preveían un modelo de gestión pública que debería adoptar una estructura básica homogénea y simplificada, pero idónea para dar eficiencia y optimizar la gestión eliminando duplicidades decisionales y operativas.⁵

No obstante, los esfuerzos por reformar la administración pública centralizada produjeron poco y así, un grado alto de informalidad continuó caracterizando tanto a la gerencia financiera como a la gerencia de personal.⁶

Con la legislación moderna y sus programas orientados a la gerencia financiera gubernamental y el control, se intentó introducir prácticas de gerencia orientadas a resultados, así como fortalecer la vigilancia central. Sin

⁵ Otras disposiciones o instrumentos legales de la reforma son: • *Decreto Supremo 24855* de Septiembre de 1997. Norma reglamentaria general de la LOPE, contiene las normas relativas a la organización y funcionamiento de la Administración Nacional, donde se definen las funciones y estructura de los ministerios, las funciones generales de los Viceministros y se define el carácter y estructura de los servicios nacionales. • *Decreto Supremo 25055* de Mayo de 1998. Norma complementaria al Decreto Reglamentario 24855. Profundiza y efectúa un mayor desarrollo reglamentario a la organización y funcionamiento de la Administración Nacional y define las funciones de los Viceministerios, y establece las estructura y funciones básicas de las direcciones de administración y jurídica y define el rol institucional y los regímenes legales a ser administrados por los servicios nacionales. • *Decreto Supremo 25471* de Julio de 1999, constituye una norma de adecuaciones y complementaciones a los Decretos Supremos 24855 y 25055. Producto del proceso de seguimiento y ajustes a la LOPE. *Ibid.*, pp. 6 y 10.

⁶ Matsuda, Yasuhiko y Leyton, Alberto, «Overcoming informality in the bolivian State: the first generation institutional and governance reviews and the National Integrity Plan», IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 Nov., 2004, p. 3.

embargo, debido a la debilidad o indiferencia de los organismos centrales esto no pudo lograrse.⁷

Por ejemplo, el sector público de Bolivia ha logrado «la descentralización operacional» de facto, pero sin el correspondiente desarrollo de capacidades institucionales para «la centralización normativa». Esta «descentralización operacional» ha contribuido muy poco a mejorar la eficacia y orientación de los resultados de agencias la línea, y se habla de que probablemente ha permitido más comportamientos oportunistas al nivel de agencias.⁸

Por su parte, la autonomización, que ha sido una estrategia popular adoptada en muchos países en desarrollo, a menudo ha derivado en dudosos resultados, pues simplemente no hay conocimiento suficiente sobre cuándo y cómo pueden hacerse las autonomizaciones. Pero, en Bolivia, un limitado y cauto uso de esta estrategia tenía su justificación en la experiencia exitosa del país cuando experimentó con el uso de cuerpos autónomos en áreas clave, incluyendo regulación del sector privado.⁹

Se considera que durante la administración de Hugo Banzer, el Vicepresidente Jorge Quiroga, tecnócrata respetado y exitoso político, se convirtió en actor importante para facilitar la transición, él estableció una visión coherente y un plan factible para el Gobierno. La primera acción sobresaliente que recomendó y llevó a cabo fue el primer Diálogo Nacional, donde se presentó una nueva administración muy abierta, capaz de extender las alianzas gubernamentales hacia los partidos políticos tradicionales. Nuevo como era, el Diálogo Nacional aumentó la credibilidad del gobierno y su capital político, y también proporcionó un Plan Gubernamental coherente.¹⁰

Siguiendo el Diálogo Nacional y la presentación del plan de acción del gobierno, la nueva administración enfocó sus esfuerzos en desarrollar agendas específicas para áreas priorizadas.

Después de hacer varios estudios y procesos de consulta, a principios de 1998 el Gobierno anunció su Plan Nacional de Integridad. El Plan se formuló como una estrategia comprensiva y a largo plazo, para dirigir los problemas estructurales a la arena de la administración pública. Comprendió tres componentes principales entre los que se ubicó la reforma de la administración pública, a la cual se proyectaba fortalecer en sus capacidades mediante la implementación de sistemas modernos en áreas de gerencia de gasto público.

⁷ *Ibid.*, p. 5.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*, p. 6.

¹⁰ *Ibid.*, p. 8.

El Plan Nacional de Integridad (PNI), componente principal del pilar de Institucionalidad, es concebido como la estrategia boliviana de desarrollo institucional y lucha contra la corrupción que pretende ser el mecanismo a través del cual se encaren medidas estructurales de corto y largo plazo para atender las necesidades de institucionalización del país.¹¹

Derivado de estas acciones, el gobierno, apoyado por el Banco Mundial, diseñó lo que se denominó un programa comprensivo de reforma de gobernancia (*governance*). El programa elaborado junto con el Banco Mundial se tradujo en el Proyecto de Reforma Institucional que fue creado en 1998 y cuyo financiamiento fue aprobado por el Banco en 1999.

De este modo, para implementar el Plan el Banco Mundial elaboró un Proyecto de Reforma Institucional, el cual se diseñó como el instrumento operacional del Plan de Integridad Nacional. Estas iniciativas encontraron ambientes propicios ya que la comunidad donadora del país respondió muy positivamente a la propuesta del Gobierno, la Oficina del Vicepresidente reunió una propuesta y exigió apoyo financiero. Además, el Proyecto de Reforma Institucional del Banco Mundial fue la base para que surgiera un fondo adicional de otros donadores bilaterales, que reunieron una gran cantidad de dinero para apoyar el Plan Nacional de Integridad.¹²

Proyecto de Reforma Institucional

El Proyecto de Reforma Institucional (PRI), constituyó la primera fase de Modernización del Sector público para mejorar la efectividad, eficacia y transparencia de la administración boliviana, a fin de fortalecer la habilidad del país e implementar programas de desarrollo económico y social para combatir la pobreza. El PRI fue aceptado el 15 de junio de 1999 y se puso en marcha el 15 de diciembre del mismo año. Se previó como el primero de tres proyectos consecutivos, en un programa proyectado a 10 años, cuyos objetivos centrales serían establecer un servicio civil basado en el mérito y la transformación progresiva tanto del gobierno central como de las administraciones departamentales en agencias basadas en resultados.¹³

¹¹ Aguirre y Duchén, obra citada, p. 2.

¹² Matsuda Yasuhiko y Leyton, p. 9.

¹³ The World Bank, Projects & Operations, <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64312881&piPK=64302848&theSitePK=40941&Projectid=P062790>. Ver anexo 1.

El PRI se integró con cinco componentes. El primero, componente de evaluación de desempeño, se orientó al ajuste de la estructura regulatoria, al diseño y la promoción de sistemas de evaluación y gerencia, y a la construcción de capacidades en las agencias rectoras. El segundo componente se centró en la configuración de la integridad nacional, mediante el combate a la corrupción vía la reforma de la estructura legal, desarrollando políticas y mecanismos de prevención, preparando la oficina de un defensor del pueblo, racionalizando los procedimientos burocráticos, reformando el proceso de la procuración, y aumentando la comunicación social, particularmente un programa masivo de educación ciudadana. Por su parte, el componente de servicio civil se enfocó en la implementación de la estructura legal, el desarrollo los sistemas de personal, y la configuración de capacidades en las instituciones rectoras. El cuarto componente o la reforma organizacional, se configuró para reestructurar las agencias piloto, apoyar las posiciones profesionales de los cuadros en los ministerios, y para hacer reformas al presupuesto. Finalmente, el quinto componente, la reforma gerencial, instauraría la entidad encargada de la coordinación de proyectos.¹⁴

El planteamiento general de los cambios consistió en apoyar «reformas horizontales» para el establecimiento de una estructura general, normativa e institucional que se hiciera cargo de las funciones centrales de la administración pública como la gerencia del personal, la gerencia presupuestal, procurar las reformas y su implementación gradual a través de varias «reformas verticales», usando programas piloto como las agencias públicas.¹⁵ Las «reformas horizontales», estaban basadas en la implementación de la estructura institucional establecida desde 1990, mediante Ley de gerencia financiera y el control.¹⁶

¹⁴ *Ibid.* La Unidad Técnica del Proyecto de Reforma Institucional, inicialmente estuvo adscrita al Ministerio de Desarrollo Sustentable, pero después de 2004 se transfirió al Ministerio de Finanzas.

¹⁵ Se determinó un grupo de entidades piloto del PRI, en las cuales se priorizó la ejecución de procesos de reforma institucional. Las entidades piloto seleccionadas fueron: la Aduana Nacional de Bolivia, el Servicio Nacional de Caminos, el Servicio de Impuestos Nacionales, el Instituto Nacional de Reforma Agraria y el Instituto Nacional de Estadística. Estas entidades firmaron Acuerdos de Reforma Institucional (ARI). El Instituto Nacional de Estadística firmó el primer Acuerdo de Reforma Institucional en 2000. Cabe hacer notar que los acuerdos fueron suscritos entre el Ministerio de Hacienda, la Unidad Técnica del Proyecto de Reforma Institucional y la entidad piloto. Gobierno de Bolivia, Instituto Nacional de Estadística, www.ine.gov.bo/pdf/PRI/ReformaInstitucional06.pdf.

¹⁶ Matsuda y Leyton, p. 9.

Por su parte, las «reformas verticales» intentaban crear credibilidad para el proceso de reforma, así como modelos de aprendizaje sobre cómo implementar instrumentos y normas encaminadas a sanear las agencias seleccionadas y mejorar su capacidad de desempeño. Sin embargo, la realidad demostrada ser mucho más difícil que lo que se esperó y propuso bajo el plan. El gobierno en su administración empezó a mostrar sus debilidades interiores y contradicciones.¹⁷

Sistema de evaluación de desempeño

El Sistema de evaluación de desempeño, tercera área de innovación en que el Plan de Integridad Nacional y el Proyecto de Reforma Institucional intentaron reforzar, tenía proyectado mejorar el desempeño del sector público mediante la introducción de instrumentos modernos de nueva gerencia pública. En 1998, cuando la reforma fue lanzada, se reconocía que la Ley de gerencia financiera y el control, aprobada en 1990, sólo había sido eficaz parcialmente en la creación de una entidad de control independiente, pero nada eficaz en mejorar el desempeño gubernamental y en el control de la corrupción.¹⁸

La razón para ese fracaso era, entre otras, que los sistemas y procedimientos neogerenciales fueron poco implementados en las agencias públicas y que ¡no había ninguna demanda de esos instrumentos!, subsecuentemente, no había ningún incentivo para mejorar la prestación de servicios. Por ejemplo, la idea de control y rendición de cuentas se limitó al control *ex-post* de rendición de cuentas mientras no existieron prácticas para controlar la efectividad de asignaciones del presupuesto, la adecuación en la ejecución del presupuesto, el desempeño o los resultados. Por su parte, los funcionarios y oficiales sólo se enfocaron en los procedimientos formales y el Ministerio de Finanzas sólo se abocó al manejo del déficit fiscal agregado, dejando las ideas de eficiencia y efectividad en un lugar secundario.¹⁹

Sistema de evaluación de resultados

Para enmendar este problema y crear la urgencia de mejorar la actuación en las instituciones públicas, en el marco del Plan de Integridad se creó el Sistema de Evaluación de Resultados, como un instrumento complementario para

¹⁷ *Ibid.*, pp. 9-10.

¹⁸ *Ibid.*, p. 14.

¹⁹ *Ibid.*

promover la rendición de cuentas más sustantiva. La idea principal del Sistema de Evaluación era desarrollar una cultura de planeamiento y evaluación enfocada en los resultados y productos, más que en los procedimientos e insumos. Con este fin, se emitió un decreto presidencial para establecer que, una vez el presupuesto era aceptado, todos los Ministerios de línea, deberían presentar un Acuerdo de Resultados.²⁰

En la Oficina de la Presidencia se creó una unidad especializada para monitorear los acuerdos de resultados. No obstante, su aplicación práctica estaba lejos de ser satisfactoria. Después de que todos los ministerios de línea prepararon y firmaron el acuerdo de resultados, la realidad demostraba que la volatilidad e incertidumbre de la gerencia del presupuesto es lo que realmente gobierna la actuación de entidades públicas.

Además, haciendo énfasis en los perniciosos efectos de la informalidad, incluyendo la forma en que se manejó el presupuesto durante la fase de ejecución, se hicieron fuertes recomendaciones para poner énfasis en la construcción de «los elementos esenciales» de las funciones de la administración pública en lugar de saltar a neoreformas gerenciales avanzadas como la introducción de un sistema de evaluación.²¹

En 2003, bajo el gobierno del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, se emitieron nuevas disposiciones en este sentido.²² En primera instancia está la

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*, p. 15.

²² No obstante, de acuerdo con el Banco Mundial, la administración de Sánchez de Lozada no mostró un compromiso fuerte con el proyecto, por lo que su aplicación fue tardada y las reformas, como la selección competitiva de servidores civiles, se descontinuaron en la medida en que el gobierno encontraba que interferían con su libertad en el uso de los puestos públicos y en la discrecionalidad en las agencias. El gobierno suspendió o retardó las decisiones y las actividades requeridas para implementar la estructura legal del nuevo Servicio Civil, incluyendo las reformas para mejorar el sistema de recursos humanos del gobierno y la contratación competitiva de funcionarios. Además de que no había una decisión o un plan para continuar la aplicación de las reformas con un componente gerencial por resultados y anticorrupción. También se descuidaron los sistemas de monitoreo basado en resultados, la declaración de patrimonio, la procuración, las auditorías y la simplificación de procedimientos administrativos. Como resultado, en 2003, las valuaciones del Banco sobre el proyecto institucional de reforma y el proyecto de gerencia se desplazaron de «satisfactorios» a «insatisfactorios». Empero, para finales de 2003 y principios de 2004, después de un intenso diálogo llevado por el Banco, la nueva administración propuso un grupo de medidas para relanzar las reformas. The World Bank, Projects & Operations, <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64312881&piPK=64302848&theSitePK=40941&Projectid=P062790>.

Ley de Organización del Poder Ejecutivo de 19 de marzo de 2003, mediante la cual se abrogó la Ley N° 1788 de septiembre de 1997. Esta Ley, hasta hoy vigente, tiene por objeto establecer el número y atribuciones de los Ministros de Estado y otras normas relacionadas con la organización del Poder Ejecutivo.²³

Mediante dicha Ley se asigna al Ministro de la presidencia la formulación de políticas de seguimiento y control para la organización y reforma del Poder Ejecutivo.²⁴

Por su parte, en el Decreto Supremo que reglamenta la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, se establece que la gestión del Poder Ejecutivo debe orientarse a los resultados para una eficaz, eficiente y económica formulación y ejecución de políticas públicas.²⁵

Se manifiesta que, entre otras atribuciones, los viceministros tienen bajo su responsabilidad el desarrollo de la gestión por resultados, la ejecución de una gestión eficaz, económica y eficiente, el cumplimiento de objetivos en su área de competencia y la promoción de inversiones y asistencia técnica.²⁶

También se señala que tanto los Ministerios como las entidades descentralizadas adheridas al Proyecto de Reforma Institucional (PRI), deben proceder a readecuar y actualizar los Acuerdos de Reforma Institucional (ARI) si corresponde, considerando lo dispuesto en el decreto supremo y bajo los márgenes financieros previstos en el Presupuesto General de la Nación.²⁷

En 2004, en el marco del Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública por Resultados (SISER), creado en julio de 2001, se elaboró la Agenda Estratégica de Ministerios e Instituciones (AEMI 2004), a fin de dar seguimiento a los compromisos asumidos por los órganos del Poder Ejecutivo ante las organizaciones de la sociedad civil.

En 2005 se promulga el Decreto sobre Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, a fin de garantizar el derecho de toda persona a la transparencia en la gestión del Poder Ejecutivo, tanto a nivel central como descentralizado, autárquico y desconcentrado; empresas y sociedades del Estado y sociedades con participación estatal mayoritaria. Para tales efectos se crea la Delegación Presidencial para la Transparencia y la Integridad Pública,

²³ Gobierno de Bolivia, Ministerio de Hacienda, www.hacienda.gob.bo. Ley 2446, de Organización del Poder Ejecutivo, pp. 1 y 13.

²⁴ *Ibid.*, pp. 1 y 2.

²⁵ Gobierno de Bolivia, Ministerio de Hacienda, www.hacienda.gob.bo. Decreto Supremo N° 26973 que reglamenta la Ley 2446 de Organización del Poder Ejecutivo, p. 1.

²⁶ El desarrollo de la gestión por resultados y el cumplimiento de objetivos o metas de gestión se hizo extensivo tanto a los directores generales como a los directores de área. *Ibid.*, p. 3.

²⁷ *Ibid.*, p. 41.

como oficina técnica de asesoría presidencial encargada fundamentalmente de la prevención de la corrupción administrativa, las trabas burocráticas al acceso para la información al ciudadano y la transparencia de la administración pública.²⁸

En enero del 2006, ya con el Presidente Evo Morales en el cargo, se emite el Decreto que, bajo una política de austeridad, establece la remuneración máxima en el Poder Ejecutivo. Dicho decreto dispone la reducción del sueldo del Presidente en un 57%, (aproximadamente 1.859 dólares norteamericanos), y fija el techo a la remuneración de ministros, viceministros y directores generales. Al mismo tiempo, establece que ningún servidor público podrá percibir una remuneración mensual superior a la aprobada para el Presidente de la República, lo que obligó a las instituciones públicas a ajustar su estructura salarial.²⁹ El principal propósito de esta medida fue crear un fondo especial destinado al sector de salud y de educación.

Otros cambios importantes en el Poder ejecutivo durante 2006 son: en febrero entra en vigor la Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE), con tres ejes: soberanía del Estado, defensa de los recursos naturales y promoción de la inclusión social. Se eleva a rango de ministerio el despacho de Justicia y se crea el Ministerio de Agua.³⁰ En marzo se dictó el Reglamento de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE), cuyos principios fundamentales son la dignidad, la soberanía, la participación social, la planificación, la honestidad, la transparencia, la eficiencia, la austeridad, la jerarquía y la coordinación. La LOPE obliga a los ministros a garantizar la transparencia informativa y dar a conocer el manejo de sus recursos financieros. Es de resaltar que el Reglamento de la LOPE creó el Viceministerio de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, que dependerá del Ministerio de Justicia.

A finales de abril, el Gobierno presenta ante el Congreso Nacional el proyecto de ley «Marcelo Quiroga Santa Cruz», complemento de la Ley de Administración y Control Gubernamental (SAFCO), con el objetivo de endurecer las penas para las personas que cometan actos de corrupción, y de investigar las fortunas de dudosa procedencia. También se crea el Consejo

²⁸ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Siare, <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html>.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Los restantes 14 ministerios son los siguientes: Relaciones Exteriores y Cultos; Presidencia; Gobierno; Defensa Nacional; Hacienda; Planificación del Desarrollo; Producción y Microempresa; Obras Públicas, Servicios y Vivienda; Hidrocarburos y Energía; Educación y Culturas; Salud y Deportes; Trabajo; Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente; y Minería y Metalurgia. *Ibid.*

Nacional de Lucha Anticorrupción, con la misión de ejecutar acciones de prevención y persecución, así como también sancionar el enriquecimiento ilícito. Se prevé que el Consejo lo integren sindicalistas, dirigentes sociales y fiscales, así como delegados judiciales y de la policía.³¹

También en abril se presentó la Ley 3314, del Voluntariado, con el objetivo de promover, reconocer y facilitar la acción voluntaria en la población. El servicio voluntario es considerado como una forma de participación solidaria y de servicio voluntario y desinteresado de los ciudadanos.³²

Recapitulación

El proceso de reforma de la administración pública continúa desarrollándose mediante el Proyecto de Reforma Institucional, auspiciado y promovido por el Banco Mundial. De hecho, se habla de que con el Proyecto de reforma se mejorará la efectividad, eficacia y transparencia de la administración pública boliviana, a fin de fortalecer la habilidad del país para implementar programas de desarrollo económico y social, y así combatir la pobreza. Asimismo, se considera que el Proyecto constituye la reforma sustancial del Estado, que incluye también las iniciativas de privatización y descentralización, emprendidas por las administraciones bolivianas sucesivas desde 1985, mediante las cuales se ha reducido significativamente el tamaño y alcance del gobierno central, permitiendo al programa enfocarse en fortalecer el centro restante del sector público.

De este modo, se afirma que, en alrededor de 10 años, el programa mejorará la calidad en la provisión de servicios y orientación al cliente en las operaciones gubernamentales mediante la creación de organizaciones más honestas, basadas en el costo-efectividad y orientadas a resultados.³³

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ En el informe de 2004 de Bolivia sobre Gestión del Gasto Público para lograr sostenibilidad fiscal y servicios públicos eficientes y equitativos, el Banco Mundial señala que se han logrado algunos progresos en la modernización del servicio civil en algunas organizaciones seleccionadas a través del Proyecto de Reforma Institucional (PRI), lanzado en 1999 con el apoyo del Banco Mundial. Pero emite nuevas recomendaciones para tratar estos temas: (i) centralizar y realizar un censo para actualizar la información sobre el empleo público; (ii) implementar un modelo de empleo y salarios para estudiar el impacto de cambios en los niveles salariales y en el empleo sobre las finanzas públicas; (iii) diseñar e implementar una política de empleos y salarios públicos; (iv) reducir el número de consultores bajo la partida presupuestaria 252 y regular las condiciones para contratar consultores; (v) hacer cumplir la

De hecho, en 2005 se realizó una enmienda a los lineamientos plasmados en el acuerdo de crédito para el desarrollo que se había firmado con el Banco Mundial en 1999, para el Proyecto de Reforma Institucional de Bolivia, donde se proponía reestructurar el plan del Proyecto para una reforma más comprensiva del sector público, y más consistente con la estrategia de gobierno y las posibilidades de país para la reforma. Entre otras cosas, el gobierno propuso la cancelación de los componentes relativos al apartado de gerencia y evaluación de las organizaciones del sector público orientados al desempeño, y al apartado del combate a la corrupción.³⁴

No obstante todo lo anterior, en general se ha observado que a pesar de lo que se ha señalado como importantes logros alcanzados con la ejecución de diversos programas y reformas, los resultados de la gestión de las entidades públicas son todavía deficientes y su credibilidad institucional por parte de la ciudadanía es pobre. Se percibe que la administración pública continúa siendo objeto de manipulación por parte de sectores muy reducidos. En este contexto, la corrupción en la administración pública se manifiesta como uno de los problemas principales que contribuye a debilitar la confianza de los ciudadanos.

Al respecto se ha reflexionado acerca de que la reforma del sector público es ciertamente un proceso difícil y a largo plazo, donde cada experiencia es normalmente única y, por lo mismo, debe tomarse como un caso a ser analizado básicamente dentro de su propio contexto. En el caso de Bolivia, se considera que sólo la comprensión práctica de la cultura de patronazgo y captura del Estado vivida por sus propios actores políticos, y analizada y descrita en los diagnósticos, es lo que permitirá generar propuestas factibles para la reforma del sector público.

edad de jubilación y dar incentivos para una jubilación temprana; (vi) eliminar los puestos públicos no ocupados durante un determinado período; y (vii) implementar un congelamiento en contrataciones y salarios en 2005. A nivel sectorial, racionalizar el sistema de bonos e incentivos con el objetivo de proveer un sistema de incentivos adecuado para cerrar las brechas de desigualdad en la provisión de servicios e implementar una política de ascensos basada en el mérito, en contraste a los actuales ascensos automáticos que se basan en los años en el puesto. Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, «Bolivia Informe del gasto público Gestión del gasto público para lograr sostenibilidad fiscal y servicios públicos eficientes y equitativos 2004», <http://www.bancomundial.org.bo/2005/PDF/PER/AGRADECIMIENTO.pdf>.

³⁴ The World Bank, Projects & Operations, <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64312881&piPK=64302848&theSitePK=40941&Projectid=P062790>. Ver anexo 1.

Colombia

Primeras iniciativas

La aplicación de las iniciativas de nueva gerencia pública ha sido un fenómeno generalizado en el que Colombia también se ha insertado; aunque, los desarrollos y avances son escasos, y no se han logrado transformar las tradiciones con fuerte arraigo ni en la estructura ni en el funcionamiento del Estado.³⁵

En Colombia es alrededor de 1985 que se rompe con la tendencia de cambio administrativo que se había puesto en práctica desde 1950. En ese año se crea el Comité para la Racionalización de la Gestión Pública, con el objetivo de sugerir mejoramientos en los trámites, mismos que se sistematizarían por medio de la Comisión Colombia Eficiente, un programa que se calificó como exitoso, gracias a la colaboración del sector privado.³⁶

En 1986, particularmente a finales del periodo presidencial de Belisario Betancur, se legisló sobre descentralización y modernización de las Administraciones Departamentales y Municipales, y se llevó a cabo la reforma política, así como el robustecimiento de las finanzas de las Entidades Territoriales.³⁷

Con Virgilio Barco (1986-1990) estas iniciativas continuaron y, adicionalmente, se desarrollaron e impulsaron algunos de los lineamientos formulados por la administración anterior, que dieron forma al proceso de descentralización que se ha estado llevando a cabo en Colombia. Cabe resaltar que en junio de 1989, mediante el Decreto 1150, se creó la Comisión para la Reforma de la Administración Pública del Estado.³⁸

³⁵ Ospina, Sonia y Ochoa, Doris, «El sistema nacional de evaluación de resultados de la gestión pública (SINERGIA) en Colombia», Cunill, Nuria y Ospina, Sonia, (Eds.), *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática. Experiencias latinoamericanas*, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003, p. 143.

³⁶ Barrera Restrepo, Efrén, «New public management en América Latina: una evaluación en Colombia», IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, México, D. F., 19-22 Octubre, 1999, p. 4.

³⁷ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Siare, <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html>.

³⁸ *Ibid.*

¿La verdadera modernización?

Para 1990, ya de manera más precisa, el «Informe final de la Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano», anunció un plan-ideario de lo que se proyectó como transformación y reforma del Estado. En esta década principia lo que se describe como «la verdadera modernización».³⁹ En este mismo año se inicia la suscripción de convenios de gestión entre el gobierno central y las entidades beneficiadas con recursos provenientes de créditos a la nación, y sujetos a seguimiento y evaluación. Al respecto se crea el Sistema de Evaluación y Seguimiento de Proyectos, para apoyar el manejo de los créditos otorgados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).⁴⁰

Pero, hacia 1991, ante la creciente deuda colombiana y la amenaza de una posible moratoria en sus pagos, el FMI buscó los instrumentos que permitieran mantener el pago efectivo por parte de Colombia, como deudor, frente a sus acreedores internacionales; así nace el Acuerdo Extendido, como mecanismo dirigido a restringir el gasto para pagarle al acreedor. Para el gobierno el Acuerdo fue un instrumento creado a fin de dar mayor credibilidad al programa de ajuste, y para mantener el acceso al financiamiento externo. De este modo, el tema del ajuste estructural se incorporó a la agenda gubernamental colombiana a partir de 1991, lo que implicó la liberalización del modelo económico, que a su vez demandó ciertas condiciones fiscales y económicas. El cumplimiento de la tarea se encomendó a la Banca Central, principalmente.⁴¹

Por su parte, César Gaviria (1990-1994) proyectó lo que se señaló como un proceso de cambio político institucional, razón por la cual se eligió a una Asamblea Constituyente y se expidió, en 1991, una nueva Constitución Nacional donde se estableció la obligación del Estado de servir eficiente y oportunamente a la ciudadanía, y el derecho de ésta a exigir resultados de la gestión pública. Se inauguró, asimismo, lo que se denominó: una nueva etapa en las prácticas de control de evaluación.⁴²

³⁹ Barrera, Efrén, obra citada, p. 1.

⁴⁰ Ospina y Ochoa, obra citada, p. 144.

⁴¹ Naranjo Galves, Rodrigo, «Ajuste estructural y reducción del gasto público 1998-2002: qué ha pasado y cuáles son las perspectivas», VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct., 2003, p. 9.

⁴² En la Constitución de 1991 se establecieron, entre otras cosas, la elección popular de gobernadores de departamentos, la figura del plebiscito, la iniciativa popular para dictar leyes,

Sistemas de evaluación

A fin de establecer un sistema de evaluación para todas las entidades, se verificó un seminario sobre «Sistemas de evaluación *ex post* aplicables al sector público». Asistieron representantes del ministerio de Hacienda, de la Procuraduría General de la Nación, de la Contraloría General de la República, del sector privado, funcionarios del Banco Mundial y del Departamento Nacional de Planeación. Este evento se considera el punto de partida de las actividades de vigilancia y control en Colombia.⁴³ Sin embargo, se ha observado que esta iniciativa se quedó en el camino debido, sobre todo, a múltiples juegos de intereses.

Cabe resaltar que también en 1994 se creó la consejería presidencial para la administración pública (septiembre de 1994), que elaboró un plan de mejoramiento de la gestión pública, donde se puede ubicar un decreto de supresión de trámites (decreto 2150/95), que junto con las leyes anticorrupción y el estatuto único disciplinario, Ley 190 y 200 de 1995, fueron de gran impacto dentro de la ciudadanía y las costumbres funcionariales. Además, se expidieron alrededor de 24 decretos que se orientaban más a reorganizar internamente dependencias de ministerios y entidades, que al desempeño pleno de una modernización del Estado.⁴⁴

En Colombia, igual que en los demás países hispanoamericanos, se retomaron preceptos del Banco Mundial, como los que sustentan que la nueva gerencia pública contiene las bases necesarias para que el Estado sea eficaz y tenga un desarrollo sostenible en el plano económico y social, a través de la concentración de su capacidad en aquellas actividades públicas imprescindibles

la definición del Estado como un Estado Social de Derecho, la calificación de los territorios indígenas y los distritos como entidades territoriales y la eliminación de las Intendencias y Comisarías de dicha calificación, etc. Por otra parte, durante este gobierno, continuaron dictándose disposiciones para apoyar el proceso descentralizador. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Siare, <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html>.

⁴³ La mayoría tenía ideas diferentes al respecto, pero al terminar el seminario se llegó a un consenso que caracterizó a la evaluación como un instrumento de gerencia del sector público, que debería convertirse en parte de la nueva cultura de la gestión pública. Al mismo tiempo, el evento generó avances en el sentido de crear un sistema de evaluación de resultados de la administración pública, el cual se fue configurando durante los primeros cinco años de la década de 1990. Ospina y Ochoa, obra citada, p. 148.

⁴⁴ Barrera, Efrén, obra citada, p. 7.

para el desarrollo y la búsqueda de formas alternativas de gestión para aumentar su capacidad administrativa.⁴⁵

A la antes referida Comisión Presidencial (creada en 1989) seguía correspondiendo la adecuación de la administración para atender de manera eficiente los servicios públicos, profesionalizar la gerencia pública, reglamentar la función pública y democratizar la gestión y el control de las administraciones públicas.

En 1992 se verificaron reformas con base en una de las normas transitorias de la Constitución de 1991, la cual proyectaba que una comisión de expertos lograría la reorganización del Estado en un plazo de 18 meses.

En ese contexto se generó una coyuntura para replantear el papel del Estado en medio de los problemas de las guerrillas, el narcotráfico, la corrupción y la violencia en general y, también, porque se consideró que el Estado estaba extenuado a causa del proteccionismo, paternalismo, caciquismo, y el burocratismo, que habían derivado en organismos gubernamentales con estructuras improductivas.

Por consiguiente, se buscó la modificación de las instituciones. Este proceso, efectuado en 1993 se denominó «Hacia un Estado Moderno», y se plasmó en la promulgación de 65 decretos. La implementación del proceso implicaba la transformación total de la administración, tanto central como periférica, pues se consideró que había que reacomodar las estructuras a las demandas de un nuevo Estado dentro de las políticas mundiales.⁴⁶

Desarrollo de ideas neoliberales

Así, se da un giro en el rumbo político y económico entre 1990 y 1994, que fue de tinte aperturista y de un fuerte desarrollo de ideas neoliberales que, por obvias razones, cuestionó el intervencionismo por improductivo, proyectando así un nuevo papel para el Estado que, entre otras cosas, demandó la supresión de empresas estatales. Al mismo tiempo, se pugnó por el retorno del Estado a los servicios «connaturales» al mismo. Se eliminaron los monopolios estatales y se entró a la competencia entre servicios como telecomunicaciones, energía, servicios públicos domiciliarios, salud, correos y puertos, y se trabajó en la racionalización de los trámites y formalidades, así como en la desconcentración y la descentralización.⁴⁷

⁴⁵ *Ibid.*, p. 2.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 6.

⁴⁷ *Ibid.*

Para continuar con el proceso de cambio, en 1994 Ernesto Samper Pizano instauró la Consejería Presidencial para la Administración Pública, que se encargaría de elaborar un plan de mejoramiento de la gestión pública que incluyó un decreto de supresión de trámites que, junto con las leyes anticorrupción y el estatuto único disciplinario de 1995, tuvieron gran impacto tanto en la ciudadanía como en las costumbres funcionariales, algo que –se dice– no sucedió como producto de las misiones de cooperación técnica. Además, haciendo uso de facultades extraordinarias, el Presidente expidió alrededor de 24 decretos para reorganizar internamente las dependencias de ministerios y entidades.

Pero, se ha señalado que el esfuerzo gubernamental en estos años (1994-1998) estuvo más enfocado a demostrar que el narcotráfico no había estado implicado en las elecciones presidenciales. Las reformas no podían continuarse tal como se habían planteado desde el gobierno inmediato anterior, que inició en 1990, debido a que el gobierno en funciones, durante su campaña electoral, había calificado al gobierno de César Gaviria como neoliberal y sobre todo porque, como es usual, los cargos de la administración se convirtieron en botín presidencial.⁴⁸

Es así que, hasta ese momento, la modernización aparece como una obra inacabada, dado que la intención del gobierno entre 1990 y 1994, al emprender la reforma del Estado para alcanzar unas estructuras modernas quedó trunca, y también porque con las decisiones tomadas después en los años 1994-1998, tampoco se observó un cambio significativo, únicamente modificaciones de forma y de trámites; pero no dirigidos a remover las viejas estructuras sociales que impiden la modernización, privilegiando las relaciones «patronales», patrimonialistas y renovadas de nuevo estilo, «de las que no se ha escapado todavía el Gobierno actual».⁴⁹ También se observó que la producción de una gran cantidad de decretos reformadores de la estructura del Estado, coadyuvaron al entorpecimiento del proceso.

En 1998 Andrés Pastrana Arango, reconocido como conservador, llegó a la presidencia y expresó la necesidad de implementar medidas de ajuste en materia económica. En cuanto a materias administrativas, durante su primer año de gobierno, en diciembre, se expidió la Ley 489, relativa a la organización y funcionamiento de las entidades nacionales. Esta Ley otorgó facultades al Presidente para fusionar, suprimir, disolver, o escindir empresas mixtas y del Estado; modificar estructuras del gobierno central nacional, y también lo

⁴⁸ *Ibid.*, p. 7.

⁴⁹ Ospina y Ochoa, obra citada, p. 148.

facultó para que en seis meses expidiera las normas de reestructuración de las entidades. Aunque parecía poco, ante los grandes problemas que se planteaban al gobierno, dicha Ley fue propositiva en materia de tecnología administrativa, pues comprendía los mecanismos y las metodologías necesarias para la reorganización de los organismos. Esta Ley también promovió la conformación de un sistema de desarrollo administrativo, entendido como un conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional para la gestión y el manejo de los recursos humanos, técnicos, materiales, físicos y financieros de las entidades de la Administración Pública, orientados a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional. Al efecto, estas tecnologías y técnicas requerirían de diagnósticos institucionales, racionalización de trámites, métodos y procedimientos, ajustes intraorganizacionales, programas de mejoramiento continuo, enfoques de calidad y servicio, indicadores de gestión y de resultados, estrategias de participación ciudadana, revisiones misionales, sistemas de información y de control, evaluación del clima organizacional, métodos de estímulos e incentivos individuales y de grupo, gestión de la atención al usuario y manejo de quejas y reclamos, fiscalización y control ciudadano de la actividad estatal.⁵⁰

Tecnologías y enfoques de gerencia aplicados

Estas medidas se siguieron con más entusiasmo y se afrontaron con mayor entereza por autoridades locales, al interior de algunos de los departamentos y de los municipios más grandes de Colombia los cuales, a pesar de las condiciones de la economía nacional, se han sostenido e incluso han crecido en sus finanzas para poder atender a sus comunidades en la prestación de servicios públicos. Se afirma que en estos casos se pueden observar los beneficios de emplear las estrategias de nueva gerencia pública, especialmente de sus tecnologías y enfoques de gestión como son: reingeniería, evaluación de proyectos, reinención del gobierno, gerencia estratégica, *marketing* público, calidad total y normalización ISO, gerencia del servicio, control de gestión, evaluación del desempeño, *accountability*, costeo por actividades, gerencia social, *benchmarking*, análisis de políticas públicas y *marketing* social, para lo cual se contó con el apoyo de las universidades locales que se comprometieron con la modernización. No obstante, estos esfuerzos algunas veces se vieron

⁵⁰ Barrera, Efrén, obra citada, pp. 7-8.

interrumpidos por los efectos de la corrupción o la influencia del narcotráfico en las relaciones de los gobiernos locales, que obstaculizaron todo proceso de transparencia o de orientación a la libre prestación de servicios, porque podían perder el dominio sobre las prebendas que se generan en las organizaciones estatales.

En 2002, debido al estancamiento de las negociaciones con los grupos violentos y por el enfrentamiento político entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, la agenda de reformas del gobierno resultó afectada. La estrategia respecto al conflicto se redefinió y el gobierno impulsó un plan de reformas estructurales tendientes a controlar el déficit fiscal y su financiamiento mediante tres ejes: a) un Acuerdo *Stand-By* firmado con el Fondo Monetario Internacional por un monto total de SDR1,548 millones,⁵¹ como marco de política macroeconómica para los dos años siguientes, el cual incluyó objetivos trimestrales de cambios estructurales y limitaciones al gasto público; b) con apoyo de las entidades multilaterales, la implantación de reformas que aumenten los ingresos fiscales, que reduzcan las principales «inflexibilidades» del presupuesto y que promuevan el crecimiento y el empleo (tributaria, pensional, laboral, de responsabilidad y transparencia fiscal y de renovación de la Administración Pública Nacional); y c) buscar apoyo de las entidades multilaterales para cubrir las necesidades de financiamiento de los siguientes años.⁵²

En el mismo año Álvaro Uribe Vélez, se planteó crear una nueva cultura de lo público y eliminar el gasto ineficiente. Las acciones de Uribe Vélez respecto a la administración pública inician ese mismo año, en diciembre, cuando se promulga la Ley 790, con la cual se expiden disposiciones para adelantar el

⁵¹ Las siglas SDR (*Special Drawing Right*), corresponden a lo que en español se entiende por las siglas DEG, o Derecho Especial de Giro, que es un activo internacional de reserva creado por el FMI desde 1969, como respuesta al temor de los países miembros respecto a que el total entonces existente y el crecimiento previsto de las reservas internacionales fuera insuficiente a los fines de la expansión del comercio mundial. El valor del DEG se fija diariamente en función de una cesta de cuatro monedas principales: euro, yen japonés, libra esterlina y dólar de EE.UU. Al 1 de julio de 2004, un DEG valía 1,48 dólares de EE.UU. La composición de la cesta se revisa cada cinco años para comprobar que sigue siendo representativa de las monedas utilizadas en las transacciones internacionales y que la ponderación asignada a las monedas es reflejo de su importancia relativa en los sistemas de comercio y financiero mundiales. Fondo Monetario Internacional, Guía del FMI, *¿Qué es el Fondo Monetario Internacional?*, 2004, International Monetary Fund, publicado bajo la dirección de: Jeremy Clift, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/what/spa/whats.pdf>, p. 18.

⁵² Pimenta, Carlos César, «El programa colombiano de modernización de la administración pública nacional», VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct., 2003, p. 2.

Programa de Renovación de la Administración Pública y se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República.

Programa de Renovación de la Administración Pública

Es así que el gobierno puso en marcha el Programa de Renovación de la Administración Pública, coordinado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), y apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo mediante asistencia técnica, asesoría y financiamiento para su diseño y ejecución.⁵³

Los objetivos del programa se definieron como sigue: a) profundizar el proceso de descentralización administrativa, trasladando competencias del orden nacional hacia el orden territorial; b) fortalecer los principios de solidaridad y universalidad de los servicios públicos; c) subsanar problemas de duplicidad de funciones y de colisión de competencia entre organismos y entidades; y d) garantizar una mayor participación ciudadana en el seguimiento y evaluación en la ejecución de la función pública.⁵⁴

De este modo, la Ley 790 comprendió disposiciones sobre organización y funcionamiento de la administración pública, y le confirió facultades extraordinarias al presidente de la República.⁵⁵

En líneas generales tenía como propósito:

- Racionalizar la administración pública y las finanzas de la nación, asignando facultades especiales al presidente, a fin de 'adelgazar' los gastos de funcionamiento de la administración pública.
- Reglamentar el uso de las funciones presidenciales en materia de fusiones, de conformidad con lo indicado por la Corte Constitucional cuando esta corporación declaró inexecutable las disposiciones sobre la materia contenidas en la Ley 489 de diciembre de 1998.⁵⁶
- Dotar al presidente de instrumentos para llevar a cabo el ajuste a las estructuras nacionales, para hacerlas más eficientes y permitir que su costo de operación corresponda a la disponibilidad de ingresos de la nación.

⁵³ *Ibid.*, p. 1.

⁵⁴ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Siare, <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html>.

⁵⁵ Naranjo Galves, Rodrigo, obra citada, p. 27.

⁵⁶ Gobierno de Colombia, Departamento Administrativo de la Función Pública, República de Colombia, (1999). Sentencia C- 702/ 99, Septiembre 20 de 1999, <http://www.dafp.gov.co>.

- Otorgar facultades extraordinarias al presidente para que éste pueda racionalizar el gasto, al modificar las estructuras por razones de austeridad fiscal, y disminuir así los gastos de funcionamiento, al tiempo que facilitar la posibilidad de inversión pública.

En el mismo sentido, se propuso fomentar el rediseño institucional mediante la eliminación de puestos de trabajo, y se pusieron en marcha reformas verticales en tres etapas sucesivas: a) formulación de metodologías y la supresión de puestos vacantes, cuya realización concluyó en diciembre del 2002; b) desaparición, reestructuración o fusión de entidades (reestructuraciones externas macro), aplicando las facultades extraordinarias aprobadas en diciembre del 2002; y c) profundización progresiva de las reformas para el desempeño de las nuevas misiones (reestructuraciones internas y revisión de procesos de trabajo). Este proceso de reestructuración, se supuso, produciría una mejora sustantiva en la productividad en la provisión de servicios.⁵⁷

Recapitulación

No hay duda de que la nueva gerencia pública ha pesado sobre la reforma de la administración pública colombiana, pero las expectativas de la ciudadanía han sido superiores a las medidas del Gobierno, que según se señala «sigue reclamando más productividad».⁵⁸

El caso de Colombia «es un ejemplo clásico de una reforma *gerencialista*».⁵⁹ «En Colombia la nueva gerencia pública continúa siendo un elemento importante dentro de los cambios proyectados para lograr el mejoramiento de la administración pública».⁶⁰

Sin embargo, al año 2003 se señaló que no existe una cultura de gestión de activos que incorpore parámetros de comportamiento empresarial motivados por la renta y la utilización eficiente de los bienes. Y, por si fuera poco, que las entidades prefieren incrementar la tenencia de activos porque, entre otras razones, pueden presionar presupuestos cada vez más altos para el mantenimiento; y aseguramiento de los mismos, lo cual les permite mayor nivel de contratación.⁶¹

⁵⁷ Pimienta, Carlos, obra citada, p. 7.

⁵⁸ Barrera, Efrén, obra citada, p. 8.

⁵⁹ Pimienta, Carlos, obra citada, p. 21.

⁶⁰ Gobierno de Colombia, Departamento Administrativo de la Función Pública, República de Colombia, <http://www.dafp.gov.co>.

⁶¹ Pimienta, Carlos, obra citada, p. 5.

En cuanto al empleo público se encontró que no se generaron cambios en la tendencia que desde 1990 apunta al incremento. En la rama ejecutiva del orden nacional creció de 100.000 funcionarios en 1993 hacia 155.000 en el 2002 (excluidos policía, militares, docentes y vacantes), coincidiendo con un período de fuerte descentralización a las entidades territoriales. Tampoco el gobierno ha disminuido en realidad, pues la rama ejecutiva llegó a integrarse por 302 entidades a principios del 2003, mientras que en 1990 eran solamente 189.⁶²

En cuanto a la «regulación» se señala que el marco legal es confuso, que no reconoce los principios esenciales del mercado y la formación del precio de los bienes disponibles para la venta, sino que obedece a un ambiguo conjunto de metodologías de valoración (valor en libros, ajustes por inflación, avalúos elaborados por entidades oficiales, etcétera.), ante las cuales el sistema no provee las herramientas jurídicas necesarias para ejecutar acciones discrecionales tendientes a mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión.⁶³ Esto extraña, claro, a los reformadores neogerencialistas, pero no es algo que resulte irracional si se trata de entender que la administración pública no funciona bajo esos estándares.

Lo que sí es de resaltar, es la claridad con que puede observarse el hecho de que la renovación de la administración pública de Colombia está siendo estrechamente coordinada con los organismos multilaterales, tanto en términos de asistencia técnica, asesoría, financiamiento e implantación de las reformas. Los organismos multilaterales se están ocupando de la reestructuración institucional, el empleo público, las reformas transversales, y la política de información; mientras que el Banco Mundial, mediante una operación programática de política por US\$900 millones, incorpora instrumentos neogerenciales en las áreas de manejo presupuestal y racionalización de los ingresos tributarios.⁶⁴

Se ha reconocido que las reformas generaron efectos modestos en la región en la década de 1990, y que: «en este contexto se empieza a hablar de un nuevo Consenso de Washington de segunda generación, que mantendría la disciplina fiscal como un principio básico pero que también debería proponer la introducción de mecanismos monetarios y fiscales contra-cíclicos, el refuerzo en la colaboración entre el Estado y el sector privado para el desarrollo productivo, y a la intensificación del combate a la pobreza y a la desigualdad social».

⁶² *Ibid.*, pp. 3-4.

⁶³ *Ibid.*, p. 5.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 10.

Creemos, sin embargo, que esto equivaldría a continuar sobre el mismo camino.⁶⁵

Nicaragua

Los problemas y las reformas

Nicaragua inicia los cambios en medio de diversas problemáticas como la fragmentación política, el colapso económico y el desgarre social, producto de la guerra civil.⁶⁶ Por estas razones de inestabilidad política, Nicaragua es uno de los países que se integran a las reformas privatizadoras más tardíamente.⁶⁷ Fue con Violeta Barrios de Chamorro que se dio el cambio de régimen que implicó modificaciones fundamentales en la naturaleza de las estructuras y procesos que orientaban la vida política, económica y social. Los cambios se inician en 1990 con una reforma institucional orientada a la sustitución del «centralismo democrático». En lo económico se trata de cambios encaminados a institucionalizar una economía de mercado para sustituir a la economía mixta.

Existen tres líneas principales en el proceso de reforma nicaragüense:

1. La reorganización de las fuerzas armadas.
2. El programa de liberalización del mercado y la banca.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 19. La información de este texto se ha retomado por la utilidad de los datos duros plasmados en el mismo, ya que el punto de vista del autor contrasta con el nuestro, específicamente en cuanto al papel de los organismos internacionales y el Banco Mundial. Lo mismo que en cuanto al Consenso de Washington, pues aunque el autor reconoce que sus efectos fueron modestos, nosotros diríamos desafortunados, señala que no logró disminuir al Estado. Nuestro punto de vista es que, lo que disminuyó fue su capacidad de actuación. La reducción sería efectiva en lo que toca al aparato paraestatal ya que posibilitó la incursión privada en los asuntos públicos. Es sintomático del debilitamiento del Estado la intromisión y la línea que le están dando a Colombia los organismos multilaterales, en lo que toca a cómo llevar a cabo la reforma de la administración pública.

⁶⁶ Pérez Baltodano, Andrés, «Pensamiento administrativo y realidad social: tensiones y contradicciones de la reforma y modernización del sector público nicaragüense», *Revista Centroamericana de Administración Pública*, núm. 28-29, 1995, pp. 79-80. El conflicto duró casi diez años y fue financiado y dirigido por el gobierno de los Estados Unidos de América durante las administraciones Ronald Reagan y George Bush, padre (1981-1989). La guerra destruyó la infraestructura productiva, la producción y las capacidades de las incipientes fuerzas productivas que se estaban constituyendo con esfuerzos en el país.

⁶⁷ Incluso a la exprivatización, proceso en el que se privatizaron 300 empresas públicas, aunque se seguía considerando que el Estado aún era «grande» (1995). *Ibid.*, p. 84.

3. El programa de reforma y modernización del sector público (crear las condiciones adecuadas para el funcionamiento de un nuevo aparato estatal).

Entre los principios y prioridades del programa de reforma y modernización resalta la subsidiariedad, el respeto al mercado, el fomento a la competencia y la excelencia administrativa (en el sentido de empresa privada).

De este modo, la sociedad que debería conformarse sería aquella en la que el mercado se erigiría como el ente rector de la vida social del país. De este modo, el mercado se constituiría como el único mecanismo racional en la asignación de recursos, y la justicia social se traduciría en la creación de igualdad de oportunidades que se conseguirá mediante la competencia, que será la que generará justicia al crear una relación de mercado competitivo y eficiente.⁶⁸

Según se ha analizado, la adopción de los lineamientos de la reforma se debió a presiones externas, particularmente por parte de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (AID), el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo. Estos organismos: FMI, el BM y el BID, funcionan en un esquema de condicionalidad cruzada e interrelacionada que, asimismo, revela la existencia de un pensamiento político y económico común que se ha concretado de manera más puntual en el Consenso de Washington,⁶⁹ mejor conocido como el pensamiento neoliberal que se ofrece a los países en desarrollo como una fórmula: liberar las fuerzas del mercado y reducir el papel del Estado a la

⁶⁸ En este tipo de afirmaciones, en particular, puede visualizarse de modo claro la falta de entendimiento sobre el fenómeno de reformas gerenciales o reformas con énfasis en el mercado, ya que en una misma frase se pueden observar dos aspectos contrapuestos en lo que toca a los postulados del mercado. Si revisamos, por ejemplo, a Friedrich Hayek, ideólogo neoliberal, en su texto *Democracia, justicia y socialismo*, encontraremos que la justicia social no existe (carece de sentido en una economía de mercado) y que la desigualdad debe existir ya que ésta es la que propicia en los individuos los impulsos de la competencia. Hayek, Friedrich, *Democracia, justicia y socialismo*, México, Diana, 1979, pp. 37-59. Aquí puede señalarse que en diversos textos, sobre todo en los documentos desarrollados antes del año 2000, es frecuente encontrar este tipo de contradicciones, ya que aún no se analizaba con mayor crítica y profundidad lo que en un momento llegó a parecer la respuesta adecuada a los problemas de la administración pública. La nueva gerencia pública, al derivarse de los postulados, supuestos, elementos y formas de funcionamiento del mercado y la empresa privada, derivados de la escuela austriaca, la de Chicago, la de Virginia, de planteamientos económicos de economía de transacción o del principal-agente, son muy atractivos pero no han demostrado ser muy funcionales.

⁶⁹ Pérez Baltodano, Andrés, obra citada, p. 82.

defensa de contratos civiles y a proteger al mecanismo de mercado, principalmente.

Podríamos decir que el principal motivo para la realización de una Reforma del Sector Público en Nicaragua ha tenido como ingrediente importante fuerzas e intereses externos más que internos. Nos referimos a las orientaciones y exigencias de las agencias multilaterales de cooperación entre las que se destacan el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).⁷⁰

De este modo, en 1990 se elaboraron los programas de estabilización y recuperación con la AID, que comprendían la reducción del empleo público y la preparación de condiciones para un acuerdo de contingencia con el FMI.⁷¹ En 1991, bajo el patrocinio del FMI se elaboró un programa de estabilización y ajuste estructural, apoyado por el BM para transformar a Nicaragua en una economía de mercado.

(...) el programa nicaragüense surge como un complemento necesario a las actividades programadas en los convenios de préstamos para ajuste estructural.⁷²

Se ha señalado que este programa es un componente de los proyectos de recuperación económica que los países del Consenso de Washington ofrecieron al gobierno nicaragüense, más no la expresión de una visión política derivada de un proceso democrático de negociación entre las diferentes fuerzas y actores sociales del país.⁷³

⁷⁰ Otero Escorcía, Cirilo A., «Historia cercana del proceso de reforma del Estado y la administración pública nicaraguense en el período de 1990 al 2000», Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (IIG), http://www.iigov.org/dhial/?p=12_06, p. 2. Ver anexo 1.

⁷¹ A partir de 1991, por efecto de los Acuerdos de la Concertación, se implementan programas de retiro de personal. Entre marzo de 1991 y marzo de 1993, se ejecuta el Plan de Conversión Ocupacional (PCO), creado con la finalidad de transferir voluntariamente personal del sector público al privado. Con la aplicación del plan se reduce el 12% de los trabajadores del gobierno central y el 23% de toda la administración pública. Asimismo, se impulsa la implantación de Sistemas de Valoración y de Clasificación de Cargos. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Siare, <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html>.

⁷² Pérez Baltodano, Andrés, obra citada, p. 83.

⁷³ *Ibid.*, p. 85.

Objetivos básicos de las reformas

En Nicaragua se pretendía crear una administración pública moderna, pequeña, fuerte, eficiente y facilitadora; al respecto se establecieron seis objetivos básicos: 1) efectuar la reorganización estructural y administrativa del Gobierno, 2) revertir la baja productividad del gasto público, 3) elevar la eficiencia y la calidad de las prestaciones de servicios, 4) mejorar la asignación, administración y utilización de los recursos, 5) jerarquizar los cuadros gerenciales y técnicos, y 6) fortalecer la capacidad de decisión y gestión de los servicios públicos.⁷⁴

Adicionalmente, se señalaba que los tomadores de decisiones en el poder central deberían adoptar cierta visión para administrar el país, la visión de una empresa eficiente. De este modo, se afirmó que el sector público nicaragüense debería orientar los servicios al cliente, al tiempo que el servicio al cliente debería ser transparente, eficiente, efectivo, responsable y, sobre todo, facilitador de la iniciativa privada.⁷⁵

Asistencia del Banco Mundial

Con la asistencia del Banco Mundial se elaboró el esquema de reforma de la administración pública, donde el eje del programa de reforma sería el componente de reestructuración institucional que preveía la reestructuración, en cinco años, de 20 Ministerios de Estado e instituciones descentralizadas. Pero, se hizo evidente que los recursos disponibles no permitían la reestructuración institucional de esa cantidad de instituciones, de modo que los esfuerzos se concentraron en la reestructuración institucional de seis instituciones, para lo cual se establecieron Acuerdos de Reestructuración Institucional (ARI).⁷⁶

⁷⁴ Otero, Cirilo, obra citada, p. 3.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*, p. 4. Por medio de estos contratos, la institución beneficiaria adquiere la obligación de implementar todos los procesos de reforma requeridos para su modernización y fortalecimiento y, en igual medida, el Comité Ejecutivo para la Reforma de la Administración Pública CERAP, se compromete a brindar asistencia técnica (bajo la supervisión del equipo técnico de reforma de la Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público, UCRESEP), capacitación y bienes de tecnología de la información para el proceso. La UCRESEP, por su parte, se encargará de medir el progreso institucional y cumplimiento de los objetivos acordados mediante los ARI. Cada ARI establece el compromiso de implementar cinco componentes para mantener la excelencia de los servicios prestados por

Es así que en octubre de 1994, mediante el Decreto No. 44, se instituye el Programa de Reforma y Modernización del Sector Público (1994-1997). Uno de los componentes del Programa es la reforma administrativa y las reformas estructurales institucionales, específicamente en el área de salud, educación y agricultura.⁷⁷

Principios estratégicos del programa de reforma

Los principios estratégicos del programa de reforma son:⁷⁸

- a. Transferencia de funciones al sector privado, cuando sea factible.
- b. Desconcentración de responsabilidades operacionales bajo normas y estándares centralizados.
- c. Consolidación de atribuciones y funciones, dentro de una sola institución gubernamental.
- d. Subsidiariedad: los particulares y no el Estado, deben ser los principales promotores y agentes del desarrollo colectivo.
- e. Sometimiento a la Ley. Establecer un verdadero Estado de derecho en el que la Ley sea igual para todos los individuos.
- f. Reconocer la primacía del mercado en la provisión de bienes y servicios, y la fijación de precios, salvo aquellos casos en donde la estructura del mercado o las características del bien público, la protección del medio ambiente y de la salud justifiquen la intervención estatal en forma de regulación.

El programa de reforma 1994-1997 consta de 12 puntos principales.⁷⁹ La responsabilidad de la organización y coordinación del programa de reforma fue

las instituciones reestructuradas y dos componentes de apoyo: a. Reestructuración institucional; b. Reforma de la administración financiera; c. Reforma del servicio civil; d. Inversión en tecnologías de información; e. Descentralización.

Componentes de apoyo adicionales: 1. Capacitación dentro de los componentes individuales y de la reforma como un todo y 2. Revisiones anuales de desempeño, incluyendo encuestas sobre prestación de servicios, bajo el Sistema de Evaluación de los Servicios, SES.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Siare, <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html>.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Villalta, Luis, «Nicaragua: descripción, alcance y objetivos del programa de reforma del sector público», *Revista Centroamericana de Administración Pública*, núm. 28-29, 1995, pp. 292-293 y 301. 1. Definición de política macroinstitucional, principios marco y modelos administrativos. Política que regirá el proceso de reforma. Diseño de infraestructura institucional, materializado en un instrumento normativo jurídico que defina la identificación de responsabilidades de

asumida por dos instancias creadas por decreto presidencial: el Comité Ejecutivo de Reforma de la Administración Pública y la Unidad de Coordinación del Programa de Reforma del Sector Público (UCRESEP).⁸⁰

Mediante el programa de reforma se buscaba organizar al aparato social como un proceso técnico orientado a operacionalizar un modelo de sociedad y de Estado preconcebido e importado.⁸¹ Pero, en realidad, el programa abarcó un área muy limitada del proceso general de cambios y se ha notado que no incluye entre sus objetivos la articulación de un modelo de administración pública acorde a las necesidades de Nicaragua. Incluso, que ni siquiera busca el ordenamiento macro-organizativo y funcional del aparato estatal.

sectores, áreas, líneas de responsabilidad y lineamientos estratégicos para diseñar en detalle las reformas requeridas. 2. Programa de mejoramiento y desburocratización de los servicios públicos. Actualizar sistemas de gestión. 3. Desarrollo de un sistema integrado de administración financiera. Integrar los sistemas administrativos-financieros. 4. Reforma estructural institucional. Incrementar eficiencia de instituciones para la provisión de servicios públicos básicos. 5. Desarrollo de un sistema de servicio civil y carrera administrativa. Junto con la reducción del empleo estatal. 6. Programa de desconcentración y descentralización. Descentralización de competencias del gobierno central a las municipalidades. 7. Reforma de las empresas públicas. La venta de ciertas empresas y la transferencia de funciones al sector privado para eficientar las operaciones e incrementar la inversión extranjera. 8. Reformas estructurales y sectoriales. Redefinición de las funciones y objetivos de las instituciones. 9. Desarrollo de plataforma y normación tecnológica. La tecnología como la punta de lanza para acelerar el proceso de cambio. 10. Programa integral de capacitación del sector público. El desarrollo de los recursos humanos para construir un sector público pequeño, ágil, eficaz y eficiente. 11. Actividades de promoción y divulgación. Se debe hacer la divulgación de todo lo que implica la reforma, mediante seminarios, talleres, publicaciones y campañas promocionales. 12. Organización y coordinación del programa de reforma. Mediante organismos que garanticen el desarrollo efectivo del programa y que tenga la capacidad de continuidad para la formulación de las políticas.

⁸⁰ Creada por el Decreto No. 44 del 28-10-94, representa la instancia de conducción estratégica, de apoyo político y de toma de decisiones del Programa de Reforma del Sector Público constituyéndose en la rectora de todas las áreas operativas del Programa, con el apoyo de la Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público (UCRESEP), también creada en la misma fecha. Sus funciones son las siguientes: coordinar, supervisar y administrar las acciones vinculadas al logro de los procesos de modernización y reforma institucional de toda la administración pública. Sus esfuerzos se centran en las áreas de las Comisiones Sectoriales de Reforma del Servicio Civil y Carrera Administrativa, de la Administración Financiera y Control Gubernamental, de la Reforma Administrativa, de la Seguridad Social y Bienestar, de la Reforma Estructural Institucional, y de la Descentralización. Gobierno de Nicaragua, Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público, <http://www.ucresep.gob.ni/43creditos.htm>.

⁸¹ Pérez Baltodano, Andrés, obra citada, p. 86.

El programa se integró por cuatro componentes en un proceso de reestructuración institucional, orientados a readecuar la misión, funciones y estrategia de un conjunto de instituciones públicas clave, así encontramos:

1. Procesos de reestructuración institucional
2. Reforma administrativa
3. Reforma financiera y
4. Desarrollo de sistemas de información

La reforma se verificó mediante procesos horizontales y verticales. Los procesos horizontales se aplicaron de manera homogénea a todo el sector público, mientras que los procesos verticales se adecuaron a lo que se denominó «la misión, funciones, servicios y clientes» de cada entidad vertical, como una reingeniería del gobierno, a fin de revisar qué hace cada ministerio y cómo, para visualizar formas de mejorar la gerencia de los recursos humanos. Claro, en términos de administración privada.⁸²

El 17 de Marzo de 1995, el Gobierno de la República de Nicaragua y la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial, suscribieron el Convenio de Crédito No. 2690-Ni, que financiaba parcialmente el Proyecto de Desarrollo Institucional y el 16 de Febrero de 2000 el Convenio de Crédito No. 3314-Ni, que financiaba, también parcialmente, el Proyecto de Asistencia Técnica a la Modernización Económica (EMTAC, por sus siglas en inglés).⁸³

Otros hechos importantes en relación con la reforma se sucedieron en 1998 cuando, en febrero se aprobó el Decreto No. 10, que modificó el Decreto No. 44 de 1994. Este decreto cambió tanto la sede como la coordinación administrativa del Comité Ejecutivo para la Reforma de la Administración Pública (CERAP), que en adelante quedaría bajo la responsabilidad de la Vicepresidencia de la República.

Resultados y continuidad

Se habla de que el resultado final de la reforma hasta 1997 (Chamorro Barrios 1990-1997) puede calificarse de avance limitado, no obstante, la continuidad de estas acciones termina siendo aceptada por el nuevo gobierno (Dr. Alemán

⁸² Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Siare, <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html>.

⁸³ Gobierno de Nicaragua, Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público, <http://www.ucresp.gob.ni/43creditos.htm>.

Lacayo 1997-2001), que adopta el mismo proyecto como parte de la política de Gobierno. Así, el Programa de Reforma que inicia en 1998, tiene el compromiso y el liderazgo político de las más altas autoridades del Gobierno para continuar la reforma y modernización del sector público nicaragüense. Lo antes dicho puede visualizarse en dos situaciones. Por una parte, en que el Presidente de la República delega la reforma y modernización del sector público en el Vicepresidente de la República y, por otra, en que se da una redefinición del papel de los representantes y en el ámbito de acción del CERAP, las comisiones sectoriales, la secretaría ejecutiva y la UCRESEP.⁸⁴

En marzo de 1998 se crea el Comité Nacional de Integridad, con el objetivo de fomentar la integridad y transparencia a nivel nacional a fin de prevenir y combatir la corrupción, así como fomentar valores de honestidad, civismo y ética en la ciudadanía.

Un hecho a resaltar es que en junio de 1998, mediante la Ley No. 290 de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, se deroga la Ley creadora del INAP, motivo por el cual se procede a la disposición de su patrimonio, a fin de que sea administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin solución de continuidad.⁸⁵

También destaca que en noviembre de 2003 se da un dictamen favorable al proyecto de Ley sobre regulación salarial de los funcionarios públicos de mayor jerarquía en el Estado. El principal objetivo del proyecto de ley es establecer disposiciones para lograr un ordenamiento salarial en las instituciones del Estado. En el proyecto de ley se propusieron límites al salario de altos funcionarios. En el caso del Presidente de la República, por ejemplo, el salario máximo neto mensual se estipuló en el equivalente a US\$5.103,90 dólares norteamericanos.⁸⁶

⁸⁴ Otero, Cirilo, obra citada, p. 5.

⁸⁵ El Instituto Nicaragüense de Administración Pública (INAP) fue creado en 1980 por Decreto Ley No. 14, emitido por la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional. Era un organismo autónomo, adscrito al Ministerio de Finanzas, y cuya misión estaba orientada al fortalecimiento y desarrollo de la administración pública nicaragüense mediante la ejecución de programas de formación, capacitación e investigación para preparar integralmente a los funcionarios a fin de brindar un servicio eficiente a la población. *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.* Y así sucesivamente: Vicepresidente: US\$4.403,97; Magistrados de los Poderes del Estado, Contralores, Procuradores, Fiscal, Ministros y Diputados: US\$3.900,00; Viceministros, Fiscal Adjunto, Presidentes o Directores de los entes autónomos y Descentralizados, Superintendente de Banco, Superintendente de Pensiones, Sub Procurador de Justicia, Sub Procurador Derechos Humanos, Intendente de la Propiedad: US\$3.353,97; Vice Super Intendente de Bancos, Vice Super Intendente de Pensiones, Secretarios generales, Secretarios

También en noviembre de éste año se aprobó la Ley No. 476 del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, que fomenta el principio de estabilidad para los servidores públicos, sobre la base del mérito, la capacidad, la especialización y el profesionalismo, con el objetivo de que el servidor público tenga como meta convertirse en un servidor público de carrera.

El pensamiento que guía la reforma

Se considera que la adopción de este ideario se debe a la influencia que los Estados Unidos han tenido en América Latina, así como a las condiciones de dependencia que el país presenta.⁸⁷

Así, el pensamiento que guía la reforma neogerencial es el norteamericano: ahistórico, instrumentalista y voluntarista. El claro ejemplo de lo antes dicho lo constituye la conferencia «reinventando el gobierno», organizada por el gobierno de Nicaragua con el patrocinio de la AID.⁸⁸

Ese mismo pensamiento administrativo norteamericano difunde la visión de muchas de las firmas consultoras extranjeras que controlan la orientación teórica de las actividades de reforma, y que asumen que el conocimiento que poseen sobre algunas técnicas administrativas es suficiente para hacer un diagnóstico y recomendaciones a la administración pública de un país que conocen muy poco.⁸⁹

Recapitulación

Aunque en Nicaragua se habló de reforma del Estado, en realidad ésta se tradujo más bien en una reforma del poder ejecutivo. Esto es, del gobierno central, del aparato de gobierno, nunca de los poderes del Estado nacional.

Es de notar que pese a la decidida intención de reducir el número de instituciones de Gobierno (ministerios como entes gubernamentales), junto a esa reducción, también se verificó la creación de secretarías de Gobierno como

de la Presidencia, Corte Suprema de Justicia, Asamblea Nacional, Consejo Supremo Electoral y de los distintos poderes del Estado, entes autónomos y descentralizados: US\$3.003,97; Directores Generales, Gerentes de los distintos poderes del Estado, Entes autónomos y descentralizados: US\$2.653,97; Sub Directores y Vice Gerentes de los distintos poderes del Estado, Entes autónomos y descentralizados: US\$2.303,97; Asesores, Consultores de los distintos poderes del Estado, Entes autónomos y descentralizados: US\$1.935,83.

⁸⁷ Pérez Baltodano, Andrés, obra citada, p. 90.

⁸⁸ *Ibid.*, pp. 91-92.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 92.

instituciones gubernamentales que adoptarían las funciones de los ministerios desaparecidos. Esto es, no hubo una reducción real. Además, en el afán de compactar el «tamaño» del gobierno también se produjo un ambiente de discrecionalidad en la contratación «no permanente» de recursos humanos calificados en las esferas altas del gobierno, esto ha llevado a un alto consumo de recursos financieros que se suman a la deuda externa e interna para el país.

Debe resaltarse que uno de los principales objetivos del proceso de reforma era: construir un aparato administrativo pequeño, ágil, facilitador, oportuno y poco costoso para hacerlo coherente con la capacidad de recursos del país. No obstante, esto se hizo principalmente mediante la supresión del presupuesto del gobierno, de los servicios básicos dirigidos a la mayoría de la población (salud, educación, seguridad). Mientras, por otro lado, los gastos en contrataciones de nuevos recursos humanos «calificados», se incrementaron (muchos profesionales extranjeros en el servicio público). De aquí que se considere que los costos de la burocracia no han disminuido sino que por lo contrario, han crecido.

También se señala que el proceso de reforma se ha realizado de manera oculta, no ha sido un proceso amplio, abierto, incluyente o que muestre que se alimenta de la opinión de sus principales beneficiarios o usuarios, contrario a los postulados de los propios programas de reforma que exaltaban la importancia de la participación ciudadana en este sentido.

Y, finalmente, que aunque se propugnó por una modernización, para responder y para servir de manera eficiente a la comunidad nacional, para transformar una situación de dependencia y de limitaciones en la prestación de servicios a la sociedad; la realidad es otra, ya que el proceso se ha encaminado más bien a poner al país en situación de eficiencia financiera y monetaria frente a las relaciones del mercado mundial. De hecho, se ha afirmado que Nicaragua presenta, hasta ahora, una reforma del Estado que más bien busca la venta de imagen del país al exterior (no se visualizan cambios en lo que toca al mejoramiento de la inversión pública en los servicios básicos como educación, salud, recreación, seguridad ciudadana o en inversión para el desarrollo tecnológico en el país).

CAPÍTULO 10

REFORMAS NEOGERENCIALES III. URUGUAY Y VENEZUELA

Como se puede apreciar, a partir de las medidas neogerenciales aplicadas en los países que estamos abordando, las líneas de reforma son muy similares, lo mismo que los resultados escasos que se han estado obteniendo. Así, hemos constatado que Bolivia elaboró su proyecto de reforma institucional con el Banco Mundial, incorporando la evaluación del desempeño, la promoción de sistemas de evaluación y gerencia, centrándose en los resultados y productos. Colombia estableció un sistema de evaluación y seguimiento de proyectos para manejar los créditos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, y sistemas de evaluación bajo los preceptos del Banco Mundial, lo mismo que la competencia entre servicios. Nicaragua adoptó los lineamientos de reforma por las presiones del FMI, BM y el BID, y el esquema de reforma se elaboró con asistencia del BM, siendo sus principios la transferencia de funciones al sector privado y el reconocimiento de la primacía del mercado. A continuación pro seguiremos esta exploración abordando los casos de Uruguay y Venezuela.

Uruguay

La reforma de 1989

En Uruguay se asume con fuerza el tema de la Reforma de Estado en 1989. Esto obedeció, en gran parte, al impulso de los partidarios de una liberalización profunda de la economía y del Estado. Uruguay se insertó tardíamente en el proceso privatizador y presenta, casi de manera simultánea, los procesos exo y endoprivatizadores. La exoprivatización inicia en éste momento, en el que además se hace notar una fuerte crítica a la racionalidad burocrático-weberiana (matices endoprivatizadores) y, en este marco, aún sin significar grandes

transformaciones organizacionales, se empiezan a hacer sentir los intentos modernizadores en Uruguay.¹

Fue la denominada «opción liberal» la que puso por delante tareas cuya prioridad se centraba en el mercado y la privatización, con énfasis en la reforma y en la reducción del Estado, la disciplina fiscal, la contención del gasto público, la apertura y la desregulación de la economía.²

El gobierno encabezado por Luis Alberto Lacalle (reinstauración democrática 1990-1995), continuó la Reforma con más fuerza, centrándola en la privatización de las empresas públicas, tarea para la cual se elaboró la «Ley de empresas públicas», a finales de 1991. No obstante, las normas claves del proyecto privatizador fueron anuladas por un *referendum* que se realizó en 1992, el cual obstaculizó el intento de reducir el «tamaño» del Estado por esta vía. La Ley fue derogada por una coalición ciudadana contraria a las privatizaciones de las empresas públicas. No obstante, Lacalle consiguió hacer algunas reformas como la apertura del mercado, las telecomunicaciones móviles, la concesión a empresas privadas de importantes servicios en la Administración de Puertos, la privatización de la Compañía del Gas, la desmonopolización del mercado de seguros, modificaciones normativas tendientes a flexibilizar y simplificaciones en el sistema de compras del Estado y de trámites administrativos.³

También en 1990 se crea el Programa Nacional de Desburocratización (PRONADE), que estaría coordinado por la Secretaría de Presidencia de la República, y que tendría como director a Alberto Sayagués, personalidad reconocida como fuerte promotor de la transformación gerencial de tipo empresarial en la administración pública. Cabe anotar que la desburocratización se promovió como un cambio cultural, no sólo como racionalización y simplificación administrativa, sino como un intento de modificar la cultura organizacional de la burocracia. En este sentido, también se puso al cliente del servicio en el centro de la atención, y se estimuló la cultura de responsabilidad del administrador frente al administrado.⁴

¹ Filgueira Fernando, Narbondo, Pedro y Ramos, Conrado, «La economía política de la reforma de la administración pública y los servicios civiles de carrera: la experiencia de Uruguay en los años 90» (*Or do not buy the diagnosis because you bought the medicine. Why new public management in Uruguay looks so much like bad public management. Do not throw the medicine, it might come in hand later*), VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct., 2002, p. 11.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

El gobierno de Lacalle propuso una serie de transformaciones gerenciales, que implicaron cambios jurídicos en: sus sistemas de personal (modificando regímenes estatutarios de los funcionarios, con el objeto de lograr un adecuado mecanismo de incentivos y castigos); sistemas de compras (con la Ley de Presupuesto de 1990, que ofrece un mayor margen de autonomía a las gerencias); y sistemas de control (sustituyendo los controles de legalidad por los de gestión). Al mismo tiempo, se promovieron muchas privatizaciones periféricas en las mismas, fundamentalmente en estas empresas, pero también en el Gobierno Central.⁵

Identificación de la nueva gerencia pública

Existe coincidencia entre diversos autores acerca de que la aparición de la nueva gerencia pública se observa en Uruguay a partir de 1995. Estas reformas, que se reconocen como «de segunda generación», se afirma que están fuertemente inspiradas en las doctrinas administrativas propuestas por el *new public management*. Esto es algo en lo que también coinciden quienes han revisado y escrito sobre la reforma. De este modo, se entiende que estas reformas implican la introducción de un estilo de gerencia empresarial (menos administrativista) en el sector público, con el objetivo de aumentar tanto la eficiencia como la *accountability* gerencial en la provisión de los bienes y servicios públicos.⁶

De este modo, en 1995, bajo el segundo gobierno de José María Sanguinetti, se observa nítidamente el fenómeno neogerencial, pues se planteó encarar una reforma sistemática y coherente de la Administración Central, entendida como reducción del gasto y del personal, y como una transformación y modernización institucional, sólo que mediante la *introducción del espíritu empresarial dentro del gobierno*.⁷ La Ley 16736: correspondiente al Presupuesto

⁵ *Ibid.*, pp. 11 y 12.

⁶ «(...) introducción de un estilo de gerencia empresarial (y menos administrativista) en el sector público, con el objetivo de aumentar tanto la eficiencia como la 'accountability gerencial' en la provisión de los bienes y servicios públicos». Filgueira Fernando, Narbondo Pedro y Ramos Conrado, obra citada, p. 1. Freijido, Emilio, «El sistema de evaluación de la gestión pública por resultados en Uruguay», Cunill, Nuria y Ospina, Sonia (Eds.), *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela, 2003, p. 348.

⁷ El énfasis es nuestro. La Reforma del Estado procura contribuir a mejorar la competitividad de la economía, elevando la productividad de la administración pública, la profesionalización de sus recursos humanos para aumentar la calidad y los procesos de atención al ciudadano y las transformaciones institucionales en las formas de prestación de los cometidos públicos que redunden en una mayor eficiencia de los mismos. Instrumento Legal: Ley N° 16736, de 5 de

Nacional 1995-1999, de 1996, es el documento que se considera la norma fundamental del proceso de reforma a la administración pública.

Ese mismo año se expidió la Ley 16697, donde se decretó el cierre del ingreso a la función pública durante diez años. Esto obedeció a que se señalaba que las prácticas clientelísticas habían producido un crecimiento excesivo del número de funcionarios, a lo que se sumaba la consideración de que en el proceso de selección no se tenían en cuenta las necesidades de la estructura organizativa. Así, para cortar drásticamente las tentaciones clientelísticas se prohibió por ley el ingreso de nuevos funcionarios públicos (de carrera, contratados de larga duración y zafrales o temporales).⁸

En la Ley de presupuesto de 1996 también se establecieron las normas que dieron origen al Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), un sistema computacional que articularía la ejecución presupuestal, la contabilidad, la tesorería, la administración del financiamiento público y la programación financiera. Y, como resultado del matiz que tomó la reforma, el sistema de administración financiera se ubicó en el centro de la misma.⁹

enero de 1996. Organismos ejecutores: Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE), presidido por el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto e integrado por el Ministro de Economía y Finanzas y el Director de la ONSC; Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP); Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); Programa de la Reforma del Estado. Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, *Resultados de la gestión pública (Rendición de Cuentas 1998)*, Capítulo 2: evaluación de los resultados estratégicos de la asignación de los recursos en el presupuesto nacional 1995-1999, República Bolivariana de Venezuela, Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Montevideo, 1999, http://www.cepre.opp.gub.uy/mambo/images/stories/CEPRE/PDF/rendicion_de_cuentas/1998/capitulo2.htm.

⁸ Filgueira, Narbondo y Ramos, obra citada, p. 24.

⁹ Entre los objetivos del SIIF se incluyó la agilización de procesos financieros mediante el desarrollo de capacidades gerenciales por resultados, la modificación de procesos presupuestarios y financieros ligados a una gestión pública por resultados flexible, medible y evaluable. Freijido, obra citada, p. 357.

Características principales del SIIF. Este sistema fue concebido con ciertas funcionalidades y sustentado en los siguientes principios: integración de recursos, gastos y financiamiento; reducción de fondos ociosos en los organismos; sustitución de las cuentas bancarias; pagos electrónicos a los proveedores y demás beneficiarios; simplificación de los procesos y reducción de trámites; control de legalidad y financiero automático; programación financiera en función de las disponibilidades reales de caja, uso de tecnología informática abierta; la información es única (se ingresa una sola vez) y se administra en una base también única; clasificadores comunes de las cuentas presupuestarias a través de matrices de conversión. El SIIF debería suministrar información que permita conocer la gestión presupuestaria,

Cabe mencionar una situación interesante que se ha presentado a raíz de estos hechos: en la actualidad en Uruguay ya no se elaboran planes nacionales de desarrollo, como lo hacía anteriormente la Comisión de Intervenciones y Desarrollo Económico que se constituyó en 1960. La denominada planificación a largo plazo se dejó atrás. Ahora los planes nacionales son los que emanan de la Ley de presupuesto, basados en un programa de planificación estratégica que abarca los cinco años de gobierno.¹⁰

Otros documentos que se elaboraron como sustento de la reforma de la Administración Central son los decretos de reforma de estructuras administrativas de 1996 y 1997, mediante los que se procedió a la reestructuración organizativa, se propugnó por la definición de objetivos estratégicos (misión), de cometidos sustantivos, de cometidos de apoyo, de cometidos tercerizables, de organigrama y de estructura de puestos de trabajo. Mediante la reestructuración se intentó que cada uno de los programas presupuestales quedara bajo responsabilidad de una sola unidad ejecutora para evitar la dilución de responsabilidades.¹¹

Asimismo, en los documentos elaborados por el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE), se expresó la necesidad de adecuar el desempeño del Estado y el peso de la Administración Pública a los desafíos de los años 90's; lo mismo que la articulación de las demandas de equidad social, con las exigencias de mayor competitividad y eficiencia, en función de la nueva realidad de una economía más abierta a la competencia internacional, a las innovaciones tecnológicas y a los procesos de integración regional (Mercosur). En síntesis, reconsiderar el papel del Estado, superando la visión de un modelo de Estado omnipotente e interventor, pero sin caer en la tendencia contraria de más mercado y menos Estado. Aunque, según se señaló, el objetivo «es construir un Estado más gerencial, más inteligente y más eficiente», aunque también para esto, más pequeño: transformar el Estado uruguayo para adecuarlo a las nuevas tendencias en cuanto a su papel y sus formas de gestión.¹²

financiera, económica y patrimonial, así como los resultados de la gestión del sector público en su conjunto. Umansky Isaac, *Planificar y presupuestar en Uruguay, los avatares de un presupuesto quinquenal*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, Santiago de Chile, enero del 2006, p. 40.

¹⁰ Freijido, obra citada, p. 374.

¹¹ *Ibid.*, p. 350.

¹² Narbondo, Pedro y Ramos, Conrado, «Reforma administrativa y capacidad estatal de conducción», *Tecnología para la Organización Pública*, p. 20, <http://www.top.org>.

Medidas gerenciales: evaluación de la gestión

Lo antes dicho se lograría tomando las siguientes medidas: dejar la prestación directa de servicios públicos y optar por la indirecta, pasar de la prestación de servicios reglamentada, a las transferencias de pagos por servicios contratados; pasar de estructuras verticales a operaciones desconcentradas y descentralizadas, con delegación de competencias y de decisiones; y dejar de centrarse en los procedimientos para enfocarse en el logro de resultados.

La responsabilidad de la evaluación de gestión recayó en el CEPRE, que para desempeñar su tarea se valió de un grupo de consultores nacionales y extranjeros (se contrata a especialistas por periodos variables). Por vía del CEPRE, el gobierno de Canadá prestó asistencia para la orientación general del programa de reforma, los asesores aconsejaron sobre cómo definir la misión y la visión, y también en lo tocante a las reestructuraciones organizativas. Al margen vale la pena señalar que se reconoce que no hubo participación de la sociedad civil.¹³

El CEPRE enumeró objetivos específicos para lograr los cambios:

- a. Concentración de la administración central en las funciones de conducción, regulación y control, y traspaso a la sociedad civil y al mercado del resto de las actividades. Introducción y desarrollo de sistemas de control por resultados.
- b. Revalorización de la función pública y creación de cargos de alta gerencia.

Vemos pues que los fundamentos de la reforma administrativa del Estado, se enmarcan explícitamente dentro de la tendencia general de aplicación de los nuevos principios de la gerencia pública «the new public management» (NPM) y junto con la preocupación por reconsiderar y reconstituir el rol del Estado y más específicamente de su aparato central en el nuevo sistema de servicios públicos.¹⁴

El mecanismo principal de la reforma fue la definición de las funciones sustantivas y no sustantivas, siguiendo los criterios establecidos por los instructivos del CEPRE. Se definieron como funciones sustantivas la elaboración de políticas, la regulación y el control; señalando que éstas deben seguir siendo realizadas por la administración central. Las funciones que no caben dentro de esta definición son declaradas no sustantivas y deben ser

¹³ Freijido, obra citada, p. 357.

¹⁴ Narbondo y Ramos, obra citada, p. 20.

traspasadas, mediante la tercerización, a empresas de mercado o a organizaciones no gubernamentales.¹⁵

A partir de esta diferenciación se llevó a cabo el proceso de concentración funcional del Estado y el desarrollo de los servicios públicos prestados por empresas de mercado o por el tercer sector, procesos que se acompañaron con el establecimiento del sistema de control por resultados. De hecho, el segundo gobierno de Sanguinetti sobresale porque creó condiciones para instaurar el control de gestión por resultados. En este sentido, dentro del Presupuesto Nacional 1995-1999, el 70% de los Incisos ya había definido algún tipo de indicadores en todas sus Unidades Ejecutoras.¹⁶

En la *Rendición de Cuentas de 1998* se completó el proceso de elaboración de indicadores de gestión y se puso en práctica el Instructivo de febrero de 1999.¹⁷ Esta rendición de cuentas es la primera que se elaboró con base a la nueva lógica de control por resultados. Es el primer paso de un proceso incompleto, que todavía no puede ser evaluado.

¹⁵ *Ibid.*, p. 21. En el primer intento de reforma se buscó, por un lado, disminuir el peso y costo de la administración central, mediante la delegación de funciones no sustantivas a actores del mercado y del tercer sector, y la concentración de funciones sustantivas y de regulación en la administración central. Por otro lado, se trataba de adecuar puestos de trabajo a funciones en la nueva administración central mediante la declaración de excedencias de personal y transformando a viejas unidades en «estructuras constituidas en base a áreas sustantivas, dotadas de unidad interna, orgánicamente completas y capaces de desempeñarse con autonomía de gestión». *Ibid.*, p. 14.

¹⁶ *Ibid.*, p. 22. Se entiende que los «Incisos» son: cada uno de los ministerios, cada uno de los entes autónomos, cada uno de los servicios descentralizados, así como los organismos señalados por la Constitución como el Tribunal de Cuentas, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Corte Electoral, las Cámaras parlamentarias, la Presidencia de la República y sus dependencias. Umansky Isaac, obra citada.

¹⁷ Según el Instructivo cada unidad ejecutora debe definir objetivos generales en términos cualitativos. Luego, los criterios para evaluar el logro de esos objetivos, las metas (concreción cuantitativa del objetivo) y los indicadores de eficacia, eficiencia y calidad, deben ser definidos según lo señala el Instructivo del CEPRE, de forma cuantificable. Aunque se señala que los aspectos cualitativos no serán dejados de lado, los instructivos no establecen ningún tipo de criterio a tener en cuenta, por lo que es de suponer que quedan librados al juicio de quien o quienes evalúen la contratación con terceros de cada actividad. *Ibid.* Cuando, en 1999 inicia operaciones el Sistema de Evaluación, cada unidad ejecutora definió su producto (entendiéndolo como el principal bien o servicio obtenido como resultado de su acción), y a cada producto se le asociaron objetivos, metas e indicadores. Freijido, obra citada, p. 368.

Dos etapas en la reforma

Cabe resaltar que durante la década de 1990 en la reforma de Uruguay se distinguen dos etapas. En la primera etapa (1995-1997) se reformuló la estructura interna de las unidades ejecutoras, procurando mejorar la asignación de recursos públicos. Se habla de que en esta etapa los resultados que se obtuvieron giraron en torno a la reducción de la cantidad de unidades organizativas, a la eliminación de duplicaciones de cometidos entre unidades, y en cuanto a la supresión de diez mil cargos y funciones. Además de que se diseñaron estructuras más homogéneas y se adecuaron las ya existentes.

A partir de 1998 se desarrolla la segunda etapa de la reforma a la administración del Estado,¹⁸ continuación de la primera parte iniciada, como ya lo mencionamos antes, con la Ley 16736 (Ley de presupuesto nacional 1995-1999). De acuerdo con el Secretario Ejecutivo del CEPRE, la segunda etapa debería extenderse al resto del período de gobierno, a fin de persistir en la elevación de la competitividad y la eficacia del sector público.

Las principales razones argumentadas para llevar a cabo a reforma son las siguientes:¹⁹

- a. Organización y estructura de la administración pública inadecuadas para el cumplimiento de objetivos estratégicos.
- b. Gerencia pública débil.
- c. Carencia de enfoque hacia el ciudadano y sus demandas de servicios.
- d. Insuficiente racionalidad y transparencia en la gestión.
- e. Falta de modernización e innovación tecnológica.

Se consideró que se hacía necesario un mayor énfasis en la calidad y en la evaluación, por ello se afirmó que había que pasar de un Estado que trabaja por procedimientos a otro que trabaje con resultados.

Asimismo, los principales objetivos que se plantearon se traducen de la siguiente manera:²⁰

¹⁸ La segunda etapa se ubica entre los años 1998 y 1999. El punto de atención se centró en los funcionarios públicos y los ciudadanos: la relación entre ambos. El objetivo principal fue elevar la productividad y la eficacia del sector público mediante la jerarquización de la función pública, que se refiere a la mejora del sistema retributivo y la reforma macroeconómica. Freijido, obra citada, p. 356. Gobierno de Uruguay, Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado, http://www.ceppe.opp.gub.uy/index.php?option=com_content&task=view&id=223.

¹⁹ Freijido, obra citada, p. 353.

²⁰ *Ibid.*, p. 354.

1. Aumentar la productividad y calidad del gasto público.
2. Mejorar la competitividad de los sectores productivos.
3. Mejorar el uso de recursos públicos.
4. Elevar la calidad de los servicios.
5. Modernizar la gestión pública para llevar la hacia una gestión por resultados medibles.
6. Revalorizar la toma de decisiones orientada al ciudadano.

Así, los ámbitos específicos de acción de la reforma en esta segunda etapa son los siguientes:²¹

- a. Mejora de los sistemas de personal (sistema de remuneración). Los ahorros, producto de la supresión de cargos y funciones declarados excedentarios en la etapa de reformulación de las estructuras organizativas, se aplicarían al mejoramiento de las remuneraciones de los funcionarios para estimular el buen desempeño en la gestión, a fin de corregir desigualdades existentes y para compensar la responsabilidad y especialización requeridas para el desempeño de las tareas.
- b. Establecer un Sistema de calificación de los recursos humanos. Capacitación basada en los conceptos de recalificación y capacitación permanente o modelo de aprendizaje continuo en tres módulos: Plan de capacitación en los procesos de trabajo público que se están reestructurando, planes de capacitación específica de unidades ejecutoras y planes de capacitación gerencial.
- c. Sistema de supervisión externa y racionalización de las condiciones objetivas de trabajo, focalizando los resultados en el mejoramiento de las relaciones carga horaria/remuneraciones/asistencia/productividad.
- d. La reforma microeconómica de la intervención del Estado y la orientación hacia el ciudadano. Revisar las regulaciones emanadas de la administración central que limiten la oferta de bienes y servicios entre particulares, para simplificar y modernizar la intervención estatal. Mejoras en la atención de usuarios de los servicios públicos, implantando un programa de mejoramiento de la calidad en servicios prestados directamente al público.

Entre 1998 y 1999 se verificó la implantación del sistema informático (SEV),²² para dar soporte al sistema de evaluación. En 1999, con la Ley 17214 sobre rendición de cuentas del año anterior, inició su operación el sistema de

²¹ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Siare, <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html>.

²² Con la información de Resultados de la Gestión Pública se integró el Sistema de Evaluación de la Gestión Pública (SEV), que es un elemento integrante del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF). Gobierno de Uruguay, Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado, http://www.cepre.opp.gub.uy/index.php?option=com_content&task=view&id=223.

evaluación donde 118 unidades ejecutoras de 19 ministerios presentaron sus «productos estratégicos», junto con los objetivos de gestión planteados. «El sistema de evaluación se concibió fundamentalmente para cambiar la cultura gerencial». También en 1999 se implementa un programa piloto de evaluación en cinco unidades ejecutoras seleccionadas, las cuales tendrían que identificar productos y metas anuales. Este programa se operacionalizó mediante el Sistema Interno de Gestión (SIG), un programa informático.²³

En agosto de 1999 se aprobó el Decreto 251/99, que establece regulaciones o restricciones legales y administrativas a la competencia entre particulares que limiten la oferta de bienes y servicios; así como la de precios, tasas y tarifas percibidos por la administración central bajo el concepto de trámites, servicios o similares; en atención a lo dispuesto en la Ley 16736.²⁴

Presupuesto por resultados

En septiembre de 1999 se inicia el programa de formulación del Presupuesto por Resultados para el Presupuesto Nacional 2000-2004, según el cual se posibilitaría la identificación de los productos entregados a los usuarios y a los ciudadanos, así como el establecimiento de las metas para el período quinquenal de ejecución presupuestal, priorizando la asignación de recursos según las metas de gestión comprometidas (Presupuesto por resultados en el SEV, Gestión presupuestaria y Reforma del Estado).²⁵

Para marzo del año 2000, ya con Jorge Batlle como jefe de Estado, se hace énfasis en la necesidad de promover las nuevas tecnologías de la información para hacer más transparente la gestión pública. A tal efecto, en junio del mismo año, se promulga la Ley 17243 sobre servicios públicos y privados, seguridad pública y condiciones en las que se desarrollan las actividades productivas, para iniciar el proceso de adaptación de la estructura orgánica y funcional del Estado, en sus tres niveles, a las nuevas tecnologías de la información.²⁶

El gobierno que asumió la presidencia en el año 2000 impulsó cambios como la introducción de mecanismos para formular un presupuesto que no

²³ Freijido, obra citada, pp. 350, 351 y 355.

²⁴ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Siare, <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html>.

²⁵ Gobierno de Uruguay, Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado, http://www.cepre.opp.gub.uy/index.php?option=com_content&task=view&id=223.

²⁶ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Siare, <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html>.

incrementara el gasto, surge así la idea de la metodología de planificación estratégica, tomando como inspiración el modelo que se estaba utilizando en Estados Unidos.²⁷

En enero de 2001 se promulga la Ley 17292 sobre administración pública y empleo, fomento y mejoras, que plantea la creación de la Escuela de Auditoría Gubernamental para fortalecer el proceso de capacitación de personal y contribuir al mejoramiento y transparencia de la gestión del Estado. A esta ley se suma la de febrero del mismo año (17296), Ley del presupuesto nacional 2000-2004, que se diseña utilizando como base la metodología de costo por actividades (*Activity based budgeting*, ABB), a través de la vinculación entre los recursos asignados y los resultados esperados de la gestión. En cada unidad ejecutora se tendrían que establecer planes estratégicos y anuales de gestión, donde se deberían incluir los objetivos estratégicos formulados para los principales productos de las unidades ejecutoras.²⁸

Programa de Modernización 2001-2003

Ya para enero de 2002 la Presidencia de la República, a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, implementaría el Programa de Modernización de la Gestión Pública 2001-2003. Su objetivo general será incrementar la calidad y la productividad de la gestión y de los servicios prestados por la administración central (disminución de su costo para el sector privado y el aumento del bienestar del ciudadano). De manera más específica el programa buscaba: lograr una gestión recaudatoria más eficiente (optimizando sus estructuras y estableciendo los incentivos); mejorar la eficiencia, eficacia y calidad del gasto público; reducir el costo de la intervención de la administración central sobre el sector privado y el ciudadano; establecer las bases para la modernización de la gestión de los recursos humanos de la administración central; y mejorar la transparencia de la intervención de la administración central ante el ciudadano y el sector privado.²⁹

²⁷ Freijido, obra citada, p. 368.

²⁸ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Siare, <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html>.

²⁹ El Programa se organizó en cuatro componentes: a) Mejora de la gestión de los recursos públicos. Modernización de la gestión de los ingresos públicos, mejora de la eficiencia del gasto público con la implantación del Sistema de Distribución del Gasto (SDG), reducción del costo y mayor transparencia de las adquisiciones públicas, implantando el Sistema de Compras Estatales (SECE) y el Sitio de Compras y Contrataciones Estatales. b) Mejora de la competitividad entre el Estado y las empresas. Reducir los costos para el sector privado

En julio de 2002 se promulga el Decreto 289/002, sobre sistemas en materia de desregulación y reforma administrativa del Estado. El Decreto dispone el diseño, desarrollo e implementación de un Sistema de Compras y Contrataciones Estatales (SICE) a cargo del CEPRE, en coordinación con la Contaduría General de la Nación (CGN), y la creación del Sistema de Remuneraciones (SR), a fin de obtener información sobre las retribuciones percibidas por los recursos humanos que cumplen funciones en la administración central.³⁰

En agosto del mismo año, el decreto 324/002 crea una Comisión para proponer medidas de reducción selectiva del gasto público. La Comisión se integrará por representantes del Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Su principal tarea será proponer al Poder Ejecutivo las medidas de reducción del gasto público, a fin de adecuarlo a las posibilidades de financiamiento en el corto plazo y, adicionalmente, dotar a la administración pública del instrumental de análisis del mismo en el mediano plazo, a fin de que le permita valorar su relación costo-beneficio tomando en cuenta el gasto social del Estado.³¹

Como parte de la estrategia de racionalización orgánica y funcional de la administración central del Estado, en septiembre de 2002, se promulgó la Ley 17556 sobre rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal, que entró en vigor el 01 de enero de 2003. En esta Ley se dispone la elaboración de un proyecto de ley, por parte del Poder Ejecutivo, para fusionar, suprimir o reorganizar los Ministerios de la administración central, para reducir el gasto público y racionalizar la administración del Estado.³²

Durante el año 2003 se promulgan diversos decretos. Entre los más importantes están el de enero, sobre Normas de Conducta en la Función Pública, dirigido a toda persona que, cualquiera sea la forma de vinculación con

procurando la racionalización de las regulaciones, de los precios y las tasas. c) Mejora de la calidad de los servicios públicos. Mejorar la calidad y la reducción de los tiempos y costos para la Administración Central. d) Mejora en la gestión de los recursos humanos. Acciones en la modernización del marco legal de la administración de personal en la Administración Central, reformas a la Oficina Nacional de Servicio Civil, y la implantación de los sistemas de información sobre las condiciones objetivas de trabajo y del sistema de remuneraciones. *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² Algunas de las medidas propuestas son las siguientes: retiro incentivado de funcionarios, retiro con reserva de cargo (reservar por dos años el cargo público), retiro con tercerización (la administración central contratará la prestación de actividades y servicios comprendidos por empresas formadas por funcionarios). *Ibid.*

la entidad respectiva, desempeñe alguna función pública a título oneroso o gratuito, permanente o temporal, de carácter legislativo, administrativo o judicial, ya sea en la administración central, en un ente autónomo, en un servicio descentralizado, en un gobierno departamental o en una persona pública no estatal. En junio se emite otro decreto sobre mecanismos para incrementar la transparencia en procesos de compras del Estado, cuyo objetivo se enfocó al logro de mayor eficacia y eficiencia en el procedimiento de compras del Estado. Para septiembre se promulga el Decreto 382/003 que reglamentó el uso de la firma digital, para impulsar la sustitución de archivos convencionales del Estado, y así mejorar su gestión, al mismo tiempo que para facilitar el acceso de la comunidad a la información y posibilitar la realización de trámites por Internet de forma segura.³³

Recapitulación

Pocos países confirman de manera tan rotunda la presencia de la nueva gerencia pública dentro de la reforma de la administración pública: «Si se compara el contenido del libro *La reforma administrativa del Estado*, la doctrina del *new public management* y lo que los países de la OCDE estaban haciendo en aquella época se encuentra un gran paralelismo entre todos ellos».³⁴

(...) la concepción típicamente ‘gerencialista’ de esta reforma administrativa del Estado, la que tanto en su diseño como en su proceso de implementación puso el énfasis en los aspectos técnicos de la misma, así como de los postulados excesivamente ‘economicistas’ de sus impulsores, quienes tuvieron en mente la consecución de sus objetivos de política macro-económica, sin tratar adecuadamente la dimensión política de la administración pública.³⁵

Las raíces de la base teóricas del Sistema de Evaluación podrían encontrarse en el *new public management* de Osborne, teoría ampliamente conocida desde hace muchos años.³⁶

Para respaldar un poco más en el asunto, un autor ha señalado que la reforma a la administración del Estado constituye un plan coherente y

³³ *Ibid.*

³⁴ Freijido, obra citada, p. 360.

³⁵ Filgueira, Narbondo y Ramos, obra citada, p. 2.

³⁶ Freijido, obra citada, p. 423.

sistemático para culminar la concentración de la administración central en las tareas de elaboración de políticas, regulación y control, «tal como lo enuncian los planteamientos del NPM». Esto es: aumentar la eficacia eficiencia y calidad del conjunto de las funciones públicas, mediante la incorporación de la competitividad y la flexibilidad de acción en organizaciones cuyo funcionamiento tomaría como ejemplo al mercado.

No obstante lo anterior, como éste mismo autor lo señala, la implementación de estas medidas genera nuevos riesgos y desafíos; nuevas exigencias y responsabilidades para el Estado. Por ejemplo, la fuerte interdependencia y articulación del aparato estatal con empresas de mercado y el sector público abre posibilidades para el desarrollo de relaciones clientelísticas, entre los agentes del Estado y las organizaciones a las que se transfieren funciones públicas de apoyo y abastecimiento en bienes y servicios.³⁷

Así pues, la nueva gerencia pública se ha aplicado en Uruguay, pero se ha observado que a pesar de la implementación de estas medidas, las empresas de mercado y las organizaciones del tercer sector siguen siendo dependientes del aparato estatal en la financiación, la elaboración de las políticas públicas y el desarrollo de las capacidades para cumplir sus cometidos; en mucho porque las organizaciones privadas tienen baja capacidad para reunir recursos y capacidades en función de intereses públicos. Además, se ha constatado que el traspaso de funciones públicas a organizaciones privadas puede traducirse en pérdida de eficacia y efectividad de las mismas, o en pérdidas de continuidad que pueden llegar incluso al abandono de su cumplimiento. Y, por si fuera poco, se ha observado que las transferencias de funciones al mercado y al sector privado no han producido una reducción del gasto del Estado, o una reducción del gasto de la administración central.³⁸

El nuevo sistema de servicios públicos si bien es más flexible y competitivo, tiene limitaciones y riesgos inherentes que sólo el núcleo central Estatal puede superar y evitar, ya que es la única institución con capacidad para tener una visión general y legitimidad para movilizar recursos y conducir el sistema.

Por su parte, los Ministerios han efectuado el proceso de desagregación por producto de sus unidades organizativas, lo que se ha acompañado del sistema gerencial de evaluación, basado en los resultados. Pero ello no ha generado la libertad gerencial que ofrecía la nueva gerencia pública a los altos mandos, y tampoco se han implementado instrumentos legales que permitan vincular los resultados a un sistema de recompensas y castigos. Así, se observa que no se ha

³⁷ Narbondo y Ramos, obra citada, pp. 26-27.

³⁸ *Ibid.*

conseguido el desarrollo de mecanismos que hagan efectiva la autonomía de gestión. Lo que sí se ha logrado con la desagregación es la necesidad de desarrollar capacidades de regulación y control del Estado sobre el conjunto de unidades organizativas a las que se dota de autonomía de gestión dentro del Estado, y en los servicios públicos que se han trasladado a organizaciones no estatales.

Es en lo relacionado al personal público donde esta reforma generó las mayores debilidades e incertidumbres, al introducir figuras de tipo gerencial y al flexibilizar aspectos de los mecanismos de ascenso dentro de la carrera administrativa. El problema clientelista de la administración uruguaya no se logró resolver, ya que se mantiene e incluso aumentó la informalidad y discrecionalidad en la gestión del personal y en la efectiva aplicación de la carrera administrativa. Por su parte, los incentivos al rendimiento, aunque definidos por los tribunales y regidos por pautas de evaluación formalmente establecidas, sólo contribuyeron a agregar una nueva diferenciación en los ingresos de los funcionarios, en una situación que ya de por sí mostraba gran diversidad y heterogeneidad.

La evaluación también se estableció como parte importante del programa de reforma, no obstante, se reconoce que no se refleja en el accionar del sistema estatal en su conjunto, es poco el uso que se hace de ella. A lo que se suma el que, aunque Uruguay cuenta con la herramienta y el sistema de indicadores para la medición del desempeño, no tiene gestión del desempeño.

Puede afirmarse que muchos de los efectos no esperados o indeseados, producto de la reforma, se generaron como resultado de que en el enfoque neogerencialista que guió la reforma hubo un tratamiento inadecuado e insuficiente (diagnóstico de implementación), de los problemas estructurales que la administración pública enfrenta. A esto se suma el hecho de la falta de claridad en lo tocante a la forma en que se debería organizar la gestión de personal, las estructuras ministeriales y, sobre todo, cómo deberían configurarse a futuro las relaciones entre el sistema político y administrativo.

En síntesis se considera que «la reforma de Estado y de la Administración Pública se ha aprobado mediante una diversidad de leyes y decretos, pero sólo se ha implementado parcialmente».³⁹

³⁹ *Ibid.*, p. 3.

Venezuela

Contexto

En 1989, el gobierno presidido por Carlos Andrés Pérez, en segundo periodo, pone en marcha el primer programa de ajuste estructural que obedece a los planteamientos del «Consenso de Washington»; este programa se ha identificado con la primera generación de reformas neoliberales. A partir de este año se produjo un cambio de orientación en las políticas estructurales del país, que se materializó a partir del Plan de la Nación denominado «El gran viraje».⁴⁰

En consonancia con la carta de intención signada con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el gobierno de Pérez y sus asesores económicos pusieron en marcha el llamado “paquete económico” de orientación neoliberal, cuyas propuestas eran dar mayor libertad a las empresas, fomentar la inversión extranjera, eliminar subvenciones y privatizar empresas.⁴¹

Es así que se pasa del modelo de desarrollo basado en la protección de los mercados nacionales y la intervención estatal, a un conjunto de políticas orientadas en forma dominante hacia el propósito de mejorar la eficiencia, facilitando el funcionamiento de los mercados y reduciendo los efectos distributivos de la intervención estatal en las actividades económicas. En pocas palabras, se abandonaba de súbito el *Estado rentista de bienestar* para ingresar a la economía de mercado por la vía de propuestas programáticas impuestas.⁴²

En un afán de constituirse como líder implementador, Carlos Andrés Pérez siguió adelante con su programa de reformas estructurales.⁴³ Respecto a la administración pública, las reformas exaltaban la racionalización de la gestión y la modernización del marco regulador.

⁴⁰ Mariñez Navarro, Freddy, «Reformas estructurales, pactos y cambios políticos: el caso de Venezuela», IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 Nov., 2004, p. 1.

⁴¹ Briceño Reyes, Dimitri, «La Venezuela del siglo XX: rutas hacia la modernización», XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7-10 Nov., 2006, p. 10.

⁴² Mariñez Navarro, Freddy, obra citada, pp. 1, 6 y 7.

⁴³ Medidas de corte neoliberal: suspender las subvenciones, privatizar empresas del Estado, reducir el gasto público y determinar el precio de la gasolina de acuerdo a los parámetros internacionales. Se combate el síntoma de la crisis pero no se apunta al cambio del modelo. *Ibid.*, p. 7.

No obstante, se ha señalado que debido a que no se logró un consenso previo para la implementación de las reformas se generaron conflictos, los cuales se manifestaron por dos vías: la primera se dio cuando la oposición del gobierno, (los partidos políticos Movimiento al Socialismo y la Causa Radical), y los sectores intelectuales críticos, obligaron a renunciar al Presidente de la República. En marzo de 1993 el fiscal general de la República, Ramón Escovar Salom, presentó ante la Corte Suprema de Justicia una demanda contra Carlos Andrés Pérez por malversación y peculado de partidas secretas. En mayo de 1993 se declaró que había indicios para enjuiciar al presidente Carlos Andrés Pérez, que fue suspendido de sus funciones públicas, las cuales quedaron bajo el encargo de la primera magistratura (presidente del Senado) Octavio Lepage, mientras el Congreso designaba a un gobernador interino. El presidente interino seleccionado fue el senador por Acción Democrática Ramón Velásquez, quien prestó juramento el 5 de junio de 1993.

La segunda manifestación fue el resultado de las elecciones presidenciales de 1993, en las que resultó electo como Presidente de la República Rafael Caldera, por segunda vez (sin su partido y apoyado por un conjunto de fuerzas de centro izquierda).⁴⁴

Cabe resaltar que, durante su campaña, Rafael Caldera presentó un discurso antipartido y de rescate de los derechos sociales y políticos constitucionales, que a su manera de ver fueron violados en el periodo de Carlos Andrés Pérez. Pero, ya en funciones, este gobierno se caracterizó por actitudes contrapuestas: su doble discurso ante la sociedad, por una parte era crítico, pero al mismo tiempo asentía sobre las reformas estructurales pendientes del Consenso de Washington, iniciadas en 1989 por Carlos Andrés Pérez, y por la liberación, mediante el indulto, del grupo de militares golpistas del año 1992 (entre ellos Hugo Chávez).⁴⁵

Plan de gobierno 1995-1999

En el plan de gobierno formal que se programó para el quinquenio 1995-1999, se trató de sentar las bases para el desarrollo del país. El Plan de la Nación (IX PLAN), elaborado bajo la administración de Rafael Caldera contemplaba tres acciones simultáneas: promover el consenso para la construcción de un

⁴⁴ *Ibid.*, p. 8.

⁴⁵ *Ibid.* La vuelta de Carlos Andrés Pérez a la presidencia en 1989, generó un periodo de gran inestabilidad política, pues se produjeron dos intentonas de golpe de Estado en 1992 (4 de febrero y 27 de noviembre).

proyecto societario, realizar cambios estratégicos encaminados a la consolidación de los procesos de transformación hacia un desarrollo generador bienestar y mejorar las condiciones de vida de la población, elevando los niveles de empleo y la calidad de los servicios.⁴⁶

Con el IX PLAN se trataban de establecer planteamientos para la construcción de ese consenso con base en 5 líneas de acción: inserción estratégica del país en el contexto internacional, transformación del aparato productivo, proyecto de solidaridad social, transformación de la educación y el conocimiento, y reforma del Estado. En cuanto a la reforma del Estado, se hizo énfasis en los siguientes puntos como líneas de acción:⁴⁷

- a. roles del Estado
- b. el Estado en la economía nacional e internacional
- c. la reforma política y la descentralización
- d. el Estado solidario y la participación ciudadana
- e. el Estado eficiente
- f. la integración de la fuerzas armadas al desarrollo nacional

Como se puede observar, se estaban visualizando cambios en el papel del Estado, con relación al denominado «Estado eficiente», cuestiones en las que se traslucen planteamientos que concuerdan con las tendencias generales sobre la reforma de la administración pública, en el sentido neogerencial en que se venían realizando en los demás países de Hispanoamérica.

Comisión para la Reforma del Estado

Es así que en 1994 la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE),⁴⁸ planteó continuar bajo la forma de funcionamiento tradicional, pero menos extensiva y más intensiva en su área de trabajo. Así, para el periodo ubicado entre 1994 y 1999 trazó tres áreas de reforma fundamentales: reforma político institucional, reforma de la administración pública y descentralización, enfocadas a lograr el objetivo de consolidar una relación de subsidiariedad entre el Estado y la

⁴⁶ República Bolivariana de Venezuela, Ministerio de Planeación y Desarrollo, IX PLAN de la Nación, <http://www.mpd.gob.ve/ixplan/ixplan.htm>.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) se crea en 1984. Ochoa Henríquez, Haydée, Córdova Jaimes, Edgar y Leal Ríos, Gleccy, «Participación y descentralización en Venezuela», *Revista Convergencia*, enero-abril 2000, año 7 número 21, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, p. 9.

sociedad, donde se privilegiaba la idea de la responsabilidad individual encaminada hacia el bien común. Así, la COPRE planteó objetivos estratégicos delimitados para el quinquenio 1994-1999.⁴⁹

Las líneas de acción propuestas por la COPRE se centraron en la promoción e instrumentación de la reforma general de la Constitución, en el afianzamiento de los medios que hiciesen posible la consolidación y consecuente institucionalización de la participación, en la reforma estructural y legal de la administración central y de la administración descentralizada, en la profesionalización de la gerencia pública, en la simplificación de procedimientos, en el fomento a la participación ciudadana y en la reconversión laboral de funcionarios públicos, así como en la continuación del proceso de descentralización.⁵⁰

Pero, Carlos Andrés Pérez tampoco terminó su periodo gubernamental, ya que en abril de 1998 el Tribunal Superior de Salvaguarda del Patrimonio Público ordenó su detención bajo la acusación de enriquecimiento indebido (desvío de fondos públicos a cuentas bancarias conjuntas en el extranjero). En las elecciones presidenciales del mes de diciembre triunfó Hugo Chávez, quien, con su campaña de corte nacionalista y populista logró llegar al amplio sector de la población que estaba descontento con los gobiernos anteriores (alternancia de los dos partidos tradicionales), en los cuales la corrupción se acrecentaba, lo mismo que el agravamiento de la situación económica, de la que resultaron enormes desigualdades sociales y el surgimiento de amplias bolsas de pobreza.

Caldera había llegado al gobierno tras el colapso político de Acción Democrática, con la propuesta de una alternativa económica a las reformas de ajuste que había tratado de introducir Carlos Andrés Pérez. Pero, Caldera se ve obligado a adoptar políticas de ajuste y reforma estructural, provocando la frustración que conduce al ascenso electoral de Hugo Chávez quien entra en funciones a partir de febrero de 1999.⁵¹

⁴⁹ Cuñarro Conde, Edith Mabel, «Desarrollo político y democratización de la gestión pública: El proceso de reforma del Estado en Venezuela (período 1984-1999)», Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas (Sección Ciencia Política) de la Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela, OP v. 18 n. 39 Maracaibo diciembre 2002, http://www.serbi.luz.edu.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-15872002012000007&lng=es&nrm=is...

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Mariñez, obra citada, p. 8.

Disposiciones emitidas por Hugo Chávez

Entre las principales acciones llevadas a cabo por Hugo Chávez encontramos la elaboración de la Ley habilitante, que se aprobó a finales de abril de 1999. Dicha Ley, en su artículo 1º, enumera un conjunto de normas a ser dictadas por el Ejecutivo nacional en cuatro áreas o ámbitos de acción perfectamente definidos: organización de la administración pública nacional, sector financiero, tributario y económico sectorial.⁵²

En lo que toca particularmente a la organización de la administración pública nacional se especificaban las medidas que se estaban tomando, así como los avances logrados:

Medida 1. Reformar la Ley orgánica de la administración central. *Avance*. La Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (Cordiplan)⁵³ elaboró el proyecto de Ley, el cual se presentó al Presidente de la República.

Medida 2. Suprimir, fusionar, liquidar o reformar entes descentralizados, entre ellos las corporaciones de desarrollo regional, institutos autónomos, empresas del Estado, asociaciones y fundaciones y, en definitiva, cualquier estructura pública descentralizada funcionalmente que se encuentre adscrita, asignada o integrada al Poder Ejecutivo Nacional. *Avance*. Cordiplan elaboró un proyecto de decreto mediante el cual se eliminan, fusionan y modifican las Fundaciones del Estado.

Medida 3. Establecer normas que regulen los servicios autónomos sin personalidad jurídica de la Administración Central, así como reformar las normas existentes sobre la materia, con el objeto de suprimirlos, fusionarlos y modificarlos, excluyendo el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Fides). *Avance*. Se encuentra en revisión la reforma de la Ley

⁵² República Bolivariana de Venezuela, Ministerio de Planificación y Desarrollo, Medidas de Gobierno, Ley Habilitante, <http://www.mpd.gob.ve/prog-gob/ley.htm>.

⁵³ La Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, fue creada por el decreto Presidencial 492 del 30 de diciembre de 1958. Tenía como objetivo asesorar al Presidente de la República, al Consejo de ministros y a los demás centros de decisión del gobierno en la formulación e instrumentación de la estrategia de desarrollo económico-social del país, promoviendo para tal efecto los planes, políticas y proyectos nacionales compatibles con esta estrategia, facilitando al mismo tiempo la indispensable coordinación entre las organizaciones relevantes para su ejecución. Promover y actualizar procesos de modernización y cambio institucional en la administración pública. República Bolivariana de Venezuela, Ministerio de Planeación y Desarrollo, <http://www.mpd.gob.ve/cordiplan/quees.htm>.

del estatuto del régimen de jubilaciones y pensiones de los funcionarios o empleados de la administración pública nacional, de los estados y de los municipios, por parte de Cordiplan.

Medida 4. Dictar normas relativas a la función pública que reformen la Ley de carrera administrativa, la Ley del estatuto del régimen de jubilaciones y pensiones de los funcionarios o empleados de la administración pública nacional, de los estados y de los municipios. *Avance*. Cordiplan está elaborando los lineamientos y estudios para una propuesta legal sobre la materia.

Medida 5. Dictar normas para la simplificación de las tramitaciones administrativas.

Por otra parte, en diciembre de 1999, se publicó en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela el Decreto el 369 sobre la Ley orgánica de la Administración Central, cuyo artículo 51 explicita, entre otras cosas, que: al Ministerio de Planificación y Desarrollo le corresponde la modernización institucional de la administración pública nacional, lo que implica el estudio, propuesta, coordinación y evaluación de las directrices y políticas referidas a la estructura y funciones en todos sus sectores y niveles, lo mismo que las propuestas, el seguimiento y la evaluación de las acciones tendentes a su modernización administrativa en general. Le concierne también la realización de la evaluación de los resultados de la gestión de los organismos que integran la administración pública nacional y su divulgación, específicamente la evaluación del desempeño institucional de los órganos de la administración central y descentralizada, funcionalmente, lo mismo que la formulación de los convenios que sean suscritos entre el Ejecutivo nacional y los organismos sujetos a evaluación de sus resultados; así como las demás competencias que le atribuyan las leyes.⁵⁴

En septiembre de 2000 se aprueba la Ley orgánica de la administración financiera del sector público.

El 24 de enero de 2001, Hugo Chávez dicta el Decreto 1127, de adscripción de organismos. Es un Decreto con rango y fuerza de Ley de reforma del decreto de Ley sobre adscripción de institutos autónomos, empresas del estado, fundaciones, asociaciones y sociedades civiles del Estado, a los órganos de la administración central, fue publicado en la Gaceta Oficial de la República

⁵⁴ Gobierno Bolivariano de Venezuela, Ministerio de Planificación y Desarrollo. http://www.mpd.gob.ve/cordiplan/mpd/d_369.htm.

Bolivariana de Venezuela 36889 de fecha 10 de febrero de 2000.⁵⁵ A su vez, este Decreto se reforma parcialmente mediante el decreto 1512 de noviembre del mismo año. Básicamente se le incorpora el artículo 20, que faculta al Presidente de la República, a través de decreto dictado en Consejo de Ministros, para modificar la adscripción prevista en este Decreto-ley, cuando existan razones fundadas que lo justifiquen.⁵⁶

En el mes de diciembre, con el Decreto 1590 se dicta el Reglamento No. 1 de la Ley orgánica de la administración financiera del sector público (aprobada en 2000) sobre el sistema presupuestario. Su finalidad es establecer las normas complementarias para el desarrollo del proceso presupuestario a cumplir por los órganos y entes sujetos a la misma. A finales de ese mismo mes se promulga el Decreto 1623, mediante el cual se procede a constituir una Fundación denominada Escuela Nacional de Gerencia Pública, adscrita al Ministerio de Planificación y Desarrollo. Su objetivo central se describe como:

la profesionalización de los niveles directivos altos y medios del Estado venezolano y al desarrollo de sus capacidades gerenciales; capacitación, inducción o actualización de funcionarios que desempeñen o sean candidatos a desempeñar los cargos de libre nombramiento y remoción del más alto gobierno y gerencia pública; proveer el conocimiento y dominio de las técnicas gerenciales y de liderazgo necesarias para el mejor ejercicio de los cargos de dirección; servir de centro de análisis y diagnóstico de problemas comunes a la alta y media gerencia pública; formulación concertada de soluciones y respuestas en interés del gobierno y la alta gerencia pública; fomentar el intercambio de ideas y observaciones entre los

⁵⁵ República Bolivariana de Venezuela, Ministerio de Planeación y Desarrollo, Decreto 1127, de Adscripción de Organismos, 24 de enero de 2001, http://www.mpd.gob.ve/cordiplan/mpd/d_1127.htm.

Diversos organismos quedan bajo la adscripción de los Ministerios correspondientes, en el caso del Ministerio de Planificación y Desarrollo, se adjudicaron los siguientes.

Artículo 12: Quedan bajo la adscripción del Ministerio de Planificación y Desarrollo los siguientes Organismos: Instituto Venezolano de Planificación (IVEPLAN), Corporación de Desarrollo de la Región Central (CORPOCENTRO), Corporación de Desarrollo de la Región Nororiental (CORPORIENTE), Corporación de Desarrollo de la Región de los Llanos (CORPOLLANOS), Corporación de Desarrollo de la Región de los Andes (CORPOANDES), Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana (CORPOZULIA), Corporación Venezolana de Guayana (CVG), Corporación Venezolana del Suroeste (CVS), Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental de Venezuela (FUDECO), Fundación Escuela de Gerencia Social, Fondo de Inversiones de Venezuela, Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES).

⁵⁶ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Siare, <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html>.

principales actores del sector público sobre políticas, proyectos y actividades de los mismos; propiciar la discusión y análisis crítico sobre la transferencia tecnológica aplicable en el diseño e implantación de políticas públicas y proyectos de modernización de la administración pública; conocer los avances mundiales en alta gerencia pública e incorporar los que sean apropiados para el país, con las modificaciones necesarias en la formación gerencial pública; y promover la eficacia, la eficiencia, la probidad, la transparencia, el compromiso de servicio y la acción sistemática a favor del desarrollo económico y social, la equidad y la erradicación de la pobreza, en el ejercicio de la gerencia pública.⁵⁷

No obstante, las noticias sobre la constitución de la Fundación denominada Escuela Nacional de Gerencia Pública, sólo se encuentran entre los años 2000 y 2002.

También en diciembre de ese año se aprueba la Ley 59, que constituye la Ley orgánica de la contraloría general de la República y del Sistema nacional de control fiscal. La Contraloría se reconoce como órgano autónomo del poder ciudadano al que le corresponde el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos, así como las operaciones relativas a los mismos, cuyas actuaciones se deben orientar a la realización de auditorias, inspecciones y cualquier tipo de revisiones fiscales en los organismos y entidades sujetos a su control.⁵⁸

En marzo de 2002 se promulga la Ley orgánica de emolumentos para altos funcionarios de los estados y municipios, con el propósito de fijar los límites máximos y mínimos de los emolumentos que devenguen los gobernadores; los legisladores de los consejos legislativos; el alcalde del Distrito Metropolitano de Caracas, de los demás distritos metropolitanos y municipios; los concejales del Cabildo Metropolitano de Caracas, de los distritos y municipios; los miembros de las juntas parroquiales; y demás altos funcionarios de la administración pública estatal, distrital y municipal.⁵⁹

⁵⁷ *Ibid.* «A solicitud del Viceministerio de Planificación y Desarrollo Institucional del Gobierno de Venezuela, el Dr. Armando da Cunha, destacado especialista brasileño en materia de formación de recursos humanos al servicio del sector público, llevó a cabo del 10 al 14 de junio de 2002, una misión de cooperación técnica para contribuir a la puesta en marcha de la Escuela Nacional de Gerencia Pública del referido país». Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela: «Proyecto Escuela Nacional de Gerencia Pública», <http://www.clad.org.ve/cooperacion/cpope2.html>

⁵⁸ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Siare, <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html>.

⁵⁹ *Ibid.*

En abril se dicta el Decreto 1730 mediante el cual se crea, con carácter temporal, la Comisión Presidencial para la Evaluación y Eliminación del Gasto Superfluo, a fin de realizar el seguimiento de las medidas de austeridad adoptadas por el Ejecutivo en la administración pública nacional y proponer los ajustes que estime pertinentes para este fin.⁶⁰

En julio se dicta el Decreto 1891, que crea la Comisión Presidencial de Compras de la Administración Pública, que tiene por objeto la coordinación, seguimiento y vigilancia de los programas de compras de bienes, servicios y obras de los órganos y demás entes de la administración pública, así como de las medidas de promoción del desarrollo económico que dicte el Ejecutivo nacional, para lo cual deben identificar áreas de coordinación y gestión ante los distintos despachos de la administración pública.⁶¹

En julio de 2002 se promulga la Ley del estatuto de la función pública, la cual regirá las relaciones de empleo público entre los funcionarios públicos y las administraciones públicas nacionales, estatales y municipales.

En agosto se aprueba el Decreto 1928 que reforma el 1475, del año anterior, sobre organización y funcionamiento de la administración pública central. Los ministerios, que eran 14, pasan a 17, incorporándose los de Agricultura y Tierras, Educación Superior, y Comunicación e Información.⁶²

En septiembre se dicta el Decreto 1980 que crea la Comisión Presidencial para la Transformación de la Administración Pública Nacional, como órgano permanente de asesoría directa al Presidente de la República, integrada por los Ministros de Planificación y Desarrollo, de Finanzas, de Ciencia y Tecnología, del Trabajo, y del Ambiente y los Recursos Naturales, así como por la Procuradora General de la República, el Director General de la Oficina Nacional de Presupuesto, un representante de alto nivel de la Vicepresidencia de la República y seis especialistas de alto nivel designados por el Presidente de la República.⁶³

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Los otros 14 se denominan como sigue: Interior y Justicia; Relaciones Exteriores; Finanzas; Defensa; Producción y Comercio; Educación, Cultura y Deportes; Salud y Desarrollo Social; Trabajo; Infraestructura; Energía y Minas; Ambiente y Recursos Naturales; Planificación y Desarrollo; Ciencia y Tecnología; y Secretaría de la Presidencia. *Ibid.*

⁶³ *Ibid.* Es interesante, resaltar aquí que, esta nueva Comisión Presidencial para la Transformación de la Administración Pública Nacional, no hace sino volver retomar lógicas que ya se habían puesto en marcha en la reforma administrativa venezolana. Esto es: en 1958 se había creado la Comisión de Administración Pública (CAP), que estaba adscrita a la presidencia de la República, y que fue cesada a finales de 1976. Sus diferentes atribuciones

Sus principales funciones son: «definir las líneas estratégicas que deben guiar el proceso de consolidación del nuevo Estado venezolano; diseñar un nuevo modelo de administración pública nacional orientada a la satisfacción social, con una gestión centrada en los resultados y en la rendición de cuentas; dictar los lineamientos para orientar la transformación institucional, propiciando el diseño de organizaciones bajo criterios de eficiencia, eficacia, oportunidad, viabilidad, factibilidad y racionalidad; presentar un proyecto de transformación institucional que permita consolidar y articular sistemáticamente la red institucional del Estado, en el marco de las disposiciones jurídicas vigentes y los lineamientos del plan nacional de desarrollo económico-social; coordinar la ejecución, hacer seguimiento y evaluar el proyecto citado; establecer mecanismos que permitan dar viabilidad a los proyectos de leyes que estén relacionados con el proceso de transformación institucional ante la Asamblea Nacional; y propiciar la revisión y ajuste de las políticas e instituciones del Estado dedicadas a la formación, capacitación y adiestramiento de los funcionarios públicos, con especial énfasis en aquellas que se encuentran dirigidas a altos funcionarios y gobernantes».⁶⁴

En noviembre se dicta el Decreto 2083 sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central, que Deroga el Decreto (anterior) 1928 y reduce los ministerios de 17 a 16, al suprimir el Ministerio de la Secretaría de la Presidencia. También en noviembre, el Ministerio de Finanzas señala que se han producido avances en la implantación del Programa de Modernización de la Administración Financiera del Estado (PROMAFE), ya que se han incorporado al sistema 156 unidades de la administración pública centralizada que, en su conjunto, ejecutan el 90% de los recursos que se giran mediante fondos de avances.⁶⁵

En enero de 2003 se promulga la Ley de reforma parcial de la Ley orgánica de la administración financiera del sector público, de septiembre del 2000. Allí se establece, entre otras cosas, que conjuntamente con el proyecto de ley de presupuesto, el Ejecutivo debe presentar a la Asamblea Nacional (para su

quedaron repartidas entre la Oficina Central de Coordinación y Planificación, aunque limitadas al desarrollo de programas macroadministrativos en el campo de empresas públicas, administración regional y sistemas.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ El PROMAFE surge de la necesidad de implantar un sistema único, integrado y confiable, que permita disponer de información oportuna para la toma de decisiones del Ejecutivo nacional en las áreas de presupuesto, contabilidad, compras, activos fijos, tesorería y crédito público. Uno de los resultados de este programa, a la fecha citada, es la creación del Sistema Integrado de Gestión y Control de las Finanzas Públicas. *Ibid.*

autorización mediante ley especial) el monto máximo de las operaciones de crédito público a contratar durante el ejercicio presupuestario respectivo, el monto máximo de endeudamiento neto que puede contraer durante ese ejercicio y el monto máximo en Letras del Tesoro que pueden estar en circulación al cierre del respectivo ejercicio presupuestario.⁶⁶

En abril se promulga la Ley contra la corrupción, que establece las normas que rigen la conducta que deben asumir las personas sujetas a la misma, a fin de salvaguardar el patrimonio público, garantizar el manejo adecuado y transparente de los recursos públicos, con fundamento en los principios de honestidad, transparencia, participación, eficiencia, eficacia, legalidad, rendición de cuentas y responsabilidad, consagrados en la Constitución, así como la tipificación de los delitos contra la cosa pública y las sanciones que deben aplicarse a quienes infrinjan estas disposiciones y cuyos actos, hechos u omisiones causen daño al patrimonio público.⁶⁷

En mayo se publica la Ley de protección al consumidor y al usuario, con el objeto de defender, proteger y salvaguardar los derechos e intereses de los consumidores y usuarios; establecer los ilícitos administrativos y penales; los procedimientos para el resarcimiento de los daños sufridos por causa de los proveedores de bienes y servicios; y para aplicar sanciones a quienes violenten los derechos de los consumidores y usuarios.⁶⁸

En junio se dicta el Decreto 2479 que crea, con carácter temporal, la Comisión Presidencial para la Conformación de la Red del Estado. Su objetivo central será la introducción de las tecnologías de Internet en el proceso de modernización del Estado, con el fin de incrementar la eficiencia gubernamental, la transparencia de los procesos internos y la calidad de los servicios públicos al ciudadano. Esta Comisión tiene por finalidad el estudio, la evaluación y formulación de las medidas y mecanismos necesarios para la creación de la Red del Estado, en la cual se integren las redes de información y telecomunicaciones propiedad del Estado o aquellas en las que tenga participación mayoritaria, facilitando la comunicación e interacción de los órganos y entes de la administración pública.⁶⁹

En septiembre se promulga el Decreto 2621, que dicta el Reglamento sobre la Organización del Control Interno en la Administración Pública Nacional.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

En el año 2004, en mayo y septiembre, se aprueban los Decretos 2937 y 3125, respectivamente, que reforman parcialmente el Decreto sobre organización y funcionamiento de la administración pública central. El primero cambia la denominación del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes por el de Ministerio de Educación y Deportes, manteniendo la estructura de 16 ministerios. El segundo, deroga el Decreto 2937, incorporando dos nuevos ministerios (Economía Popular y Alimentación).⁷⁰

En enero de 2005 se realizan algunas modificaciones a la Ley orgánica de la administración pública de modo tal que las atribuciones del Ministerio de Planificación y Desarrollo, que ahora se explicitan en el Artículo 21 quedan como sigue.⁷¹

Son competencias del Ministerio de Planificación y Desarrollo:

1. La regulación, formulación y seguimiento de las políticas de planificación y desarrollo institucional;
2. La formulación de estrategias de desarrollo económico y social de la Nación, y la preparación de las proyecciones y alternativas;
3. La formulación y seguimiento del Plan de la Nación, del Plan Operativo Anual y del Plan de Inversiones Públicas;
4. La propuesta de los lineamientos de la planificación del Estado y de la planificación física y espacial en escala nacional;
5. La coordinación y compatibilización de los diversos programas sectoriales, estatales y municipales;
6. La coordinación de las actividades de desarrollo regional;
7. La asistencia técnica a los órganos del poder público;
8. La asistencia técnica y financiera internacional;
9. La vigilancia y evaluación de los programas y proyectos de asistencia técnica que se ejecuten en el país;
10. La regulación, formulación y seguimiento de las políticas de la función pública;
11. La coordinación y administración del sistema integral de información sobre personal de la Administración Pública;
12. La regulación y formulación de las políticas de reclutamiento, selección, formación, evaluación, promoción, remuneración, seguridad social y egreso de los funcionarios públicos;
13. La supervisión y coordinación de las oficinas de personal de la administración pública nacional, así como las competencias que le señale la Ley del estatuto de la función pública;

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ República Bolivariana de Venezuela, Ministerio de Planeación y Desarrollo, Decreto 3416, sobre organización y funcionamiento de la administración pública central, de 20 de enero de 2005, http://www.mpd.gob.ve/cordiplan/mpd/d_nuevo.htm#mpd.

14. La evaluación de la gestión de recursos humanos de los órganos de la Administración Central y Descentralizada funcionalmente;
15. La modernización institucional de la administración pública nacional, lo cual comprende el estudio, propuesta, coordinación y evaluación de las directrices y políticas referidas a la estructura y funciones en todos sus sectores y niveles, así como las propuestas, el seguimiento y la evaluación de las acciones tendentes a su modernización administrativa en general;
16. La realización de la evaluación de los resultados de la gestión de los organismos que integran la Administración Pública Nacional y su divulgación, particularmente la evaluación del desempeño institucional de los órganos de la Administración Central y Descentralizada funcionalmente y la formulación de los convenios que sean suscritos entre el Ejecutivo Nacional y los organismos sujetos a evaluación de sus resultados;
17. Las demás que le atribuyan las leyes y otros actos normativos.

En febrero de 2005 se promulga el Decreto 3464, que dicta la reforma parcial del Decreto sobre organización y funcionamiento de la administración pública central. El número de ministerios aumenta a 21 y se modifican las denominaciones de varios ministerios.⁷²

Recapitulación

Es una situación muy interesante la que presenta singularmente el caso de la reforma a la administración pública de Venezuela. Ya que actualmente no es un tema tan ampliamente estudiado o investigado como lo fue en otro momento; ante esto, es inevitable traer a la memoria el gran papel que desempeñó éste país durante las reformas verificadas antes de la década de 1980. Su importante participación dentro de las diversas iniciativas llevadas a cabo, entre las que podemos mencionar la propia creación del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, junto con la gran producción documental sobre el tema, por parte de sus académicos, funcionarios y demás interesados en el tema de la reforma.

⁷² Quedan como sigue: Interior y Justicia; Relaciones Exteriores; Finanzas; Defensa; Industrias Ligeras y Comercio (antes Producción y Comercio); Industrias Básicas y Minería (nuevo); Turismo (nuevo); Agricultura y Tierras; Educación Superior; Educación y Deportes; Salud y Desarrollo Social; Trabajo; Infraestructura; Energía y Petróleo (antes Energía y Minas); Ambiente y Recursos Naturales; Planificación y Desarrollo; Ciencia y Tecnología; Comunicación e Información; Economía Popular; Alimentación; y Cultura (nuevo). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Siare, <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html>.

Es cierto, por otra parte, que el país ha atravesado un periodo de repetidos conflictos políticos que también le llevaron a que, al final de cuentas, bajo los respectivos condicionamientos internacionales para obtener préstamos, haya tenido que conducirse bajo los mismos principios de reformas y reestructuraciones bajo los cuales han marchado los demás países hispanoamericanos.

En este sentido, también es notable visualizar cómo se inserta la nueva gerencia pública, ya que en este caso nos encontramos, de manera más patente, que el hecho de que un gobierno de izquierda esté en el poder no significa que dichos principios no se instrumenten. Si bien no se observan plenamente en la Constitución (1999),⁷³ tal como lo señala una autora,⁷⁴ sí están plasmados en la Ley orgánica de la administración pública, particularmente cuando se habla de las competencias del Ministerio de Planificación y Desarrollo, enunciadas arriba, particularmente los puntos 8, 9, 14 y 16. Esto es, que tanto en la línea que se da al Ministerio de Planificación y Desarrollo para el cambio en la administración pública, así como en las acciones de gobierno más puntuales, sí están explícitos los principios de nueva gerencia pública. Sin embargo, aunque se han puesto en práctica pocos son los progresos que pueden señalarse.

Por ejemplo, en el sistema de servicio civil se han desarrollado iniciativas sobre gestión del rendimiento, no obstante, se ha encontrado que es poco efectiva, porque no existen estándares de rendimiento aplicables a determinados tipos de empleados, además de que la evaluación depende de que, desde el inicio, se establezcan objetivos de desempeño individual y

⁷³ Encontramos sólo breves alusiones al respecto por ejemplo en el Artículo 117, donde se señala que «Todas las personas tendrán derecho a disponer de bienes y servicios de calidad, así como a una información adecuada y no engañosa sobre el contenido y características de los productos y servicios que consumen, a la libertad de elección y a un trato equitativo y digno». República Bolivariana de Venezuela, Ministerio de Planificación y Desarrollo, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999, <http://www.mpd.gob.ve/constitucion/newconst.htm>.

⁷⁴ La Constitución de 1999 expresa, en cierta forma, algunos de los elementos básicos de la nueva gestión pública, al menos como marco general para su desarrollo, ya que se deja a la reserva legal la posibilidad de concretar reformas posburocráticas. La Carta Magna de 1999 consagró el marco general para el desarrollo del paradigma gerencial en la nueva administración pública, sin embargo, subsiste dentro del sistema consagrado en el ordenamiento jurídico venezolano una gran heterogeneidad de organismos, que por expresa disposición constitucional ejercitan la función tributaria, lo cual sin duda produce superposiciones de atribuciones, nublando la transparencia que se quiere lograr con la aplicación de los parámetros de la nueva gestión pública en la administración tributaria. Cuñarro, Morales y Leal, obra citada, p. 18.

muchos supervisores no realizan oportunamente esta actividad. Y por supuesto, se dan desviaciones en el sistema ya que los supervisores tienden a «inflar» las evaluaciones del personal a su cargo, a fin de promoverlos. Asimismo, se ha detectado que no existe una adecuada vinculación entre los criterios y mecanismos de promoción y la evaluación del rendimiento, así como entre el potencial de desarrollo y las competencias de los funcionarios.

Por otra parte, es significativo el fugaz establecimiento (a finales de 2001 y 2002) de la Fundación denominada Escuela Nacional de Gerencia Pública,⁷⁵ adscrita al Ministerio de Planificación y Desarrollo, donde se buscaba desarrollar capacidades gerenciales en los funcionarios, así como proveer el conocimiento y dominio de las técnicas gerenciales y de liderazgo para el ejercicio de los cargos de dirección; servir de centro de análisis y diagnóstico de problemas comunes a la alta y media gerencia pública; así como conocer los avances mundiales en alta gerencia pública e incorporar los que sean apropiados para el país, y promover la eficacia y la eficiencia. Aquí vale la pena recordar que en Venezuela existió una Escuela Nacional de Administración Pública, creada en 1962,⁷⁶ y suprimida en 1976 (sus funciones se trasladaron al Ministerio de Hacienda).⁷⁷

Otro caso interesante es el relativo a la implementación de un sistema de gestión por resultados (evaluar el desempeño de los servicios con base en indicadores de gestión), que ya se mencionaba desde 1999 dentro de las atribuciones del Ministerio de Planificación y Desarrollo, y se refrenda en 2005. Se ha señalado que su implantación sería gradual, empezando con experiencias piloto, ya que la inercia burocrática dificulta la inserción de la cultura orientada a satisfacer al usuario. No obstante, a la fecha lo que podemos observar es que, aunque el proyecto era establecer una unidad técnica especializada, lo cierto es

⁷⁵ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Siare, <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html>.

No obstante, también constituye un «indicador» de cambio el hecho de que ya para 2007 su nombre parece como Fundación Escuela Gerencia Social (FEGS). República Bolivariana de Venezuela, Ministerio de Planeación y Desarrollo, <http://www.mpd.gob.ve/directorio/directorio.htm>.

⁷⁶ Guerrero, Omar, *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, INAP-Plaza y Valdés, 1998, p. 272.

⁷⁷ Actualmente, dentro del Ministerio de Finanzas y Hacienda podemos encontrar que se convirtió en la Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública, que tiene como objetivo la formación y capacitación de profesionales e investigadores de pre y postgrado, en el área de las Ciencias Fiscales. República Bolivariana de Venezuela, Ministerio de Finanzas y Hacienda, <http://www.mf.gov.ve/framelista.asp?sec=1001>.

que apenas se ha establecido una «Dirección de línea»,⁷⁸ dependiente de la Dirección de línea de diseño y análisis organizacional, que a su vez depende de la Dirección General de Desarrollo Institucional, que depende del Viceministerio de Planificación Desarrollo Institucional; todos dentro del Ministerio de Planificación y Desarrollo.

En fin, a pesar del gobierno «socialista» y los fallidos intentos neogerencialistas de reforma, en algunos sectores la nueva gerencia pública se continúa presentando como la medicina que mejorará la administración pública. En este sentido, tres autoras afirman que el nuevo paradigma de la NGP propone transformar una administración sustentada en la asignación lineal y autoritaria de responsabilidades y recursos, a una administración basada en contratos de desempeño en los que se establezcan derechos y compromisos recíprocos. También señalan que la NGP viabiliza el pasaje de una administración sustentada en la provisión monopólica de servicios públicos, a una que promueva la provisión de servicios bajo régimen de competencia y de transparencia pública para frenar la corrupción. Pero, para ello es necesario desarrollar mecanismos que hagan a la administración pública socialmente responsable, cobrando especial importancia la cuestión de la rendición de cuentas (*accountability*).⁷⁹

Es significativo que, como en pocos países de la región, no es mucho lo escrito acerca de la experiencia neogerencial, pero sin duda el fenómeno está presente y el término nueva gerencia pública se utiliza, salvo algunas excepciones, de forma muy normal, sin establecer o sin percibir claramente los vínculos que le unen a la reforma exprivatizadora, con la que se complementa para establecer la supremacía del mercado sobre el Estado.

⁷⁸ Que por cierto, aparece sin titular en el directorio que presenta la página electrónica del Ministerio, al menos en enero de 2007. *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*

CAPÍTULO 11

REFORMAS NEOGERENCIALES IV. MÉXICO

El caso de la reforma a gerencial de Venezuela representa un caso singular ya que este país, en otro momento, constituyó el epicentro del estudio de la reforma a la administración pública, lo cual contrasta con el presente, pues hoy día no es un tema tan ampliamente estudiado o investigado. Es así que la nueva gerencia pública también se inserta en este país donde, además, se puede visualizar que el hecho de que un gobierno de izquierda esté en el poder no significa que dichos principios no se instrumenten. Aunque pocos son los progresos que pueden señalarse; aquí, igual que en los demás países, se han tratado de insertar los sistemas de gestión por resultados: evaluar el desempeño de los servicios con base en indicadores de gestión. Por su parte, en Uruguay, resalta la aplicación de medidas de evaluación de la gestión, la orientación al ciudadano y el presupuesto por resultados. Para finalizar esta panorámica de las reformas gerenciales en algunos de los países más representativos de Hispanoamérica, procedamos a cerrar con el caso del proceso de reforma neogerencial nacional:

México

En México el detonante de las reformas exprivatizadoras fue la crisis de 1982, consecuencia, por una parte, de la caída del precio del petróleo y, por otra, del incremento de las tasas de interés, por concepto de los fuertes compromisos de deuda adquiridos, fenómenos que se agravaron a partir de 1979. En esta situación, y casi a punto de declarar la moratoria en los pagos de la deuda, intervino el Fondo Monetario Internacional, que otorgó préstamos al país para evitar afectar al sistema mundial, pero bajo la condición de programar reformas

macroeconómicas con base al programa de estabilización elaborado por dicho organismo multilateral.¹

Como lo señala una autora: después de la crisis de la deuda externa de 1982, se inicia en México una reforma estructural basada en la concepción neoliberal-monetarista que sostiene que la desregulación y liberalización económica es la condición indispensable para que las economías en desarrollo corrijan los desequilibrios que la intervención del Estado generó en su estructura productiva.²

Entre estas reformas se convino la reducción de la participación del sector público en la economía y, por consiguiente, la privatización de empresas paraestatales. Asimismo, se proyectó la desregulación al sector industrial, sobre todo al comercio exterior, y la liberalización a la inversión extranjera.³

Reformas 1982-1988

Es así que durante el Gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), a partir de la Carta de Intención firmada entre el gobierno mexicano y el Fondo Monetario Internacional,⁴ entre otros factores, da inicio el denominado cambio estructural, con el objetivo de afrontar la parte más complicada de la crisis. Empieza la política de austeridad y achicamiento del sector paraestatal para hacer los pagos puntuales de la deuda. A tal efecto, las empresas del Estado se reducen dramáticamente y, casi al mismo tiempo, arrancan las primeras iniciativas de endoprivatización bajo el mote de simplificación administrativa para reducir (aplanar estructuras), agilizar y dar transparencia a las estructuras (flexibilizar), los trámites y los procedimientos administrativos; para descentralizar y desconcentrar atribuciones hacia los gobiernos locales.

¹ Desde 1976 se enfrentaban grandes déficit públicos y de balanza de pagos, lo mismo que altas tasas de inflación, como consecuencia del incremento de las tasas de interés de la deuda externa y de la caída de los precios del petróleo de 1973. Por un tiempo estos problemas se amortiguaron gracias al descubrimiento de nuevos yacimientos de petróleo y a los préstamos del exterior. Campero Cárdenas, Gildardo Héctor, «Marco histórico y teórico de la gerencia pública», XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7-10 Nov., 2006, p. 18.

² López González, Teresa, Deuda pública interna en México: el alto costo de los flujos de capital externo, Eugenia Correa y Alicia Girón Reforma financiera en América Latina, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina, 2006, p. 239.

³ Campero, Gildardo, obra citada, p. 19.

⁴ Hernández Oliva, Rocío, *Globalización y privatización: el sector público en México, 1982-1999*, México, INAP, 2001, p. 151.

Los ejercicios que se llevaron a cabo para la modernización de la administración pública mexicana se materializaron en dos programas: un Programa de Descentralización Administrativa y un Programa de Simplificación Administrativa, de matiz gerencial. El proceso de descentralización administrativa inició en 1983 y se formalizó en 1984, al entrar en vigor el Programa de descentralización de la administración pública federal. Mientras que las acciones de simplificación administrativa se concretaron mediante un acuerdo presidencial que se emitió en agosto de 1984 y estuvo coordinado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF).⁵

El proceso de descentralización administrativa tuvo su base legal en el decreto de reformas y adiciones a la Ley orgánica de la administración pública federal, donde se verificaron modificaciones y adiciones a la estructura y funciones de las dependencias centrales, y a la estructura sectorial. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público sería la responsable de establecer los precios y tarifas para los bienes y servicios de la administración pública federal. Por su parte, la Secretaría de Programación y Presupuesto se convierte en órgano rector de la planeación nacional.⁶

Además, existe un decreto expreso del año 1984, donde se ordena a dependencias y entidades la elaboración de un programa de descentralización administrativa, y en 1985 la Secretaría de Programación y Presupuesto da a conocer el Programa de Descentralización de la administración pública federal.

Las principales acciones que se dispusieron para lograr la descentralización administrativa son:

1. transferencias de entidades paraestatales, administradas por el gobierno, a los gobiernos estatales
2. acciones de coordinación para la ejecución y operación de programas de desarrollo cuya responsabilidad se transferiría a los gobiernos de los estados por el Convenio Único de desarrollo
3. desconcentración de funciones administrativas.

⁵ Sánchez González, José Juan, *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-IAPQROO, 2004, p. 359.

⁶ El programa de descentralización surge en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, donde destaca el sistema de planeación y la Ley de planeación, como elementos centrales para lograr el desarrollo de la sociedad. *Ibid.*, pp. 344-345.

La estrategia del programa contemplaba un reajuste entre las dependencias centrales y descentralizadas, la desconcentración de funciones, reubicaciones físicas y ampliación de los espacios de participación social.⁷

Por otra parte, las medidas de simplificación se dirigían a hacer más claras y fáciles las gestiones que los ciudadanos tienen que realizar ante las instituciones gubernamentales; adicionalmente, se consideraba que la simplificación es un factor que podría propiciar mayor productividad en el sector público.⁸

El programa de simplificación administrativa se proyectó en tres líneas principales:

- a. En los trámites que los ciudadanos o sus organizaciones efectúan ante la administración pública para demandar sus derechos o cumplir con sus obligaciones.
- b. En las relaciones entre las dependencias y entidades gubernamentales que dan lugar a la prestación de un servicio público o la ejecución de una actividad dentro del propio cuerpo administrativo.
- c. En las acciones orientadas a simplificar estructuras y funcionamientos administrativos internos de las instituciones públicas a fin de eliminar instancias y niveles innecesarios.

En 1986, éste gobierno suscribió la segunda Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional, donde se hizo el compromiso de seguir profundizando los ajustes o mantener las políticas neoliberales, haciendo énfasis particular en la liberalización comercial.⁹

Reformas 1988-1994

Entre 1988 y 1994, ya bajo el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, las reformas a la administración se ubicaron como parte de las acciones emprendidas para la modernización del Estado, que significó la transformación del Estado propietario en Estado promotor y, al igual que el gobierno anterior, también se centraron en el cambio estructural y la recuperación económica que conllevaban, a su vez, la privatización y desregulación.

La prioridad de la administración pública se definió como la búsqueda del desempeño estricto en los servicios públicos, que deberían tornarse más eficaces y eficientes. También se habló de brindar mayor información a la

⁷ *Ibid.*, p. 346.

⁸ *Ibid.*, pp. 359 y 360.

⁹ Hernández, Rocío, obra citada, p. 151.

ciudadanía, generar mecanismos de participación para la sociedad civil, fortalecer el pacto federal y la desregulación, para alentar la actividad privada.¹⁰ La Secretaría de la Contraloría General de la Federación señaló incluso que el objetivo era contar con «empresarios públicos» altamente calificados.¹¹

Dentro de esta administración destaca la implementación, ya más consolidada, de un programa de simplificación que se denominó Programa General de Simplificación Administrativa, que se puso en marcha en 1989 con la reforma a la Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, iniciativa a la que siguió el Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública, donde se dispuso la gestión autónoma de las entidades y se establecieron índices de medición para evaluar los resultados de las empresas públicas y, asimismo, se fijaron convenios de desempeño con cada entidad.¹²

El Programa General de Simplificación Administrativa fue considerado el principal instrumento de gobierno de este periodo gubernamental, pues su propósito central se expuso como la modernización de la administración pública, esto es, como el medio que le imprimiría los cambios necesarios para que ésta pudiera «devolver a la sociedad civil la iniciativa que se le redujo gradualmente como consecuencia del crecimiento del aparato estatal».¹³

Los principales objetivos plasmados en el Programa son cuatro:

1. agilizar la transparencia de los procedimientos relacionados con los trámites y gestiones efectuados por la ciudadanía, vía la desconcentración y la descentralización,
2. agilización de trámites,
3. desregulación administrativa,
4. modernización integral de los sistemas de atención al público.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como ente coordinador, integraba el Programa general de simplificación administrativa cada año. En el Programa se establecía una calendarización de las acciones a desarrollar, la definición de parámetros de evaluación y los beneficios

¹⁰ Campero, Gildardo, obra citada, p. 19.

¹¹ Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994*, México, 1990, citada por Campero. *Ibid.*, p. 19.

¹² Martínez Vilchis, José, *Nueva gerencia pública: análisis comparativo de la administración estatal en México*, México, 2004, Tesis presentada para obtener el grado de Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, p. 157.

¹³ Sánchez, José Juan, obra citada, p. 361. El énfasis es nuestro.

esperados, tanto en tiempo como en costos, cantidad y calidad de los bienes o servicios.

De esta iniciativa también derivaron estructuras como las «ventanillas únicas», que se establecieron para ofrecer nuevos esquemas simplificados de gestión y tramitación, para facilitar la instalación de empresas a las confederaciones y cámaras del sector privado.

Se consideró que mediante este programa se podría fortalecer e impulsar la modernización económica del país, pues la simplificación podría fomentar la participación de los particulares en la actividad productiva nacional, propiciaría la productividad y la calidad de los sectores económicos para competir en mercados internacionales, además de la consolidación de una cultura administrativa de eficiencia y productividad en la gestión.¹⁴

No obstante, se reflexiona que dicho programa no fue acompañado de otras políticas y acciones para el mejoramiento de los servicios y, por consiguiente, no produjo una modernización integral y profunda como la esperada, previa implementación. Así, la simplificación administrativa se limitó a reducir trámites y a agilizar la gestión, pues a final de cuentas la simplificación administrativa fue tomada como un fin en sí mismo, no como un medio para mejorar la administración pública.¹⁵

En el gobierno de Carlos Salinas no podían faltar las Cartas de Intención. En la tercera Carta que firmó México con el FMI, en 1989, se refrendó la disminución del «tamaño» del Estado, la desregulación económica, la apertura comercial y la modernización o liberalización del sistema financiero. En la cuarta Carta de Intención de 1991, se hizo el compromiso de continuar la aplicación de las políticas de ajuste estructural.¹⁶

Reformas 1995-2000

La continuación de las reformas correspondió a Ernesto Zedillo que, tras asumir el gobierno mexicano en diciembre de 1994, firmó su primera Carta de Intención con el FMI en enero de 1995, comprometiéndose a acelerar las reformas estructurales y a fortalecer las políticas neoliberales para restaurar la confianza del sector privado. La siguiente Carta de Intención no tuvo que esperar mucho, ya que se firmó ese mismo año, en diciembre, para refrendar el compromiso con la comunidad financiera internacional con miras al año 1996.

¹⁴ Sánchez, José Juan, obra citada, p. 366.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 362-363.

¹⁶ Hernández, Rocío, obra citada, pp. 151-152.

Hay que recordar que dentro de las reformas estructurales también se contempló la eliminación gradual o rápida de los servicios públicos cuyo trasfondo no es más que su conversión en servicios privados y elitistas.¹⁷

Así, Zedillo continuó la tendencia privatizadora, descentralizadora y desreguladora, profundizándolas incluso. En 1995 también se anunció la reforma del gobierno y modernización de la administración pública para orientarla al servicio y acercarla a la ciudadanía, mencionando adicionalmente la intención de profesionalizar la función pública y combatir tanto la corrupción como la impunidad. A tal efecto, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), formuló el *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP)*, donde están plasmados de manera más clara los postulados neogerenciales. En el Plan se enfatizó la participación y atención ciudadana,¹⁸ la descentralización y la desconcentración administrativa,¹⁹ la medición y la evaluación de la gestión pública,²⁰ así como la dignificación, la profesionalización y la ética del servidor público.²¹

De este modo, el Programa de Modernización de la Administración Pública que se desprende del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Ernesto Zedillo, se elaboró con el objetivo central de mejorar la calidad en la prestación de servicios públicos,²² pero mediante técnicas originarias en la gerencia

¹⁷ *Ibid.*, pp. 152-154.

¹⁸ El objetivo de este subprograma era lograr la participación activa de la sociedad en la definición, ejecución y evaluación de las líneas institucionales a fin de brindarle atención eficiente, eficaz y oportuna. Para ello se propuso establecer consultas a la población, para conocer sus necesidades, la Contraloría instalaría buzones y otros dispositivos a fin de recopilar tanto quejas como sugerencias. Martínez, José, obra citada, p. 163.

¹⁹ Con este subprograma se buscaba fortalecer el pacto federal mediante la descentralización de funciones y la desconcentración de facultades, además, trataba de dotar a las instituciones públicas de flexibilidad a fin de que se adecuaran a las nuevas realidades, esto es, que respondieran a objetivos establecidos y promovieran la racionalización para reducir gastos excesivos. *Ibid.*, p. 164.

²⁰ Buscaba fortalecer la rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño, para que los administradores públicos adquirieran mayor flexibilidad en su operación garantizando honestidad y transparencia en el uso de recursos, y recuperar la confianza de la población en el actuar gubernamental. *Ibid.*, p. 165.

²¹ Campero, obra citada, p. 19. Instaurar un servicio profesional de carrera para garantizar la profesionalidad en los funcionarios y la continuidad en la función administrativa. Martínez, José, obra citada, pp. 161-162.

²² En el Plan Nacional de Desarrollo se menciona que es un «reclamo de la población» una administración accesible, moderna y eficiente para coadyuvar a incrementar la productividad, que esté orientada al servicio y cercana a las necesidades de la ciudadanía; que sea flexible, eficaz, que no sea discrecional ni corrupta. Una administración donde se reduzcan las «cadenas

privada como son la planeación estratégica, el enfoque de calidad y la reingeniería de procesos.²³

Esto se manifiesta más claramente cuando se analizan otras medidas de este gobierno como la «nueva estructura programática», cuyo objetivo se definió como la transformación del sistema de administración financiera y la creación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hizo reformas al sistema presupuestario para favorecer su eficiencia, así se integró el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), que implicó establecer una orientación a resultados vinculada al presupuesto. Pero, aunque logró introducir mejoras a la presupuestación, los logros alcanzados no fueron los esperados debido a la «rigidez» del sistema presupuestal, motivo por el cual se redefinieron las categorías programáticas. Asimismo, se trató de configurar un sistema de indicadores para orientar el gasto a resultados, como base del SED. Esto implicaba la adecuación de los programas gubernamentales a objetivos sectoriales estratégicos (medición a través de indicadores de resultados). Para tal fin se creó un sistema de monitoreo de programas y proyectos, se establecieron técnicas de medición y se incorporaron mecanismos de

burocráticas» y se racionalicen las estructuras y los procesos. Al respecto, se sugiere una reforma estructural de las instituciones y mecanismos de control interno y externo. También se propone una renovación que revitalice los esquemas de trabajo, que reoriente los incentivos, simplifique procedimientos y modernice sus métodos de gestión, porque el funcionamiento organizativo vertical (vigente), fragmenta la responsabilidad y repercute en la dispersión y evasión de responsabilidades. Hay que dejar atrás la concentración de decisiones y dilación en las respuestas para adoptar esquemas más flexibles y transparentes. Desarrollar criterios nuevos que permitan medir el desempeño para contar con elementos que permitan evaluar la calidad del servicio. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, 1995, pp. 62-65. Empero, aunque estos objetivos parezcan bien intencionados, lo cierto es que en este documento se pueden visualizar argumentos contradictorios, ya que por una parte se trata de evitar la discrecionalidad y la corrupción, y por otro se trata de flexibilizar, cuestión que se ha comprobado, deriva precisamente en la discrecionalidad. O también se argumenta, sin un sustento sólido, que la reforma obedece a cierta exigencia, al mencionar que el cambio en la administración pública lo exige la población, cuando se ha comprobado que incluso en los países desarrollados no ha sido éste uno de sus principales impulsos. «las presiones de la ciudadanía para pedir la reforma aparentemente son limitadas», Pollitt, Christopher y Bouckaert, Geert, *Public management reform. A comparative analysis*, United States, Oxford University Press, 2000, pp. 230-231.

²³ Sánchez, José Juan, obra citada, p. 368.

evaluación de programas (por convenios de desempeño que fijaban compromisos a través de la tipificación de metas e indicadores de resultados).²⁴

El PROMAP cuenta con una parte dedicada al diagnóstico general de la administración pública mexicana, allí, como en muchos otros diagnósticos que han legitimado las reformas neogerenciales en otros contextos, se enuncian los «principales problemas» que afectan a la administración pública. Entre ellos se mencionan la limitada capacidad de infraestructura ante las demandas de la ciudadanía, la deficiencia en mecanismos de medición y evaluación del desempeño gubernamental, la carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos, excesiva centralización en las organizaciones y los procesos administrativos, y la pérdida de credibilidad en la función pública como resultado de la corrupción.²⁵

Cabe aquí resaltar algunos aspectos del diagnóstico que se hizo a la estructura programática, y a partir del cual se señalaron las «debilidades» que dificultaban la flexibilidad operativa de los programas e inhibían la iniciativa de las unidades responsables al tratar de ser eficientes y económicas. Un ejemplo de estas fragilidades señaladas es que las auditorias no estaban «orientadas a resultados», sino que se centraban en el cumplimiento de la norma. Bajo ese diagnóstico se consideró necesario reformar el sistema presupuestario, así que se prescribió el replanteamiento integral de la estructura programática, así como la introducción de indicadores estratégicos tanto para evaluar como para monitorear los programas y acciones gubernamentales. Estas medidas tenían como finalidad establecer una administración por resultados, eliminando la «rigidez» de los procedimientos administrativos utilizados como instrumento de control presupuestario.²⁶

En la nueva estructura programática, por ejemplo, un rasgo típicamente neogerencial es que se considera que los proyectos institucionales son propuestas específicas para mejorar un producto o la prestación de un servicio, que se compone de un propósito institucional, objetivos, indicadores

²⁴ Mejía Lira, José, «La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano», Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2005, p. 8, <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/evaluacion/mexico.pdf>.

²⁵ Diario Oficial de la Federación, Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, mayo de 1996, pp. 57-62. Sánchez, José Juan, obra citada, pp. 368-369.

²⁶ Martínez, José, obra citada, pp. 166-167.

estratégicos, metas, estimación del costo, evaluación *ex-ante* de los beneficios y costos de su realización.²⁷

Por su parte, el SED es un esquema que retoma gran parte de los compuestos de la nueva estructura programática, a fin de fortalecer el cambio de la gestión gubernamental para obtener resultados, satisfacer a los usuarios y analizar el desempeño de las entidades públicas con respecto a sus objetivos. Se integra por cinco elementos: auditorías al sistema, encuestas a la población, tecnologías de la información, convenios de desempeño e indicadores estratégicos, que son distintos de los del PROMAP, aunque ambos son propuestas del gobierno zedillista.²⁸

Como se ve, la estandarización, evaluación y medición se insertan en este nuevo marco como elementos que coadyuvarán a mejorar la gestión pública. Además, el PROMAP introduce un lenguaje nuevo en la administración pública ya que su «orientación filosófica» está inspirada en el enfoque de calidad, orientación al cliente, desregulación interna y externa, mejoramiento del proceso de asignación, acercar las decisiones a las áreas de servicio y administración presupuestaria y capacitación en calidad total.²⁹

En el PROMAP también se señala que el cambio de enfoque inicia con el individuo para que éste transforme su organización. Se señala que la microgerencia es útil en dependencias que brindan servicios de tipo cuantitativo y operativo, pues la identificación de servicios, atributos y estándares permiten una claridad entre usuarios así como la evaluación de resultados. De allí que se pueda propiciar que las organizaciones sean más flexibles y que tengan cualidad de adaptación.

El PROMAP presenta dos etapas de desarrollo, la primera (a cargo de Santiago Roel) abarca de mayo de 1996 a enero de 1998, durante esta parte el enfoque se centró en la planeación estratégica y la calidad total, mientras que en la segunda etapa (con Jaime Luis Padilla) de febrero de 1998 a finales del año 2000, el énfasis se colocó en el mejoramiento de procesos.³⁰

²⁷ Elementos que integran la nueva estructura programática para medir resultados: a. Misión-propósito institucional que justifica la existencia y da sentido a la razón de ser de una dependencia. b. Objetivos, ofrecen una descripción cualitativa y explícita de lo que la categoría programática puede alcanzar. c. Indicadores estratégicos, miden la eficiencia, eficacia, calidad, cobertura, resultado, impacto y costo-efectividad de las tareas gubernamentales. d. Metas de los indicadores, valor numérico del indicador, cuya medición se establece con especificaciones precisas. Martínez, José, obra citada, p. 169.

²⁸ *Ibid.*, pp. 169-170.

²⁹ Sánchez, José Juan, obra citada, p. 369.

³⁰ *Ibid.*, p. 371.

Como resultado de la experimentación con estas medidas se observó que la reingeniería de procesos, para ser exitosa en su implementación, requiere al menos un proceso de dos a cuatro años, previa realización de un análisis, diseño, planeación, operación, control y evaluación. También se observaron debilidades como la falta de un marco teórico que sustente las propuestas, además de que hay servicios que no pueden cuantificarse debido a su propia naturaleza y centros de poder que se resisten al cambio.³¹

Las etapas del PROMAP son siete:³²

Etapa 1. En esta etapa, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y la de Hacienda y Crédito Público convienen los términos y compromisos de las dependencias y entidades de la administración.

Etapa 2. A continuación, las dependencias y entidades deberían definir los estándares e indicadores de servicios, definiendo de manera secuencial lo siguiente:

- a. servicios
- b. proveedores
- c. clientes
- d. valor para el cliente
- e. atributos
- f. estándares
- g. indicadores de desempeño
- h. indicadores de satisfacción
- i. acciones de mejora
- j. metas

Todos esos conceptos, que están vinculados a la calidad total, son la base a partir de la cual se realizaría la planeación estratégica de las dependencias y entidades.

Etapa 3. Difundir los estándares de servicios establecidos en la etapa 2, esperando, como resultado de la difusión, el establecimiento de compromisos con los clientes en lo tocante a calidad del servicio, medición de la calidad del servicio e imagen del sector público ante el cliente.

Etapa 4. Redefinir los estándares de servicio, con base en la incorporación de la voz del cliente y el análisis de la información.

³¹ *Ibid.*, pp. 370 y 371.

³² *Ibid.*, pp. 372-375.

Etapa 5. Planeación estratégica en el nivel directivo para llegar a la modernización mediante herramientas como la determinación de la misión y visión de la unidad responsable, objetivos estratégicos definidos, indicadores estratégicos, metas y proyectos estratégicos priorizados.³³

Etapa 6. Cada dependencia y entidad de la administración pública debería tener un programa estratégico, a fin de poner en marcha el mejoramiento de los servicios prestados en el proceso de modernización administrativa.

Etapa 7. Medición y evaluación de avances del proceso de modernización conforme al PROMAP, para asegurar la dirección estratégica y la mejora de servicios.³⁴

En lo que se refiere a medición y evaluación de la gestión pública, que constituyen subprogramas del PROMAP, la aplicación práctica de las técnicas de gerencia pública está relacionada, de manera particular, con el trabajo de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). En la SECODAM estas medidas quedaron bajo la responsabilidad de la Unidad de Desarrollo Administrativo, que fue creada expresamente para instrumentar el Programa de Modernización de la Administración Pública.³⁵

Como parte de las acciones neogerenciales, también se instauraron sistemas de calidad que fueron instalados en el Instituto Nacional de Migración, en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y en el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI). De manera particular, en la SECOFI se implementó la certificación mediante la norma ISO 9000 y se estandarizaron los procedimientos, haciendo énfasis en la desregulación y la prestación de servicios.³⁶

Por su parte, en el IMSS se puso en marcha un programa integral de calidad que fue diseñado e instrumentado con el apoyo del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y de la consultora Pearson. El INEGI también puso en operación un sistema de calidad a fin de capacitar al personal en el modelo de calidad, para documentar los actos de mejora. Dicho programa se integró

³³ Proceso de Planeación Estratégica: 1. Misión (nuestra tarea). 2. Visión (lo que queremos). 3. Objetivos estratégicos (Qué nos proponemos lograr). 4. Estrategias clave (Cómo lo lograremos). 5. Proyectos (Qué haremos). 6. Metas, indicadores (Cómo lo mediremos). *Ibid.*, p. 375.

³⁴ La evaluación de la primera parte del PROMAP correspondió a la Unidad de Desarrollo Administrativo (UDA de la SECODAM). Se considera que aunque el informe que presentó es muy esquemático, sí permite observar los avances, alcances y límites del proceso. *Ibid.*

³⁵ Martínez, José, obra citada, p. 173.

³⁶ *Ibid.*, p. 174.

por mecanismos de evaluación como los indicadores económicos y con encuestas y sondeos de opinión para evaluar la satisfacción de los usuarios.³⁷

No obstante, la intención de alcanzar los resultados esperados se encontró con diversos obstáculos, entre éstos se pueden mencionar lo que se identificó como falta de liderazgo en niveles superiores, la ausencia de pensamiento estratégico, la falta de centros de capacitación de la calidad, la carencia de sistemas de información administrativa y financiera en tiempo real, y la resistencia al cambio del personal público. Así, en pocas palabras, los avances no fueron los esperados.³⁸

Además, se encontró que al preguntar a las dependencias y entidades si percibían cambios después de la puesta en práctica del enfoque de planeación estratégica, calidad y orientación al ciudadano, la respuesta fue negativa. Se considera que esto propició incluso el cambio del titular responsable: Santiago Roel por Jaime Luis Padilla, con lo que inició un nuevo período del PROMAP, basado en la reingeniería de procesos.³⁹

De este modo, la falta de resultados que mostró la revisión del modelo de planeación estratégica y calidad, derivó en un diagnóstico donde se afirmaba que ese proceso sólo había logrado avances que presentaban gran diversidad, en muchos casos porque los esfuerzos no atendían ni a la naturaleza ni a las características de la dependencia o entidad; o bien, que el programa no era compatible con la naturaleza pública de algunos organismos estatales. En pocas palabras que el PROMAP, hasta ese momento, poco había contribuido a la modernización de las instituciones por ello se hizo manifiesto el cambio de enfoque, ahora desde la reingeniería de procesos.

Como reingeniería de procesos el PROMAP se concentró en mantener y consolidar acciones relevantes, determinar acciones de modernización en correspondencia con las características y naturaleza de las dependencias, centrar el esfuerzo en proyectos y procesos prioritarios, impulsar transformaciones de fondo para cambiar la cultura del servicio público, establecer una estrategia integral de atención en cada sector administrativo, promover la formación y capacitación integral de los servidores públicos, establecer mecanismos de divulgación de las acciones de modernización y grupos de análisis e intercambio de experiencias de las dependencias y

³⁷ *Ibid.*, pp. 175-176.

³⁸ Sánchez, José Juan, obra citada, p. 379.

³⁹ *Ibid.*, p. 380.

entidades, así como promover la implementación de sistemas de reconocimiento y extender los esfuerzos a las oficinas regionales.⁴⁰

Debido a que la metodología aplicada comprende un conjunto de técnicas de reingeniería de procesos de la gerencia privada, según lo ha analizado José Juan Sánchez, y con lo cual coincidimos, en el PROMAP se evidencia el nuevo manejo público (*new public management*), de manera más clara, por lo siguiente:

1. los servicios de la administración pública se desvían del ciudadano para orientarlos al cliente,
2. trata de aumentar la eficiencia de los servicios públicos combatiendo a las burocracias gubernamentales,
3. pone acento en la calidad,
4. sugiere una administración de contratos por desempeño,
5. aconseja que las operaciones gubernamentales se sometan a la competencia tanto interna como externa, con base en razones de mercado, más que de tipo administrativo.⁴¹

Después de la revisión a las diversas políticas implementadas en este gobierno se ha concluido que Ernesto Zedillo, con su Plan Nacional de Desarrollo, se propuso la transformación de la administración pública mediante elementos de nueva gerencia pública, porque se utilizaron como base la orientación de la administración a las necesidades de la población (clientes) y la flexibilidad; lo mismo que estrategias como la descentralización administrativa, los sistemas de control y rendición de cuentas, la simplificación y adecuación del marco normativo, la modernización de la gestión pública y la legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos.⁴²

⁴⁰ Se establecieron dos modalidades en la aplicación del nuevo enfoque: 1. Cambio radical de procesos prioritarios, donde se buscó la redefinición radical de los sistemas mediante los que se proporcionan los servicios a los ciudadanos (alinear los procesos a las necesidades de los usuarios). 2. Mejora de procesos prioritarios, sentar las bases para la simplificación y optimización de procesos prioritarios que contribuyan a lograr mayor satisfacción en la población usuaria. *Ibid.*, pp. 380-381.

⁴¹ Diagrama de bloque de Proveedores, Entradas, Proceso, Salidas, Usuarios (PEPSU), la matriz de valor agregado, para analizar las actividades que componen un proceso, el Diagrama de Pareto para ordenar o dar prioridad a la recolección de datos para la solución de problemas, el diagrama causa-efecto y la Gráfica de Gantt, entre otras. *Ibid.*, p. 385.

⁴² Martínez, José, obra citada, p. 161.

Reformas 2001-2006

Hacia el año 2001 México parecía iniciar una nueva época y las esperanzas de gran parte de la población aguardaban expectantes la actuación de un gobierno que por primera vez, desde hacia 70 años, era asumido por un partido político de oposición. Pero rápidamente empezaron a esfumarse las ilusorias expectativas: el gobierno, señaló el entonces presidente Vicente Fox, es por empresarios y para empresarios. Y, de allí en adelante, todo giró en la misma sintonía hasta que dicho gobierno llegó a su fin.

Recién iniciado este periodo gubernamental la administración pública mexicana tuvo constantes alteraciones que iniciaron con la creación del denominado «gabinetazo», una estructura compuesta por Comisiones,⁴³ que al no estar contemplada en la legislación trató de ser ubicada, con poco éxito, como vínculo coordinador entre el presidente y los Secretarios de Estado, con excepción de los secretarios de Gobernación, Hacienda y Relaciones Exteriores. Los cuestionamientos respecto de la existencia de estas comisiones derivaron en que, hacia el año 2004, se formalizara su existencia mediante el Acuerdo que las estatuyó como gabinetes especializados.⁴⁴

Muy pronto se dio a conocer el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, que es el marco general a partir del que, durante ese sexenio, se sustentó la propuesta tendiente a lograr un gobierno inteligente, eficaz y efectivo que haga más y cueste menos, que innove en todos los planos y que establezca una nueva cultura de gobierno. En el documento se abanderaron como premisas eje, para

⁴³ Comisión de Orden y Respeto, Comisión para el Crecimiento con Calidad y Comisión para el Desarrollo social. Se planteó que serían filtros especializados para lograr un mejoramiento en la efectividad de los programas sociales más importantes y desempeñarían un papel coordinador y de vinculación entre las secretarías, a fin de alcanzar tales objetivos. No obstante, no tuvieron mayor trascendencia. «El 1o. de diciembre de 2000 se creó la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, que contempla entre otras unidades administrativas, la Comisión para el Desarrollo Social y Humano, la Comisión para el Crecimiento con Calidad y la Comisión de Orden y Respeto, con funciones de planeación, coordinación, colaboración, apoyo y promoción». Con esta nueva estructura de la administración pública, se buscaba que el diseño y la instrumentación de las políticas públicas del Ejecutivo Federal adquirieran una perspectiva integral que reflejara coherencia y coordinación interinstitucional, que evitara la duplicidad de funciones, hiciera un uso más eficaz de los recursos e incrementara la efectividad de los resultados. Gobierno Mexicano, Secretaría de Gobernación, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, p. 46, http://www.gobernacion.gob.mx/compilacion_juridica/webpub/Prog02.pdf.

⁴⁴ Presidencia de la República, Acuerdo por el que se establecen las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre de 2004, p. 2.

cumplir dichos objetivos, ciertas nociones provenientes del campo de negocios privados como: visión, misión, objetivos, estrategias, indicadores, evaluación y resultados, entre otras; que de hecho no son ideas nuevas, o que rompan con las acciones desarrolladas anteriormente, pues la administración zedillista ya había hecho uso de las mismas. Asimismo, allí se enunció la intención de reformar la administración pública para imprimirle eficacia, acabar con el burocratismo, con la corrupción y el dispendio, y establecer una nueva relación con la sociedad, mediante el respeto, la transparencia y la rendición de cuentas.

En este sentido, el gobierno adoptaría estrategias con el objeto de crear condiciones para la competitividad, lo mismo que para lograr eficacia en los servicios mediante reglas claras, sencillas y permanentes; rendición de cuentas; servicios de calidad e infraestructura adecuada. Todo ello en la búsqueda de instaurar un gobierno participativo, estratégico y competitivo, inteligente, ágil, flexible, abierto y transparente, global, austero y confiable: un gobierno innovador y de calidad total.⁴⁵

Esto no sólo coincide con las recomendaciones del Banco Mundial, a este gobierno, sino que es parte de la respuesta a las recomendaciones ya usuales del Banco, que se han plasmado, como lo manifiesta Marcelo Giugale, en las agendas de desarrollo que se han entregado a México, particularmente en 1994 y 2001. En 1994 en forma de un conjunto de «Notas de Estrategia», al entonces gobierno del Presidente Zedillo, y en el año 2001 como «Una agenda Integral de Desarrollo para la Nueva Era», a la administración foxista.⁴⁶

A saber, a principios del año 2000 el Banco solicita a México complementar su reforma estructural con acciones que elevaran los estándares de rendición de cuentas y la participación ciudadana. La consigna del Banco fue: un gobierno con eficiencia, procesos transparentes y justos (para atraer capital adicional), que respondiera con rapidez a las fuerzas y demandas de democratización, descentralización, globalización y justicia.

Así, en el Plan Nacional de Desarrollo se señaló la necesidad de adoptar medidas de «buen gobierno» como normas básicas de acción gubernamental (*governance*) entendidas como el apego a la legalidad,⁴⁷ la gobernabilidad

⁴⁵ Martínez, José, obra citada, pp. 179 y 180.

⁴⁶ Giugale, Marcelo, Lafourcade, Olivier y Nguyen, Vinh, *Mexico a comprehensive development agenda for the new era*, Washington, The World Bank, 2001, p. 23.

⁴⁷ Aunque gobernancia (*governance*) se presenta como buen gobierno, la palabra tiene diversos significados. Por ejemplo, Modesto Seara Vázquez considera que nosotros carecemos de la palabra *governance*, que se refiere a los instrumentos jurídico-políticos y al modo en que operan para tratar de ordenar el sistema social, a los distintos niveles, incluido el internacional (más que a gobernabilidad). Y que el término se usa incluso para las empresas. Seara Vázquez,

democrática, el federalismo, la transparencia y la rendición de cuentas.⁴⁸ También se contemplaron medidas como la implantación de un «modelo de innovación y calidad» para transformar «radicalmente los esquemas burocráticos tradicionales de gestión» por otros «más emprendedores», mediante cambios en «la mejora y optimización de lo bien hecho» y que «genera valor agregado» a la sociedad; en pocas palabras, establecer un gobierno estratégico, competitivo, flexible y orientado al servicio y a resultados, con apego a la ética.

Es así que en la Presidencia se crea una Oficina para la Innovación Gubernamental, cuyo trabajo se abocaría a transformar al gobierno en una institución competitiva y apta para lograr los objetivos proyectados en cuanto a crecimiento económico, desarrollo humano y social, y orden y respeto.⁴⁹ Desde esta oficina se puso en marcha el «modelo estratégico para la innovación gubernamental», cuyo objetivo se definió como la transformación del gobierno mexicano, a partir de la reforma radical de la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la administración pública federal.

El «modelo estratégico para la innovación gubernamental», presentado en enero de 2001, retoma los elementos del Plan Nacional, esto es: misión, visión, principios, criterios y normas. A efecto de implementar el modelo se hizo uso de la *administración cruzada*, un esquema que fue de gran incidencia para sentar las bases del modelo, sus características se mencionan específicamente en el punto 6 del modelo, relativo a los macroprocesos claves a rediseñar, particularmente en el sub apartado de Gestión de proyectos estratégicos. En ese punto se propone una «administración cruzada», cuyas principales características son la conexión de proyectos con procesos: los procesos están al servicio de los proyectos y se les suman recursos de todas partes (financiamiento emprendedor). Esto surge de lo que se señala como una visión global y holística, que requiere procesos de soporte robustos y confiables como el ISO 9000, el *just in time* o el *on line service*.⁵⁰ En este marco todo proyecto tiene un «líder» y todo proceso un «dueño», de este modo se superan las barreras departamentales y se atraviesa la burocracia. Esta administración cruzada se basa en un esquema ganar-ganar, enfocándose a resultados en tiempos establecidos, requiere gran creatividad y confianza entre los integrantes del

Modesto, «Gobernabilidad: mitos y realidades», González Parás, Natividad, (Coord.), *La gobernabilidad democrática en México*, México, INAP, 2000, p. 17.

⁴⁸ Campero, Gildardo, obra citada, p. 20.

⁴⁹ Martínez, José, obra citada, p. 181.

⁵⁰ Oficina de la Presidencia, obra citada, pp. 28 y 32. Martínez, José, obra citada, p. 182.

equipo, además de una coordinación «a prueba de balas». En fin se trata de «remover» al gobierno de la tarea «de remar para enfocarlo a dirigir».⁵¹

De este modo, se elaboró un enfoque estratégico a partir de lo que se denominó una «visión y misión» compartidos, demandas y prioridades sociales, definición de objetivos, políticas de relación, reposicionamiento, definición de clientes a los que se va a servir y las necesidades a satisfacer.⁵²

Este enfoque «innovativo» contiene tres propósitos básicos:⁵³

1. concentrar a los servidores públicos en un propósito (focus);
2. adoptar una orientación a la generación de resultados que añadan valor al gobierno y la sociedad; y
3. tomar en cuenta el entorno en el que participa, y que a su vez afecta e impacta a la administración pública federal.

En la «Estrategia para la innovación y la calidad gubernamental», se contemplaron tres macro procesos: a) planeación estratégica; b) seguimiento y control; y c) mejoramiento organizacional.

Y el modelo se desarrolló a partir de nueve elementos.⁵⁴

⁵¹ Sánchez, José Juan, obra citada, p. 408.

⁵² Martínez, José, obra citada, pp. 182-183.

⁵³ Misión, visión y objetivos de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. *Misión*: Forjar un Buen Gobierno, competitivo, transparente, honesto, participativo y proactivo que trabaje mejor, cueste menos y genere mayores beneficios a la sociedad. *Visión*: Mejorar la capacidad del gobierno federal para atender los anhelos y expectativas de la sociedad, logrando que recupere la confianza en sus autoridades. *Objetivos*: transformar al gobierno en un aparato competitivo; reformar radicalmente la orientación y capacidad de respuesta del gobierno ante la ciudadanía; romper con inercias culturales, administrativas, económicas y políticas; recuperar el papel de liderazgo y la confianza de los ciudadanos. Gobierno Mexicano, Presidencia de la República, Oficina para la Innovación Gubernamental, <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/funcionarios/innovacion/index.php?contenido=338&lang=es>.

⁵⁴ 1. Los clientes externos a servir: a. La sociedad mexicana, b. Los Poderes (Legislativo y Judicial), c. Los órdenes de Gobierno (Estados y Municipios). 2. El entorno y sus principales características: a. Competencia, b. Globalización, c. Revolución de expectativas. 3. La importancia de contar con un propósito bien definido: a. Visión y misión compartidas, b. Demandas y prioridades sociales, c. Políticas de relación, d. Posicionamiento, e. Definición de clientes, f. Negociación de metas. 4. Los clientes internos a servir: servidores públicos y sus necesidades: a. Liderazgos de calidad, b. Nuevos paradigmas, c. Movilización y participación, d. Facultad, e. Clima motivador y creativo, f. Desarrollo personal, g. Seguridad e higiene, h. Equilibrio familiar. 5. Las estrategias para la innovación y la calidad: a. Administración por calidad, b. Federalismo y municipalismo, c. Tradición e innovación, d. Gobierno abierto y transparente, e. Reformas jurídicas y normativas, f. Unir a la retaguardia con la vanguardia, g.

1. Los clientes externos a servir: la sociedad mexicana.
2. El entorno y sus principales características.
3. La importancia de contar con un propósito bien definido.
 - 3.1. Visión y misión compartidas.
4. Los clientes internos a servir: servidores públicos y sus necesidades.
5. Las estrategias para la innovación y la calidad.
6. Los macroprocesos claves a rediseñar.
7. Las estructuras organizacionales a rediseñar.
8. La cultura de la administración pública.
9. Los resultados a lograr.

Dentro de este modelo de innovación gubernamental resalta el factor que se refiere a establecer una nueva forma de administración pública denominada «*corporate governance*», que se definió como las mejores prácticas del sector privado que se supone pueden ser implementadas en el sector público.⁵⁵ Aquí también entra el *benchmarking*, como derivación, que son las mejores prácticas (exitosas) desarrolladas en ciertas áreas del gobierno de algunos países u organizaciones, mismas que, se supone, podrían ser utilizadas como modelos o referencias (medidas estándar de desempeño) a modo de ejemplo para poner en práctica acciones similares. Además, se pretendía poner en funcionamiento la gestión pública con fundamento en tesis empresariales de productividad, calidad total, planeación estratégica, reingeniería de procesos y valor agregado.

Para la puesta en marcha del modelo se contemplaron estrategias como las siguientes:⁵⁶

Benchmarking, h. Financiamiento emprendedor, i. Informática y telecomunicaciones, j. Subcontratación de servicios, k. Conectividad total, l. Encuesta valorativa. 6. Los macroprocesos claves a rediseñar: a. Información y medición, b. Educación y capacitación continua, c. Comunicación, d. Presupuesto y finanzas, e. Servicio profesional de carrera, f. Organización de equipos de trabajo, g. Evaluación y compensación, h. Proyectos estratégicos (administración cruzada). 7. Las estructuras organizacionales a rediseñar. 8. La cultura de la administración pública. 9. Los resultados a lograr. Gobierno Mexicano, Oficina de la Presidencia para la innovación gubernamental, *Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental*, Presidencia de la República, <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/archivos/8/8/3/files/archivos/sip-2944.pdf>. En realidad el modelo consiste en la descripción detallada de cada uno de los apartados que enumeramos arriba.

⁵⁵ Sánchez, José Juan, obra citada, p. 411.

⁵⁶ Martínez, José, obra citada, p. 181. Sánchez, José Juan, obra citada, p. 411.

1. Constituir una red de socios estratégicos (oficiales mayores, responsables de las áreas de recursos humanos, innovación y calidad, las unidades de desarrollo administrativo de la Secretaría de la Contraloría, de servicio civil de la Secretaría de Hacienda, y los responsables de las áreas de informática y asuntos jurídicos. Además de socios externos como universidades, consultorías, empresas, fundaciones, etcétera.
2. Avanzar en la evaluación y compensación por resultados, en la gestión de proyectos estratégicos y en la reubicación de talentos (RENATA). Este proyecto también tuvo como objetivo la reubicación de personas dentro y fuera del gobierno.

Como producto de estos planteamientos y en el afán de implementar el modelo innovador, aun sin la elaboración previa de un diagnóstico administrativo, se planteo la necesidad de convertir las estructuras jerárquicas en estructuras planas (reducción) y flexibles (reorganización). Cabe resaltar nuevamente que «aplanar estructuras» equivale a la eliminación de niveles jerárquicos dentro del gobierno, a fin de «evitar la burocracia» y disminuir la cantidad de personal administrativo para disminuir el gasto público. No obstante, esto, al igual que otros planteamientos, terminó por distorsionarse de modo tal que aunque se separó del cargo a determinado personal, correspondiente a puestos ubicados dentro de niveles intermedios, por otra parte se contrató a más personal en puestos de altos mandos, cuya profusión de sueldos resultó ser un gasto aun mayor del que ya se tenía, además de que la burocracia, en realidad, no tuvo una disminución significativa, simplemente cambió de lugar. Esto podemos corroborarlo si observamos las cifras correspondientes a las plazas que se tenían en la Administración Pública Federal hacia el año de 1987,⁵⁷ que eran 2,742,167, y lo contrastamos con el de 2004,⁵⁸ que asciende a la cantidad de 2,866,851 plazas.

La propuesta de estructuras flexibles se deriva del supuesto que argumenta que los organigramas son esquemas del pasado, de la revolución industrial, razón por la cual se asegura que en el mundo actual ya no funcionan porque el entorno para el que fueron creadas ya no existe. Es así que las estructuras verticales y centralizadas deben ser sustituidas por otras horizontales, virtuales,

⁵⁷ Gobierno Mexicano, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, «Informe relativo a los recursos humanos del sector público comparativo entre diciembre de 1986 y septiembre de 1987», Oficina del Subsecretario, 29 de febrero de 1988.

⁵⁸ *Diagnóstico de la APF centralizada orientado a implementar una reingeniería de puestos, funciones y compensaciones dentro del marco del servicio profesional de carrera*, Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 28 de mayo de 2004, p. 6.

configuradas en red y constituidas por proyectos (punto 7 del modelo para la innovación gubernamental).⁵⁹

Esta afirmación, como otras, no es sino la resonancia de las frases plasmadas en el libro *Reinventando el gobierno (Reinventing government)* de David Osborne y Ted Gaebler: «las formas de gobierno que se desarrollaron durante la era industrial, con sus burocracias lentas, centralizadas, su preocupación por las normas y los reglamentos y sus cadenas jerárquicas de mando, ya no funcionan bien».⁶⁰

En noviembre de 2002, como continuación de estas líneas de acción, en el segundo Foro de Innovación y Calidad en la Administración Pública, la Oficina de Innovación Gubernamental de la Presidencia de la República presentó la Agenda Presidencial de Buen Gobierno, donde el buen gobierno se ponderó como uno de los ingredientes fundamentales de la consolidación de la «governabilidad democrática» de México.⁶¹

La agenda se compuso de seis estrategias orientadas a estructurar las medidas de reforma que se deberían implementar en lo sucesivo: un gobierno que cueste menos, de calidad, profesional, digital, con mejora regulatoria, honesto y transparente. A fin de instrumentar esas reformas, se contempló la intervención de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental y de la Secretaría de la Función Pública que se instituyó en abril de 2003, cuando sustituyó a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. A la Secretaría de la Función Pública se le agregaron algunas funciones como la instauración del servicio civil de carrera, a fin de enfocarla al desarrollo administrativo del gobierno federal.⁶² En el proceso de reforma también participaron la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción, el Consejo y la Comisión Federal para la Reforma Regulatoria, el Instituto Federal de Acceso a la Información, y el Consejo Consultivo del Servicio Profesional de Carrera.

⁵⁹ Gobierno Mexicano, Oficina de la Presidencia para la innovación gubernamental, *Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental*, obra citada, pp. 30 y 33.

⁶⁰ Como ahora es bien sabido, este texto, cuya cientificidad publiadministrativa puede fácilmente ponerse a prueba, está inspirado en obras relativas a la organización y funcionamiento del sector privado como *In search of excellence* de Tom Peters y Robert Waterman. Osborne David y Gaebler Ted, *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, United States, Addison Wesley Books, pp. 11-12.

⁶¹ Campero, Gildardo, obra citada, p. 20.

⁶² La Secretaría de la Función Pública recibió atribuciones adicionales, tales como el servicio profesional de carrera, la transparencia en la gestión pública y el acceso a la información, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

Asimismo, se planteó también la creación de un sistema de seguimiento y control, cuyo elemento central sería el Sistema Nacional de Indicadores que mediría el avance del Plan Nacional de Desarrollo en cada uno de sus objetivos y estrategias.⁶³ Cada secretaría y organismo descentralizado definiría sus objetivos e indicadores para mostrar el avance real en el cumplimiento de cada uno de ellos. El Sistema Nacional de Indicadores se definió como un elemento clave para que la acción del gobierno se evalúe y se corrija constantemente, aplicando las medidas pertinentes cuando el indicador señale una desviación del PND. Con este sistema se buscaría que la modernización de procesos y mecanismos vuelva cada vez más rápidos, eficientes y accesibles los servicios a la ciudadanía, haciendo uso de la tecnología de Internet y las telecomunicaciones.⁶⁴

No obstante, del «sistema de indicadores» como procedimiento nacional o general no existe mucha información, apenas se menciona su presentación en público, hecha por el presidente Fox y Eduardo Sojo Garza-Aldape, entonces titular de la Oficina de Políticas Públicas de la Presidencia de la República. El evento fue organizado por la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental,⁶⁵ en junio de 2003, cuando el Presidente Vicente Fox Quesada sostuvo una reunión de trabajo a través del sistema de videoconferencias de la Comisión Federal de Electricidad y las teleaulas de la Secretaría de Desarrollo

⁶³ El Sistema Nacional de Indicadores se propone proporcionar los elementos que permitan analizar las estructuras y los procesos de la Administración Pública, e «implantar un proceso de mejoramiento continuo». Campero, obra citada, p. 20.

⁶⁴ Los programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las mediciones del Sistema Nacional de Indicadores, proporcionarían los elementos para analizar la estructura y los procesos de cada una de ellas, a fin de implantar un proceso de mejoramiento continuo, en el que la justificación de cada puesto y cada proceso debería reflejar su contribución al logro de los objetivos de su entidad. Con ello se haría que los procesos fueran cada vez más eficaces. Gobierno Mexicano, Secretaría de Gobernación, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, http://www.gobernacion.gob.mx/compilacion_juridica/webpub/Prog02.pdf, p. 4.

⁶⁵ Se hace alusión a la creación de dicho sistema en algunos eventos como en la inauguración de la VI reunión de ministros de presidencia y equivalentes de Iberoamérica, verificada en Buenos Aires, Argentina, el 16 de septiembre de 2001, donde Eduardo Sojo, jefe de la Oficina de Políticas Públicas de la Presidencia de la República, señaló que se ha integrado el Sistema Nacional de Indicadores, un sistema que mide el avance en el desarrollo del país y la forma en que el gobierno contribuye a cada uno de los objetivos planteados en el Plan nacional de desarrollo, ya que se considera que el análisis cuantitativo del posible impacto de una acción o de la inacción del gobierno es una de las herramientas más utilizadas y eficientes en el diseño de las políticas públicas. Red Iberoamericana de Ministerios de la Presidencia y Equivalentes, <http://www.rimpe.net/docs/Discursoinauguracion-DrSOJO-Mexico.doc>.

Social, para dar a conocer el *Sistema de Indicadores* de la Presidencia de la República.⁶⁶

Encontramos entonces que lo que se anunció como un Sistema Nacional de Indicadores, en alusión a lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo sobre el fortalecimiento de la evaluación de la gestión pública, se tradujo en la creación de tres sistemas ubicados en diferentes instituciones. La instauración de los famosos Indicadores de Gestión, se exaltó como un instrumento importante para promover el cambio estructural y la modernización de la administración pública, ya que con ellos se mediría el cumplimiento de los objetivos institucionales y se podrían vincular sus resultados con la satisfacción de las demandas sociales. Estos sistemas son los siguientes:

1. Sistema de Evaluación del Desempeño, de la SHCP. Presupuesto: indicadores para orientar el gasto a resultados.
2. Sistema de Metas Presidenciales, Presidencia de la República. Compromisos de mejora de resultados en programas prioritarios y estratégicos.
3. Sistema de Evaluación y Control Gubernamental de la SFP. Medición (eficiencia, eficacia) y evaluación de la gestión pública.

1. *Sistema de Evaluación del Desempeño*, (SED) SHCP. Resalta un enfoque basado en resultados. Las instituciones públicas «justifican» los gastos de los programas que administran si el gasto público destinado a dichos programas tiene los resultados deseados. Los procesos de transformación que demandó la reforma comprendieron la adecuación de los programas gubernamentales a objetivos sectoriales estratégicos; establecer sistemas de monitoreo de programas sectoriales y especiales, actividades institucionales, proyectos institucionales y de inversión; técnicas de medición de resultados y procesos clave; compromisos sustantivos frente a la sociedad; tecnología de apoyo y mecanismos de evaluación integral.⁶⁷

No obstante, a partir de la experimentación con el SED, se puso de manifiesto y se reconoció que varias de las instituciones públicas (secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Comercio y Fomento Industrial y de Hacienda y Crédito Público), no podrían disponer de un sistema típico de

⁶⁶ Gobierno Mexicano, Presidencia de la República, Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, «El primer mandatario Vicente Fox presentó el *Sistema de Indicadores*»,

<http://fox.presidencia.gob.mx/buscador/index.php?contenido=5536&pagina=1&palabras=SISTEMA+NACIONAL+DE+INDICADORES>, Miércoles, 11 de Junio de 2003.

⁶⁷ Mejía Lara, obra citada, pp. 16 y 17.

indicadores estratégicos, no obstante, se enfatizaba que siempre pueden encontrarse alternativas para la evaluación de su gestión. El Sistema de Evaluación del Desempeño está integrado por cinco elementos: indicadores, convenios de desempeño, encuestas a beneficiarios, auditorías de resultados, y como herramienta tecnológica un Sistema de Información Ejecutivo (SIE). Estos elementos interactúan para la evaluación de los programas gubernamentales.⁶⁸

2. *Sistema de Metas Presidenciales, SIMEP*. Se definió como una herramienta administrativa enfocada a concertar y establecer compromisos de mejora de resultados en cuanto a programas prioritarios y estratégicos del Gobierno Federal con las instituciones de la Administración Pública Federal, para avanzar en la racionalización y el uso óptimo de recursos humanos, materiales y financieros. Su funcionamiento inicia a partir de que cada titular de las dependencias y entidades del sector público negocia un conjunto de metas con el Presidente de la República, para las que se establecen tanto los plazos como los momentos de avance.

Las metas, que eran 21, tenían que estar vinculadas al Plan Nacional de Desarrollo (PND) y a los Programas Sectoriales. El SIMEP estaría a cargo de la Unidad de Control y Evaluación de la Administración Pública de la Secretaría de la Función Pública.⁶⁹

Sus características y objetivos específicos son los siguientes:

- Es una herramienta para transitar de un gobierno basado en normas a uno basado en resultados.
- Forma parte del Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental.
- Es un sistema de alta dirección que busca identificar los procesos sustantivos y de alto impacto del Gobierno Federal, a efecto de establecer desafíos y retos de evaluación de resultados mediante esfuerzos adicionales con base en los resultados de los ejercicios anteriores.
- Procura que los recursos y esfuerzos del Gobierno Federal se enfoquen hacia la atención de las demandas, necesidades y expectativas de la Sociedad.
- Mediante este sistema el titular del Ejecutivo Federal o la persona que éste designe, lleva a cabo una concertación con los titulares de las instituciones sobre las metas que serán sujetas a seguimiento y evaluación en términos de resultados, y se determinan los estándares, ponderaciones y el rango de metas a cumplir (mínima, satisfactoria y sobresaliente).

⁶⁸ *Ibid.*, p. 18.

⁶⁹ La Unidad de Control y Evaluación corresponde a un área existente antes del gobierno de Fox, cuya principal función ha sido dar seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y hacer una evaluación de tipo presupuestal.

La evaluación más importante es la del cumplimiento del PND y se monitorea por sectores. Cada cabeza de sector debe reportar e informar al respecto. Con la información se integra un sistema de información integral que aprovechan la SFP, la SHCP y el Banco de México, denominado Sistema Integral de Información.

Además, se realizan reportes periódicos donde se van haciendo recomendaciones sobre el cumplimiento de metas comprometidas y sobre gasto. La información de reportes es para el Presidente (es clasificada como reservada por lo cual el público no tiene acceso a la misma), a quien se le entrega cada día 10 del mes en curso con las variaciones ocurridas. El SIMEP también incorpora explicaciones, y el área de evaluación emite juicios de valor y cruza información con otros sistemas.⁷⁰

Para la evaluación de la dependencia se tienen los siguientes rangos:

Metas 60%

Buen gobierno 20%

Evaluación del cliente 20%

El primer año se registraron 110 metas, y sólo se cumplió con una mínima parte. Posteriormente sólo se señalaron 4 ó 5 metas, por dependencia. Esto parece probar, con mucho, el limitado alcance de este tipo de iniciativas.

3. *Sistema de evaluación y control gubernamental* de la SFP. Dentro de las líneas de trabajo de la SPF está la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, así como el control, medición y evaluación de la gestión pública, principalmente.⁷¹ En este sentido, el origen del sistema de evaluación de la SFP se ubica en el trabajo que coordinaba la entidad como SECODAM, sólo que como SPF le dio un nuevo enfoque al sistema, modificando sus procedimientos. Se establecieron así mecanismos para una evaluación de la gestión pública a través de resultados. El Sistema mide la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros asignados para sugerir, finalmente, propuestas de mejoramiento. Con esta nueva orientación, anualmente se integran informes y reportes que señalan los resultados para conocer el

⁷⁰ *Ibid.*, p. 22.

⁷¹ También de los programas gubernamentales y presupuesto, innovación gubernamental y modernización administrativa de la Administración Pública Federal, la normatividad de adquisiciones, las obras públicas, los servicios y patrimonio federal, la rendición de cuentas y responsabilidades, responsabilidades administrativas, entre otras.

desempeño de las instituciones y apoyar la toma de decisiones para su mejor funcionamiento.⁷²

Para llevar a cabo su tarea cuenta con instancias de control y evaluación a las que auxilia y coordina, estas instancias se denominan Órganos Internos de Control (OIC), y cada Secretaría cuenta con uno. La SFP tiene la facultad de designar y remover a los titulares de los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, que dependen jerárquica y funcionalmente de la SFP.⁷³

Además, existen mecanismos de Coordinación Interinstitucional del Gobierno Federal como la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, un órgano colegiado de carácter permanente que tiene por objeto asegurar la coordinación, la comunicación y la efectividad de las acciones durante el proceso de programación, presupuestación, ejecución y control de las asignaciones del gasto público. Asimismo, existen los comités de control y auditoría de la administración pública, que actúan como entes participativos de las instancias que intervienen en el quehacer gubernamental (entidades paraestatales y órganos desconcentrados).⁷⁴ Finalmente, se encuentran los delegados y comisarios públicos de la SFP, designados para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental.⁷⁵

⁷² Los reportes de mayor importancia son: evaluación de programas y presupuestos, evaluación de programas sectoriales e institucionales de mediano plazo, indicadores de gestión, evaluación de convenios de saneamiento financiero, revisión de la cuenta de la hacienda pública federal, integración de informes institucionales para el Poder Legislativo, revisión de los programas sociales apoyados con subsidios y transferencias del Gobierno Federal, emisión de lineamientos de austeridad y disciplina presupuestal, evaluación y seguimiento del programa de austeridad presupuestaria, y evaluación de convenios y bases de desempeño de entidades públicas. Mejía Lira, obra citada, pp. 29-31.

⁷³ *Ibid.*, p. 34.

⁷⁴ Está integrado por las secretarías de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, que se alternan la presidencia de esta Comisión cada seis meses; así como las de Desarrollo Social, Economía y la de Trabajo y Previsión Social, que operan como vocales; además se cuenta con dos asesores: el Banco de México y la Procuraduría Fiscal de la Federación. *Ibid.*, p. 35.

⁷⁵ La función de delegado y comisario puede concentrarse en un mismo servidor público, de acuerdo a las necesidades de la SFP. En la administración foxista se instrumentó un sistema de evaluación (Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control, MIDO), para los OIC y los comisarios, a fin de averiguar el alcance de las metas sustantivas de las dependencias de la administración pública federal. Este sistema evalúa a estas instancias considerando su actuación, pero sobre todo el cumplimiento de las metas ligadas a planes y programas negociados con el presidente, y las metas de buen gobierno. *Ibid.*, p. 36.

Según se concluye, después de analizar las medidas de evaluación del gobierno foxista, esto es, la instauración de los tres diferentes sistemas de indicadores, parece ser que este sistema de indicadores también se integró dentro del modelo de calidad INTRAGOB.⁷⁶

Los ingenieros que elaboraron el Modelo INTRAGOB, afirman que constituye una nueva filosofía de gestión⁷⁷ de la administración pública Federal para satisfacer las expectativas de los clientes y ciudadanos y mejorar los resultados. En dicho modelo se integran «mediciones», a fin de determinar el grado de satisfacción de los clientes, ciudadanos y servidores públicos, con el propósito de mejorar de manera continuada los procesos y sus resultados, identificando los puntos de control y los factores críticos de éxito que permitan cumplir cabalmente sus expectativas y requisitos.

Los avances del Modelo de Calidad INTRAGOB y su efectividad en el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos, se determinarían mediante el uso de sistemas de medición del desempeño, efectividad, eficiencia y ahorro en la ejecución de los procesos, así como en la prestación de los servicios y productos que se proporcionan a los clientes y ciudadanos, de acuerdo a sus requerimientos. Tenemos de este modo tres tipos de indicadores:⁷⁸

- Indicadores de desempeño, muestran el comportamiento de los procesos.
- Indicadores de efectividad, sirven para medir el funcionamiento de los sistemas de acuerdo con su diseño y los resultados esperados.
- Indicadores de eficiencia, miden el aprovechamiento de los recursos utilizados para alcanzar los objetivos de los sistemas, así como los ahorros logrados.

El Modelo de Calidad INTRAGOB está orientado a satisfacer las expectativas y necesidades de los clientes y ciudadanos en la prestación de los productos y servicios que proporciona la Administración Pública Federal (APF), a consolidar el servicio civil de carrera, a desarrollar una cultura de calidad y a fortalecer la actuación responsable del personal de todas las Dependencias y Entidades ante la sociedad. El principal objetivo del Proceso de Calidad es la transformación de la

⁷⁶ Es una descripción de la interacción de los componentes de los principales elementos del Sistema de Dirección por Calidad de las organizaciones del Gobierno Federal. Se refiere al esquema predeterminado de referencia que define los sistemas y prácticas de calidad de la organización, congruentes con la política, principios y valores de calidad. Sánchez García Alejandro, Rincón Prado Marcos y González González Fernando, *Modelo de Calidad INTRAGOB*, <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/archivos/8/8/3/files/archivos/sip-2944.pdf>.

⁷⁷ Entienden que la gestión es: «actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización». *Ibid.*, p. 52.

⁷⁸ *Ibid.*, pp. 12 y 15.

Administración Pública Federal, que se refleje en la calidad de los procesos, productos y servicios, y en una dignificación de la imagen de los servidores públicos, así como de las Dependencias y Entidades, desde el punto de vista de la ciudadanía.⁷⁹

Para continuar con los cambios, en 2003 tuvieron verificativo diversos eventos relevantes: en abril se promulgó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal,⁸⁰ en junio se promulgó el Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y entró en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En agosto, mediante Acuerdo, se crea la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía y se establecen las facultades de la Coordinación de esta Red, dejando sin efecto las facultades de Coordinación de Atención Ciudadana que estaba vigente desde agosto de 1996. En noviembre se realizó el quinto foro global sobre Reinención del Gobierno: Innovación y Calidad en el Gobierno del siglo XXI, basado en la Agenda Presidencial de Buen Gobierno de México, allí se reunieron representantes de gobiernos, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales, con el fin de analizar «las mejores prácticas para un gobierno mejor».⁸¹

En 2004, en un documento titulado «¿Cómo vamos a la mitad del camino?», se reportaron los avances producto de los cambios efectuados para lograr un

⁷⁹ *Ibid.*, p. 4.

⁸⁰ Guerrero, Omar, *La Ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal, México*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, pp. 33 y 54.

⁸¹ Las líneas estratégicas adoptadas como guías para la innovación en el gobierno son: a) gobierno que cueste menos, b) gobierno de calidad, c) gobierno profesional, d) gobierno digital, e) gobierno con mejora regulatoria, f) gobierno honesto y transparente. Del Foro se desprendieron diversas recomendaciones y líneas de acción a seguir: a) buscar satisfacción del cliente con los servicios gubernamentales ya que ésta es la prueba crucial de gobernabilidad mejorada, b) situar los principios de calidad y de mejora continua como la base de los esfuerzos de innovación, c) los gobiernos deben usar herramientas independientes para evaluar la satisfacción, como por ejemplo, paneles de ciudadanos, grupos de enfoque y encuestas de cliente. Los ciudadanos deben tener el derecho a ser escuchados, por medio de mecanismos de retroalimentación, como el Ombudsman y los procedimientos de quejas, b) para emprender estos esfuerzos, los gobiernos necesitan un servicio profesional de carrera, donde los empleados y gerentes se recluten según el mérito, sean capacitados para los trabajos que hacen, se evalúen según resultados de programa y reciban un pago por su desempeño. Es importante que el reclutamiento sea transparente y abierto a todos los sectores de la sociedad. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Siare, <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html>.

buen gobierno en cuanto a: que cueste menos, sea de calidad, profesional, digital, que tenga mejora regulatoria, y que sea honesto y transparente.⁸²

Otros sucesos relevantes verificados en 2004 son los siguientes: en marzo se implantó el Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control (MIDO) para evaluar, con base en resultados, el desempeño de los titulares de los Órganos Internos de Control y de las áreas que los integran, así como de los Delegados y Comisarios Públicos, a través de cinco indicadores diseñados por la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).⁸³

En abril del mismo año se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal,⁸⁴ y se decretó el Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional de Infraestructura, una comisión intersecretarial de carácter permanente, destinada a coordinar, orientar, promover y fomentar las estrategias y acciones entre los sectores público y privado para el desarrollo integral de la infraestructura necesaria para el país. En julio el Procurador General anunció la creación de dos fiscalías anticorrupción, dedicadas exclusivamente a la recepción de denuncias y al desarrollo de investigaciones referentes a irregularidades efectuadas por funcionarios públicos en la administración pública federal. También en julio, la SFP publicó la Circular No. CI-SFP-368/2004 en la que se establece que los titulares de los Órganos Internos de

⁸² Presidencia de la República, ¿Cómo vamos a la mitad del camino?, <http://comovamos.fox.presidencia.gob.mx/pantalla.php?tema=9&pantalla=394.jpg>. Gobierno de la República, 2004. –En gobierno que cueste menos: reducción del 45% al 29% del gasto administrativo por la eliminación de 145,000 plazas. –En Gobierno de Calidad: 850 áreas de trabajo certificadas con ISO 9000 bajo el modelo INTRAGOB (sistema de gestión por calidad). – En gobierno Profesional: aprobación de la Ley y el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera; y el e-Campus México; –En gobierno digital: inició actividades el Portal Ciudadano www.gob.mx; el Sistema Nacional e-México, el Sistema Compranet y «Chambanet»; –En mejora regulatoria. Se establecieron comités en 32 instituciones, así como el Registro Federal de Trámites y Servicios; –En gobierno honesto y transparente. Se publicó la Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental; la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública; el Programa de Transparencia y Combate a la Corrupción en 155 instituciones; el establecimiento de la afirmativa ficta; los cursos sobre ética, responsabilidad social y transparencia; y los 32 Acuerdos de colaboración con organizaciones de la sociedad. Campero, obra citada, pp. 18-21.

⁸³ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Siare, <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html>.

⁸⁴ Secretaría de la Función Pública, Reglamento del Servicio Profesional de Carrera, http://www.funcionpublica.gob.mx/leyes/leypc/r_lspcapf.html.

Control de las Dependencias, Entidades y de la Procuraduría General de la República (PGR), dependen jerárquica y funcionalmente de la SFP.⁸⁵

El mes de mayo se envió a la Cámara de Diputados un «Diagnóstico de la APF centralizada orientado a implementar una reingeniería de puestos, funciones y compensaciones dentro del marco del servicio profesional de carrera», documento que fue elaborado por la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Este diagnóstico presenta un panorama general de la situación que guarda el funcionamiento de la administración federal que, después de 20 años de reformas neoliberales y neogerenciales, se sigue percibiendo con grandes problemas. Entre otras cosas se mencionan las siguientes:

Los planes y programas elaborados en las diferentes dependencias no siempre son factibles y/o cuantificables, asimismo, éstas dependencias y entidades presentan diferencias entre las estrategias y las responsabilidades, generando duplicidades, vacíos y falta de coordinación. Hay insuficiente comprensión de la definición y utilidad de los objetivos, que no son congruentes con las responsabilidades reales de los puestos; no hay seguimiento a los planes y proyectos que están en marcha. El diseño de organizaciones está desbalanceado porque no hay una visión integral de los procesos y las estructuras.

Asimismo, los intentos de hacer funcionar sistemas de evaluación y establecer indicadores, han derivado en que los órganos fiscalizadores y de transparencia demanden grandes cantidades de información, lo que ha obligado a las entidades a mantener estructuras y contratar personal administrativo exclusivamente para atender estos requerimientos.

Del mismo modo, se identificó que hay dependencias y órganos desconcentrados que no tienen manuales de procedimientos, ni descripciones ni perfiles de puestos o que, cuando los hay, están desactualizados o son ignorados en la operación. La normatividad y los tiempos estipulados para la actualización de las estructuras organizaciones continúan siendo excesivos. En cuanto a las políticas de ajuste de personal se concluyó que, al aplicarse indiscriminadamente, sólo han contribuido a profundizar los problemas de las unidades con mayores cargas de trabajo.⁸⁶

⁸⁵ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Siare, <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html>.

⁸⁶ *Diagnóstico de la APF centralizada orientado a implementar una reingeniería de puestos, funciones y compensaciones dentro del marco del servicio profesional de carrera*, obra citada, pp. 16-21.

En agosto, la SFP promulgó la Norma para el Sistema de Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de Nivel Operativo. Un esquema normativo y metodológico para llevar a cabo el proceso de evaluación del desempeño de los servidores públicos, aplicable al personal operativo en función de sus habilidades, capacidades y adecuación al puesto.⁸⁷

Se emiten, asimismo, disposiciones para la evaluación del desempeño:

1. El otorgamiento de estímulos y recompensas se realizará mediante la evaluación de metas, factores y aportaciones.
2. En el proceso de evaluación del desempeño, se deberá verificar que el personal evaluado cumpla las metas previstas en los programas de trabajo de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal.

En septiembre la Secretaría de la Función Pública publicó el Acuerdo que establece los lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la administración pública federal para el control, la rendición de cuentas e informes, así como en la comprobación del manejo transparente de los recursos públicos federales otorgados a fideicomisos, mandatos o contratos análogos, con el fin de intensificar las acciones de coordinación en el ámbito de la Administración Pública Federal entre la SFP y la SHCP. En octubre entra en funcionamiento @Campus México, operado por la Secretaría de la Función Pública, como instrumento del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades gerenciales establecido en la Ley del Servicio Profesional de Carrera.⁸⁸

Estas son las acciones más relevantes efectuadas para reformar a la administración pública mexicana, bajo gobiernos que centralmente implementaron planteamientos inspirados en postulados neoliberales.

⁸⁷ Las normas se aplican a los servidores públicos comprendidos del nivel 1 al 13 del Tabulador General de Sueldos del Gobierno Federal vigente, aplicable a personal operativo, así como a las personas contratadas por honorarios que realicen funciones equivalentes a las que desempeña el personal de plaza presupuestaria, previa justificación técnica y funcional, y cuya contratación haya sido expresamente autorizada por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la Función Pública (SFP), y los contratos estén debidamente registrados ante la Secretaría. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Siare, <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html>.

⁸⁸ *Ibid.*

Recapitulación y resultados

Como otros países hispanoamericanos, México ha experimentado un proceso de reforma a la administración pública que ha evolucionado progresivamente. Las décadas vinculadas con la instrumentación de políticas neoliberales presentan un escenario donde los cambios que se generan son rápidos y efectuados con poca planeación o proyección. En primera instancia se observa la privatización drástica, la desregulación y la liberalización, efectuados con Miguel de la Madrid Hurtado, y que continuo Carlos Salinas de Gortari en la misma sintonía. A estos hechos no puede dejarse de vincular el que, con estos gobiernos, también empiezan a perfilarse las reformas relacionadas con la neogerencia, las cuales se manifestaron, de manera más profunda y clara, una vez que ascendieron al poder Ernesto Zedillo y Vicente Fox. Bajo estos mandatos es que se observan más nítidamente las acciones de reforma tendientes a la introducción de la nueva gerencia pública que, señala José Martínez se realizaron «sin un plan previamente establecido por la federación para poder sugerirles modelos a las propias dependencias federales, y mucho menos a las entidades federativas».⁸⁹

El acento en los cambios que, a partir de estos gobiernos, se inclinaron hacia el aspecto económico, se percibe claramente en el sentido de que fueron la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Contraloría las que se convirtieron en los ejes rectores de los procesos; no obstante, hasta el año 2000 se realizaron cambios en la administración pública con base en un programa. En lo sucesivo, o al menos bajo el foxismo, las guías para la reforma de la administración pública las constituyeron instructivos y modelos coronados por sistemas de evaluación (Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental), inspirados en los negocios y la empresa privada elaborados, obviamente, por administradores privados y por ingenieros, cuyos conocimientos sobre administración pública pueden fácilmente ponerse a juicio.

Entre las medidas tendientes a poner en marcha la nueva gerencia pública, como ya lo hemos señalado, se observan la orientación al cliente o clientelización de los servicios, el gobierno electrónico, la innovación, la entrega de resultados y el efficientismo. Pero estas medidas no han arrojado los resultados esperados, en este sentido, la administración pública de México continua presentando muchas deficiencias que el neogerencialismo no logró corregir. Así, entre otras cosas, encontramos las siguientes:

⁸⁹ Martínez, José, obra citada, p. 185.

En algunas dependencias y entidades no se ha logrado establecer una relación factibilidad-coherencia en la elaboración de planes y programas, ni mucho menos su cuantificación. Al mismo tiempo, se observan diferencias entre las estrategias y las responsabilidades, lo que sigue ocasionando duplicidades, vacíos y falta de coordinación.⁹⁰

En el interior de las dependencias y órganos desconcentrados se identificó una insuficiente comprensión acerca de la definición y utilidad de los objetivos, y se observó que, en ocasiones, éstos no son congruentes con las responsabilidades reales de los puestos. Por ejemplo, se reportan como resultados actividades como juntas, visitas de inspección, número de expedientes revisados, y no los logros alcanzados con los mismos.

También se dan casos en que no hay seguimiento a los planes y proyectos que están en marcha. Es frecuente que los estudios o trabajos realizados sean archivados por cambios de estrategia, de funcionario o simplemente por falta de interés.

El diseño de algunas organizaciones está desbalanceado, debido a que no se cuenta con una visión integral de los procesos y las estructuras. Hay una notable desproporción entre los puestos administrativos adjetivos y los sustantivos.

Por su parte, los órganos fiscalizadores y de transparencia demandan grandes cantidades de información, lo que ha obligado a las entidades a mantener estructuras y contratar personal administrativo exclusivamente para atender los mencionados requerimientos (la información que solicitan puede resultar excesiva y obliga a que grupos de personal especiales se dediquen a suministrarla).⁹¹

El control presupuestal no considera la funcionalidad de las estructuras, sus estrategias y objetivos. Los ajustes de personal, cuando son aplicados de manera indiscriminada, profundizan los problemas de las unidades con mayores cargas de trabajo. Se ha encontrado que el énfasis que se da al control presupuestal muy probablemente obstaculizará la planeación organizacional y propiciará la persistencia de prácticas viciadas, como la discrepancia de las estructuras formales con los objetivos y estrategias de las organizaciones.⁹²

Asimismo, el diseño, la implantación, las modificaciones y la evaluación de las estructuras no se apegan a metodologías, principios y criterios técnicos. En

⁹⁰ *Diagnóstico de la APF centralizada orientado a implementar una reingeniería de puestos, funciones y compensaciones dentro del marco del servicio profesional de carrera*, obra citada, p. 16.

⁹¹ *Ibid.*, p. 17.

⁹² *Ibid.*, p. 18.

este mismo sentido, los procesos para la modificación de estructuras son largos, confusos, exigen demasiados requisitos y no agregan valor.

La evaluación de programas ha implicado altos costos, cuando se supone que el objetivo era a la inversa; por ejemplo, la evaluación «externa» (multianual) de Impacto del Programa Oportunidades costó 4'760,000.00.⁹³ Esta situación contrapuesta se hace extensiva a los programas de certificación de calidad, los sistemas ISO, que siendo instrumentos orientados a estandarizar procesos, han generado sobrerregulación interna, gastos adicionales y la distracción, de sus tareas principales, de los funcionarios públicos.

Se ha encontrado que hay insuficiente formación gerencial y ausencia de estándares de medición. El conocimiento y ejecución de las prácticas gerenciales modernas no está generalizado y, cuando existe, no cuenta con el entorno adecuado para arraigarse y expandirse.⁹⁴

El soporte tecnológico es, en cierta medida, pobre y desactualizado, debido a la insuficiencia de recursos financieros, no hay una planeación presupuestal integrada que considere de manera explícita y racional los requerimientos en materia de tecnología.⁹⁵

Como se puede percibir, la administración pública ha cambiado poco, incluso en el recién instituido Servicio profesional de Carrera, la Auditoría Superior de la Federación ha identificado diversas deficiencias en su implementación. Por ejemplo, no se han expedido los manuales de organización y procedimientos para su funcionamiento.⁹⁶ Así pues, el principal cambio que puede observarse en la administración pública mexicana es la burocracia que ahora se integra por tecnócratas, administradores de negocios o simplemente con agremiados del nuevo partido en el poder, todos ellos aprendiendo y experimentando sobre cómo funciona la administración pública.⁹⁷

Sin duda, existía y existe una necesidad de modificaciones a la administración pública mexicana, no obstante, las medidas tomadas no parecen haber redituado en un mejoramiento substancial para la administración

⁹³ Bonnefoy, Juan Cristóbal y Armijo, Marianela, *Indicadores de desempeño en el sector público*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Programa CEPAL/GTZ, «Modernización del Estado, Administración Pública y Desarrollo Económico Local y Regional» (GER/04/002), Santiago de Chile, 2005, p. 28.

⁹⁴ *Diagnóstico de la APF centralizada*, obra citada, p. 20.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 21.

⁹⁶ Auditoría Superior de la Federación, *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005*, pp. 708-714.

⁹⁷ Ver anexo 2.

pública, si acaso en mayores y mejores negocios para las empresas que certifican procesos de calidad o para aquellas a las que se ha concedido la prestación de servicios que antes proporcionaba el gobierno y todo ello, claro, en detrimento del acceso a los servicios que deben recibir los ciudadanos.

Si bien las reformas se efectuaron por mucho en obediencia a presiones externas, lo cierto es que se han convertido en un drama al insertarse en marcos administrativos que no alcanzan a visualizar las dimensiones de sus consecuencias devastadoras a largo plazo, a lo que se suma el hecho de que nunca se especificó, ni mucho menos se pusieron en marcha los mecanismos y presupuestos necesarios para lograr los objetivos mencionados, así, por ejemplo puede mencionarse que no se logró establecer el famoso sistema de evaluación del desempeño. De este modo, ante este marco y a futuro, en última instancia... lo más probable es que también habrá que reformar las reformas.

PARTE V

REFORMA NEOGERENCIAL ¿QUÉ HA CAMBIADO?

Mónica Diana Vicher García

CAPÍTULO 12

DE REFORMAS EN REFORMAS: SITUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA HISPANOAMERICANA

Como se ha advertido, las reformas neogerenciales de México se rastrean hasta el gobierno de Carlos Salinas, cuyo programa de modernización hablaba de la búsqueda del desempeño en los servicios públicos y la simplificación administrativa. Con Ernesto Zedillo la tendencia se reforzó, aludiendo a la orientación de la administración al servicio. Se verificaron reformas al sistema presupuestario y se integró el Sistema de Evaluación del Desempeño, (orientación a resultados vinculada con el presupuesto) para obtener resultados y satisfacer a los clientes. Así, se insertó la estandarización, la evaluación y la medición y, posteriormente, ante la falta de avances, la reingeniería de procesos. Como se pudo constatar, también, las reformas se efectuaron en función de las disposiciones del Banco Mundial. No obstante, como en los demás países, el éxito de estas medidas es magro. En este sentido, procedamos ahora a visualizar de manera transversal y más global, qué tanto se han aplicado las diferentes medidas de reforma neogerencial en Hispanomérica.

De las ofertas a los resultados

Como se ha podido ver, la nueva gerencia pública, en sus diversas modalidades, ha sido el guión dictado para reformar a la administración pública hispanoamericana desde la década de 1990, aunque es bien cierto que lo que ofrecía no es nada cercano a lo que efectivamente ha podido traducir en resultados. Siendo que el impacto de la aplicación de estas medidas en las administraciones públicas para mejorarlas es prácticamente nulo. Al respecto, ofreceremos una panorámica sobre el estado que presenta el desarrollo de los elementos neogerenciales aplicados en los países que son más representativos de dicho movimiento en la región. Veamos de manera más concreta qué sucedió al implementar las diferentes medidas gerenciales.

Reestructuración institucional

Si se trata de la *simplificación de estructuras y de procedimientos*, se ha encontrado que no hay evidencias de que se produjeran actos significativos en lo que toca al acortamiento de la cadena de mando, o bien, en las medidas gerenciales que tenían como objeto acercar el poder de decisión a los puntos de contacto con el usuario o cliente, o para hacer más ágil la circulación de la información. Esto se considera un déficit de los procesos de reforma.¹

Las acciones se engloban dentro de lo que en lenguaje neogerencial se ha entendido como *aplanar estructuras*, esto es, disminuir los niveles jerárquicos dentro de la administración, sobre todo despidiendo empleados, lo que también serviría para reducir los gastos. La tendencia que se observa es el despido, congelamiento de plazas o la cancelación de nuevos contratos. Esto tuvo verificativo dentro de la mayoría de los países hispanoamericanos pero sin un efecto trascendental, incluso podemos observar que no hay una regla, ya que en Paraguay el empleo del gobierno central se incrementó 50% entre 1989 y 1999.²

Es notable el caso de Argentina, donde a partir de 1990 se emitieron disposiciones legales para suprimir y fusionar agencias públicas, y aunque estas medidas para eliminar unidades sólo se aplicaron parcialmente, esto no hizo sino ocasionar que para mediados de esa misma década se generaran problemas como la superposición de competencias similares en unidades organizacionales diferentes; agencias burocráticas con escasa definición de límites en su intervención; proliferación de disfuncionalidades internas y conflictos asociados a las ambigüedades, lo mismo que ausencia en la regulación entre las empresas monopólicas prestadoras de servicios y los usuarios-consumidores. Y, por si fuera poco, la reducción de las estructuras orgánico-funcionales se revirtió, de modo que para 1997 el número de secretarías y subsecretarías excedía al de 1990.

Es oportuno traer a colación el caso del gobierno de Colombia, cuyo rediseño institucional se proyectó a partir de la eliminación de puestos de trabajo, la supresión de puestos vacantes, la desaparición, reestructuración o fusión de entidades (reestructuraciones externas macro), y la profundización progresiva

¹ Echebarria Ariznabarreta, Koldo y Longo Martínez, Francisco, «La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: experiencias latinoamericanas», Banco Interamericano de Desarrollo (Washington), Noviembre del 2000, <http://www.iadb.org/sds/doc/sgc-estudioCLAD.pdf>, p. 19.

² Nickson, Andrew y Lambert, Meter, «La reforma del Estado y el Estado privatizado en Paraguay», *Public Administration and Development*, No. 22, 2002, p. 164.

de las reformas para el desempeño de las nuevas misiones (reestructuraciones internas y revisión de procesos de trabajo). Se supuso que este proceso de reestructuración produciría una mejora sustantiva en la productividad de la provisión de servicios, no obstante, las tendencias que desde 1990 apuntaban al incremento no variaron, pues la rama ejecutiva del orden nacional creció de 100.000 funcionarios que había en 1993 hacia 155.000 en el año 2002 (excluidos policía, militares, docentes y vacantes). Por su parte, el gobierno tampoco disminuyó, ya que en 1990 la rama ejecutiva se integraba por 189 entidades, mientras que a principios del 2003 había ya 302.

Incluso en 1998 se expidió una Ley que otorgó facultades al Presidente para fusionar, suprimir, disolver, o escindir empresas mixtas y del Estado, y para modificar estructuras del gobierno central nacional, pero lo que se pudo constatar es que estas medidas casi no aplicaron en el gobierno central, siendo que el entusiasmo para ponerlas en marcha estuvo más bien en las autoridades locales.

En México se puso en marcha el programa de simplificación administrativa (1989-1994), con el objetivo de agilizar la transparencia de los procedimientos relacionados con los trámites y gestiones efectuados por la ciudadanía, vía la desconcentración y la descentralización. No obstante, esta iniciativa no fue acompañada de otras políticas, ni de otras acciones para mejorar los servicios. Por consiguiente, no produjo una modernización integral y profunda como la que se esperaba cuando se elaboró el programa. Los procesos de desconcentración y descentralización se tomaron como fines en sí mismos, no como medios para mejorar la administración pública. De hecho, la intencionalidad está patente en los documentos formales pero es muy poco lo que se ha verificado en la realidad.

Nicaragua también se sumó a esta parte de la reforma gerencial. Con asistencia del Banco Mundial elaboró el esquema de reforma de la administración pública, cuyo eje fue la reestructuración institucional. Así, se proyectó, en cinco años, la reestructuración de 20 ministerios de Estado y de algunas instituciones descentralizadas. Pero, se hizo evidente que los recursos disponibles no permitían la reestructuración institucional de esa cantidad de organismos, de modo que los esfuerzos se concentraron sólo en la reestructuración de seis. A fin de cuentas, el programa abarcó un área muy limitada del proceso general de cambios y no incluyó entre sus objetivos la articulación del modelo de administración pública acorde a las necesidades de Nicaragua.

En Uruguay se expidieron decretos de reforma de estructuras administrativas en 1996 y 1997, con éstos se procedió a la reestructuración organizativa, adoptando la definición de objetivos estratégicos (misión), los cometidos sustantivos, los cometidos de apoyo, el organigrama y la estructura de puestos de trabajo. En 1995 se planteó encarar una reforma sistemática y coherente de la administración central, entendida como reducción del gasto y del personal, y como una transformación y modernización institucional, mediante la introducción del espíritu empresarial dentro del gobierno. Asimismo, se decretó el cierre del ingreso a la función pública durante diez años. Además, en el año 2003 se dispuso la elaboración de un proyecto de ley, por parte del Poder Ejecutivo, para fusionar, suprimir o reorganizar los ministerios de la administración central, a fin de reducir el gasto público y racionalizar la administración del Estado. No obstante, se considera que la base de estos postulados son excesivamente 'economicistas', pues sus promotores sólo tuvieron en mente la consecución de objetivos de política macro-económica, sin tratar adecuadamente la dimensión política de la administración pública.

Desagregación de los organismos (agenciación)

Agrupación de unidades (administrativas) para posibilitar la orientación al cliente y el control a resultados. En este punto se encontró que no hay información significativa sobre la elaboración de criterios de agrupación para lograr este objetivo, sólo incidentalmente.³ De hecho, la agrupación en torno a criterios de producto-mercado, presupone la desagregación de los organismos (agenciación), secretarías o ministerios públicos, cuestión que tampoco presenta evidencias de avance; aquí cabe mencionar que sólo se detectan casos aislados como el del servicio nacional de aduanas chileno, donde se reemplazó la estructura de administración funcional por una de proyectos. En este mismo tenor, la transferencia de poder de decisión a ese tipo de unidades o miembros de las organizaciones, como también se les conoce, tiene su base en la contractualización, a la cual sólo se hace referencia en algunos casos pero, al parecer, sin acciones concretas.

Claro, aquí podemos traer a colación el caso de Bolivia, donde la «descentralización operacional» se aplicó pero contribuyó muy poco a mejorar la eficacia y la orientación de las agencias de línea hacia los resultados. De

³ Echebarria Ariznabarreta y Longo Martínez, obra citada, p. 20.

hecho, se razona acerca de que, probablemente, estos cambios han permitido más comportamientos oportunistas al nivel de agencias.

De igual modo, en el gobierno de Uruguay los ministerios efectuaron el proceso de desagregación de sus unidades organizativas, por producto, lo que se acompañó por el sistema neogerencial de evaluación, basado en los resultados. Pero ello no generó la libertad gerencial que la nueva gerencia pública había ofrecido a los altos mandos, y tampoco se crearon los instrumentos legales necesarios para vincular los resultados a un sistema de recompensas y castigos. Lo que sí se logró con la desagregación fue la necesidad de desarrollar capacidades de regulación y control del Estado sobre el conjunto de unidades organizativas a las que se dotó de autonomía de gestión dentro del Estado, y en los servicios públicos que se trasladaron a organizaciones no estatales. Esto es, esta medida generó nuevas necesidades de control.

Contractualización

Por su parte, la *contractualización* y separación de las relaciones entre la institución responsable de la planificación estratégica y la asignación de recursos, con las unidades productoras de servicio (separación entre el *timón* y los *remos*),⁴ se observó principalmente en el sector salud donde hay una separación en las funciones de planificación, regulación, compra y provisión de servicios. Esto ha sido posible como resultado de las grandes reformas sanitarias, que han facilitado la aplicación de los modelos principal-agente para la producción de un servicio que se enmarca en un mandato contractualizado. El caso más aproximado es el de Colombia donde el papel del Ministerio se redujo a su mínima expresión, sólo conservando funciones esenciales e indelegables. En Chile, se establecieron convenios de desempeño (contratos) o remuneraciones por resultados, y sobresale que los compromisos de gestión, instrumento central de la reforma sanitaria, se firman como contratos entre las autoridades ministeriales y el director de cada servicio de salud.

⁴ Como lo hemos visto en otro momento del trabajo, según Osborne y Gaebler separar el timón y los remos, es uno de los diez principios fundamentales del nuevo modelo de gobierno que ellos contraponen a las formas de gobierno que se desarrollaron durante la era industrial, que se caracteriza por burocracias lentas, centralizadas, con cadenas jerárquicas de mando y que ya «no funcionan bien». Osborne David y Gaebler Ted, *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, United States, Addison Wesley Books, pp. 11, 12 y 20.

Orientación a resultados y descentralización

En cuanto a la *orientación a resultados* y la *descentralización*, los proyectos elaborados son múltiples pero los avances obtenidos son mínimos, así, hay un gran déficit debido a la inexistencia de indicadores y de sistemas de información.⁵ De hecho, en países como los de Hispanoamérica la construcción de mecanismos de información de retorno, necesarios para establecer mecanismos de mercado dentro de la administración pública, o trabajo por objetivos y control de resultados, han encontrado grandes dificultades que se han atribuido principalmente a resistencias culturales y de otros órdenes.

En torno a este punto, en Argentina se concluyó que la fijación de resultados fue algo casi ausente en los programas gubernamentales. En Bolivia se hicieron intentos para introducir las prácticas de gerencia orientada a resultados, se creó el Sistema de Evaluación de Resultados para fomentar una cultura de planeamiento y evaluación enfocada en los resultados y productos; sin embargo, no pudieron lograrse avances debido a que se identificó debilidad o indiferencia en los organismos del gobierno central. También se había propuesto la transformación progresiva del gobierno central y las administraciones departamentales en agencias que trabajarían con base en resultados, pero en la práctica la realidad demostró ser mucho más difícil que lo que se esperó y propuso. En Chile también se intentó cambiar el foco de atención de la gestión pública desde los procesos (políticas, instrumentos y procedimientos), hacia los resultados, pero se concluyó que en promedio los avances fueron modestos.

Por cuanto a la orientación a resultados, en México se trató de configurar un sistema de indicadores para orientar el gasto a resultados, como base del Sistema de Evaluación del Desempeño. Esto implicaba la adecuación de los programas gubernamentales a objetivos sectoriales estratégicos (medición a través de indicadores de resultados). Al propósito se creó un sistema de monitoreo de programas y proyectos, se establecieron técnicas de medición y se incorporaron mecanismos de evaluación de programas. Empero, la intención de alcanzar los resultados esperados se encontró con diversos obstáculos como una falta de liderazgo en niveles superiores, la ausencia de pensamiento estratégico, la falta de centros de capacitación de la calidad, la carencia de

⁵ Echebarria Ariznabarreta y Longo Martínez, obra citada, p. 22.

sistemas de información administrativa y financiera en tiempo real, así como la manifestación de la resistencia al cambio por parte del personal público.

Como ejemplo de los pocos avances en este sentido puede traerse a colación que, de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública incumplió en la identificación de presupuesto por Resultados, de acuerdo con las normas y lineamientos del Proceso de Programación-Presupuestación 2005, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público correspondiente al Proceso de Programación y Presupuesto para el ejercicio fiscal 2005.⁶

De manera general, los intentos de hacer funcionar sistemas de evaluación y establecer indicadores, han derivado en que los órganos fiscalizadores y de transparencia demanden grandes cantidades de información, lo que ha obligado a las entidades a mantener estructuras y contratar personal administrativo exclusivamente para atender estos requerimientos. Así, en pocas palabras: los avances no fueron los esperados.

Uruguay también organizó un sistema de gestión por resultados (evaluar el desempeño de los servicios con base en indicadores de gestión) desde 1999, que ha estado bajo la responsabilidad del Ministerio de Planificación y Desarrollo, la existencia de este sistema se refrendó en el año 2005. Al respecto, desde inicio, se tenía proyectado establecer una unidad técnica especializada pero, lo cierto es que únicamente se llegó a establecer una Dirección de línea.

Es cierto que la mayoría de los países de América Latina elaboraron iniciativas para establecer sistemas de evaluación de gestión, o para desarrollar indicadores de desempeño. Pero, estos esfuerzos, con la excepción de situaciones muy específicas, están lejos de haber logrado un grado de madurez institucional importante. Se ha alegado que esto se debe a que aunque la conceptualización sobre gerencia por resultados se utilizó, y las instituciones adoptaron la terminología de objetivos, metas y demás, no se efectuó una discusión sistemática y organizada sobre el quehacer institucional, sus desafíos, las debilidades, las fuentes principales de ineficiencia y, sobre cómo operacionalizar de manera efectiva las mejoras en la gestión. Empero el

⁶ En el octavo párrafo del apartado «Identificación de Presupuesto por Resultados», numeral 11 de las Normas y Lineamientos para las Actividades del Proceso de Programación-Presupuestación 2005, emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se establece que es imprescindible vincular la asignación de recursos con los resultados esperados y hacer posible la medición del desempeño del sector público a través de indicadores que midan el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas comprometidas. Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005, pp. 695-696.

trasfondo es aún más complejo. Y, aún cuando se han construido indicadores y se han aplicado metodologías de evaluación, se confirma que no se puede hablar de una aplicación sistémica de éstas. Así, existe una desvinculación importante entre la información que se entrega y su utilización para la toma de decisiones. El seguimiento, evaluación y uso de la información es débil (las rendiciones de cuentas públicas entregan poca información sobre la evaluación del desempeño institucional). En síntesis, la orientación a resultados desde la perspectiva estratégica (coordinación de la macro evaluación o evaluación estratégica con la evaluación institucional), no logró ser articulada.⁷

Evaluación y rendición de cuentas

Si hablamos de la creación de *mecanismos de evaluación y accountability (rendición de cuentas)*, para mejorar la transparencia del gobierno, se ha encontrado que la experiencia en la puesta en marcha de este tipo de mecanismos es poca, pero aún así se considera sobresaliente. Se menciona el caso de Chile, cuyo Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales inició en 1997 y a partir del cual se evaluaron, entre los años 1997 y 2000, ochenta programas sociales.⁸ No obstante, de la totalidad mencionada, 10 se ubicaron en el sector salud, donde las conclusiones no fueron muy alentadoras, ya que se observó la inexistencia de diagnósticos para la evaluación, deficiencias en los sistemas de evaluación y en el seguimiento de los programas, así como escasez de indicadores de eficiencia. Además de que «se ha encontrado» que no hay sino una relación débil e indirecta entre la evaluación y los procesos de consolidación democrática.

Entre las iniciativas que avanzaron más encontramos los sistemas de indicadores que se instauraron en países como Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay, México y Bolivia.⁹ En Chile la evaluación de la gestión pública se

⁷ Marianela Armijo y Juan Cristóbal Bonnefoy, «Indicadores de desempeño en el sector público», Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, Manuales, Santiago de Chile, noviembre del 2005, pp. 77 y 78.

⁸ *Ibid.*, p. 24.

⁹ Chile fue uno de los primeros países en incorporar un sistema de indicadores de desempeño y objetivos en las previsiones presupuestarias, esto inició como programa piloto en 1993 y se estableció formalmente en 1994, Bresser Pereira, Luiz Carlos, Reforma de la nueva gestión pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo..., *International Journal of Political Studies*, n° 3 septiembre 2001, p. 10. Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados, y Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental (SSPG), Chile; Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA), Colombia;

incorporó mediante la aplicación de planes piloto, dirigidos a generar aprendizaje en la planificación estratégica, y mediante la creación de sistemas de control de gestión como base para la construcción de indicadores de desempeño, pero se produjo un proceso de desgaste del instrumento como herramienta para la toma de decisiones; esto se originó en lo que se identificó como la burocratización del proceso de formulación, el análisis de las metas y retroalimentación de los resultados, así como por la ambigüedad que se reconoció en la definición de metas que se hicieron en los ministerios y organismos responsables de los servicios públicos. En Colombia también se creó el Sistema de Evaluación y Seguimiento de Proyectos, para apoyar el manejo de los créditos otorgados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. No obstante, estos instrumentos se han modificado desde su proyección inicial hasta su puesta en práctica, ya que el proceso de implementación les ha planteado grandes retos. Por ejemplo, en México, como lo vimos en el capítulo anterior, el Sistema de Metas Presidenciales, SIMEP, registró 110 metas el primer año pero sólo cumplió con una mínima parte, razón por la cual, en lo subsiguiente sólo se señalaron 4 ó 5 metas por dependencia.

Costa Rica estableció su Sistema Nacional de Evaluación (SINE) en 1993, para que el Ministerio de Planificación y Desarrollo pudiera evaluar el Plan Nacional de Desarrollo, mediante una matriz de evaluación donde se vincularía el objetivo de política, la acción estratégica, los objetivos y los indicadores. Pero, a pesar de la experiencia que ha tenido lugar, se reconoce que existe un conjunto de limitaciones en materia de evaluación que no logran superarse, las cuales son similares a las que se han presentado en otras partes de la región; entre éstas encontramos: un escaso desarrollo de sistemas contables financieros que permitan construir indicadores de eficiencia; dificultades para emprender evaluaciones de efectividad o impacto, y escasos recursos humanos y competencias técnicas para enfrentar los desafíos de la evaluación de la gestión.¹⁰

En Uruguay la Rendición de Cuentas de 1998 fue la primera en elaborarse con base al control por resultados, y en 1999 se inicia el programa de formulación del Presupuesto por Resultados para el Presupuesto Nacional 2000-2004, según el cual se posibilitaría la identificación de los productos

Sistema Nacional de Evaluación (SINE), Costa Rica; Sistema de Evaluación de la Gestión Pública (SEV), Uruguay; Sistema de Evaluación de Metas Presidenciales (SIMEP), México; Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Gestión por Resultados (SISER), Bolivia.

¹⁰ Marianela Armijo y Juan Cristóbal Bonnefoy, obra citada, p. 83.

entregados a los usuarios y a los ciudadanos. Se considera que este proceso todavía está incompleto y que aún no puede ser evaluado. Aunque en Uruguay la evaluación también se estableció como parte importante del programa de reforma, se reconoce que no se ha reflejado en el accionar del sistema estatal como conjunto, ya que se nota un escaso uso de ella. A lo que se suma el que, aunque Uruguay cuenta con la herramienta y el sistema de indicadores para la medición del desempeño, no tiene gestión del desempeño.

También merece atención lo relativo a la mejora de la *responsividad* de la administración y la *calidad de los servicios públicos*. Allí se percibe que se generaron avances por el auge que, en el ámbito empresarial, tuvieron los sistemas de calidad, ya que ello reforzó la orientación de muchas administraciones para actuar en este sentido. No obstante, los logros que se obtuvieron se resumen en «tiempos máximos de espera», reducción de periodos de tramitación en algunos servicios como aduanas, tesorerías móviles o sistemas de control de calidad, así, se sintetiza en una «modernización de ventanilla», lo cual sólo implica cambios en «la apariencia del funcionamiento de los servicios públicos, [pero] sin enfrentar en profundidad los problemas de fondo».¹¹

Gerencia de recursos humanos

En lo que se refiere al mejoramiento de la *gerencia de recursos humanos* se distinguen dos tipos de iniciativas: la introducción de sistemas profesionalizados de empleo público o la innovación de subsistemas básicos ya existentes. Pero ni en una ni en otra, o en cualquier reforma que tenga como objetivo la profesionalización se han observado resultados significativos. Se puede observar claro, una gran producción de leyes de servicio civil que en la práctica no se aplican o se tergiversan. En este tipo de reformas se ha observado que se necesita más que la expedición de instrumentos legales, lo mismo que se ha hecho evidente que la introducción de incentivos económicos no es garantía de mejora en la motivación y productividad de los empleados.

En este tema cabe traer a colación el caso de Bolivia, que, bajo la administración de Sánchez de Lozada no mostró un compromiso fuerte con el proyecto, pues la aplicación de las reformas fue tardada. Por ejemplo, la selección competitiva de servidores civiles se discontinuó en la medida en que el gobierno encontró que interferían con su libertad en el uso de los puestos

¹¹ *Ibid.*, p. 30.

públicos, y en la discrecionalidad de su actuación en las agencias. De esta manera, el gobierno suspendió o retardó las decisiones y las actividades requeridas para implementar la estructura legal del nuevo servicio civil, que incluía reformas para mejorar el sistema de recursos humanos del gobierno y la contratación competitiva de funcionarios. Además, no había una decisión o un plan para continuar la aplicación de las reformas con un componente gerencial por resultados y anticorrupción. También se descuidaron los sistemas de monitoreo basado en resultados, la declaración de patrimonio, la procuración, las auditorías y la simplificación de procedimientos administrativos. Como resultado, en 2003, bajo las valuaciones del Banco, el proyecto institucional de reforma y el proyecto de gerencia se desplazaron del estado de «satisfactorios» a «insatisfactorios». Empero, para finales de 2003 y principios de 2004, después de un intenso diálogo llevado por el Banco, la nueva administración propuso un grupo de medidas para relanzar las reformas.

En Colombia, la reforma del Estado que se emprendió entre 1990 y 1994 para alcanzar estructuras modernas, contemplaba cambios en el estatuto de personal, no obstante, debido a que los cargos de la administración se convirtieron en botín presidencial, la reforma quedó trunca. Las relaciones patronales-patrimonialistas se renovaron y se siguieron privilegiando. Esta situación se percibe al menos hasta el año 2003.

La base legal del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal de México se estableció en abril de 2003, a fin de impulsar un servicio público renovado, profesional y eficiente, para dar respuesta a las demandas de la ciudadanía. Durante los años subsiguientes se exaltó su importancia y se organizaron diversos oficios e infraestructuras encaminados a poner en marcha la iniciativa. Pero, es de resaltar que para acceder a las plazas vacantes, publicadas por el gobierno, se ha priorizado que la formación de los aspirantes sea de un perfil de administración de negocios, de este modo, para acceder al servicio profesional se evalúan las capacidades gerenciales de manera central. Pero, alrededor de los ya casi cuatro años transcurridos, el funcionamiento y el personal de la administración pública no parecen dar visos de un mejoramiento sustancial.

De hecho, la Auditoría Superior de la Federación ha identificado diversas deficiencias en la implementación del Servicio Profesional de Carrera. Por ejemplo: no se han expedido los manuales de organización y procedimientos para el funcionamiento del sistema del Servicio Profesional de Carrera. La Secretaría de la Función Pública no cuenta con mecanismos automatizados para registrar las estructuras orgánicas que le permitan controlar los movimientos

organizacionales de las plazas y puestos –realizados en el año 2005–, para la definición de los perfiles y requerimientos de los cargos incluidos en el Catálogo, así como para calcular las necesidades cuantitativas de personal, la rotación, retiro y separación de los servidores públicos sujetos al Servicio Profesional de Carrera, y para evaluar el desempeño y los resultados de los servidores públicos.¹²

En Uruguay las reformas neogerenciales que se efectuaron al personal público generaron mayores debilidades e incertidumbres, a causa de la introducción de figuras de tipo gerencial y al flexibilizar aspectos de los mecanismos de ascenso dentro de la carrera administrativa. Así, el problema clientelista de la administración uruguaya no se logró resolver, sino que incluso aumentó la informalidad y la discrecionalidad en la gestión del personal y afectó la aplicación de la carrera administrativa. Además, se ha encontrado falta de claridad en lo que se refiere a la forma en que se debería organizar la gestión de personal, las estructuras Ministeriales y, sobre todo, cómo deberían configurarse a futuro las relaciones entre el sistema político y administrativo.

Por su parte, en el sistema de servicio civil de Venezuela se desarrollaron iniciativas sobre gestión del rendimiento, no obstante, se encontró que es poco efectiva porque no existen estándares de rendimiento aplicables a determinados tipos de empleados, además de que la evaluación depende de que, desde el inicio, se establezcan objetivos de desempeño individual y muchos supervisores no realizan oportunamente esta actividad. Además de que no existe una adecuada vinculación entre los criterios y mecanismos de promoción y la evaluación del rendimiento, por ejemplo.

No debe dejarse sin mencionar lo relativo a la reforma mediante las denominadas *best practices* o «mejores prácticas»,¹³ ya que también han

¹² La base de datos del Catálogo de Puestos no se encontró actualizada al 2005. No se cuenta con mecanismos de control que permitan identificar a los servidores públicos del Servicio Profesional de Carrera en las dependencias y órganos desconcentrados; lo que no permite integrar información referente a los cursos de capacitación; certificación de capacidades; planes de carrera, promociones, puntuación y movimientos laterales; resultados de las evaluaciones del desempeño; licencias; historial laboral; intercambios, y compatibilidades y autorizaciones. De este modo, se encontró que hasta el momento no existe la capacidad para identificar a los servidores públicos con el perfil profesional para ocupar plazas de nivel superior u homólogo con base en los conocimientos, habilidades, experiencia y, en su caso, en los logros alcanzados en el cumplimiento de las metas individuales, colectivas e institucionales. Auditoría Superior de la Federación, obra citada, pp. 708, 710, 714, 740 y 741.

¹³ Con el surgimiento de la nueva gerencia pública en los países de la OCDE apareció una nueva tendencia para la difusión de la innovación a través de los estudios de caso reconocidos

constituido un importante punto de referencia para la reforma de los países hispanoamericanos, pese a que, incluso en el ámbito internacional se ha observado que aunque son muy útiles para indicar diferentes soluciones a problemas similares, en nada abonan para reconocer cuál de todas las soluciones identificadas funcionará mejor en casa. De esto se ha concluido que en realidad existe una gran confusión en la comunidad internacional al respecto, concretamente en campos específicos de la gerencia pública.¹⁴

A estos instrumentos se les dio difusión por la vía de seminarios internacionales. En Chile se desarrollaron sobre temáticas como modernización de la gestión pública, y participaron funcionarios públicos y directivos, para exponer las «mejores prácticas» internacionales y nacionales en modernización de la gestión pública.

México también se unió a este movimiento, mediante la organización de reuniones para analizar «las mejores prácticas para un gobierno mejor». Entre dichas reuniones destaca el quinto foro global sobre Reinención del Gobierno, que se tituló: Innovación y Calidad en el Gobierno del siglo XXI, y su temática central se centró en la Agenda Presidencial de Buen Gobierno de México. En el evento se reunieron representantes de gobiernos, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales.

Actores de la reforma: elaboración y ejecución de los programas

Es bien conocido que los programas de reforma gerencial de Hispanoamérica están inspirados en los modelos gerenciales que se originaron en Gran Bretaña como modelo *Westminster*, en los Estados Unidos de Norteamérica como *reinención del gobierno* y como modelo *posburocrático*, y en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo como *orientación al cliente*. Aunque la influencia

como las *mejores prácticas*, que se nutren de tres fuentes principales: a) profesionales que han diseminado su propias reformas de gerencia pública u otras piezas anecdóticas de evidencia empírica, que ellos consideran lo suficientemente exitosas para ser etiquetadas como *mejores prácticas* (por ejemplo, Osborne y Gaebler, 1992); b) el creciente número de innovaciones de calidad en el servicio público, galardonados en varios países de la OCDE, que han permitido identificar casos de buen desempeño en las organizaciones del servicio público; y c) las publicaciones de resultados, así como los centros de intercambio de información establecidos en gran parte de las descripciones de auto-evaluación». Löffler, Elke, «The value of public management evaluations from an international perspective: best practice cases reconsidered», in Paper to be presented at the International Public Management Network, Siena Workshop 1999, pp. 2-3, <http://www.inpuma.net/research/papers/siena/loffler.doc>.

¹⁴ *Ibid.*

principal para las reformas neogerenciales de Hispanoamérica proviene de los modelos de reinención del gobierno y posburocrático, es de resaltar que la transmisión primigenia de estas ideas proviene del modelo de orientación al cliente, que se formuló desde 1987 en la OCDE. La continuación, esto es, la secuencia lógica o el siguiente paso es la puesta en práctica de estas concepciones que, como también ya ha sido ampliamente documentado,¹⁵ se ha llevado a cabo en función de la adopción de estos modelos (debido a la dependencia de los países de la región), bajo la condicionalidad de préstamos del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos y El Banco Interamericano de Desarrollo. Así, las reformas responden u obedecen a los dictados y las exigencias de las agencias multilaterales.

Adicionalmente, los programas han sido asesorados por consultorías nacionales e internacionales y acreditados por empresas de negocios privados, por ejemplo, en el caso de las certificaciones o de los famosos ISOs.

Carles Ramio ha afirmado que la consultoría internacional edifica un tipo de consultoría fondista, que implica una actividad rápida, estandarizada y que fundamentalmente persigue el beneficio del consultor o la consultoría. Pero lo más destacable es que considera que todas las organizaciones tienen idénticos problemas, independientemente de que sean privadas o públicas o que su contexto económico y social sea disímil. De esta manera, la consultoría internacional aporta soluciones universales, válidas tanto para Colombia como para Chile, Nueva Zelanda o Tailandia. Así pues, sus referentes teóricos están predefinidos.¹⁶

¹⁵ Pese a que Carlos Bresser-Pereira señala que el Banco Mundial no estaba interesado en las reformas de nueva gerencia pública hasta 1998, existen claras evidencias de que esto no es totalmente cierto ya que, desde 1994, Rob Laking identificó que las reformas de gerencia pública ya desempeñaban un gran papel en muchos programas bilaterales y multilaterales. De este modo, las agencias internacionales con influencia significativa a través de su poder de financiamiento –particularmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial– solicitaban, de manera cada vez más importante, condiciones relativas a gerencia pública en los acuerdos para préstamos o créditos. De este modo, Laking señaló que los componentes de gerencia pública se tornaron casi universales en los préstamos o créditos del Banco Mundial donde, en 1994, nueve de cada diez créditos nuevos tenían condiciones sujetas a gerencia pública o a sus componentes. Laking, Rob, «Don't try this at home? A New Zealand approach to public management Reform in Mongolia», International Public Management Network, Conference in Salem/Oregon, June 1998, p. 9.

¹⁶ Ramio Matas, Carles, «Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional», *Revista Reforma y Democracia*, CLAD, No. 21 (Oct. 2001), Caracas, pp. 36-37.

Es así que la reforma del sector público en Hispanoamérica se ha nutrido de fuerzas e intereses externos, más que internos. Veamos sólo algunos pequeños detalles.

En Argentina el programa estuvo apoyado y financiado por el Banco Mundial,¹⁷ el BID y hombres de negocios, que a través de la Fundación Empresaria para la Modernización del Estado, financiaron la primera fase de la reforma. Además, el programa se consensuó con los economistas más cercanos a los grupos empresariales, quienes avalaron los principales ejes propuestos por el gobierno en esta materia. A su vez, el programa de reforma estuvo gerenciado por un pequeño equipo que contaba con todo el apoyo del Presidente y del Ministro de Economía que, para acelerar la reforma estatal, creó un Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA) presidido por el Ministro de Economía y encargado de comandar el proceso de reforma administrativa.

El gobierno de Bolivia fue apoyado y financiado por el Banco Mundial, que colaboró con él para diseñar un «programa comprensivo de reforma de *governance*», esto es, el Proyecto de Reforma Institucional (PRI) para coadyuvar a implementar el Plan Nacional de Integridad que el Gobierno anunció en 1998.

Chile utilizó las metodologías del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo para diseñar la reforma y los directivos, encargados de implementarla, tenían una reconocida trayectoria gerencial en el sector privado, además de que también se contó con el apoyo de consultorías externas.

Colombia retomó preceptos del Banco Mundial, que sustentan que la nueva gerencia pública contiene las bases necesarias para que el Estado sea eficaz y tenga un desarrollo sostenible en el plano económico y social.

Los programas de reforma de México se han elaborado siguiendo meticulosamente los puntos que se plasmaron en las agendas que el Banco Mundial le ha hecho llegar. México también presenta una fuerte influencia de los Estados Unidos de Norteamérica, prueba de ello es la realización del quinto foro global sobre Reinención del Gobierno: Innovación y Calidad en el Gobierno del siglo XXI, que estuvo basado en la Agenda Presidencial de Buen Gobierno de México (elaborada de acuerdo con los lineamientos del Banco Mundial plasmados en el documento: *Mexico: a comprehensive development agenda*). Los encargados de la reforma fueron la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (posteriormente Secretaría de la Función Pública), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, a partir del año 2000 la Oficina de

¹⁷ El Programa de Reforma Administrativa (PRA), de Argentina estuvo respaldado activamente por el Banco Mundial. Ver. Capítulo 8.

la Presidencia para la Innovación Gubernamental. En estas entidades, la mayoría de los titulares de las instancias encargadas de la reforma se distinguían por una probada experiencia en el sector privado.

En Nicaragua la estructura de los lineamientos de la reforma respondió a presiones externas, específicamente de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (AID), el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo. En este país se percibe que estos organismos internacionales funcionan en un esquema de condicionalidad cruzada e interrelacionada. Asimismo, se considera que la adopción de este ideario se debe a la influencia que los Estados Unidos de Norteamérica ha tenido en América Latina, por ejemplo, el gobierno de Nicaragua con el patrocinio de la AID verificó una conferencia titulada «reinventando el gobierno». Asimismo, se destacan las condiciones de dependencia que presentan los países de la región.

En el caso de Paraguay se habla de que los parámetros que inspiraron la reforma fueron el «Consenso de Washington» y el ajuste estructural, que estuvieron fuertemente vinculados a la idea de Estado «mínimo» del FMI. Por su parte, en Uruguay se afirma que los fundamentos de la reforma provienen de la tendencia general de aplicación de los nuevos principios de la gerencia pública («*the new public management*» NPM). La evaluación de gestión recayó en el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado que para desempeñar su tarea se valió de un grupo de consultores nacionales y extranjeros.

Cuadro 1. Principales reformas gerenciales identificadas en los estudios examinados.

País	MEDIDAS DE REFORMA NEOGERENCIAL																							
	Orientación a resultados	Resultado global	Simplificación de estructuras y de procedimientos (aplanar estructuras)	Resultado global	Desagregación de los organismos (agenciación)	Resultado global	Contractualización	Resultado global	Descentralización y flexibilización	Resultado global	Sistemas de indicadores y evaluación	Resultado global	Rendición de cuentas	Resultado global	Mejores prácticas	Resultado global								
Argentina	Se menciona	Las reformas destinadas a que las burocracias se orienten hacia los resultados, han probado ser un camino largo, plagado de dificultades técnicas y políticas. ¹⁸	Se aplicó	En la mayoría de los países se verificaron despidos de personal pero sin efecto trascendental; destaca Paraguay, donde el empleo se incrementó. ¹⁹ No aparecen evidencias de acortamiento de la cadena de mando en la cadena de autoridad formal de las organizaciones. Se considera el que hay un déficit en estos procesos. ²⁰ Además, uniformar y estandarizar los procesos puede provocar distorsiones en el funcionamiento de las instituciones.	Se menciona	La agrupación de unidades por criterios de producto/mercado para orientar las actividades y el control a resultados no arroja información significativa sobre cambios, salvo en el caso de Chile, donde el Servicio Nacional de Aduanas reemplazó la estructura funcional por una de proyectos. ²¹ Pero, en general se ha observado que la responsabilidad de las organizaciones públicas se desdibujó como producto de la creación de organismos autónomos y semi-autónomos. ²²	Se aplicó	Los contratos por desempeño no necesariamente determinan el uso de los recursos y los procesos con gran detalle. Además de que la implementación de los contratos por desempeño entre dos partes (que a menudo se ubican en una relación vertical una con la otra) introduce una nueva jerarquización en el sector público, que en último término conduciría a una mayor (e indeseable) fragmentación. ²³ El contractualismo puede debilitar los valores tradicionales del servicio público, la responsabilidad y el profesionalismo. ²⁴	Se menciona	Solo se alude a la transferencia de poder de decisión a unidades (que se suponen agrupadas por producto), de la intención de descentralizar y otorgar autonomía a las unidades de los niveles descentralizados. ²⁵ Casi todos los países han descentralizado sus sistemas de enseñanza. No obstante, se han generado superposiciones y vacíos. ²⁶ La flexibilización, sobre todo del presupuesto, ha mostrado que puede ocasionar que se disipe la responsabilidad administrativa.	Se aplicó	La inexistencia o debilidad del repertorio de indicadores y de sistemas de información, es una característica generalizada en toda la región. Se considera que la dificultad para introducir indicadores de gestión suele ser de naturaleza organizativa. ²⁷ La creación de instrumentos de evaluación ha formado parte de todos los discursos de los gobiernos de la región pero las experiencias de su establecimiento son pocas. ²⁸	Se menciona	La experiencia es poca. Existe una evidente debilidad de los sistemas de control y contra peso a que está sujeto el Poder Ejecutivo. Raros son los casos en que se logra responsabilizar al ejecutivo por el desempeño de un grupo de medidas. ²⁹ Se considera que hay obstáculos institucionales para el desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas. ³⁰	Se menciona	Se considera que no hay medidas ni métodos únicos y universales, no hay best practices, hay buenos y malos casos de reforma. ³¹								
Bolivia	Se aplicó, sin resultados		Se aplicó		No se aplicaron		No se menciona		Se aplicó en salud y educación		Se menciona		Se menciona		Se aplicó		Se menciona	Se aplicó	Se menciona	Se aplicó	Se menciona	No se mencionan	No se mencionan	
Chile	Se menciona		Se aplicó		No se menciona		Se menciona		Se aplicó		Se menciona		Se aplicó		Se menciona		Se aplicó	Se menciona	Se aplicó	Se menciona	Se aplicó	Se menciona	Se mencionan	Se mencionan
Colombia	Se menciona		Se aplicó		Se menciona		Se menciona		Se aplicó		Se menciona		Se aplicó		Se menciona		Se aplicó	Se menciona	Se aplicó	Se menciona	Se aplicó	Se menciona	No se mencionan	No se mencionan
Nicaragua	Se menciona		Se aplicó, pero sólo a baja escala		Se aplicó		Se menciona		Se aplicó		Se menciona		Se aplicó		Se menciona		Se aplicó	Se menciona	Se aplicó	Se menciona	Se aplicó	Se menciona	No se mencionan	No se mencionan
México	Se menciona		Se aplicó limitadamente		Se aplicó		Se menciona		Se aplicó		Se menciona		Se aplicó		Se menciona		Se aplicó	Se menciona	Se aplicó	Se menciona	Se aplicó	Se menciona	Se mencionan	Se mencionan
Uruguay	Se menciona		Se aplicó		Se aplicó		Se menciona		Se aplicó		Se menciona		Se aplicó		Se menciona		Se aplicó	Se menciona	Se aplicó	Se menciona	Se aplicó	Se menciona	No se mencionan	No se mencionan
Venezuela	Se menciona		Se aplicó		Se aplicó		Se menciona		Se aplicó		Se menciona		Se aplicó		Se menciona		Se aplicó	Se menciona	Se aplicó	Se menciona	Se aplicó	Se menciona	No se mencionan	No se mencionan

Nota. El cuadro tiene una intención meramente demostrativa, ya que muchas medidas de reforma se mencionan pero no se efectuaron, otras tantas tuvieron carácter regresivo, y el caso extremo es aquel en que se estableció la infraestructura para aplicar los cambios, pero su aplicación se encontró con diversas dificultades para poner en marcha las medidas de reforma. Se debe recordar que no existe uniformidad en la aplicación de las reformas. El orden de prioridad es diferente en cada país, lo mismo que las medidas específicas empleadas. También puede suceder que se hayan decretado leyes y expedido decretos, o que se elaboren programas, pero ello no significó que las reformas se aplicaran. Lo único que puede señalarse es que sin duda existen tendencias generales de reforma neogerencial (orientación a resultados, agenciación, contractualización, evaluación, sistemas de indicadores) que enmarcan intencionalidades que tienen una intensidad diferente cuando se trasladan a la realidad.

¹⁸ Fiszbain, Ariel, (Ed.), *Ciudadanos, políticos y proveedores: la experiencia de América Latina con la reforma de la prestación de servicios*, Washington, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco mundial, 2005, p. 18.
¹⁹ Nickson, Andrew y Lambert, Meter, «La reforma del Estado y el Estado privatizado en Paraguay», *Public Administration and Development*, No. 22, 2002, p. 164.
²⁰ Echevarría Ariznabarreta Koldo y Longo Martínez Francisco, p. 19.
²¹ *Ibid.*, p. 20.
²² Peters, Guy, «De cambio en cambio: patrones de continuidad en la reforma administrativa», *Revista Reforma y Democracia*, núm. 24, Caracas, 2002, p. 4.
²³ Ormond, Dery y Elke Löffler, «La nueva gerencia pública: ¿qué tomar y qué dejar?», Caracas, *Revista Reforma y Democracia*, http://www.cdad.org.ve/13Ormoespa.html, p. 10.
²⁴ Schick, A. (1998), citado por Kliksberg, Bernardo, «Administración pública en América Latina: promesas, frustraciones, y nuevas búsquedas», *Econ. Gest. Desarro.* Cali, Colombia, núm. 3 203 - 238 Octubre, 2005, p. 202.
²⁵ Echevarría y Longo, obra citada, p. 20.
²⁶ Fiszbain, obra citada, p. 24.
²⁷ Echevarría y Longo, obra citada, pp. 22-23.
²⁸ *Ibid.*, p. 24.
²⁹ Fiszbain, p. 43.
³⁰ *Ibid.*, p. 41.
³¹ Echevarría y Longo, obra citada, p. 41.

Reflexiones sobre las reformas gerenciales

No hay ninguna duda, desde la década de 1990 la implantación de los procedimientos e instrumentos gerenciales han sido parte central de los programas de reforma emanados del Fondo Monetario, el Banco Mundial y la OCDE. A partir de estos programas se han aplicado medidas conocidas como reingeniería, evaluación de proyectos, reinversión del gobierno, gerencia estratégica, marketing público, calidad total y normalización ISO, gerencia del servicio, control de gestión, evaluación del desempeño, *accountability*, costeo por actividades, gerencia social, *benchmarking*, análisis de políticas públicas y *marketing* social, principalmente.

Como resultado de estas prácticas, en el nivel global sucedió que muchos de los bienes públicos que el Estado suministraba o de cuya generación formaba parte, quedaron en manos exclusivas del mercado; el crédito se concentró y quedó fuera del alcance de las pequeñas y medianas empresas, y las redes de protección social se debilitaron, al mismo tiempo que aumentó la inestabilidad laboral por las altas tasas de desocupación, y la flexibilización de los mercados laborales.³²

De manera más puntual, conforme fue teniendo lugar su aplicación dentro de las administraciones públicas hispanoamericanas, se ha observado que también se han generado otro tipo de problemas. Entre estos nuevos inconvenientes, encontramos aquellos que se han derivado del establecimiento de una fuerte interdependencia y articulación entre el aparato estatal con empresas de mercado y el sector público. Esto obedece a que, con esta nueva forma de relación, se abren posibilidades de desarrollo de relaciones clientelísticas entre los agentes del Estado y las organizaciones a las que se le transfieren funciones públicas de apoyo y abastecimiento en bienes y servicios.

En este mismo orden de cosas, se ha constatado que el traspaso de funciones públicas a organizaciones privadas puede traducirse en pérdida de eficacia y efectividad de las mismas, o en pérdidas de continuidad que pueden llegar incluso al abandono de su cumplimiento. Y, por si esto fuera poco, se ha probado que las transferencias de funciones al mercado y al sector privado no han producido una reducción del gasto del Estado, o una reducción del gasto de la administración central.

También, la descentralización de las organizaciones y la figura de la «agencia» que implica actuar en atención a orientaciones en base a objetivos e

³² Kliksberg, Bernardo, «Administración pública en América Latina: promesas, frustraciones, y nuevas búsquedas», *Econ. Gest. Desarro.* Cali, Colombia, núm. 3, 203-238 Octubre, 2005, p. 223.

intereses particulares de la «agencia» o división organizacional descentralizada y de sus directivos, ha introducido incompatibilidades con la responsabilidad (*accountability*), otro de los elementos de la nueva gerencia pública³³

Igualmente, se ha encontrado que a pesar de la implementación de estas medidas, las empresas de mercado y las organizaciones del tercer sector siguen siendo dependientes del aparato estatal en la financiación, la elaboración de las políticas públicas y el desarrollo de las capacidades para cumplir sus cometidos. Esto obedece a que la mayoría de las organizaciones privadas de Hispanoamérica tienen baja solvencia para reunir recursos y capacidades en función de intereses públicos.

Cabe señalar que las reformas se aprobaron mediante una diversidad de leyes y decretos que sólo se han implementado parcialmente, pues la realidad ha demostrado ser mucho más difícil que lo que se esperó y propuso bajo los planes y programas de reforma. Además de que esa misma proliferación de leyes y decretos también se convirtió en un obstáculo.

Asimismo, destaca el hecho de que, en muchos casos, los esfuerzos de modernización se focalizaron en los organismos ligados con el manejo de la economía y la recaudación de impuestos, razón por la que los objetivos propuestos en descentralización, carrera funcionarial o desburocratización del aparato administrativo, no asociado a este rubro, se fueron debilitando progresivamente. En este mismo sentido, también resultó que las reformas se concentraron en el ámbito de la administración central, y el ámbito local quedó al margen.

La aplicación de indicadores de desempeño también merece destacarse ya que se ha encontrado que no es uniforme por las «debilidades estructurales en la administración pública», particularmente en los sistemas de servicio civil, situación que ha dificultado la delegación de facultades a los directivos públicos. Por esta razón, los países que están iniciando la implementación de iniciativas de gerencia pública como el uso de los indicadores de evaluación del desempeño (herramienta de medición de resultados y de mejoramiento de la gestión), deben considerar la visión crítica sobre las fortalezas y debilidades del proceso.

En fin, si bien se ha avanzado en que el nuevo sistema de servicios públicos es más flexible y competitivo, no puede dejarse de lado el hecho de que esta nueva forma de prestación de los servicios tiene limitaciones y riesgos

³³ Federico Ardila Acuña, «La reforma de la administración pública: entre los paradigmas externos y las realidades nacionales», VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct., 2003, p. 8.

inherentes que sólo el núcleo central Estatal puede superar y evitar, ya que el Estado es la única institución con capacidad para tener una visión general, así como la legitimidad necesaria para movilizar recursos y conducir el sistema.

Además, la flexibilización, sobre todo del presupuesto, puede ocasionar que se disipe aún más la responsabilidad administrativa, y con ello acarrear mayores complicaciones. En fin, aunque es cierto que la flexibilidad puede favorecer la consecución de los distintos objetivos atendiendo a los principios de economía, eficacia y eficiencia, no es menos cierto que la escasa institucionalización de sistemas organizativos de este tipo permite una discrecionalidad que puede favorecer dinámicas poco deseables y hasta perversas. Esto es, puede enfatizar los sistemas preburocráticos de base clientelar.³⁴

Al tratar de uniformar y estandarizar los procesos se pueden provocar distorsiones en el funcionamiento de las instituciones, ya que las formas de su actuación contienen una lógica que ha resultado como producto de un acoplamiento progresivo y adaptado. Y esto ya no constituye sólo una suposición ya que, a estas alturas, en los hechos se ha comprobado que estos cambios están generando nuevos problemas.

En algunos casos pudo observarse que los sistemas y procedimientos gerenciales se implementaron poco porque, por si fuera poco, en las agencias públicas no había ninguna demanda de esos instrumentos. Y tampoco hubo participación de la sociedad civil.

En cuanto a la participación de las consultorías en los procesos de reforma se ha previsto que, de continuar, podría llegar el momento en que sus integrantes se constituyan como parte del proceso decisorio, dado su control en la información en general y en particular sobre lo relativo a las certificaciones de calidad o de estandarización de los procesos.

De este modo, entre las propuestas de la nueva gerencia pública pueden observarse incoherencias, contradicciones y hasta costos ocultos como lo señaló Vincent Wright. Por ejemplo, «la idea de ejecutivos o gerentes públicos emprendedores, suponiendo demandas y necesidades comunitarias o de grupos, pareciera contraponerse a los propósitos perseguidos con la mutación conceptual de cliente reemplazando a la de usuario».³⁵ Claro, esto no hace más que obedecer a sus premisas ideológicas de acuerdo con las cuales las

³⁴ Ramio Matas, Carles, obra citada, pp. 20 y 68.

³⁵ Federico Ardila Acuña, obra citada, p. 8.

metodologías de la nueva economía política de Buchanan (*public choice*) pueden trasladarse al gobierno y por ende a la administración pública.³⁶

Como se ha podido ver, la gerencia pública ha sido un fenómeno generalizado en el que los países Hispanoamericanos también se han insertado, pero, subrayado y entre comillas, debemos remarcar que sus desarrollos y avances son escasos, y, hasta hoy no han cambiado las tradiciones con fuerte arraigo tanto en la estructura como en el funcionamiento de la administración pública de los estados hispanoamericanos.

Según señala el propio Banco Mundial en un informe del año 2005, los empeños modernizadores han tenido un efecto limitado en la prestación de servicios, de manera particular, las reformas destinadas a que las burocracias se orienten hacia los resultados, han probado ser un camino largo, plagado de dificultades técnicas y políticas.³⁷

Tal como puede observarse, al agrupar las diferentes acciones de reforma llevadas a cabo de acuerdo con los cánones neogerenciales, poco, muy poco de lo que se ha puesto en práctica puede presumirse como exitoso. Y no sería sorprendente que, si en este momento nos preguntamos y preguntamos qué problemas tiene la administración pública y cómo quisiéramos que fuera, obtendríamos pronunciamientos muy parecidos, si no es que iguales, a los que se abanderaron para poner en marcha la reforma administrativa y después la reforma neogerencial.

³⁶ Si se observa a la economía como la ciencia de los intercambios (catalaxis según Hayek) y se toma con seriedad la catalexis, aparece de forma natural tanto el intercambio complejo como el simple. Sólo que al primero se le define como el proceso de acuerdos contractuales que va más allá del número mágico «2». Así, «El énfasis se desplaza directa e inmediatamente, hacia todos los procesos de acuerdo voluntario entre las personas». De este cambio de perspectiva sigue una distinción natural entre la 'economía' como una disciplina, y la política o 'ciencia política'. «No hay fronteras que trazarse entre la 'economía' y la 'política' o entre 'mercados' y 'gobiernos', y tampoco entre 'el sector privado' y 'el sector público'». Buchanan, James, *Ensayos sobre economía política*, México, 1990, Alianza Editorial Mexicana, pp. 27-28.

³⁷ Fiszbein, Ariel, (Ed.), *Ciudadanos, políticos y proveedores: la experiencia de América Latina con la reforma de la prestación de servicios*, Washington, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco mundial, 2005, p. 18.

Entre la reforma administrativa y la neogerencial

El camino que se trazó en la reforma de la administración pública hispanoamericana desde 1959 hasta 1979, implicó logros considerables en cuanto al entendimiento de todos los factores y elementos que deben considerarse para formular y efectuar reformas factibles para la administración pública hispanoamericana. Esto es, se avanzó en la concepción de teorías y en su traducción en programas de cambio que fueron madurando tras un arduo proceso de aprendizaje que implicó un esfuerzo humano, intelectual y financiero considerable. Podríamos afirmar que los avances denotaron un carácter ampliamente cualitativo más que cuantitativo.

Al respecto podemos hacer alusión primero a los esfuerzos derivados de la Asistencia Técnica, a partir de lo cual fue posible avanzar en la racionalización de los aparatos administrativos de muchos países de la región, en sentido weberiano. Claro, esto estuvo acompañado por acciones como el entrenamiento de funcionarios o el envío de expertos a los países en cuestión. Además, esta asistencia no implicaba adoptar compromisos que pudieran afectar o tener injerencia en asuntos nacionales que influyeran, por ejemplo, en la toma de decisiones política. De hecho, esto constituyó una de sus precondiciones.

La puesta en marcha de la Asistencia Técnica permitió empezar a conocer más de cerca las necesidades y posibilidades reales de las administraciones públicas hispanoamericanas, al tiempo que dejó al descubierto que la forma en que funciona la administración, y las medidas que se proyectaban en los países desarrollados para mejorarla, poco tenían que hacer en países en los que las condiciones generales son muy diversas. Esto es, las lógicas de la administración desarrollada poco tenían que hacer en los contextos en desarrollo.

Se encontró así que las dificultades tendrían que sortearse yendo más allá de los cambios instrumentales y procesales, para que la administración pública se erigiera también en instrumento del desarrollo nacional. Así, en adelante se incorporarían al análisis todos los factores con que está relacionada la administración pública.

Como corolario, aparecen concepciones como la administración para el desarrollo y se elaboran sólidas teorías acerca de la modernización y el desarrollo administrativo, que se instauran como el motivo conductor del cambio en la administración pública. Todos estos esfuerzos tenían el único objetivo de dilucidar las formas en que podrían cambiar las administraciones de los países en desarrollo. Esto implicó un caudal enorme de estudios que

elaboraron notables hombres de la administración pública, la ciencia política, la sociología. Estos científicos, conforme pasaba el tiempo, no sólo pertenecían a los países que brindaban la asistencia sino que también se incorporaba, gradualmente, el pensamiento nacional que se estaba forjando a partir del contacto con los expertos, de la fundación de escuelas y centros de estudios en administración pública, así como a partir de la acumulación de experiencia práctica sobre el funcionamiento de sus administraciones.

Contrario a todos estos pequeños pero sólidos éxitos que se concatenaban para continuar formulando programas de reforma, acorde a los países en desarrollo, la nueva gerencia pública se vuelve a ubicar en la parte técnica y procedimental, que proyecta mejoras operativas, pero que en el fondo aspiran a hacer funcional la administración pública al modelo económico neoliberal. Tal como un autor lo ha señalado: «La NGP representa el maquillado componente de cambios en la Administración Pública del paradigma neoliberal, enemigo irreconciliable del Estado de bienestar y de su función social. No es más que su componente técnico-administrativo. A través de su implantación se viabiliza la del modelo neoliberal del Estado».³⁸

Como es patente, sería erróneo visualizar a la nueva gerencia como inofensiva por presentarse como un instrumento técnico que trata de mejorar el funcionamiento de la administración pública, a partir de incentivos como los usados en la empresa y el mercado, ya que potencialmente puede producir cambios que afecten el origen, la distribución y las formas de legitimación del poder, porque permite la entrada e influencia de actores que anteriormente no estaban contemplados en el esquema de funcionamiento del Estado y la administración pública (básicamente del sector privado: negocios, consultorías, empresas y capital financiero).

Así pues, hay que «abandonar la idea de que la nueva gestión pública es sólo un conjunto de instrumentos para la mejora de la gestión y tener en cuenta que también lleva incorporados valores ideológicos». Los valores de la nueva gestión pública tratan de definir el nuevo modelo de Estado.

Con la nueva gerencia pública se dejó de lado que la administración del Estado moderno es pública. Baste recordar que la lógica que le impulsa está fundada en la gerencia privada y la economía de mercado, que obedecen al cumplimiento de un objetivo simple: la búsqueda de ganancia, propósito plausible en otros ámbitos, pero muy diverso al que persigue la administración pública. De hecho, el objeto preferido de la nueva gerencia no son las empresas

³⁸ Federico Ardila Acuña, obra citada, p. 8.

estatales u organismos descentralizados, esos ya están en el mercado como resultado de la exprivatización, sino que busca insertarse en el entramado más profundo de la administración pública, para modificar las reglas e incentivos a partir de los que se elaboran y ejecutan las políticas públicas o bien en el servicio civil, o en las formas de relación entre los ciudadanos y la administración en cuanto a la prestación de servicios: busca meter al mercado dentro del Estado.

No obstante, contrario al sólido sustento científico que antaño se construyó para entender las lógicas a las que atiende el cambio en la administración pública en desarrollo; uno de los puntos débiles que caracteriza a la nueva gerencia pública es que, incluso dentro de su propio campo de conocimiento, se ha destacado por la falta de articulación en sus preceptos. Esto ha sido reconocido incluso por sus partidarios. Octavio Gelinier ha manifestado que los preceptos del *management* modernos son innumerables y en su conjunto son eficaces «pero tienen una parte débil que es el no constituir un cuerpo organizado con cada una de sus partes sujeta de manera coherente a un pequeño número de principios explícitos».³⁹

El cuerpo doctrinario de la nueva gerencia pública se compone por planteamientos que coinciden con la configuración del nuevo orden económico mundial, pero no así con la administración pública nacional. Obedece a mejorar las condiciones para el desarrollo de la economía de mercado, no de los Estados. Quiere que la administración pública le sirva al capital, aportándole clientes y retrayendo cada vez más a los ciudadanos. A partir de estos medios, el Estado y la administración pública tanto de Hispanoamérica como de los demás países en desarrollo, tratan de ser globalizadas por los entes y países globalizadores. En suma hacer aptas a las administraciones (dejar de lado la cultura política, sólo tomando únicamente sus aspectos gerenciales) para incorporarlas fácilmente y hacerlas útiles al Estado global.

Estos planteamientos, como ya lo señalamos en otro momento, incluyen al neoliberalismo que primero impulsó la exprivatización mediante monetarismo y la teoría de los costos de transacción, cuya ideología básica incluso fue manipulada para adaptarla a intereses de grupos. Estos elementos, enriquecidos con la teoría de la elección pública (postula la extensión de la metodología y lógica económica a la solución de problemas gubernamentales) y del principal-agente, fueron son los ingredientes económicos que junto con

³⁹ Gelinier, Octave, *El secreto de las estructuras competitivas*, Madrid, Ediciones Tea, 1967, p. 83.

gerencialismo, del tipo de negocios, constituye el matrimonio de dos corrientes de ideas (económicas y gerenciales) que derivaron en la nueva gerencia pública.

De este modo, además del ideario económico (establecer mercados, promover la competencia comercial y separar al *management* de la *policy*), se sumaron los elementos que introducen la ideología empresarial privada en el gobierno, para así completar la fórmula que dio como resultado la nueva gerencia pública, la receta para la reforma gerencial. Esta infusión de ideas neoliberales y de las innovaciones y nuevas técnicas de la empresa privada, aplicadas a la administración pública, son las que componen a la denominada *nueva gerencia pública*.

Esta nueva gerencia, por su origen, observa al ciudadano como un cliente que, mediante sus deseos y preferencias, le otorgará la información necesaria para retroalimentar el proceso de producción y provisión de servicios, así como para la correcta asignación de precios, de modo tal que la administración pública pueda funcionar como un mercado. Con afirmaciones de este tipo, estas medidas encontraron un ambiente favorable a su aplicación, pues se cobijaron en una campaña deliberada para explotar el descontento ciudadano respecto a la inflación y a revertir la redistribución del ingreso.

Además, los supuestos beneficios de este paradigma se divulgaron y diseminaron vía organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Comité de *Public Management*), el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. De hecho, las reformas de gerencia pública juegan un gran papel en muchos programas bilaterales y multilaterales: los componentes de gerencia pública son casi universales en los préstamos o créditos del Banco Mundial.

Estos organismos también han preparado a los gerentes y economistas que se encargan de continuar difundiendo y aplicando las medidas de nueva gerencia pública para servir a la economía de mercado. Este objetivo se facilita por las condiciones de dependencia de los países hispanoamericanos, respecto a los intereses a que sirven estos organismos económicos. Hay gran intervención de los organismos multilaterales para que se apliquen estas medidas en las administraciones públicas nacionales.

Como ya lo hemos señalado, los principales conceptos que definen a la nueva gerencia pública son ocho. Los primeros cuatro conceptos (orientación al cliente, privatización, mercado y competencia) son fundacionales, los tres siguientes (enfoque empresarial-gerencial, gerencia por objetivos y resultados y agenciación) son el aparato de sistematización de la reforma neogerencial y el último (reducción de costos) es el móvil que animó a la nueva gerencia pública.

El modelo neogerencial decreta una rivalidad contra el paradigma de la administración pública, al que denomina *weberiano*, propio del Estado administrativo, un paradigma racional basado en la planeación y la organización jerárquica que no es útil, que debe ser remplazado por un esquema de descentralización y orientación con énfasis en los resultados y a la introducción de mercados internos en gobiernos estatales y locales.

Como resultado lógico, por su propia naturaleza, para la nueva gerencia resulta fútil la administración en el sentido clásico conocido; es decir, en el sentido de Charles Bonnin o Alejandro Olivan. Esto es, no tiene nada que ver con los planteamientos que expusimos en el capítulo uno. No es administración pública, se ha incorporado, es cierto, a su campo de análisis porque las circunstancias así lo han determinado, prueba de ello es la gran producción de estudios sobre el fenómeno a los cuales se suma parte del presente, pero ningún ideólogo, teórico notable, académico o practicante de la administración pública pueden ser ubicados como sus progenitores.

Como se puede apreciar, nada hay de parecido en la forma en que se visualizaron y construyeron los planteamientos que sustentaron la reforma administrativa y los que enarbolaron la reforma neogerencial. Aunque en el discurso ésta última haya hecho creer que sí, simulando que se preocupaba porque la administración pública se mejorara y los ciudadanos, como clientes, fueran mejor escuchados.

Creemos que la reforma administrativa, pese a los pocos resultados que produjo, tenía un sustento científico acorde a la naturaleza y postulados de la administración pública y del marco en que se tenía que desempeñar. En fin, que estaba fincando bases sólidas para lograr una transición verdadera en la administración de los países hispanoamericanos, esto es, un cambio que implicara el paso de un modelo histórico de estructura administrativa a otro mejor.

No obstante, pareciera que todo ese movimiento desapareció junto con todas las obras y documentos que se elaboraron como resultado, lo cual parece haber contribuido a que incluso, en un primer momento, algunos administradores públicos se dejaran llevar por ideas que de ciencia de la administración pública no tienen nada.

Por lo demás, es más que significativa la importancia y complejidad que comprende la reforma administrativa verificada hasta finales de la década de 1980, que en su momento fue enfrentada por expertos y teóricos muy brillantes en la materia quienes, aún en esa posición y con esas cualidades, tuvieron que lidiar con muchos problemas para concebir y dilucidar la forma en que se

deberían de verificar los cambios. Qué se puede esperar entonces de la incursión de aquellos que se adentraron en la materia sin manifestar siquiera una idea de lo que es la administración pública, segregándole por principio su elemento político.

La experiencia y el pensamiento que enmarcó a la reforma administrativa permitieron concluir premisas importantes acerca de la particularidad de las diferentes administraciones en el mundo, y acerca de la no aplicabilidad de los modelos universales, por mencionar algo. Todo esto sólo se ha vuelto a descubrir mediante la nueva gerencia pública, porque si se trata de los famosos resultados que ellos mismos pregonan, no hay tales.

En síntesis, que bien y que mal. Que bien que los neo gerentes desconozcan la administración pública y toda la sabiduría plasmada como producto de la reforma administrativa, porque de saberlo tal vez entonces hubieran encontrado formas más eficaces de insertar al mercado dentro del Estado. Que mal porque también pudo haber sucedido que el conocimiento de todo ello les hubiera hecho desistir en su intento y entonces las administraciones públicas hispanoamericanas sólo tendrían que resolver los problemas que ya tenían y no los que se han sumado como resultado del experimento neogerencial.

EPÍLOGO Y CONCLUSIÓN

A lo largo de las páginas anteriores hemos podido constatar que la intención de buscar el mejoramiento de las condiciones de la administración pública en Hispanoamérica, es innegable; al igual que los pocos resultados que se han obtenido como producto de los intentos desplegados, sobre todo con relación a las grandes expectativas creadas. Empero, los pocos logros obtenidos tampoco pueden ser menospreciados, sobre todo si nos referimos a la reforma administrativa, ya que mucho de lo bueno que se obtuvo como su producto fue la acumulación de conocimientos sobre las condiciones propias de los países en desarrollo y su administración. Siendo así que dentro de los estudios y análisis se empezaron a considerar las grandes diferencias en las problemáticas administrativas que se requería resolver en los países en desarrollo, las cuales mostraban gran divergencia respecto de los países desarrollados: la comprensión y estudio de ambos grupos no podía abordarse a partir de los mismos supuestos. El reconocimiento de estas diferencias sirvió para que los estudiosos del cambio en la administración pública en desarrollo, con mayor conocimiento de causa, se dieran a la tarea de trabajar en la construcción de perspectivas integrales, orientadas a que estas naciones adquirieran nuevas actitudes y estructuras que, junto con la institucionalización, les permitiera superar la forma de sociedad transicional con su administración de tipo sala, cuyos rasgos ha identificado Fred Riggs en su modelo prismático.

También se pudo conocer que en estas sociedades, que ostentan rasgos transicionales, el cambio social surge pero coexiste con el estancamiento económico pues la industrialización no alcanza a dinamizar la economía para alcanzar un crecimiento sostenido. Y que, aunque se den circunstancias en las que se generen cambios muy rápidos e intensos en lo económico, político, administrativo o social, no se producen ciertas consecuencias sociales esperadas como, por ejemplo, las que se forjaron a raíz del proceso de desarrollo económico en los países que hoy conocemos como desarrollados.

De igual forma, se encontró que la administración pública de los países en desarrollo tiene rasgos muy particulares, entre otros, que existe más de una forma de burocracia –claro, si contemplamos la reforma neogerencial, ya son tres–, identificadas como formal y sustantiva. Como resultado de esta mixtura

en la administración, se hizo posible que la élite gobernante generara una maquinaria y una práctica administrativa sobre las que ejerce un control estricto, sobre todo en el reclutamiento de dirigentes y la selección de funcionarios. Empero, se seguían verificando intentos de mejoramiento a la administración pública, en función del modelo burocrático weberiano.

Éste era el momento que vivía la administración hispanoamericana cuando, tanto el escenario internacional como el paradigma económico experimentan mutaciones que determinarán el surgimiento de una nueva perspectiva sobre la administración pública, la neogerencial. En el nuevo contexto se acentúa la globalización, se fortalece el neoliberalismo y se acelera el desarrollo tecnológico. La libertad y democracia, a partir del mercado, se utilizaron para justificar la aplicación de políticas neoliberales; dentro de estas medidas encontramos a la nueva gerencia pública, que constituye uno de los puntos de encuentro más importantes de las presiones internas y externas.

Estos fenómenos, que se vigorizaron progresivamente gracias a que la ideología neoliberal floreció y sus militantes se ubicaron en posiciones estratégicas tanto en los organismos internacionales como en los gobiernos nacionales, le imprimieron fuertes presiones a las formas de organización del Estado y la administración pública para hacerlos funcionales a las necesidades de una economía global de mercado. Pero, estos intentos de reorganización y cambio, al concebirse desde perspectivas en las que prepondera el aspecto económico-comercial y de gerencia privada, no alcanzan a visualizar en su justa medida la forma en que se verifican los cambios en el Estado y la administración pública, simplemente los califican de inoperantes ante las nuevas circunstancias mundiales y, aprovechando la coyuntura de las crisis económicas, les prescriben que la solución a sus problemas es adoptar formas de funcionamiento dinámicas, flexibles e innovadoras, tales como las que ostenta el mercado y la empresa privada. Contrariamente, estas soluciones no hacen sino ahondar el mal de la debilidad institucional característico de Hispanoamérica.

No obstante, hay que recordar que ambos, el Estado y la administración, desempeñan un papel de estabilización y orden, razón por la cual su lógica de cambio es diferente, pues son el cimiento que sirve para continuar sustentando el mundo civilizado. Y claro que cambian, pero a un ritmo diferente.

Pues bien, todo esto está relacionado con las nuevas formas mediante las cuales se pretende cambiar o modernizar aceleradamente a la administración pública, para adaptarla a los nuevos tiempos. Lo cual ha sido particularmente impactante para los países en desarrollo donde se ubican los

hispanoamericanos. Pero también tenemos que aclarar que esto que hemos señalado no pretende justificar los escasos avances en la configuración de una administración pública moderna en estos países, sino volver a sus primeras y más centrales causas.

En su momento señalamos algunas de las principales características históricas que han determinado el estado actual de los países de la región, lo cual constituye un elemento vital para entender su situación, toda vez que tienen ante sí el reto de mejorar su administración. Básicamente encontramos que son países con una historia independiente reciente, en comparación con los países desarrollados; con una fuerte dependencia que se ha acentuado a raíz de las crisis económicas de la década de 1980, una industrialización baja y una población enorme; bajos niveles educativos y altos niveles de polarización social. Sólo por mencionar algunos de sus rasgos.

Debido a que lo que nos interesa es que la administración pública hispanoamericana mejore, hemos vuelto sobre los pasos de las reformas para diferenciar los planteamientos conceptuales, los propósitos, los instrumentos y los métodos de ambas. Pues es innegable la necesidad de que la administración pública se consolide y subsane tanto los problemas como las carencias que se le han atribuido.

Pero, estamos ante la disyuntiva sobre las expectativas de aquello en lo que la administración pública se debe convertir. Esto es: en una administración pública que sirva al desarrollo del Estado nacional o en una administración acorde a una globalización (fundamentalmente financiera) que requiere de un Estado incapaz de interferir, con una administración que deberá ser estandarizada para continuar creando condiciones aptas para el desarrollo de la economía de mercado.

Creemos que sin duda, desde la perspectiva de los países hispanoamericanos, el objetivo sería realizar cambios a la administración pública para que sirva al desarrollo nacional pero, para los países de los que se depende (industrializados), junto con los organismos internacionales, el objetivo más conveniente es instaurar una neogerencia pública acorde a la globalización. Lo que es cierto es que en la situación en que se encuentran los países de la región, no se pueden tomar ni una ni otra opción de manera absoluta. Así, agregamos más complejidad al marco en el que se tienen que verificar los cambios en la administración pública hispanoamericana.

Volveremos sobre este asunto un poco más adelante. Por ahora nos enfocaremos a reflexionar sobre las reformas que se han hecho y que ya hemos

revisado más de cerca en otros capítulos. Ahora lo que nos interesa es enfatizar cuál ha sido, a final de cuentas, la intención última de las reformas.

En primer lugar nos encontramos que los marcos mundiales en que se inserta la reforma administrativa y la neogerecjal son diferentes, sobre todo por el modelo económico a que obedecen. En la reforma administrativa se buscaba instaurar una administración que sirviera al Estado y al desarrollo nacional, mientras que en la reforma neogerecjal lo que se trata de hacer es que la administración pública sirva al desarrollo del capital y la economía de mercado. Así, las reformas administrativas se efectuaron teniendo al Estado como eje conductor de todos los procesos de desarrollo, y en las segundas lo ha sido el mercado. De hecho, las reformas neogerecjal se impulsan precisamente para tratar de generar ambientes propicios para su desarrollo a escala global.

No obstante, de modo general, pese a las diferencias, se podrá observar que los incentivos y propósitos de las reformas son muy similares, siendo que lo que realmente presenta un cambio radical es la forma en que se pretenden imprimir los cambios a la administración pública. Claro, aunque los propósitos de la reforma neogerecjal son muy diversos a los de la administrativa, la primera hace uso del mismo conjunto de premisas para justificar su existencia y legitimarse, además de enfatizar las «fallas» de la administración. Esto de sí, constituye parte de su estrategia de infiltración.

De este modo, encontramos que, cuando se ponen en marcha las reformas de 1950 a 1975, se trataba de cambiar a la administración pública para poder acelerar el desarrollo nacional. El objetivo era aumentar la productividad, el empleo y elevar el nivel de vida; abrir fuentes de crédito para financiar la producción agrícola e industrial y el comercio, proporcionar servicios básicos a fin de facilitar el desarrollo industrial (servicios públicos, energía eléctrica, agua, transportes, comunicaciones). Una prioridad la constituía reducir el grado de dependencia del país respecto al capital y dirección extranjeros (comprar sus empresas). En cuanto a las empresas públicas se razonaba que tenían que suministrar un servicio necesario, que no sería lucrativo si lo explotase una empresa privada; además de que estas empresas se visualizaban como útiles para lograr el control de sectores de la economía, en razón de principios de política nacional.

Al revisar las intenciones de las reformas neogerecjal se puede observar que, al menos en las palabras, coinciden en muchos de sus propósitos. Esto puede afirmarse en lo que toca a la «búsqueda del desarrollo nacional», a aumentar la productividad, el empleo, el crédito y a proporcionar servicios. La diferencia y la distancia entre los planteamientos de las reformas se acentúa

cuando se tocan puntos precisos en los que el Estado ha cambiado su papel, debido al nuevo paradigma económico mundial. Por ejemplo, en el caso de las reformas neogerenciales no se considera dentro de los objetivos la reducción del grado de dependencia respecto del capital y dirección extranjeros, o el control de los sectores de la economía para dar prioridad a los intereses nacionales. Esto último, de hecho, se visualiza como una postura que obstaculiza el funcionamiento de la economía.

Cabe señalar también que muchos de los argumentos que se utilizaron para legitimar los procesos de ambas reformas son muy similares, sólo que en la administrativa eran más genuinos y en la reforma neogerencial se utilizaron como parte de la estrategia de legitimación, centrándose en el doble discurso que pregonaba dar una importancia falsa al ciudadano que en realidad sí fue reemplazado por el cliente bajo ese ideario. O bien, en la democratización como argumento para sustentar que, si los servicios (antes) públicos se proveían por parte de los privados, los ciudadanos-clientes tendrían posibilidades de elegir los que más le convinieran. La estratagema de las reformas neogerenciales fue escudarse en planteamientos justificados e innegables a la vista de cualquiera, para no mostrar que en realidad sus propósitos se dirigían a otros objetivos. De este modo, en ambas reformas, pero en la neogerencial como mero discurso, se presenta la demanda de mayor democratización y nuevas oportunidades para la participación de los ciudadanos (y de los ciudadanos como clientes).

Asimismo, se puede observar que tanto en la reforma administrativa como en la neogerencial hay fuertes críticas negativas sobre el papel que desempeña la burocracia y el sector público, así como la necesidad de mayor racionalidad. Al respecto, hay que enfatizar que estos puntos no son ni siquiera propios del siglo XX, hace mucho que este tipo de críticas acompaña a la administración pública. Aquí no hay duda, la nueva gerencia pública es sincera, aunque ignorante de las causas de los males que señala.

En las justificaciones de ambas reformas hay imputaciones hacia los servidores públicos de ser conservadores, autocráticos y desinteresados en sus relaciones con los gobernados. Así, la burocracia en ambas reformas se observa como incapaz para responder a las necesidades reales del pueblo y de la sociedad, claro en la reforma neogerencial se agregó al cliente y al gerente.

Por igual, consideraron a la maquinaria gubernamental como inadecuada para responder a las necesidades internas y externas, a las demandas y a las oportunidades, sólo que, en la época de la reforma administrativa esas «fallas o deficiencias» no eran privativas de la administración pública, también se verificaban en las organizaciones empresariales, que enfrentaban el mismo

problema. En las reformas neogerenciales las empresas son las que fungen como ejemplo para la administración pública.

De manera más concreta, aunque ya lo hemos señalado, algunos *objetivos* de la reforma administrativa que, en palabras, también encontramos en la neogerencial son los siguientes: ahorrar recursos; simplificación de formas; reducción de la corrupción, el favoritismo, las prebendas o privilegios políticos; simplificación, descentralización y desconcentración de operaciones; cambio de relaciones entre el sistema administrativo y la población; integrar a la administración pública con las masas populares (neogerencial: con los clientes) y mejorar los sistemas de personal público.

Por otra parte, la reforma administrativa verificó acciones que, igualmente en palabras, tienen cierto paralelismo con las propuestas de la reforma neogerencial. Al respecto, véase el cuadro 1. Por ejemplo:

Proceder a la simplificación y descentralización de operaciones para evitar la duplicación y la dispersión, limitando el número de organismos (reducir el número de organismos, ministerios y corporaciones gubernamentales, así como entidades autónomas). Que las transacciones locales se llevaran a cabo fuera del ministerio y tan cerca como fuera posible de los ciudadanos. Esto es, delegar funciones en órganos de gobierno de nivel inferior. Se apelaba a la desconcentración geográfica de funciones del ministerio a fin de que se trasladaran a las oficinas regionales o locales pero, también se advertían las posibles dificultades a enfrentar; además, se consideraba que con el traspaso de facultades y funciones a las autoridades locales y a los estados, se motivaría a los ciudadanos a participar en las funciones del gobierno.

La simplificación dentro de la reforma neogerencial se verificaría mediante la reestructuración institucional, que consistirá en la simplificación de estructuras y de procedimientos: aplanar estructuras para disminuir los niveles jerárquicos dentro de la administración y reducir los gastos, despidiendo empleados. La desconcentración por su parte, tendrá mucho que ver con la agenciación, la transferencia de competencias y medidas de flexibilización. Al respecto, véase el cuadro 1.

En la reforma administrativa se hablaba de conformar buenos métodos para que las funciones gubernamentales sirvieran efectivamente al país y al público. Y, las funciones deberían llevarse a cabo con personal y recursos materiales limitados, así como con el mínimo de duplicación de actuaciones. En la reforma neogerencial se habla de realizar las funciones con personal y materiales limitados, sólo que los buenos métodos son: la competencia y los mercados internos, los clientes y los proveedores.

**CUADRO 1. LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LA REFORMA NEOGERENCIAL:
OBJETIVOS, MEDIOS Y ESTRATEGIAS**

REFORMA ADMINISTRATIVA		
OBJETIVOS FINES	MEDIOS	ESTRATEGIAS
<ol style="list-style-type: none"> 1. Eficiencia administrativa tradicional: ahorrar recursos. 2. Economía y rapidez. 3. Racionalizar los sistemas y procedimientos. 4. Simplificación de formas y descentralización de operaciones. 5. Cambio de relaciones entre el sistema administrativo y la población. 6. Integrar a la administración pública con las masas populares. 7. Servicio civil basado en el mérito y la idoneidad. 8. Institucionalizar sistemas de administración y desarrollo del personal público. 9. Ajuste del sistema administrativo a objetos sociales avanzados como la modernización acelerada. 10. Optimizar la captación, asignación y uso de recursos. 11. Reducción de la corrupción, favoritismo, prebendas y privilegios políticos. 	<ol style="list-style-type: none"> a. Sistemas de planificación-programación-presupuestación. b. Programación como instrumento fundamental de gobierno. c. Establecer el sistema de carrera. d. Presupuesto como instrumento de política económica. e. Organización y métodos. f. Limitación del número de organismos. g. Descentralización de las operaciones. h. Legalidad e imparcialidad. i. Servir al público. j. Establecer mayores contactos con el pueblo. k. Consultas y audiencias. l. Información en la administración. m. Traspaso de facultades y funciones a las autoridades locales y de los estados. n. Comunicación individual con el ciudadano. ñ. Instalación y equipo de oficinas. o. Asistencia técnica, programa de becas, OPEX, institutos de administración pública. 	<ol style="list-style-type: none"> I. Estrategias estructuralistas. II. Estrategias conductistas. III. Estrategias participativas. IV. Estrategias no participativas. V. Estrategias drásticas y graduales.

Fuente: Elaboración propia con base en Campero Cárdenas, Gildardo, *La reforma Administrativa en América Latina*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982; Chanes Nieto, José, «Conceptualización y alcance de la reforma administrativa», *Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1975; Leemans, A. F., (Comp.), *Cómo reformar en administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977 y Organización de Naciones Unidas, *Manual de administración pública, conceptos y prácticas modernos especialmente en relación con los países en desarrollo*, Nueva York, Naciones Unidas, 1962.

REFORMA NEOGERENCIAL		
OBJETIVOS FINES	MEDIOS	ESTRATEGIAS
<ol style="list-style-type: none"> 1. Hacer más con menos. Economía, Eficacia y Efectividad. 2. Reestructuración organizativa. 3. Lograr administraciones orientadas a resultados. 4. Desburocratización. 5. Desjerarquizar las relaciones entre los niveles de gobierno. 6. Transferir competencias. 7. Integrar a la administración con los clientes. 8. Implantación de sistemas de carrera administrativa basados en la competencia y méritos del personal. 9. Fomento de la participación ciudadana. 10. Ajuste del sistema administrativo a la globalización. 11. Reducción de la corrupción, el favoritismo. 	<ol style="list-style-type: none"> a. Enfoque empresarial-gerencial, gerencia por objetivos y resultados. b. Programación a mediano plazo, control de resultados. c. Contratación por desempeño. d. Presupuesto orientado a resultados. e. Definiciones estratégicas de las instituciones: misión, objetivos. f. Transferir competencias y lograr una mayor flexibilidad. g. Devolución de autoridad en el interior de las agencias públicas. h. Programas de evaluación. i. Cambiar el foco de atención desde los procesos hacia los resultados. j. Orientación al cliente. k. Mecanismos tipo mercado. l. Contratación externa. m. Cobros al usuario. ñ. Contratación por desempeño. o. Rendición de cuentas. p. Recomendaciones y asesorías de los expertos del Banco Mundial, el FMI, la OCDE y consultorías privadas. 	<ol style="list-style-type: none"> I. Vías radicales. II. Radicalismo selectivo.

Fuente: Elaboración propia con base en Guerrero, Omar, *La nueva gerencia pública*, México, Fontamara, 2004; Organization for Economic Cooperation and Development, *Administration as service the public as client*, Paris, OECD, 1987; OCDE, *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, 1997; Echebarria Ariznabarreta Koldo y Longo Martínez Francisco, «La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: experiencias latinoamericanas», Banco Interamericano de Desarrollo (Washington), Noviembre del 2000, <http://www.iadb.org/sds/doc/sgc-estudioCLAD.pdf>; Ormond, Dery y Elke Löffler, «La nueva gerencia pública: ¿qué tomar y qué dejar?», en *Revista Reforma y Democracia*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, Caracas, <http://www.clad.org.ve13/Ormoespa.html>.

Servir al público también constituyó un punto importante dentro de la reforma administrativa, se señalaba que el trato al público debería de reflejar respeto y consideración, así como un deseo de servir al ciudadano de acuerdo con la ley y con la política del gobierno. «Deben establecerse mayores contactos con el pueblo, deben aplicarse la cortesía y la paciencia».

Este mismo elemento fue el que abrió brechas a la aplicación de la nueva gerencia, ya que se habló de la consideración, el respeto y el servicio, principalmente, para justificar que al ciudadano se le convirtiera en cliente.

Economía y rapidez, desde luego estuvieron presentes en la reforma administrativa, y se refirieron al despacho rápido y económico de los asuntos públicos. Se hablaba de evitar el dispendio mediante una buena administración. En cuanto a la nueva gerencia pública, de hecho, la reducción de costos es el móvil que animó su labor.

De acuerdo con la reforma administrativa, las oficinas públicas deberían ser lugares no lujosos, pero decorosos y bien ordenados, contar con suficiente espacio, luz y ventilación, así como con medios de comunicación y máquinas suficientes (medios materiales). Esto que había sido enunciado desde 1960, en 1987 lo descubre la OCDE en su texto *la Administración al servicio del público como cliente*, presumiendo que no había conciencia acerca de ello.

El sistema de carrera se visualizaba como un elemento esencial para ayudar a eliminar el favoritismo personal y las presiones políticas partidistas. No obstante, según los neogerencialistas este es un elemento que corresponde a una administración de pasado, lo que se debe de aplicar son los contratos por desempeño en la contratación de personal.

El presupuesto nacional se observaba desde diferentes perspectivas: como reflejo de una administración financiera sana; como la fuerza que podía estimular o reducir la demanda, y ajustar el nivel de los precios mediante subsidios o estableciendo impuestos; así como un medio para redistribuir los ingresos de modo uniforme y crear fondos para inversiones y desarrollo.

En las reformas gerenciales el presupuesto se observa como un control, éste debe elaborarse con base en objetivos y evaluarse de acuerdo con los resultados que se establecen a la par de los mismos.

En la reforma administrativa se hacía uso del planeamiento como el proceso de preparación de programas a largo plazo para el desarrollo económico y social de un país, como esfuerzo por elevar el nivel de vida y de competencia y bienestar social mediante la utilización coordinada y cabal de los recursos humanos y materiales. Se adoptó incluso la elaboración de planes en forma de programas quinquenales, para determinar objetivos a largo plazo y establecer

prioridades en la ejecución de proyectos. En este aspecto hay una diferencia muy amplia respecto a las reformas neogerenciales que se alejan totalmente de esta concepción, ya que ello implica un papel conductor y preponderante del Estado.

También la delegación estuvo presente en la reforma administrativa, definiéndose como la transferencia de facultades a funcionarios de categoría inferior en la escala jerárquica para tomar decisiones. El ministro delegaría facultades en los funcionarios subalternos, en la medida en que pudiera «confiar» en ellos, para que adoptaran decisiones acertadas, mismas que remitirían para la aprobación de los asuntos que entrañen una decisión de orden político.

Como se puede ver, a partir de esta breve ilustración, la nomenclatura no es tan variable, lo que cambia son los medios y la intención final de las reformas. La reforma neogerencial ensalza la delegación como elemento de confianza muy importante para dinamizar el funcionamiento de la administración; no obstante, como se advierte en la reforma administrativa, no es un asunto simple ni mucho menos que se de a la ligera, dadas las implicaciones que conlleva; esto se tenía muy claro ya de antaño, y de hecho se está comprobando que con la confianza y flexibilidad de las reformas neogerenciales se está generando un problema de dilución de la responsabilidad y falta de coordinación.

Y que decir de las consultas y audiencias. Desde la reforma administrativa se percibía que los gobiernos recurrían progresivamente al procedimiento de consultas y audiencias antes de tomar decisiones. Así, se resaltaba la importancia de la comunicación con el ciudadano como el deber de la administración de informarle sus derechos y deberes, de mantener buenas relaciones con él y tratarlo con consideración, porque las buenas relaciones públicas deberían empezar en cuanto el individuo «se pone en contacto» con la administración a través de un mostrador, una ventanilla o una mesa, por teléfono o por carta; se debe tratar bien a la gente. Aquí nos queda reiterar nuevamente que los apelativos son similares, hasta en cuanto al famoso «punto de contacto» tan vanagloriado por la OCDE, mejorar las relaciones en el punto de contacto entre la administración y el ciudadano-cliente, pero en las reformas neogerenciales la intención no se orienta a satisfacer el interés público sino los deseos de los clientes que asimismo deberán tener capacidad de pago. La orientación al cliente ha constituido uno de los principales señuelos de la nueva gerencia pública, ya que aparentemente sólo cambiando el lenguaje se imprimirían cambios sustanciales en la percepción y conducta de los individuos tanto de la sociedad como de los servidores públicos; lo cierto es que en

realidad la intención de fondo sí es convertir al ciudadano en cliente ya que éste es el que responde a las lógicas y reglas del mercado.

Pues bien, hay mucho más que se puede decir, pero la intención nuestra simplemente es mostrar que efectivamente tenemos vino viejo en botellas nuevas. Aunque esto se restringe al sentido de la intención y los objetivos de las reformas, ya que ambas han dicho perseguir algo muy similar, aunque en ambos casos, sobre todo en la reforma neogerencial, es claro que no han sido alcanzados. Así pues, las diferencias centrales entre los dos grupos de reformas las constituyen los medios que se han empleado para implementarlas, esto es, los instrumentos, métodos, técnicas, estrategias, o procedimientos, lo mismo que aquellos organismos e individuos involucrados en la formulación y aplicación de la reforma.

Así, tenemos por una parte que mientras la reforma administrativa trataba de instaurar una administración más formal, como la weberiana, para mejorar las condiciones de los países de la región, en la neogerencial el asunto es implantar una pieza (nueva gerencia) que siendo ajustable a las realidades de cada país, les compatibilizara con el conjunto global. Y esto conlleva el desmantelamiento de la administración pública nacional.

De éste modo, la primera trataba de establecer una administración pública que funcionara bajo los patrones de la administración weberiana, que implica una organización racional burocrática que descansa en la jerarquía administrativa, o la ordenación de autoridades fijas con facultad de regulación e inspección. Esta administración tendría cuadros administrativos donde sólo participan quienes, mediante pruebas, demuestran que están calificados profesionalmente para desempeñarse como funcionarios, y sus competencias dependen de lo que especifique su contrato laboral; su retribución se hace con sueldos fijos determinados por su cargo jerárquico y su responsabilidad. Además, se caracteriza por el formalismo, la racionalidad material y el apego a la legalidad.

La segunda, por su parte, trataba de imprimirle cambios que permitieran ponerla al servicio del cliente: establecer mercados internos en el seno de los procesos gubernamentales, desarrollar la competencia mercantil entre las dependencias administrativas, desregular, flexibilizar, instaurar contratos por desempeño, instituir la orientación empresarial dentro del Estado y afirmar la separación entre *management* y *policy*.

Actores implicados en los procesos de reforma

La concepción y elaboración de los programas de reforma administrativa se fue haciendo compleja a medida que se retroalimentaba de las experiencias verificadas. Así, primero fue la ONU la que elaboró los planteamientos de reforma, éstos fueron alimentados con el producto de investigaciones y análisis que versaron sobre modernización, desarrollo administrativo y estudios comparativos. La reforma estuvo fuertemente inspirada en la administración pública de los países desarrollados, ese fue el modelo.

Fue la Comisión Económica para América Latina, CEPAL de la ONU, la que proporcionó asistencia y asesoramiento mediante el envío de expertos a los países y becas para estudios en el extranjero al personal nacional. También participó Estados Unidos de Norteamérica a través de la Fundación Ford y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como las diferentes comisiones, departamentos, oficinas centrales, direcciones generales y ministerios de planificación que los gobiernos crearon para hacer posible este propósito. Resalta, sobre todo, la creación de institutos o escuelas de administración pública, a partir de los cuales participaron investigadores y académicos con gran actividad, tanto en aspectos teóricos como prácticos.

Por su parte, los programas de reforma neogerencial se inspiraron en los modelos gerenciales que se originaron en Gran Bretaña como modelo *Westminster*, en Estados Unidos de Norteamérica como *reinvención del gobierno* y como modelo *posburocrático*, y en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo como *orientación al cliente*. Particularmente varios países de Hispanoamérica señalan que recibieron una influencia mayor desde los modelos de reinvención del gobierno y posburocrático. La puesta en práctica de estas concepciones y la adopción de estos modelos, en Hispanoamérica, se debió a la condicionalidad que el FMI, el BM, la AID y El BID les han impuesto a estos países para continuar haciéndoles préstamos. Así, las reformas responden u obedecen a los dictados y las exigencias de estas agencias multilaterales.

Asimismo, los programas de reforma neogerencial también han sido diseñados por estos organismos y asesorados por consultorías nacionales e internacionales y acreditados por empresas de negocios privados, lo que además les ha convertido en un gran negocio. Sus implementadores son los *managers*, los técnicos, los investigadores o los intelectuales productivos en sentido empresarial, presentados como la *nueva clase* cuyo *capital intelectual* habrá de imponerse como unidad contabilizable de la *inteligencia* global.

De esta manera, en las administraciones nacionales las reformas neogerenciales se han puesto en práctica por grupos que detentan una experiencia notable en la gerencia de negocios privados y economía neoliberal, pero un gran analfabetismo respecto de la administración pública.

Pero veamos todavía más, qué pasa con las estrategias.

Las estrategias empleadas en la reforma administrativa partían de la formulación de criterios selectivos, basados en el análisis de las realidades socioeconómicas existentes, mismas que se tomaron en consideración para lograr la viabilidad del proceso de reforma. Se diseñaron estrategias estructuralistas, conductistas, participativas y no participativas y drásticas y graduales. En general, pudo apreciarse una fluctuación entre estrategias estructuralistas, centradas en la organización formal y su estática, y las conductistas, situadas en la organización informal y la dinámica de la organización. Esto obedeció a que la creencia sobre el cambio estructural había disminuido, pues el trasplante de estructuras político administrativas occidentales a países en desarrollo, muchas veces mostró un fracaso dramático. Los aspectos conductistas del cambio inducido se utilizaron para remediar la debilidad de las estrategias universales cuya validez fue rechazada para inducir el cambio, ya que hay diferencias en estructuras y relaciones internas, cultura política y administrativa, y pautas de conducta que varían de modo que impiden el diseño de una estrategia de aplicación universal.

También se registraron estrategias participativas y no participativas. Las estrategias colaborativas se ubicaban en las administraciones consultativas y participativas. Una estrategia no colaborativa implicaba que las decisiones de la reforma son tomadas por las altas jerarquías de la unidad o de la organización de consulta. Finalmente, en las estrategias drásticas y graduales el acento se puso en los diferentes grados y especies de cambio inducido en la administración, que podían comprender desde pequeños cambios incrementales de algunos elementos administrativos hasta los replanteamientos amplios, súbitos e integrales del sistema.

La reforma neogerencial, por su parte, aún no ha desarrollado mucho este punto y como están las cosas no parece que tenga tiempo de hacerlo. En la neogerencia se habla de tres estrategias: radicales (un programa completo de reformas que cubran un amplio frente), graduales (proceso progresivo con objetivos concretos) y de diseño amplio (compromiso entre diferentes intereses). Pero, es el radicalismo selectivo lo que se postula como la estrategia óptima, por que, a pesar de abarcar un número limitado de reformas, supone que éstas son lo suficientemente radicales como para crear una verdadera

diferencia, o bien, permitir a las unidades de una organización avanzar a su propio ritmo en la consecución de los objetivos de la reforma. En el caso de las reformas a los países hispanoamericanos la estrategia se reduce a la elaboración de manuales que se reparten a los gobiernos, y a forzar la implantación de las medidas desde los organismos internacionales que se han adjudicado el derecho de solicitar resultados.

*Límites en las reformas administrativas
con relación a los de la reforma gerencial*

Los límites que se encontraron para llevar a cabo la reforma administrativa constituyen uno de los principales resultados de esa experiencia. Consideramos que esta parte es la que debería retomarse para continuar con el proceso de reforma que quedó trunco. Mencionaremos algunos de los puntos más sobresalientes.

Los políticos y las instituciones políticas. Se encontró que existe una interfase entre los políticos y las instituciones políticas por una parte, y el sistema administrativo por la otra. De aquí que el sistema de prebendas y la corrupción no pueden ser tratados mediante cambios limitados a la administración. La interrelación entre el sistema administrativo con las instituciones políticas es tan intenso que el cambio que se restringe a los sistemas administrativos es inútil y a menudo contraproducente. Tanto la administración como la política deben ser advertidas como componentes intensamente interactuantes del sistema de estructuración de políticas, el cual debe estar sujeto al cambio dirigido en su conjunto.

Sin duda los neogerencialistas se han encontrado también con esta limitante pero es obvio que esto no les interesa, ya que deliberadamente dieron por cierta la separación entre *policy* y ejecución, que en términos muy de ellos se traducen simplemente en el timón y los remos.

Instituciones legales. Se comprobó la importancia de la función de las instituciones legales porque tienen como propósito el control de la discrecionalidad administrativa; así como la instrumentación de reglas de conducta (sanciones contra la corrupción). De este modo, es muy importante la clarificación cuidadosa de la extensión, o la dimensión, en que una reforma puede incluir cambios en las instituciones legales: pese a los calificativos legalistas que se atribuyen a los países de Hispanoamérica, las modificaciones en este punto deben efectuarse con pleno conocimiento de todos los ámbitos

que se afectan para no generar mayores problemas, de ahí que constituya uno de los límites que deben reconocerse a la reforma administrativa.

Este punto tampoco ha importado a la reforma neogerencial donde, por ejemplo, la OCDE precisamente echó a andar la reforma regulatoria que se desarrolló en tres fases diferentes, según se fue experimentando en la administración pública:

- Desregulación, meramente simplificatoria. Cortar lo cortable e incrementar la eficiencia.
- Reforma regulatoria, énfasis en la calidad. Mejorar la calidad de la regulación.
- Gerencia regulatoria, búsqueda continua de mayor eficiencia para la intervención del gobierno en sociedades y economías.

El público. Se encontró que la inclusión de algunos aspectos del público en la reforma se deben contemplar detenidamente, ya que la presencia de nuevos procedimientos que conllevan un contacto intenso con el público (computarización de los servicios, lucha contra la corrupción, inclusión más intensa del público en la toma de decisiones, entre otras), requiere ante todo cambios en el mismo. Se debe tener un tratamiento cuidadoso para definir los límites de la reforma en lo que toca a aspectos relativos a la conducta pública, las opiniones y las actitudes.

Que podemos decir, los gerencialistas que sólo ven clientes no entienden sobre las opiniones y actitudes de los individuos ubicados en sociedades con gran desigualdad, bajo nivel educativo y casi nulo acceso a la tecnología. Observan a todo individuo como ser racional que tiene información suficiente para elegir inteligentemente y vastos recursos para convivir en una administración que sólo servirá en función de lo que se le pague.

Lo positivo de la reforma administrativa con relación a la gerencial

Entre los éxitos institucionales más notables de la asistencia técnica en Hispanoamérica y del movimiento reformista está la creación de Escuelas e Institutos de administración pública, por ejemplo, la Escuela Superior de Administración Pública de América Central (ESAPAC, 1957), que posteriormente se convirtió en el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP, 1961). Dicho cambio implicó también la transformación de una institución dedicada a capacitación a otra que, además de dicha actividad, también realizaría investigaciones y prestaría servicios de asesoría. También puede mencionarse la creación de la Escuela Interamericana de Administración

Pública de la Fundación Getulio Vargas (EIAP), la Escuela Superior de Administración de Colombia, Perú y México; sólo por mencionar algunas.

También se fomentó el concepto de administración pública en condición de campo de estudios, y como una profesión que se visualizó como el medio más prometedor para lograr administraciones eficaces.

La reforma neogerencial no creó bases de este tipo, pero sí incidió para dismantelar algunas de la reforma anterior, con mucho gracias a que su ideología se ha esparcido desde la cúpula de los organismos internacionales como ondas expansivas hacia todos los espacios sociales. Hoy día el lenguaje gerencial, como buen modelo global, se encuentra por todas partes (misión, visión, objetivos, etcétera). Hubo un gran incremento de los centros de enseñanza que imparten y cultivan la nueva gerencia pública pero, lo que más proliferó fueron las consultorías cuya modalidad cambió, pues su énfasis de especialización se centró fundamentalmente en lo gerencial y se convirtió en un negocio muy lucrativo. Esto contrasta con las particularidades que caracterizaban a esta actividad cuando la labor consultiva constituía un trabajo sumamente especializado. No obstante, esto está cambiando otra vez, ya que las fuerzas que se desencapsularon como parte de los efectos de las reformas neoliberales, liberaron fuerzas que se reconfiguran. En este sentido, mucha gente con experiencia práctica, académica o investigativa sólida en administración pública u otras disciplinas, están insertándose en ese campo de la consultoría.

Singularidad de las reformas

Situemos de forma aún más condensada el trasfondo de las reformas.

La reforma administrativa trataba de mejorar la administración pública para instaurar en ella las capacidades necesarias para servir a la sociedad a que se debe, procurando el desarrollo nacional; la neogerencial trataba de dismantelarla para instaurar en su lugar la nueva gerencia pública como refacción intercambiable y ajustable a la globalización.

La reforma administrativa se fundó en un razonamiento, investigación y análisis derivados del estudio de la materia, centralmente, pero también de la política y la sociología, lo cual se reflejó en estudios y estudiosos preocupados por ayudar a los países en desarrollo, observando sus condiciones particulares; la neogerencial tuvo su base en el trasplante de metodologías económicas neoliberales a la administración pública y en ideas gerenciales del tipo de

negocios, la concibieron economistas, gerentes y organismos internacionales que son los mismos que las ponen en práctica.

La reforma administrativa estaba fundamentada en razonamientos y conocimientos emanados como resultado del análisis de otras administraciones públicas, la nueva gerencia pública está sustentada e inspirada en la lógica económica del mercado y la empresa.

La primera se vinculaba de manera directa a producir beneficios sociales y objetivos nacionales; la segunda a producir beneficios comerciales y objetivos globales.

El impulso de la reforma administrativa era modernizar la administración pública, el de la reforma gerencial resolver la crisis fiscal.

La reforma administrativa contemplaba crecientemente el conjunto de factores que se interrelacionan con la administración pública y que se engarzan en el proceso de reforma, tenía claro que las condiciones específicas de cada país son un factor fundamental a tomar en cuenta. Los gerencialistas no sólo no ven diferencias entre los países sino que esperaban que su modelo universal se insertara a través de las diferentes culturas. Aunque poco a poco han redescubierto que hay diferencias.

A final de cuentas, todo esto se remite a que la administración pública tiene su comienzo en un acto político que consiste en la decisión del gobierno respecto a asumir ciertas funciones, y la organización que se encargará de realizarlas dependerá de factores políticos. Mientras que por su parte, la gerencia tiene su comienzo en un acto comercial, esto es, el mercado asume ciertas funciones que necesariamente implican lucro, y la organización que las realizará igualmente dependerá de factores comerciales.

De este modo, como lo planteo Omar Guerrero la nueva gerencia pública está compuesta de manera opuesta a la administración pública nacional que tiene como unidad de objeto al Estado, su foco organizativo en el gobierno y su núcleo procesal es la *policy*; mientras que ésta otra tiene a la economía como unidad de objeto, a la empresa como foco organizativo y a la cadena producción circulación como su núcleo procesal.

CONCLUSIÓN

1. Desde la aparición del Estado moderno, la administración pública no ha dejado de constituir un fenómeno social que forma parte de la cultura nacional. Al respecto, se sigue confirmando que las costumbres y los usos que acompañan a los comportamientos humanos son las premisas indispensables para comprender el proceder de la administración pública, ya que determinan las posibles alternativas existentes para eventuales reformas. Así pues, el principio social de la administración no puede dejarse fuera. Además, la forma que porta en los diferentes estadios en que se visualice, es el reflejo del ambiente en que se desarrolla.

Lo antes dicho constituía ya un supuesto cotidiano dentro de la reforma administrativa, porque se aprendió como resultado de las primeras aproximaciones en la búsqueda de comprender cómo funciona la administración de los países en desarrollo. De allí que los estudios comparativos, la modernización y el desarrollo administrativo constituyeran focos centrales de atención para la comprensión de esta administración y su mejoramiento.

No obstante, todo esto fue dejado de lado cuando se desplegó la reforma neogerencial, lo que desde nuestra perspectiva constituye, si no un retroceso sí un desvío en la configuración de una administración moderna, ya que se invirtió tiempo, dinero y esfuerzo en experimentar con lógicas de funcionamiento cuyo éxito no había sido probado en ninguna administración pública históricamente hablando. Esta es la razón por la cual, a lo largo de estas páginas, primero nos dispusimos a volver sobre el cómo y el por qué de la administración pública, revisamos qué es, a qué principios obedece y cómo funciona en sociedades que presentan condiciones diferentes a las de los países desarrollados, como las que Fred Riggs identificó y analizó mediante su modelo de la sociedad prismática.

2. Entonces, si se quiere proyectar una reforma a la administración pública, es importante enmarcar los rasgos más importantes y característicos de las naciones en cuestión (hispanoamericanas), para tomar conciencia de que su situación actual tiene una razón de ser muy específica que le ha llevado a adoptar cierta configuración, que para el caso analizado es: dependiente, comprometida por las deudas y con baja capacidad de actuación para emprender iniciativas propias, situaciones todas que se han agravado en medio de la globalización y la economía de mercado pues las reformas neoliberales

pusieron en marcha mecanismos y procesos cuyas fuerzas continuarán determinando y restringiendo la capacidad de acción de los países.

3. Asimismo, hay que volver al análisis que trata sobre cómo se da el cambio en la administración pública, para entender qué ha sucedido en Hispanoamérica como resultado de las reformas efectuadas. En este sentido, debe conocerse la trayectoria de los movimientos de reforma que se verificaron a principios de la década de 1950 y que derivaron en iniciativas cuyo objetivo central era mejorar a la administración pública con miras al desarrollo nacional.

Si bien esos esfuerzos no produjeron los resultados proyectados, esa etapa ha marcado un punto de quiebre si se quiere saber cómo reformar la administración de los países hispanoamericanos. Como hemos visto, alrededor de esas reformas se produjeron gran cantidad de textos y documentos que testifican el proceso, con los múltiples pros y contras y, sobre todo, que contienen lecciones donde se señalan los obstáculos a que se tuvo que hacer frente, sobre todo al interior de los países. En fin, contienen los pocos avances logrados pero también propuestas para corregir el camino.

4. Es cierto que la reforma administrativa no es la panacea, pero sí constituye una experiencia que debe retomarse para no repetir la historia, porque contiene todo el bagaje de situaciones que se tienen que enfrentar cuando se trata de resolver problemáticas que aún siguen vigentes en esta administración, tal como se señala en los diagnósticos neogerenciales.

En fin, muchos de los planteamientos, análisis y estudios de la reforma administrativa se deben recuperar y continuar, porque es el único planteamiento serio y sólido que puede dar luces sobre la manera de realizar cambios a la administración pública hispanoamericana, pues la reforma neogerencial tiene su origen e inspiración en organizaciones como el mercado y la empresa privada, cuyo funcionamiento y objetivos distan mucho de aquello que comprende los deberes de la administración pública. Si bien podría ser útil para agilizar algunas fases del proceso de prestación de algunos servicios públicos muy específicos, esto no es algo a lo que esté negada la administración pública, pues como lo señaló Max Weber, la administración pública es susceptible de perfeccionamiento técnico, sobre todo porque desde que existe tiene que atender a sociedades donde las necesidades y requerimientos cambian y se modifican ininterrumpidamente.

Es obvio que en el nuevo marco no sería deseable lo que se ha identificado como «volver a la administración de antes», pero hay que tener cuidado cuando hacemos alusión a estas frases porque refieren indistintamente al estado de la

administración hispanoamericana, de antes, lo mismo que al modelo weberiano al que trataba de acercarse mediante la reforma administrativa, misma que al inspirarse en los modelos de los países desarrollados, por cuanto su función y objetivo, tiene elementos que siguen siendo vigentes. Por mencionar algunos está el entrenamiento de funcionarios o el envío de expertos a los países, el servicio civil, la simplificación, la descentralización, comunicación con el ciudadano, la reducción de la corrupción, el favoritismo, las prebendas o privilegios políticos; la instalación y reforzamiento de las escuelas, institutos y centros de estudios en administración pública.

5. No obstante, también es cierto que el marco mundial cambió y que las reformas se elaboran desde los organismos internacionales, pero conocer cómo cambia la administración nos permitirá enfrentar con mayores capacidades los retos que plantean reformas como la neogerencial, que no fortalecen la administración nacional sino que por el contrario tratan de reemplazarla por una gerencia útil al mercado global. Hay que desarrollar la capacidad de discernir qué es lo que efectivamente le servirá a nuestras administraciones y qué le ocasionará más problemas de los que ya enfrenta. Esto sólo puede lograrse si se fomenta y se recupera el estudio del arte y la práctica de la administración desde la disciplina misma, *ergo*, necesitamos una mayor preparación teórica en los reformadores. Esto porque los estados hispanoamericanos están muy debilitados y el recurso más valioso que todavía les queda es la inteligencia de sus ciudadanos y sus gobernantes para sortear, de la forma más ventajosa o menos perjudicial, los dictados del mercado y la globalización.

6. Las convicción sobre estas ideas debe reforzarse porque ya existe la experiencia de que el paso de la reforma administrativa a la neogerencial contempló la implementación de políticas exprivatizadoras que fracasaron, en su mayoría porque predominó la idea de efectuar un proceso a ultranza donde privó la privatización como un fin, sin tener en consideración las posibilidades de articular el proceso a una estrategia de desarrollo nacional, donde se examinara la conveniencia de no privatizar empresas públicas cuya rentabilidad estaba comprobada.

La exprivatización no cumplió con sus promesas de desarrollo y progreso, no generó empleo mediante la supuesta reinversión del capital obtenido por la privatización, y los monopolios sólo cambiaron de lugar, dejaron de ser públicos para convertirse en privados. Pero lo realmente grave fue que los estados hispanoamericanos se debilitaron en sus capacidades de acción y

decisión sin que su deuda disminuyera. Ahora ya no cuentan con sus empresas pero de todas formas siguen afrontando una situación financiera muy difícil.

7. Acto seguido a este duro golpe para Hispanoamérica se presentaron las reformas neogerenciales (endoprivatización), con lo que se exhortó a que los países en desarrollo dieran un salto sin aún aprender a caminar. Se les sugirió debilitar instituciones que no han consolidado, y se les invitó a adoptar formas organización que atienden a una sociedad global. De este modo, se inició la reforma neogerencial que se opone a la administración nacional e incluso intenta sustituirla. No obstante, sus objetivos tampoco se lograron, claro aquí se conjugaron dos grupos de factores, los que ya había descubierto la reforma administrativa y otros, como la naturaleza política de la administración pública a la que la nueva gerencia pública observó simplemente como un instrumento mecánico que podría convertirse en automático. La reforma gerencial sólo ha generado un proceso de desinstitucionalización que se ha orientado a demoler las bases del modelo administrativo de carácter weberiano. Esto es, intentando saltar desde el modelo administrativo sala hasta el de mercado, dejando de lado la oficina; o desde una sociedad transicional, que no llegando a la difracción o al desarrollo, hasta una sociedad difuminada, donde las instituciones que aún no logrando una consolidación deben diluirse o difuminarse para procurar un hábitat favorable al mercado.

8. Las reformas se han aplicado, pero, aunque la administración hispanoamericana no sea moderna, su razón de ser no puede desvincularse de la asociación de dominación a la que acompaña. La administración contiene dentro de sí ciertos mecanismos que no permiten cambios que afecten su propia naturaleza, tiene una especie de glóbulos rojos. Esto es, posee mecanismos de autodefensa que no permiten abiertamente la introducción nuevos elementos, sobre todo de aquellos que no conjugan con su forma de funcionamiento. Y si se trata de insertar la nueva gerencia pública, emanada de ideas, métodos y procesos económicos neoliberales y gerenciales; pareciera que se quisieran implantar en la administración pública pedazos de tejido que poseen un tipo sanguíneo diferente, motivo por el cual, ésta actúa procesando y asimilando sólo aquello que no puede ocasionar trastornos para su propia existencia. Y, la nueva gerencia pública es particularmente nociva ya que sus medios: competencia, flexibilidad, economía, eficacia y eficiencia, al transformarse en fines, pierden de vista los objetivos últimos a que se dirigen los programas públicos y con ello a los colectivos de ciudadanos a que estaban dirigidos.

9. Es así que en los países de la región, a raíz de la reforma neogerencial, no se experimenta ninguna transformación cualitativa significativa. Si acaso se han agregado nuevos elementos al panorama que ya incluía una mezcla de formalismo y clientelismo. Esto genera nuevos escenarios sin precedente, y vuelve más complejo el entramado de elementos a considerar para lograr el mejoramiento de la administración pública, que cada vez está más vulnerable para reaccionar ante las problemáticas y necesidades que se le presentan. Lo grave es que dicha debilidad se traduce en una deficiencia sintomática del país en su conjunto.

10. Como es evidente, la administración pública hispanoamericana necesita cambios que debe realizar en medio de un ambiente adverso. Estamos ante la disyuntiva que plantea continuar en el apego a los dictados del capital y el mercado o bien, dar prioridad al desarrollo de las naciones y su administración pública. Ya lo hemos mencionado en otro momento, no se puede escoger unilateralmente una u otra. La opción se encuentra en una combinación inteligente de ambas, sólo que debe realizarse en pleno conocimiento de las posibilidades y capacidades de los países hispanoamericanos, teniendo bien presente su historia, su cultura y sus problemáticas, y sin dejar de lado que la clave para garantizar cualquier proceso de desarrollo es la existencia y buen funcionamiento del Estado.

Para coadyuvar al proceso, se deben efectuar reformas a la administración pública que estén acorde con los principios generales de la disciplina, esto es, los que se generaron como producto de un largo proceso de conformación y que se manifiestan, independientemente de que las naciones sean diferentes. Hay que tomar en cuenta también ciertas características de la administración pública, como son la *temporalidad*, la *causalidad* y la *interrelación*, ya que permiten entender con mayor claridad las lógicas históricas, culturales y ecológicas que determinan y explican el cambio en la administración pública. Hay, en fin que volver a los estudios profundos y cerebrales sobre la modernización y el desarrollo administrativo, y construir a partir de ellos y de los conocimientos generados como parte de la fallida experiencia neogerencial, nuevas propuestas sustantivas o autóctonas, acordes a las necesidades, problemas y obstáculos reales de la administración pública hispanoamericana.

Convocatoria a la ineludible reforma administrativa

La administración, aunque pertenezca a países catalogados como «en desarrollo», no puede despojarse de tajo del tejido cultural en el cual está incrustada, porque la totalidad del orden social está sujeto a la administración gubernamental; eso es invariable e implica parte de la interrelacionalidad de la administración, que se complementa con los demás factores que se vinculan de modo directo a ésta y que también tienen que transformarse a su lado. Además, la administración no puede, por más que se desee, cambiar de un momento a otro, ni se moderniza súbitamente; sus tiempos se definen en función de modificaciones en las relaciones sociales, a lo que se suman los hechos suscitados como parte de su historia.

Por ello, dentro del análisis deben retomarse nuevamente aspectos como la *temporalidad*, que implica el hecho de que la configuración de una administración pública desarrollada no es un acto que pueda realizarse de un momento a otro, pues las administraciones que han llegado a ser modernas, primero atravesaron un largo periodo de estructuración histórica de cuatro siglos, que se forjó a partir y en conjunto con diversos acontecimientos políticos, económicos, sociales y culturales. Hay que recordar que la administración en que se vive es un estadio evolucionado de un proceso centenario que la condiciona, donde se manifiestan las raíces tradicionales que le hicieron adoptar las formas concretas que presenta en determinado momento, esto es, *causalidad*. Además, que la administración no cambia como un ente aislado sino en conjunto con la totalidad de elementos que se encuentran dentro de una sociedad, esto es, *interrelación*. Por consiguiente, se debe partir de que la evolución, y por consiguiente el cambio, de la administración se localiza principalmente en las relaciones entre el Estado y los ciudadanos.

Los cambios a la administración deben efectuarse con esta base pero explorando y construyendo nuestros propios modelos y estrategias de modernización. Hay que dejar de copiar o buscar fuera la solución, ya es tiempo de edificar, desde las realidades nacionales, modelos adecuados de reforma. En ese sentido la tarea es ardua pero ya otros la habían iniciado, sólo queda tratar de volver a encontrar el punto en el que la tarea se detuvo y tener la inteligencia para retomarla, aún y por sobre las presiones internacionales.

Al respecto, se deben considerar con detenimiento las estructuras tradicionales, antes de afirmar que son incompatibles con el cambio administrativo, se debe conocer cuáles son las metas nacionales de una sociedad, cuál debe ser el comportamiento del sector público en el

cumplimiento de tales metas y, conocidas estas aspiraciones, qué forma de administración pública parece ser la más eficaz para lograrlas.¹

Se debe retomar la experiencia y analizarla a la luz de los nuevos marcos nacionales y mundiales, de sus actores, de los recursos y de las posibilidades. La reforma de la administración pública se debe volver a visualizar como ese proceso deliberado y permanente, cuyo objetivo es vigorizar a la administración pública, de modo tal que esté en condiciones de servir a la sociedad a la que se debe o, al menos, mejorarla incrementalmente. Sobre todo porque a raíz de las reformas neogerenciales puede requerir urgentemente de nuevos cambios. De esta suerte, es irrefutable que vivimos en un mundo globalizado y que Hispanoamérica es una región con fuerte dependencia pero, si la administración deja de servir a su sociedad nacional para servir a la sociedad comercial mundial, entonces pierde su naturaleza y razón de ser, y en breve, también lo hará la organización de dominación a la que acompaña.

Los gobernantes de los países en desarrollo deben estar conscientes de que el debilitamiento de la administración pública es un asunto muy delicado que incluso puede volverse en su contra.

De modo concreto mencionaremos algunos aspectos que nos parecen importantes para la reforma a futuro:

A. La reforma a la administración pública debe colocarse como una prioridad del gobierno y en este sentido se deben elaborar diagnósticos muy específicos para conocer cuáles son las verdaderas causas de las deficiencias de la administración, y al mismo tiempo qué las ocasiona para conocer si lo que tenemos es un problema administrativo o en realidad es político, o bien, sintomático de rasgos de sociedad tradicional que no logran dejarse atrás, y que repercute en lo administrativo.

B. Estos diagnósticos junto con la concepción o formulación de reformas y su implementación, deberían estar a cargo de un grupo de reformadores cuya preparación esté específicamente centrada en la naturaleza de la problemática. Algunos autores han señalado la importancia de reforzar este aspecto mediante la instauración de centros de estudios especializados, esto es, lo que ya se venía haciendo. Y no estamos hablando de una neo reforma administrativa, sino simplemente de continuar el proceso de consolidación de la administración pública, la encargada de la gestión de los asuntos comunes al ciudadano como miembro del Estado.

¹ Braibanti, Ralph, «Modernización administrativa», Weiner Myron, *Modernización*, México, Editorial Roble, 1969, p. 24.

C. La reforma debería constituirse como un proceso deliberado y continuo, tener la consciencia de que es un proceso difícil y a largo plazo, que no derivará en resultados inmediatos pero que con el tiempo fortalecerá a los Estados en desarrollo.

D. El cómo de la reforma a la administración debe tener en cuenta el escenario mundial vigente pero a quien debe preguntar es a la historia de la reforma de la administración pública, a la teoría de la administración pública, al estudio de la administración pública comparada y a las lógicas y razones de la política. Se debe buscar la innovación sustantiva o autóctona, esto es, que responda a necesidades específicas de cada entorno, de cada país hispanoamericano. Esta innovación debe entenderse como un lenguaje con alcances que van más allá de ideas efímeras o experimentos. La innovación debe entenderse en un sentido semejante al que Fred Riggs le dio: el proceso por el cual una sociedad descubre, inventa e incorpora nuevos patrones de conducta como parte de las prácticas establecidas, en este caso en la administración pública.

E. Un elemento que debería integrarse al estudio de la reforma es el estudio de la implementación, como un elemento que examina aquellos factores que contribuyen a que se realicen o no los objetivos; en este caso de la reforma. A partir de este proceso se tendría en cuenta la complejidad que determina la fragmentación, diversidad y diferenciación de las organizaciones, que implica un grado alto de incertidumbre, además de que al profundizar en el análisis de ese terreno desconocido entre las intenciones y los resultados de la reforma, se podrían encontrar explicaciones del por qué lo pensado no deriva en acciones congruentes con los objetivos formulados.

F. Finalmente, la experiencia de las reformas efectuadas en la administración pública debe asumirse como una fuente de aprendizaje, ya que involucra una comprensión progresiva y mejorada. De la experiencia se pueden obtener lecciones sobre problemas resueltos, no resueltos o que estén por resolver. La convicción de lo anterior es una de las grandes cuestiones que nos movió a volver sobre los pasos andados en la reforma a la administración pública hispanoamericana.

Anexo 1. Préstamos relacionados con la administración pública.

BANCO MUNDIAL

ARGENTINA

El proyecto de Préstamo de ajuste para la transición estructural, económica y social para Argentina apoya al país para que mediante pasos incrementales se dirija al restablecimiento de una base legítima para el crecimiento y desarrollo, y a fortalecer los esfuerzos para proteger los programas sociales, ayudando a mitigar los efectos adversos de la crisis económica. La operación es parte de un esfuerzo concertado por las instituciones multilaterales para ayudar a Argentina durante el periodo de la transición.¹

Fecha de aprobación: 22 de mayo de 2003. Fecha de término: 29 de agosto de 2003.

Costo total del proyecto: USD500.²

Sector principal: administración pública, derecho, admón. del gobierno local.

Agencia implementadora: Ministro de Economía.

BOLIVIA

El Proyecto de Reforma Institucional,³ la primera fase del Proyecto de Modernización de Sector público busca mejorar la efectividad, eficacia, y transparencia de la administración boliviana. El proyecto consta de cinco componentes. 1. Componente de evaluación de actuación, ajusta la estructura regulatoria, diseña y dirige los planes y sistemas de la evaluación, y construye la capacidad de las agencias rectoras. 2. componente para construir la integridad nacional mediante el combate a la corrupción a través de la reforma de la estructura legal, desarrollando *polícies* y mecanismos de prevención, estableciendo la oficina del defensor del pueblo, agilizando los procedimientos burocráticos, reformando el proceso de la procuración, y aumentando la comunicación social, particularmente un programa masivo de educación ciudadana. 3. Componente de servicio civil implementa la estructura legal, desarrolla los sistemas del personal, y construye la capacidad de las instituciones rectoras. 4. Componente de reforma orgánica para reestructurar las agencias piloto, apoya el armazón profesional en los ministerios, y reformas al presupuesto. 5. Componente para reforma de la gerencia, consolida a la entidad para que sirva como la unidad coordinadora del proyecto.

Fecha de aprobación: 15 de junio de 1999. Fecha de término: 30 de mayo de 2007.

Costo total del proyecto: USD72.

Sector principal: administración pública, derecho, admón. del gobierno central.

Agencia implementadora: Vice Presidencia.

CHILE

Proyectos en convenio con el Banco Mundial.

Segundo Proyecto de Desarrollo Municipal de Chile. Busca mejorar la gobernancia local y la eficacia en la provisión de servicios públicos, mediante el fortalecimiento de la capacidad del gobierno nacional para formular, implementar y monitorear políticas de descentralización y programas. Hay dos elementos principales: Nacional-Institucional de Fortalecimiento, incluyó la implementación de un sistema nacional

¹ Banco Mundial,
<http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64290415&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P083074>.

² Todas las cifras refieren cantidades en dólares estadounidenses.

³ Banco Mundial,
<http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=104231&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P062790>.

de información gerencial, un programa de mejoramiento presupuestal, la racionalización de los programas sociales y la diseminación de las «mejores prácticas» y lecciones de experiencia. El segundo componente, el Fortalecimiento Municipal, consiste en tres módulos: el módulo básico (subproyectos de desarrollo institucional municipal, se enfoca en los procesos interiores y mejoras); el módulo complementario (mejoramiento de la gerencia de servicios municipales más importantes, mediante la provisión de soporte técnico a las relaciones del municipio con la comunidad); y el módulo flexible (financia un subproyecto nuevo que se dirige a problemas municipales específicos). El proyecto estuvo vigente del 22 de diciembre de 1998 al 30 de diciembre de 2004 y la cantidad otorgada fue de 23.1 millones de dólares. Las instituciones encargadas del proyecto fueron el Ministerio de Finanzas y el Ministerio del Interior.⁴

Proyecto de Gerencia del Gasto Público. Apunta a mejorar la efectividad, eficiencia, y transparencia de la administración pública chilena, a través del establecimiento de un sistema moderno integrado, de gerencia financiera y asignación de recursos. Se desarrollará un sistema de gerencia de información unificado, integrando un plan modular en un solo sistema para el sector público, para validar transacciones operacionales y grabaciones de datos, a través de avanzadas comunicaciones de datos, tanto como se requiera institucionalmente. Primer componente, se establecerá un sistema de mejoramiento continuo, así como de sistemas de seguridad, se incluye la creación de un subsistema de actualización de incrementos basados en el sistema de rendición de cuentas público, mejoramiento de gerencia de dinero en efectivo, y procedimientos. Segundo componente. Planeación financiera multi-anual para fortalecer la capacidad de enfocar en las políticas de la inversión macroeconómicas, fiscales, y públicas, incluyendo el presupuesto por resultados, con asistencia técnica para la evaluación de programas públicos clave. El tercero, y cuarto componentes se refieren a financiar el diseño de un sistema de información de gerencia de recursos humanos, para fortalecer a las unidades de gerencia de recursos humanos y financieros, mientras el quinto componente financiará los costos del proyecto de la unidad de coordinación.

La fecha de aprobación del proyecto fue febrero 19 de 2002 y tuvo vigencia hasta 31 de diciembre de 2006. El Ministerio de Finanzas está a cargo, y la cantidad total del costo del proyecto es de 33.5 millones de dólares⁵. Ambos proyectos se ubicaron en la categoría de préstamos de asistencia técnica.

COLOMBIA

Proyecto de Gerencia Financiera Pública. El Segundo Proyecto de Gerencia Financiera Pública para Colombia tiene dos objetivos de desarrollo.⁶ Fortalece la capacidad del Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (el Consejo de administración de Impuestos Nacionales y Customs) (DIAN) para adoptar la complacencia voluntaria; colecciona réditos, eficazmente, y equitativamente; y combate la evasión fiscal y el contrabando.

Fecha de aprobación: 30 de marzo de 2001. Fecha de término: 30 de junio de 2008.

Costo total del proyecto: USD59.23.

Sector principal: administración pública, derecho, administración del gobierno central.

Agencia implementadora: Ministerio de Finanzas y Crédito Público.

⁴ Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, <http://www.modernizacion.cl/1350/propertyname-2205.html>

⁵ The World Bank, Projects & Operations,

<http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=104231&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=28424&Projectid=P069259>.

⁶ The World Bank, Projects & Operations <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=104231&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=28424&Projectid=P040109>.

ECUADOR

El Proyecto de Reforma Institucional de Ecuador apunta a institucionalizar la procuración, el servicio civil,⁷ y hacer a ciertos servicios selectos más eficientes, efectivos, transparentes. Las áreas reformadas constituyen modelos de modernización estatal para ser extendidos a otras áreas del sector público. Hay cinco componentes del proyecto. El componente 1 refuerza la eficacia y transparencia de costumbres mejorando el servicio-entrega para los usuarios y fortaleciendo colección, inspección y complacencia. Componente 2, la Reforma de la Procuración, extiende el acceso y refuerza transparencia, eficacia y competitividad en la procuración. Componente 3, la gerencia del Servicio Civil Profesional, refuerza eficacia y transparencia en la dirección del servicio civil desarrollando la capacidad de gobierno central para supervisar y manejar el número, habilidades, remuneración y profesionalismo de sus empleados. Componente 4, Eficacia y Responsabilidad en las Agencias Públicas Seleccionadas, Componente 5, Gerencia del Cambio, crea las condiciones necesarios para la exitosa implementación y sustentabilidad del proyecto.

Fecha de aprobación: 22 de junio de 2004. Fecha de término: 31 de diciembre de 2008.

Costo total del proyecto: USD24.

Sector principal: administración pública, derecho, admón. del gobierno central.

Agencia implementadora: SD.⁸

MÉXICO

Proyecto de Desarrollo Institucional de Administración Tributaria.⁹

El objetivo del Proyecto de Desarrollo Institucional Administración Tributaria para México es mejorar la recaudación de impuestos y reducir evasión de impuestos nacionales para aumentar los ingresos gubernamentales aumentando la eficacia y efectividad del Servicio de Administración Tributaria del Gobierno. Hay siete componentes del proyecto. 1. Apoya un mejor servicio de pagos de impuesto mediante la simplificación usando los más avanzados medios electrónicos, creando los grupos del enfoque permanentes, llevando a cabo los estudios, y estableciendo estándares de servicio. 2. Mejora la gerencia mediante la evaluación del personal del SAT, documentando los resultados en un Sistema de Gerencia de Recursos Humanos, actualizando el entrenamiento, e introduciendo *policies* de gerencia de desempeño y sistemas. 3. Estableció un cubo de información fijando a un Funcionario de Información Principal e implementando una serie de bases de datos que se perfeccionarán para el acceso y seguridad. 4. Financia la asistencia de consultoría para desarrollar una estrategia de información y comunicación tecnológica alineada con la estrategia y metas del SAT, desarrolla las estrategias para la seguridad de información e integridad, e introduce más eficiencia en los sistemas administrativos automatizados. 5. Apoya el proceso de acatamiento. 6. Apoya el acatamiento del control lo refuerza. 7. Apoya planificación estratégica y el control de calidad.

Fecha de aprobación: 18 de junio de 2002. Fecha de término: 31 de diciembre de 2007.

Costo total del proyecto: 82.

Sector principal: administración pública, derecho, administración del gobierno central.

Agencia implementadora: Servicio de Administración Tributaria.

⁷The World Bank, Projects & Operations, <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=104231&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=28424&Projectid=P085302>.

⁸ Sin datos.

⁹ The World Bank, Projects & Operations, <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=104231&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=28424&Projectid=P077602>.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

ARGENTINA

Sector: Planificación y Reforma.

Nombre del proyecto: Programa de Consolidación de la Reforma Administrativa y Financiera del Sector Público Nacional (826/OC-AR).¹⁰

Costo total: US\$59 millones. Financiamiento: BID: US\$47 millones. Local: US\$12 millones.¹¹

Fecha de aprobación: 9 de noviembre de 1994.

Descripción general: Cooperación técnica para mejorar la eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos financieros, humanos y físicos de que dispone el sector público. Consolidar y ampliar las reformas administrativas y financieras iniciadas en años recientes por la Secretaría de Hacienda, sentar las bases para la nueva estructura organizacional del poder ejecutivo, avanzar el mejoramiento del sistema de auditoría y control interno de la gestión empleado por la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y ayudar a fortalecer el sistema de cuentas nacionales, internacionales y de estadísticas utilizado por la Secretaría de Programación Económica.

Consultoría: Se contratarán consultores individuales por un costo de aproximadamente \$28 millones. Esta suma representa casi 3.900 meses persona, distribuidos entre 230 consultores, de los cuales unos 100 serán contratados por períodos de más de un año, incluidos no menos de 10 por los cuatro años de la ejecución.

Agencia ejecutora: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MEOSP) por conducto de la Secretaría de Hacienda. La Secretaría de Programación Económica del MEOSP y la Sindicatura General de la Nación (SIGEN).

Programa de Apoyo a la Institucionalización de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) (AR-0220).¹²

Prestatario y garante: República Argentina.

Organismo ejecutor: Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

Monto y fuente: BID: US\$ 96.000.000 (OC). Aporte local: US\$ 96.000.000. Total: US\$192.000.000.

Fecha de Aprobación: 17 de septiembre de 1997.

Plazos y condiciones financieras: Plazo de amortización: 20 años.

Período de desembolso: 4 años.

Tipo de interés: variable. Inspección y vigilancia: 1%.

Comisión de crédito: 0.75% (del saldo no desembolsado).

Moneda: Dólares de los EE.UU, provenientes de la Facilidad Unimonetaria.

Objetivos: Fortalecer la administración tributaria y el control del comercio exterior del país, a través del apoyo a la institucionalización de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

El Programa tiene cinco componentes: a. Legislación, Normatividad y Gestión Jurídica (\$6.3 millones). b. Procesos de Administración Tributaria y Aduanera (\$40.4 millones). c. Tecnología de Información (\$38.6 millones). d. Desarrollo Organizacional y Gestión de Recursos Humanos (\$52.4 millones). e. Apoyo a la Fiscalización (\$23.2 millones).

Riesgos: Una operación con las características de la actual involucra un riesgo de naturaleza política, proveniente de la eventual insuficiencia en el liderazgo del proceso de reforma y en la sustentación social y parlamentaria del gobierno. Adicionalmente, procesos de cambios organizacionales de esta dimensión suelen enfrentar obstáculos tales como la limitada capacidad

¹⁰ Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/ar826s.htm>.

¹¹ Todas las cifras refieren cantidades en dólares estadounidenses.

¹² Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/ar1034.htm>.

institucional de absorber las innovaciones gerenciales y tecnológicas propuestas, la resistencia al cambio por parte de los recursos humanos y las complejidades propias de implantación de los componentes. Para superar las complejidades de implantación del Programa, se buscó apoyar al prestatario mediante la contratación de agencias especializadas que faciliten la ejecución del mismo.

*BOLIVIA*¹³

Sector: Planificación y Reforma.

Título del proyecto: Reformas Estructurales y Capitalización (953/SF-BO; 954/SF-BO).

Costo total: US\$136 millones. Financiamiento: BID: US\$70 (préstamo). BID: US\$12 (cooperación técnica). Otros: US\$52 (Banco Mundial). Local: US\$ 2.

Fecha de aprobación: 2 de agosto de 1995.

Descripción general: El objetivo de este programa es asistir al gobierno en la transformación de seis empresas de propiedad del estado, para convertirlas en compañías con régimen de administración privada. El plan de capitalización prevé la venta del 50% de las empresas estatales a inversionistas privados, mientras que el 50% restante se distribuirá entre la población boliviana mediante la creación de cuentas de distribución diferida, que serán administradas por fondos de pensión privados. La cooperación técnica que complementa a este programa tiene por objeto colaborar con el gobierno en la organización del Registro Único Nacional (RUN) de ciudadanos bolivianos.

Consultoría: Se contratarán consultores para asistir al gobierno en la ejecución del programa del Registro Único Nacional.

Agencia ejecutora: Para el préstamo: Ministerio de Capitalización y Ministerio de Gobierno.

Sector: Fortalecimiento Institucional.

Nombre del proyecto: Apoyo a la Gestión de Política y Administración Tributaria (ATN/SF-4553-BO; 924/SF-BO).¹⁴

Costo total: US\$4.980.000. Financiamiento: BID: US\$4.500.000. Local: US\$ 480.000.

Fecha de aprobación: 8 de junio de 1994.

Descripción general: El objetivo de esta cooperación técnica es asistir al gobierno de Bolivia a mejorar el Sistema Gerencial de la Administración Tributaria así como realizar ajustes en la Política Tributaria, para lograr una dirección de alto nivel que desarrolle actividades de planeación, ejecución y control de gestión, que redunden en una mayor eficiencia y eficacia de los sistemas nacionales de recaudación tributaria.

Las actividades de la ejecución del programa incluyen: (a) fortalecimiento del sistema gerencial a nivel de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), de las diferentes direcciones de área y de las direcciones regionales; (b) evaluación de los sistemas existentes y desarrollo de nuevos sistemas en las áreas de recaudación, asuntos técnicos fiscales y jurídicos; (c) revisión del marco legal de la Ley 843; y (d) análisis de la política tributaria y sus respectivas implicaciones en los sistemas de administración tributaria. Consultoría: El PNUD contratará a consultores: (a) internacionales, por un total de 235 meses/hombre, para las actividades de fortalecimiento del sistema gerencial, la evaluación del desarrollo y utilización de los sistemas desarrollados, el apoyo a cambios en el marco legal y para el área de política tributaria; y (b) nacionales por un total de 418 meses/hombre para las actividades de fortalecimiento del sistema gerencial, la evaluación del desarrollo y utilización de los sistemas, desarrollo de nuevos sistemas, cambios en el marco legal y apoyo a cambios en la política tributaria.

Agencia ejecutora: Secretaría Nacional de Hacienda y Administración.

¹³ Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/bo953s.htm>.

¹⁴ Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/bo4553s.htm>.

*CHILE*¹⁵

Sector: Planificación y Reforma.

Nombre del proyecto: Proyecto Chile, Fase II (ATN/JF-4900-CH).

Costo total: US\$1.033.000. Financiamiento: BID: US\$ 620.000. Local: US\$ 413.000.

Fecha de aprobación: 18 de mayo de 1995.

Descripción general: El objetivo principal de esta cooperación técnica es apoyar el establecimiento y consolidación de una estructura institucional que facilite la elaboración e implantación de planes de acción a mediano y largo plazos, con amplia y activa participación de los sectores privado y público. Consultoría: Se contratarán consultores internacionales y nacionales para elaborar y evaluar el Plan de Desarrollo Nacional.

Agencia ejecutora: Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción (MINECON).

*COLOMBIA*¹⁶

Programa de Renovación de la Administración Pública CO0266.¹⁷

Sector: Reforma y Modernización del Estado.

Fecha de Aprobación: 30 de junio de 2004.

Costo Total – Histórico: USD 18.811.000. Financiamiento de Contrapartida del País – Histórico: USD 8.465.000.

Agencia Ejecutora: Departamento Nacional de Planeación

Moneda: Facilidad Unimonetaria en US\$.

El objetivo general del programa es incrementar la productividad en la Administración Pública Nacional (APN) a partir del mejoramiento de la eficiencia, eficacia y transparencia de entidades y sistemas estatales.

El programa se subdividió en cuatro componentes: a) reestructuración de la APN, b) reforma en la gestión del empleo público, c) fortalecimiento de sistemas transversales de gestión, y d) integración de la información para la gestión pública.

*COSTA RICA*¹⁸

Sector: Planificación y Reforma.

Nombre del proyecto: Programa de Reforma del Sector Público (739/OC-CR).

Costo total: US\$180,0 millones. Financiamiento: BID: US\$ 80,0 millones. Otro: US\$100,0 millones.

Fecha de aprobación: 6 de enero de 1993.

Descripción general: El programa consiste en la reforma del sector público de Costa Rica mediante: (a) la racionalización del gasto público por medio de la reestructuración institucional de cinco ministerios claves (salud, agricultura, vivienda, transportes y seguridad pública) mediante privatización, reducción de empleos y reformas presupuestarias y del sistema de seguridad social; y (b) el mejoramiento de las leyes, la reglamentación y la administración tributarias a fin de hacer más eficiente la recaudación de impuestos. El principal objetivo del programa es apoyar los planes del gobierno de Costa Rica para implementar la reforma del sector público a través de: (a) en materia de gastos, la reducción de los egresos del sector público mediante la reforma de los mecanismos presupuestarios, la reestructuración institucional y reformas del sistema de seguridad social; y (b)

¹⁵ Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/ch4900s.htm>.

¹⁶ Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/co1561s.pdf>.

¹⁷ Banco Interamericano de Desarrollo,

<http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=CO0266&Language=Spanish>.

¹⁸ Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/cr739s.htm>.

en materia de ingresos, la adopción de medidas orientadas para una reforma tributaria integral que incluya la simplificación y racionalización de la estructura impositiva.

Agencia ejecutora: Ministerio de Hacienda.

*REPÚBLICA DOMINICANA*¹⁹

Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo.

Prestatario y garante: La República Dominicana.

Organismo ejecutor: El Secretariado Técnico de la Presidencia.

Monto y fuente: BID: (OC) US\$ 9.000.000. BID: (OC/FFI) US\$12.500.000. Aporte local: US\$ 5.340.000.

Total: US\$26.840.000.

Aprobación: 8 de marzo de 1999.

Plazos y condiciones financieras: Plazo de amortización: 20 años.

Período de ejecución: 4 años. Período de desembolso: 4,5 años.

Tipo de interés: variable. Inspección y vigilancia: 1%. Comisión de crédito: 0,75%.

Moneda: US\$ Facilidad Unimonetaria.

Objetivos: Desarrollar una capacidad institucional permanente y suficiente, en el ámbito de la administración pública central, que apoye al gobierno a controlar las macrovariables, desarrollar una política distributiva equitativa y mejorar la eficiencia en la focalización del gasto social.

*ECUADOR*²⁰

Programa de Apoyo a la Descentralización (PAD) (EC-0204).

Agencia ejecutora: Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM).

Monto y fuente: IDB: (OC) US\$4,8 millones. Local: US\$1.2 millón. Total: US\$6,0 millones.

Aprobación: 31 de octubre de 2001.

Plazo Amortización: 25 años. Período de Gracia: 4,5 años. Desembolso: 4 años.

Tasa de Interés: Variable (FFI). Inspección y vigilancia: 1%. Comisión de crédito: 0,75%.

Moneda: Dólares estadounidenses.

*EL SALVADOR*²¹

Programa de Modernización del Sector Público (ES-0036).

Organismos ejecutores: Ministerio de Hacienda y Comisión Presidencial para la Modernización del Sector Público (CPMSP)/Unidad Técnica Coordinadora (UTC).

Monto y fuente: BID: Préstamo sectorial con cargo a los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco hasta por una suma de US\$70.000.000 de dólares de los Estados Unidos de América, que formen parte de dichos recursos.

Aprobación: 24 de septiembre de 1997.

Plazos y condiciones financieras: Plazo de amortización (CO): 25 años.

Período de desembolso (CO): 2 años.

Tipo de interés: variable. Inspección y vigilancia: 1%. Comisión de crédito: 0,75%.

Objetivos: Apoyar los esfuerzos del gobierno para implementar las reformas estructurales de la administración pública y los procesos de reforma sectoriales para promover una mayor participación del sector privado en la prestación de los servicios públicos, en sectores de infraestructura considerados por el Gobierno como prioritarios.

El Programa sectorial comprende dos áreas principales:

¹⁹ Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/dr1176s.pdf>.

²⁰ Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/ec1358s.pdf>.

²¹ Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/es1041s.htm>.

Reforma de la Administración Pública: aumentar la eficiencia de las entidades del sector público y asegurar una gestión eficiente de las finanzas públicas y de la administración fiscal, así como una gestión de recursos humanos integrada.

Reformas sectoriales: implantar las reformas sectoriales (energía eléctrica, telecomunicaciones y transporte) y una mayor participación del sector privado en la prestación de servicios públicos.

*HONDURAS*²²

Sector: Planificación y Reforma.

Nombre del proyecto: Programa de Reforma del Sector Público (967/SF-HO y 968/SF-HO).

Costo total: US\$226,8 millones. Financiamiento: BID: US\$160,0 millones. Otros: US\$ 64,7 millones.

Local: US\$ 2,1 millones.

Fecha de aprobación: 20 de diciembre de 1995.

Descripción: Este programa consiste en un préstamo y una operación de cooperación técnica. Los objetivos del préstamo son modernizar el sector público y eliminar los problemas estructurales que ocasionan desequilibrios fiscales recurrentes. Para ello se replantea el papel del Estado en la economía: (a) traspasando al sector privado parte de la provisión de servicios y bienes públicos, concentrando la actividad del Estado en las funciones de normatización y reglamentación; (b) reestructurando las instituciones del Estado para ayudarlas a adaptarse a las nuevas tendencias de una economía de mercado y hacerlas más eficientes; (c) redimensionando el Estado; y (d) racionalizando las decisiones de política económica y programación de inversiones.

Agencia ejecutora: Comisión Presidencial de Modernización del Estado.

*NICARAGUA*²³

Número del Proyecto: NI0041. Número de la Operación: 933/SF-NI.

Sector: Reforma y Modernización del Estado. Subsector: Reforma y Apoyo al Sector Público.²⁴

Tipo de Proyecto: Operación de Préstamo. Subtipo de Proyecto: Préstamo de Reforma de Política.

Etapas: Completo. Fecha de Aprobación: 23-NOV-1994. Fecha del Contrato: 11-DIC-1994. Fecha de Terminación del Proyecto: 03-ENE-1999.

Costo Total – Histórico USD 114.000.000.

Número del Proyecto: NI0085.

Tipo de Financiamiento: Préstamo. Fondo: Fondo para Operaciones Especiales.

Reforma de la Administración Pública-Rap.²⁵

Número de la Operación: 979/SF-NI.

Sector: Reforma y Modernización del Estado. Subsector: Reforma y Apoyo al Sector Público.

Etapas: Completo. Fecha de Aprobación: 26-JUN-1996.

Fecha del Contrato: 26-JUL-1996. Fecha de Terminación del Proyecto: 10-DIC-1999.

Costo Total – Histórico: USD 32.000.000.

²² Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/ho967s.htm>.

²³ Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/ni1497s.pdf>.

²⁴ Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=NI0041&Language=Spanish>.

²⁵ Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=NI0085&Language=Spanish>.

Modernización del Estado y Reforma Fiscal (NI-0172).²⁶

Agencia ejecutora: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

Monto y fuente: IDB: (FOE) US\$25.0 millones. Total: US\$25.0 millones.

Aprobación: 19 de noviembre de 2003.

Costo Total – Histórico: USD 25.000.000.

Términos y condiciones: Plazo Amortización: 40 años. Período de Gracia: 10 años.

Desembolso: mínimo: 1,5 años y máximo 4 años.

Tasa de Interés: 1% por año durante el periodo de gracia; 2% por año en adelante Inspección y vigilancia: 1% del monto del préstamo.

Comisión de crédito: 0,5% anual sobre el saldo no desembolsado.

Moneda: Dólares de los EEUU o su equivalente en otras monedas convertibles excepto la de Nicaragua.

Objetivos: El objetivo global es mejorar la situación fiscal del país. Por el lado de los ingresos, se espera aumentar la recaudación de los tributos internos y de las aduanas por medio de un marco legal más fuerte, una mejor reglamentación, un código fiscal e instituciones de recaudación más eficaces, más justas y menos discrecionales; promover exportaciones, y bajar el costo de recaudación. Por el lado de los gastos, se espera lograr el manejo eficiente y transparente de los recursos del estado, por medio del establecimiento de normas para la preparación de presupuestos correctamente definidos.

Las condiciones incluyen la Ley de Equidad Fiscal, el Reglamento de la Ley de Equidad Fiscal y medidas específicas relacionadas con el Código Tributario; reglamentación de la Ley de Carrera Administrativa de las Direcciones Generales de Ingresos y Aduanas, y Reglamentación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (prevención de déficit excesivos y reiterados, limitación de la deuda pública (interna como externa) en niveles prudentes, compatible con el ingreso tributario y con el patrimonio publico; adopción de una política tributaria previsible y estable; y presentación de presupuestos plurianuales.) y Ordenamiento Presupuestario. Además se incluyen como condicionalidades: auditoria de todas las cuentas del Gobierno; adopción de estándares internacionales de contabilidad por parte del sector público.

PARAGUAY²⁷

Sector: Planificación y Reforma.

Nombre del proyecto: Programa de Modernización del Estado (934/OC-PR).

Costo total: US\$33,9 millones.

Financiamiento: BID: US\$12,0, otro: US\$ 7,0 (Gobierno de España). Local: US\$4,9.

Fecha de aprobación: 26 de junio de 1996.

Descripción general: El objetivo del programa es fortalecer el entorno jurídico a fin de promover el desarrollo económico y social y consolidar el estado de derecho. El programa procurará: (a) incrementar la previsibilidad, independencia, imparcialidad, transparencia, rapidez, seguridad, legalidad y accesibilidad de las decisiones judiciales; y (b) facilitar la identificación de las autoridades e instrumentos jurídicamente relevantes de manera confiable, precisa y oportuna.

Agencias ejecutoras: Corte Suprema de Justicia, Fiscalía General de la Nación y Ministerio de Justicia y Trabajo.

²⁶ Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=NI0172&Language=Spanish>.

²⁷ Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/pr934c.htm>.

PERÚ²⁸

Sector: Planificación y Reforma.

Nombre del proyecto: Programa de Modernización de la Administración Pública Peruana (971/OC-PE).

Costo total: US\$195 millones. Financiamiento: BID: US\$ 58 millones. Local: US\$137 millones.

Fecha de aprobación: 20 de noviembre de 1996.

El objetivo general del programa es alcanzar una administración pública eficiente en su gestión. El programa realizará lo siguiente: (a) fortalecer la capacidad de gestión de las instituciones públicas, mejorando su eficacia y eficiencia; (b) contribuir al objetivo fiscal del gobierno de contención del gasto público; (c) contar con sus sistema de administración y gerencia por resultados; y (d) elevar la productividad del sector público.

Consultoría: Para apoyar a las autoridades sectoriales, así como a la Secretaría Técnica, se contratarán consultores /o empresas, los que harían el diseño y la instrumentación de la reingeniería de los procesos operativos y desarrollarían la capacitación correspondiente. También diseñarían los indicadores de gestión y su aplicación en cada ministerio y organismo público descentralizado.

Agencia ejecutora: Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) Secretaría Técnica del Programa de Modernización.

URUGUAY

Programa de Modernización de la Gestión Pública (UR-0130) (UR-0145).²⁹

Prestatario y Garante: República Oriental del Uruguay.

Agencia ejecutora: Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

Monto y fuente: (En millones). Préstamo sectorial BID: (OC) US\$ 150.0. Préstamo Cooperación Técnica (CT) US\$ 3.6. Contrapartida local del préstamo CT US\$ 2.3.

Términos y condiciones de los préstamos sectorial y de Cooperación Técnica:

	Préstamo sectorial	Préstamo de Coop. Técnica
Plazo Amortización:	20 años	20 años
Período de Gracia:	5 años	42 meses
Desembolso:	36 meses	42 meses
Tasa de Interés:	Variable	Variable
Inspección y vigilancia:	1.00 %	1.00 %
Comisión de crédito:	0,75 %	0,75 %

Moneda: Dólares estadounidenses de la facilidad unimonetaria.

Objetivos: El objetivo general del Programa es incrementar la calidad y la productividad de la gestión y de los servicios prestados por la Administración Central (AC), incluyendo la disminución de su costo para el sector privado y el aumento del bienestar del ciudadano. Los objetivos específicos son: (i) lograr una gestión recaudatoria más eficiente, optimizando sus estructuras y estableciendo los incentivos apropiados; (ii) mejorar la eficiencia, eficacia y calidad del gasto público; (iii) reducir el costo de la intervención de la AC sobre el sector privado y el ciudadano; (iv) establecer las bases para la modernización de la gestión de los recursos humanos de la Administración Central; y (v) mejorar la transparencia de la intervención de la Administración Central ante el ciudadano y el sector privado.

²⁸ Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/pe971s.htm>.

²⁹ Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/ur1336-37s.pdf>.

VENEZUELA

Programa Sectorial de Apoyo a las Reformas Fiscal y del Sector Público (VE-0118).³⁰

Organismo ejecutor: Ministerio de Hacienda con el apoyo técnico de su Oficina de Programación y de Análisis Macroeconómico (OPAM) y la Unidad de Análisis Macroeconómico (UAM) del Congreso de la República.

Monto y fuente: BID: US\$300 millones (OC). Total: US\$300 millones.

Objetivos: Promover la sostenibilidad del equilibrio macroeconómico y aumentar la productividad y el crecimiento económico. Los objetivos específicos son: (i) promover la sostenibilidad de la política fiscal; (ii) reducir la brecha en el desempeño del sector público; y (iii) mejorar la productividad de la economía mediante una mayor participación del sector privado, particularmente en el sector petroquímico y en el mercado interno de hidrocarburos, a través de nuevas estructuras reguladoras. Además, la operación establece un piso en el gasto social de los programas focalizados.

Descentralización Modernización y Administración Pública.³¹

Número del Proyecto: VE0058.

Sector: Reforma y Modernización del Estado.

El programa consistirá de los siguientes componentes: (i) concesiones y privatizaciones a nivel estadual; (ii) facilitación del proceso de descentralización; (iii) apoyo al gobierno central en la coordinación del proceso.

Fecha de Aprobación: 20 de mayo de 1998.

Costo Total – Histórico: USD 19.000.000.

Cofinanciamiento: USD 8.000.000 - World Bank.

Agencia Ejecutora: Oficina de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República.

³⁰ Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/ave1135s.pdf>.

³¹ Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=VE0058&Language=Spanish>.

Cuadro resumen de anexo 1. Préstamos relacionados con la administración pública.*BANCO MUNDIAL*

<i>PAÍS</i>	<i>Nombre del proyecto</i>	<i>Vigencia</i>	<i>Costo total del proyecto</i>	<i>Institución nacional encargada del proyecto</i>
Argentina	Préstamo de ajuste para la transición estructural, económica y social ³²	Mayo de 2003 a agosto de 2003	USD500	Ministerio de Economía
Bolivia	Proyecto de Reforma Institucional ³³	15 de junio de 1999 a 30 de mayo de 2007	USD72	Vice Presidencia
Chile	Segundo Proyecto de Desarrollo Municipal de Chile ³⁴	22 de diciembre de 1998 al 30 de diciembre de 2004	USD23.1	Ministerio Secretaría General de la Presidencia
	Proyecto de Gerencia del Gasto Público ³⁵	Febrero 19 de 2002 a 31 de diciembre de 2006	USD33.5	Ministerio de Finanzas
Colombia	Proyecto de Gerencia Financiera Pública ³⁶	30 de marzo de 2001 a 30 de junio de 2008	USD59.23	Ministerio de Finanzas y Crédito Público
Ecuador	Proyecto de Reforma Institucional ³⁷	22 de junio de 2004 a 31 de diciembre de 2008	USD24	N/A
México	Proyecto de Desarrollo Institucional de Administración Tributaria ³⁸	18 de junio de 2002 a 31 de diciembre de 2007	USD82	Servicio de Administración Tributaria

³² Banco Mundial, <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64290415&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P083074>.

³³ Banco Mundial, <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=104231&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P062790>.

³⁴ Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, <http://www.modernizacion.cl/1350/propertyname-2205.html>.

³⁵ The World Bank, Projects & Operations, <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=104231&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P069259>.

³⁶ The World Bank, Projects & Operations, <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=104231&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P040109>.

³⁷ The World Bank, Projects & Operations, <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=104231&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P085302>.

³⁸ The World Bank, Projects & Operations, <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=104231&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P077602>.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PAÍS	Nombre del proyecto	Aprobación	Costo total y financiamiento	Agencia Ejecutora
ARGENTINA	Programa de Consolidación de la Reforma Admva y Financiera del Sector Público Nacional ³⁹	9 de noviembre de 1994	Costo total: US\$59 millones. Financiamiento: BID: US\$47 Local: US\$12	Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y la Sindicatura General de la Nación
	Programa de Apoyo a la Institucionalización de la admón. Federal de Ingresos Públicos (AR-0220) ⁴⁰	17 de septiembre de 1997	Total: US\$192.000.000. Financiamiento: BID: US\$ 96.000.000 (OC). Aporte local: US\$ 96.000.000	Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)
BOLIVIA	Reformas Estructurales y Capitalización (953/SF-BO; 954/SF-BO) ⁴¹	2 de agosto de 1995	Costo total: US\$136 millones Financiamiento: US\$70 BID, US\$12 otros, US\$52 Banco Mundial, Local: US\$ 2	Ministerio de Capitalización y Ministerio de Gobierno
	Apoyo a la Gestión de Política y Administración Tributaria (ATN/SF-4553-BO; 924/SF-BO). ⁴²	8 de junio de 1994	Costo total: US\$4.980.000. Financiamiento: BID: US\$4.500.000, local: US\$480.000	Secretaría Nacional de Hacienda y Administración
CHILE	Proyecto Chile, Fase II (ATN/JF-4900-CH) ⁴³	18 de mayo de 1995	Costo total: US\$1.033.000. Financiamiento: BID: US\$ 620.000. Local: US\$413.000	Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción (MINECON)
COLOMBIA	Programa de Renovación de la admón. Pública CO0266 ⁴⁴	30 de junio de 2004	Costo Total – Histórico: USD 18.811.000	Departamento Nacional de Planeación
COSTA RICA	Programa de Reforma del	6 de enero de	Costo total: US\$180,0 millones	Ministerio de Hacienda

³⁹ Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/ar826s.htm>.

⁴⁰ Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/ar1034.htm>.

⁴¹ Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/bo953s.htm>.

⁴² Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/bo4553s.htm>.

⁴³ Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/ch4900s.htm>.

⁴⁴ Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=CO0266&Language=Spanish>.

	Sector Público (739/OC-CR) ⁴⁵	1993	Financiamiento: BID: US\$ 80,0. Otro: US\$100,0	
ECUADOR	Programa de Apoyo a la Descentralización (PAD) (EC-0204) ⁴⁶	31 de octubre de 2001	Monto Total: US\$6,0 millones. Financiamiento: IDB: US\$4,8 millones. Local: US\$1.2 millón	Consejo Nacional de Modernización del Estado
HONDURAS	Programa de Reforma del Sector Público (967/SF-HO y 968/SF-HO) ⁴⁷	20 de diciembre de 1995	Costo total: US\$226,8 millones. Financiamiento: BID: US\$160,0. Otros: US\$ 64,7. Local: US\$ 2,1	Comisión Presidencial de Modernización del Estado
NICARAGUA	Reforma y Modernización del Estado. Subsector: Reforma y Apoyo al Sector Público ⁴⁸	23-NOV-1994 Terminación del Proyecto: 03-ENE-1999	Costo Total Histórico: USD 32.000.000 Costo Total – Histórico USD 114.000.000	N/A
	Reforma de la Administración Pública-Rap. NI0085 ⁴⁹	26 de junio de 1996	Monto total: US\$25.0 millones	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
	Modernización del Estado y Reforma Fiscal (NI-0172) ⁵⁰	19 de nov. de 2003	Costo Total – Histórico: USD 25.000.000	N/A
PARAGUAY	Programa de Modernización del Estado (934/OC-PR). ⁵¹	26 de junio de 1996	Costo total: US\$33,9 millones. Financiamiento: BID: US\$12,0. Otro: US\$ 7,0 (Gov. de España). Local: US\$ 4,9	Corte Suprema de Justicia, Fiscalía General de la Nación y Ministerio de Justicia y Trabajo
PERÚ	Programa de Modernización de la Administración Pública Peruana (971/OC-PE). ⁵²	20 de noviembre de 1996	Costo total: US\$195 millones. Financiamiento: BID: US\$ 58 millones. Local: US\$137	Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) Secretaría Técnica del Programa de

⁴⁵ Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/cr739s.htm>.

⁴⁶ Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/ec1358s.pdf>.

⁴⁷ Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/ho967s.htm>.

⁴⁸ Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=NI0041&Language=Spanish>.

⁴⁹ Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=NI0085&Language=Spanish>.

⁵⁰ Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=NI0172&Language=Spanish>.

⁵¹ Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/pr934c.htm>.

			millones	Modernización
REPÚBLICA DOMINICANA	Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo. ⁵³	8 de marzo de 1999	Total: US\$26.840.000. Financiamiento: BID: US\$ 9.000.000. BID: US\$12.500.000. Aporte local: US\$ 5.340.000	Secretariado Técnico de la Presidencia
EL SALVADOR	Programa de Modernización del Sector Público (ES-0036) ⁵⁴	24 de septiembre de 1997	Préstamo sectorial, recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco hasta por una suma de US\$70.000.000 de dólares	Ministerio de Hacienda y Comisión Presidencial para la Modernización del Sector Público/Unidad Técnica Coordinadora
URUGUAY	Programa de Modernización de la Gestión Pública (UR-0130) (UR-0145) ⁵⁵	8 de agosto de 2001	Monto Total: US\$ 2.3	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)
VENEZUELA	Programa Sectorial de Apoyo a las Reformas Fiscal y del Sector Público (VE-0118) ⁵⁶	28 de octubre de 1998	Monto total: US\$300 millones	Ministerio de Hacienda y la Unidad de Análisis Macroeconómico del Congreso de la República.
	Descentralización Modernización y Administración Pública VE0058 ⁵⁷	20 de mayo de 1998	Costo Total – Histórico: USD 19.000.000. Cofinanciamiento: USD 8.000.000-World Bank	Oficina de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la Republica

⁵² Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/pe971s.htm>.

⁵³ Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/dr1176s.pdf>.

⁵⁴ Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/es1041s.htm>.

⁵⁵ Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/ur1336-37s.pdf>.

⁵⁶ Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/ave1135s.pdf>.

⁵⁷ Banco Interamericano de Desarrollo <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=VE0058&Language=Spanish>.

Anexo 2. Los nuevos funcionarios del gobierno mexicano

a. Gobierno de Vicente Fox

Citaremos brevemente algunos casos de la administración 2000-2006: la Dirección General de Modernización Administrativa y Procesos de la Secretaría de la Función Pública la tuvo bajo su cargo José de Jesús Gómez Pérez, Ingeniero en Cibernética y Sistemas Computacionales por la Universidad La Salle y Maestría en Administración de Negocios en la Universidad de Texas en Austin. Su experiencia es 100% en la empresa privada. Fue Director General de Administración y Operaciones la empresa TV Azteca, en Azteca Novelas (septiembre de 2000 a abril de 2001). Director General de Estudios Ajusco (1997 a enero de 1999). 1996 a abril de 1997 fue Subdirector Divisional de Sistemas de Banca Internacional trabajó en Bancomer, S.A.⁵⁸

Ing. Edgardo Alberto Cantú Saldaña, Dirección General de Eficiencia Administrativa y Buen Gobierno. Consultor en Procesos con maestría en Administración y en Sistemas. Su experiencia profesional se desarrolló en proyectos, mejora de procesos, consultor independiente que ofrece servicios profesionales de consultoría en transformación de negocios, planeación estratégica, planeación de tecnologías de información y en desarrollo de profesionales, para colaborar con clientes importantes de diferentes industrias en el diseño e implantación de soluciones de negocio orientadas a la competitividad y los resultados.⁵⁹

Jesús Mesta Delgado, Subsecretaría de la Función Pública. Licenciado en Contaduría Pública en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y posgrado en el Programa de Alta Dirección de Empresas del Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresas. En 1973, ingresó en el «Grupo Diamante» (industrial, ramo de exportaciones) como Gerente de producción, después Gerente de Ventas, Director General, hasta ser hoy Presidente del Consejo de Administración. Ha presidido diferentes organismos empresariales como «Ejecutivo de Finanzas, A.C.». Ha participado como consejero en Banca Confía; Desarrollo Económico del Estado de Chihuahua, A.C.; Confederación Patronal de la República Mexicana - Chihuahua (COPARMEX); ITESM Unidad Chihuahua; Banco Bancrecer y Banco Bital.⁶⁰

El caso de Mesta Delgado podría citarse como el caso típico de burócratas que se han encumbrado a partir del gobierno foxista, como se podrá ver: en 1992 fue Subsecretario de Egresos de Chihuahua; de 1996 a 1998 se desempeñó como Secretario de Finanzas y Administración; en 2000 participó en la Campaña Presidencial de Vicente Fox Quesada y fue Regidor en la Presidencia Municipal de Chihuahua. Ese mismo año, en diciembre asumió el cargo de Oficial Mayor de la SECODAM, mismo que dejó de ocupar el 30 de noviembre del 2001 cuando fue nombrado como Subsecretario de Simplificación y Desarrollo Administrativo también en la SECODAM, ahora Secretaría de la Función Pública.

Como se puede verificar, en los tres casos enumerados, las personas designadas para los diferentes puestos muestran nula experiencia en el área para la cual fueron designados. Y si bien es cierto que todos los puestos se ubican bajo la clasificación «de confianza», hay que destacar un punto. Las direcciones generales están clasificadas, dentro de la Ley de servicio profesional de carrera de la Administración Pública Federal, como rangos que pertenecen al Sistema del servicio profesional de carrera, en este sentido nos preguntamos, cómo justificaron los años de experiencia en el rubro que, se supone, se solicitan o se requieren a todos los aspirantes como parte de los requisitos y las evaluaciones que se deben presentar para ocupar las plazas. Es cierto que en la Ley se habla de puestos de libre designación, pero... ¿no constituye una total falta de coherencia que estos casos se den en la Secretaría de Estado que debería marcar una diferencia o cambio en el sistema de botín?

En resumen, tenemos un Maestro en negocios a cargo de la modernización, un Ingeniero y Maestro en administración y sistemas encargado de la eficiencia administrativa y el buen gobierno, y un posgraduado en alta dirección de empresas como subsecretario de la función pública.

⁵⁸ Secretaría de la Función Pública, Directorio, <http://www.funcionpublica.gob.mx/index1.html>.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

b. Gobierno de Felipe Calderón

El titular de la Secretaría de la Función Pública es Germán Martínez Cázares. Licenciado en Derecho por la Universidad La Salle-UNAM. Tiene una Especialidad en Derecho Constitucional y Ciencias Políticas, del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, España. Estudios de Doctorado en Derecho Constitucional por la Universidad Complutense de Madrid.

La experiencia laboral del actual secretario de la función pública se ha desarrollado preponderantemente en el Partido Acción Nacional y en la academia como profesor de Derecho de la Universidad Anáhuac, México-Sur. Ha sido Diputado Federal en la LVII y LIX Legislaturas (1997-2000 y 2003-2006). Ha sido miembro del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, articulista en diversas publicaciones y representante del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral en los procesos electorales del año 2000 y del 2006. También fue miembro del equipo de transición de Felipe Calderón.⁶¹

Como se puede apreciar, su formación y experiencia se ubican principalmente en el aspecto político-partidista. Entre su experiencia no resalta ningún antecedente vinculado con la «función pública», o con la administración pública, lo cual es una gran paradoja; siendo que precisamente una de las grandes razones de ser de dicha Secretaría de Estado, se supone, es constituirse como la fuente de formación y excelencia de los funcionarios mexicanos.

Por su parte, tanto el Ing. Edgardo Alberto Cantú Saldaña,⁶² (Dirección General de Eficiencia Administrativa y Buen Gobierno), como Jesús Mesta Delgado, (Subsecretaría de la Función Pública) y José de Jesús Gómez Pérez (Dirección General de Modernización Administrativa y Procesos) continúan en los mismos puestos que desempeñaban con Fox.

La Dirección General de Evaluación de Sistemas de Profesionalización se encuentra bajo el mando del Lic. Mario Martín Arambula Meraz,⁶³ mientras que la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal tiene como titular al Ing. Darío Gerardo Treviño Mugerza⁶⁴

Es oportuno mencionar, también, que la Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública tiene como titular del área al C.P. César Chavira Enríquez, contador público egresado de la universidad Autónoma de Querétaro, con Maestría en administración privada de la Universidad Autónoma de Chihuahua. Fundador de la Delegación de CANACINTRA en Cd. Cuauhtémoc, Chih, de la Delegación de Desarrollo Económico de Chihuahua, A.C.; presidente fundador del Centro Empresarial de Chihuahua; consejero del Comité de Crédito de Nacional Financiera, S.A., Chihuahua; y miembro del Consejo Directivo del Centro Empresarial de Chihuahua, A.C.

Su experiencia en el sector público se efectuó como presidente municipal de Cuauhtémoc, Chih, de 1992 a 1995, y como Director General de Educación y Cultura del Gobierno del Estado de Chihuahua de 1995 a 1998.⁶⁵

Como es patente, al igual que los demás personajes que hemos mencionado, el aprendizaje de Arambula Meraz en Control y Evaluación de la Gestión Pública se está produciendo a partir de las experimentaciones que está efectuando sobre la marcha.

No podemos terminar este apartado sin mencionar el caso de la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad, que es la Lic. Elizabeth Oswelia Yáñez Robles⁶⁶ de 61 años, con estudios en Administración de

⁶¹ Secretaría de la Función Pública, http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/quie_semblan_secret.

⁶² Secretaría de la Función Pública, http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/dgeabg_titular.

⁶³ Secretaría de la Función Pública, http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/dgesp_titular.

⁶⁴ Secretaría de la Función Pública, http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/urhp_titular.

⁶⁵ Secretaría de la Función Pública, http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/ucegp_titular.

⁶⁶ Secretaría de la Función Pública, http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/sacn_titular.

Empresas y Dirección y Gestión Pública Local. Cargos públicos: Coordinadora de Turismo en el gobierno de Guanajuato de 1996 a 2000 y Diputada uninominal del distrito 12 del estado de Guanajuato en la LIX Legislatura (2003-2006), donde fue integrante de la Comisión de Investigación de Revisión de Contratos de Obra Pública; participó en el Comité Enlace Ciudadano; integrante del Grupo de Amistad Rusia. Tuvo 13 intervenciones en tribuna.⁶⁷

En cuanto al gobierno de Felipe Calderón, refrendamos los juicios emitidos en cuanto al gobierno de Vicente Fox.

c. funcionarios de ambos gobiernos en primera línea

Podemos mencionar otros casos ubicados en primer nivel, como el de Luis Ernesto Derbez, economista posgraduado en Iowa y Oregon, que trabajó durante 14 años en el Banco Mundial y que está vinculado a Vicente Fox desde 1997, o bien, Pedro Cerisola y Weber, arquitecto que se desempeñó en la industria aeronáutica (director de Aeromexico) y director de operaciones en Telmex.⁶⁸ También está Eduardo Sojo Garza Aldape que es Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y tiene Maestría en Economía por la Universidad de Pennsylvania, de donde resalta su vinculación al Premio Nobel de Economía, Lawrence Klein, en temáticas relativas a la combinación de modelos econométricos y modelos de series de tiempo.⁶⁹

Finalmente, aunque hay mucho más, Josefina Eugenia Vázquez Mota, Economista, empresaria y política mexicana. Es licenciada en economía por la Universidad Iberoamericana y postgrado en el Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresas (IPADE). Secretaria de Desarrollo Social en el gobierno de Fox y Secretaria de Educación Pública con Calderón.⁷⁰

Encontramos también a Guillermo Ortiz Martínez, que es Licenciado en Economía por la UNAM, y tiene Maestría y Doctorado en Economía por la Universidad de Stanford. Ha ocupado diversos cargos en el Sector Público Financiero, entre los cuales ha sido Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, Representante de México en el Fondo Monetario Internacional. Ha sido Profesor de Economía en el Colegio de México, el ITAM y Stanford. Es gobernador del Banco de México desde diciembre de 1998, fue ratificado en su cargo en 1 de Diciembre de 2004 hasta el año de 2010.⁷¹

⁶⁷ El Universal, El equipo de Calderón, bajo la lupa, Ex diputados del PAN se incorporaron al equipo de transición del presidente electo en el proyecto 20-30, http://www.eluniversal.com.mx/graficos/legisladores_transicion2/01.html.

⁶⁸ Granados Chapa, Miguel Ángel, *Fox & Co.*, Grijalbo, México, 2000, pp. 230-231.

⁶⁹ Gobierno Mexicano, Secretaría de Economía. <http://www.economia.gob.mx/pics/p/p2810/SemblanzaEduardoSojo2006-12.pdf>.

⁷⁰ http://es.wikipedia.org/wiki/Josefina_V%C3%A1zquez_Mota.

⁷¹ Banco de México, Contraloría, Declaración de información curricular, México, D. F., mayo de 2007, <http://www.banxico.gob.mx/acercaBM/regServidoresPublicos/arbol/curricula/deptel/H65138-Curricular.htm>.

Cuadro resumen Anexo 2. Los nuevos funcionarios del gobierno mexicano

a. Gobierno de Vicente Fox: administración 2000-2006

NOMBRE	ESPECIALIDAD	EXPERIENCIA	INSTITUCIÓN	CARGO
Jesús Gómez Pérez	Ingeniero en Cibernética y Sistemas Computacionales por la Universidad La Salle y Maestría en Administración de Negocios en la Universidad de Texas en Austin	Experiencia es 100% en la empresa privada. Fue Director General de Administración y Operaciones en TV Azteca, en Azteca Novelas. Director General de Estudios Ajusco (1997 a enero de 1999). 1996 a abril de 1997 fue Subdirector Divisional de Sistemas de Banca Internacional trabajó en Bancomer, S.A.	Secretaría de la Función Pública	Dirección General de Modernización Administrativa y Procesos
Edgardo Alberto Cantú Saldaña	Ingeniero, Consultor en Procesos con maestría en Administración y en Sistemas	Se desarrolló en proyectos, mejora de procesos, consultor independiente en transformación de negocios, planeación estratégica, planeación de tecnologías de información y en desarrollo de profesionales, para clientes importantes de diferentes industrias en el diseño e implantación de soluciones de negocio orientadas a la competitividad y los resultados	Secretaría de la Función Pública	Dirección General de Eficiencia Administrativa y Buen Gobierno
Jesús Mesta Delgado	Licenciado en Contaduría Pública en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y posgrado en el Programa de Alta Dirección de Empresas Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresas	En 1973 ingresó en el «Grupo Diamante» (industrial, ramo de exportaciones) como Gerente de producción, después Gerente de Ventas, Director General, hasta ser Presidente del Consejo de Administración. Ha presidido diferentes organismos empresariales como «Ejecutivo de Finanzas, A.C.». Ha participado como consejero en Banca Confía; Desarrollo Económico del Estado de Chihuahua, A.C.; Confederación Patronal de la República Mexicana-Chihuahua (COPARMEX); ITESM Unidad Chihuahua; Banco Bancrecer y Banco Bital.	Secretaría de la Función Pública	Subsecretaría de la Función Pública

Elaboración propia con información de Secretaría de la Función Pública, Directorio, <http://www.funcionpublica.gob.mx/index1.html>.

b. Gobierno de Felipe Calderón: administración 2006-2012

NOMBRE	ESPECIALIDAD	EXPERIENCIA	INSTITUCIÓN	CARGO
Germán Martínez Cázares	Licenciado en Derecho por la Universidad La Salle-UNAM. Tiene una Especialidad en Derecho Constitucional y Ciencias Políticas, del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, España. Estudios de Doctorado en Derecho Constitucional por la Universidad Complutense de Madrid.	PAN y en la academia como profesor de Derecho de la Universidad Anáhuac. Diputado Federal en la LVII y LIX Legislaturas (1997-2000 y 2003-2006). Miembro del Comité Ejecutivo Nacional del PAN, articulista y representante del PAN ante el Consejo General del IFE en los procesos electorales del año 2000 y del 2006. Fue miembro del equipo de transición de Felipe Calderón.	Secretaría de la Función Pública	Secretario de la Función Pública
Mario Martín Armbrula Meraz	Licenciado	S.D. ⁷²	Secretaría de la Función Pública	Dirección General de Evaluación de Sistemas de Profesionalización
Darío Gerardo Treviño Muguera	Ingeniero	S.D.	Secretaría de la Función Pública	Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública
César Chavira Enríquez	Contador público egresado de la universidad Autónoma de Querétaro, con Maestría en administración privada de la Universidad Autónoma de Chihuahua.	Fundador de la Delegación de CANACINTRA en Cd. Cuauhtémoc, Chih, de la Delegación de Desarrollo Económico de Chihuahua, A.C.; presidente fundador del Centro Empresarial de Chihuahua; consejero del Comité de Crédito de Nacional Financiera, S.A., Chihuahua; y miembro del Consejo Directivo del Centro Empresarial de Chihuahua, A.C.	Secretaría de la Función Pública	Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública
Elizabeth Oswelia Yáñez Robles	Estudios de licenciatura en Administración de Empresas y Dirección y Gestión Pública Local	Coordinadora de Turismo en el gobierno de Guanajuato de 1996 a 2000 y Diputada uninominal del distrito 12 del estado de Guanajuato en la LIX Legislatura (2003-2006), donde fue integrante de la Comisión de Investigación de Revisión de Contratos de Obra Pública; participó en el Comité Enlace Ciudadano; integrante del Grupo de Amistad Rusia.	Secretaría de la Función Pública	Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad

Elaboración propia con información de: Secretaría de la Función Pública, http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/quie_semblan_secret; Secretaría de la Función Pública, http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/dgeabg_titular; Secretaría de la Función Pública, http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/dgesp_titular; Secretaría de la Función Pública, http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/urhp_titular; Secretaría de la Función Pública, http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/ucegp_titular; Secretaría de la Función Pública, http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/sacn_titular; Universal, El equipo de Calderón, bajo la lupa, Ex diputados del PAN se incorporaron al equipo de transición del presidente electo en el proyecto 20-30, http://www.eluniversal.com.mx/graficos/legisladores_transicion2/01.html.

⁷² Sin datos.

c. Funcionarios de ambos gobiernos en primera línea

NOMBRE	ESPECIALIDAD	EXPERIENCIA	INSTITUCIÓN
Luis Ernesto Derbez	Economista posgraduado en Iowa y Oregon	Trabajó durante 14 años en el Banco Mundial y que está vinculado a Vicente Fox desde 1997.	Secretaría de Economía y Secretaría de Relaciones Exteriores con Fox.
Pedro Cerisola y Weber	Arquitecto	Se desempeñó en la industria aeronáutica (director de Aeromexico) y director de operaciones en Telmex	Secretaría de Comunicaciones y Transportes con Fox.
Eduardo Sojo Garza Aldape	Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y tiene Maestría en Economía por la Universidad de Pennsylvania,	investigador de tiempo completo del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey,	Coordinador de asesores de Políticas Públicas con Fox. Secretario de Economía con Calderón.
Josefina Eugenia Vázquez Mota	Es licenciada en Economía por la Universidad Iberoamericana y postgrado en el Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresas (IPADE)	Empresaria y política mexicana	Secretaría de Desarrollo Social en el gobierno de Fox y Secretaria de Educación Pública con Calderón
Javier Usabiaga Arroyo	Contaduría Pública en la Escuela Bancaria y Comercial en la Ciudad de México	sector agropecuario	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural con Fox.
Francisco Gil Díaz	Economía en el Instituto Tecnológico Autónomo de México y llevó a cabo sus estudios de Doctorado en Economía en la Universidad de Chicago	Banco de México como Subdirector y posteriormente como Director de Investigación Económica y como Subsecretario de Ingresos en Hacienda y Crédito Público, profesor y Coordinador del Programa de Economía en el Instituto Tecnológico Autónomo de México Director General de la Empresa Avante	Secretaría de Hacienda y Crédito Público con Fox.
Agustín Carstens Carstens	Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, (ITAM), y Doctorado en Economía en la Universidad de Chicago	De 1980 al 2000 estuvo vinculado con el sector financiero, desempeñando dentro del Banco de México diversos cargos, dentro de los que destacan Director General de Investigación Económica, Tesorero y Coordinador de Asesores del Gobernador. En 2003 se incorporó al Fondo Monetario Internacional, como Subdirector Gerente.	Secretaría de Hacienda y Crédito Público con Calderón.
Guillermo Ortiz Martínez	Es Licenciado en Economía por la UNAM, Maestría y Doctorado en Economía por la Universidad de Stanford.	Ha ocupado diversos cargos en el Sector Publico Financiero, entre los cuales ha sido Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, Representante de México en el Fondo Monetario Internacional. Ha sido Profesor de Economía en el Colegio de México, el ITAM y Stanford. El 1 de Diciembre de 1998 fue nombrado Gobernador del Banco de México y Ratificado en su cargo en 1 de Diciembre de 2004 hasta el año de 2010.	Gobernador del Banco de México desde 1998

Elaboración propia con información de: Granados Chapa, Miguel Ángel, *Fox & Co.*, Grijalbo, México, 2000, pp. 230-231; Gobierno Mexicano, Secretaría de Economía. <http://www.economia.gob.mx/pics/p/p2810/SemblanzaEduardoSojo2006-12.pdf>; http://es.wikipedia.org/wiki/Josefina_V%C3%A1zquez_Mota; Banco de México, Contraloría, Declaración de información curricular, México, D. F., mayo de 2007, <http://www.banxico.gob.mx/acercaBM/regServidoresPublicos/arborel/curricula/deptel/H65138-Curricular.htm>.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Alberto y Ojeda, Lautaro, *Privatización*, Quito, Centro de Educación Popular, 1993.
- Adler-Lomnitz, Larissa y Gil-Mendieta, Jorge, «El neoliberalismo y los cambios en la elite de poder en México», *Redes - Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, vol. 1#5, <http://revista-redes.rediris.es>.
- Aguiluz, Dennis, Flores, Gilberto y Vidal, Héctor, «Ideas para una estrategia de desarrollo administrativo en los países del Istmo Centroamericano», *Experiencias nacionales de reforma administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1979.
- Aguirre Barrientos, Franz y Duchén Mostajo Hugo, «Modelo de gestión pública del Poder Ejecutivo en Bolivia», IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, México, D. F., 19-22 Oct., 1999.
- Alamán, Lucas, «Examen de la organización general de la administración Pública», *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, núm. 50, abril-junio, 1982.
- Amaro, Raymundo, «República Dominicana, la reforma administrativa», *Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1979.
- Anderson Perry, «Histoire et lecons du neo-liberalisme. La construction d'une voie unique», http://www.fastnet.ch/PAGE2/p2_neolib_anderson.html.
- Anuatti-Neto, Francisco y Barossi-Filho, et. al., «Cost and benefits of privatization: evidence from Brazil», Milton Chong, Alberto y López-de-Silanes, Florencio, *Privatization in Latin America. Myths and reality*, Washington, Stanford University Press/Inter-American Development Bank, 2005.
- Antonorsi, Nelly, «Venezuela, reflexiones sobre la experiencia de la reforma administrativa», *Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1979.
- Appleby, Paul, «El gobierno es diferente», Waldo, Dwight, (Comp.), *Introducción a la Administración Pública*, México, Trillas, 1967.
- Ardila Acuña, Federico, «La reforma de la administración pública: entre los paradigmas externos y las realidades nacionales», VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct., 2003.
- Armijo, Marianela, «La evaluación de la gestión pública en Chile», Cunill, Nuria y Ospina Sonia, (Eds.), *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática. Experiencias latinoamericanas*, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003.

Argyriades, Demetrios, «Los valores del servicio público y la supuesta supremacía administrativa del sector privado», Conferencia Magistral, VII Foro de Investigación, Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática, Universidad Nacional Autónoma de México, noviembre de 2003.

Aucoin, Peter, «Reforma administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos», *Lecturas de gestión pública*, Ministerio de Administraciones Públicas/Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1996.

Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005.

Azofeifa Sánchez, Yohnny, La crítica de Franz J. Hinkelammert a Friedrich A. Von Hayek. El marco categorial del pensamiento neoliberal, *Revista de Ciencias Sociales*, junio de 2003. http://www.accessmylibrary.com/coms2/summary_0286-4696537_ITM.

Banco de México, Contraloría, Declaración de información curricular, México, D. F., mayo de 2007, <http://www.banxico.gob.mx/acercaBM/regServidoresPublicos/arbol/curricula/deptel/H65138-Curricular.htm>.

Banco Interamericano de Desarrollo, Préstamos, <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=NI0041&Language=Spanish>.

Banco Interamericano de Desarrollo, Préstamos, <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=NI0085&Language=Spanish>.

Banco Interamericano de Desarrollo, Préstamos, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/ar826s.htm>.

Banco Interamericano de Desarrollo, Préstamos, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/ar1034.htm>.

Banco Interamericano de Desarrollo, Préstamos, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/bo953s.htm>.

Banco Interamericano de Desarrollo, Préstamos, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/bo4553s.htm>.

Banco Interamericano de Desarrollo, Préstamos, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/ch4900s.htm>.

Banco Interamericano de Desarrollo, Préstamos, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/co1561s.pdf>.

Banco Interamericano de Desarrollo, Préstamos, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/cr739s.htm>.

Banco Interamericano de Desarrollo, Préstamos, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/dr1176s.pdf>.

Banco Interamericano de Desarrollo, Préstamos, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/ec1358s.pdf>.

- Banco Interamericano de Desarrollo, Préstamos, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/es1041s.htm>.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Préstamos, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/ho967s.htm>.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Préstamos, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/ni1497s.pdf>.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Préstamos, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/pr934c.htm>.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Préstamos, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/pe971s.htm>.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Préstamos, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/ur1336-37s.pdf>.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Préstamos, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/ave1135s.pdf>.
- Banco Mundial, *Informe sobre desarrollo Mundial. El Estado en un mundo en transformación*, Washington, Banco Mundial, 1997.
- Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, «Bolivia Informe del gasto público Gestión del gasto público para lograr sostenibilidad fiscal y servicios públicos eficientes y equitativos 2004», <http://www.bancomundial.org.bo/2005/PDF/PER/AGRADECIMIENTO.pdf>.
- Baudin, Louis, *El alba de un nuevo liberalismo*, Valencia, Fomento de Cultura, sin fecha.
- Barbados, *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, 1979.
- Barbará, Jorge Edmundo, «Después de la crisis del Estado privatizador en Argentina, regulación y control: ¿a cargo de quién y hasta dónde?», VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct., 2003.
- Barrera Restrepo, Efrén, «New public management en América Latina: una evaluación en Colombia», IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, México, D. F., 19-22 Oct., 1999.
- Barrientos, Juan y Briceño, José, «Chile, experiencias en reforma administrativa», *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, 1979.
- Barzelay, Michael, *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Becker, Gary, «Latin America owes a lot to its 'Chicago boys'», *Bussines Week*, New Cork, june 9, 1997.

Beltrán, Luis, «Colombia», *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, 1979.

Benítez Vélez, Javier y Reynafarje, María, «Perú, proceso de reforma de la administración pública», *Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, 1979.

Black, Cyril, «El cambio como condición de la vida moderna», Winer, Myron, *Modernización*, Editorial Roble, México, 1969.

Bloom, Gerald, «Bloom, Gerald, Administración del desarrollo del sector salud: los mercados y la reforma institucional», Colclough, Christopher y Manor James, *¿Estados o mercados?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Boneo, Horacio, «Privatización: ideología y praxis», Boneo, Horacio (ed), *Privatización del dicho al hecho*, Argentina, Ed El Cronista Comercial, 1985.

_____, (Ed.), *Privatización del dicho al hecho*, Argentina, Ed El Cronista Comercial, 1985.

Bonnefoy, Juan Cristóbal y Armijo, Marianela, Indicadores de desempeño en el sector público, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Programa CEPAL/GTZ, «Modernización del Estado, Administración Pública y Desarrollo Económico Local y Regional» (GER/04/002), Santiago de Chile, 2005.

Bonnin, Charles-Jean, *Principios de administración pública*, compilación y estudio introductorio Omar Guerrero, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

_____, «Principios de la Administración», México, *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Número especial en memoria de Gabino Fraga, 1983.

Braibanti, Ralph, «Modernización administrativa», Weiner Myron, *Modernización*, México, Editorial Roble, 1969.

Braudel, Fernand, «América Latina», *Las civilizaciones actuales. Estudio de historia económica y social*, Rei, México, 1991.

Bresser Pereira, Luiz Carlos, Reforma de la nueva gestión pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo..., *International Journal of Political Studies*, n° 3 septiembre 2001.

Brewer Carías, Allan, «La reforma administrativa en Venezuela», *Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1975.

_____, *Política, Estado y administración pública*, Caracas, Editorial Ateneo de Caracas, 1979.

- Briceño Reyes, Dimitri, «La Venezuela del siglo XX: rutas hacia la modernización», XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7-10 Nov., 2006.
- Brouwer de Dubois, Ana Matilde, et. al., «Panamá», *Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, 1979.
- Brugué, Quim, Amorós, M. y Goma, Richard, «La administración pública: ¿Moda organizativa u opción ideológica?», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 1, Madrid, 1994.
- Buchanan, James, *Ensayos sobre economía política*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1990.
- _____, «El que habló con la verdad: un tributo personal a Peter Bauer», The CATO Institute, <http://www.elcato.org/special/friedman/bauer/buchanan.html>.
- Calvo, Alicia, «Privatizaciones y captura del Estado en Argentina», *Revista de Administración Pública*, 2001-2002, vol. 33-34.
- Campanario, Sebastián, «El padre de los Chicago Boys», Sección Economía: entrevista con, Arnold Harberger, Profesor de la UCLA, <http://www.clarin.com/suplementos/economico/2003/08/31/n-00501.htm>.
- Campero Cárdenas, Gildardo, *La reforma Administrativa en América Latina*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.
- _____, «Marco histórico y teórico de la gerencia pública», XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7-10 Nov. 2006.
- Capra, Katerina y Chong Alberto, et. al., «Privatization and firm performance in Bolivia», en Chong, Alberto y López-de-Silanes, Florencio, *Privatization in Latin America. Myths and reality*, Washington, Stanford University Press/Inter-American Development Bank, 2005.
- Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México, Evolución de la reforma administrativa en México, (1971-1979)*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1980.
- _____, «México», *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, 1979.
- Carvalho, William, «Brasil», *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1979.
- Castañeda, Nora y Cunill, Nuria, *Administración pública planificación y desarrollo*, Bogotá, Sociedad de Ediciones Internacionales, 1979.
- Cejudo, Guillermo, M., «Los motores del cambio en la administración mexicana: los límites de la nueva gerencia pública», Seminarios sobre Gerencia Pública en

América del Norte, Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, otoño del 2005.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, «Una nueva gestión pública para América Latina», Venezuela, CLAD, 1998, p. 20.

CLAD, La Reforma del Estado (casos de Venezuela, Colombia, Perú y Bolivia), Reporte No. 1., Venezuela, Primera actualización, julio de 1991.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html>.

Chanes Nieto, José, «Conceptualización y alcance de la reforma administrativa», *Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1975.

_____, Lucas Alamán, «Administrador», *Administración y Política*, Universidad Autónoma del Estado de México, segundo cuatrimestre de 1985.

_____, *La Administración Pública de México. La obra de Luis de la Rosa*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, IAPEM, 2000.

Chong, Alberto y López-de-Silanes, Florencio, «Privatization in Mexico», *Privatization in Latin America. Myths and reality*, Washington, Stanford University Press/Inter-American Development Bank, 2005.

Clift, Jeremy, «Entrevista a Hernando de Soto, gurú del desarrollo», Gente del mundo de la economía, Fondo Monetario Internacional, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/12/pdf/people.pdf>.

Coase, R. H., «La Naturaleza de la Empresa», Stigler, G. J. y K. E., Boulding, *Ensayos sobre la Teoría de los Precios*, Madrid, Editorial Aguilar, 1963.

Colclough, Christopher y Manor, James, *¿Estados o mercados?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, 1999, <http://www.mpd.gob.ve/constitucion/newconst.htm>.

Correa, Eugenia, *Crisis y desregulación financiera*, México, UNAM-IIE/Siglo XXI, 1998.

_____, «Banca extranjera en América Latina», Correa, Eugenia y Girón, Alicia, *Reforma financiera en América Latina*, Buenos Aires, Argentina, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006.

Costa Pinto, L. A., *Desarrollo económico y transición social*, Biblioteca de Política y Sociología, Revista de Occidente, Madrid, 1969, p. 22.

Cuñarro Conde, Edith Mabel, «Desarrollo político y democratización de la gestión pública: el proceso de reforma del Estado en Venezuela (período 1984-1999)», Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas (Sección Ciencia Política) de la Universidad del Zulia, Maracaibo (Venezuela), OP v.18 n.39, diciembre, 2002,

http://www.serbi.luz.edu.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-15872002012000007&lng=es&nrm=is...

Del Búfalo, Enzo, «Las reformas económicas en América Latina», *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 2002, vol. 8 n° 2 (mayo-agosto).

De la Cueva, Mario, *La idea del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, pp. 50-51.

De León Tapia, Ricardo, «La reforma administrativa en Panamá», *Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1975.

Derlien, Hans-Ulrich, «Modernización administrativa: moderna, modernista o post-modernista», *Gestión y análisis de políticas*, Madrid, núm. 7-8, 1998-1997.

De Sousa Wahrlich, Beatriz, «La reforma administrativa en América Latina: similitudes y diferencias entre cinco experiencias nacionales», *Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas*, México, INAP, 1975.

Diagnóstico de la APF centralizada orientado a implementar una reingeniería de puestos, funciones y compensaciones dentro del marco del servicio profesional de carrera, Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 28 de mayo de 2004.

Diamant, Alfred, «La burocracia en regimenes basados en movimientos de desarrollo», *Revista de Política y Administración*, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., núm. 1, México, enero-abril, 1975..

Diario Oficial de la Federación, Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, mayo de 1996.

Díaz, Gilberto, «Cuba», *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. CLAD. 1979.

Dickson, Guillermo y Carbone, Roberto, «Argentina», *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, primer coloquio, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, México, 1979.

Dinavo, Jacques, *Privatization in developing countries. Its impact on economic development and democracy*, London, Praeger, 1995.

Dror, Yehezkel, «Estrategias para la reforma administrativa», Leemans, A. F., *Cómo reformar en administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.

Drucker, Peter, *Su visión sobre: la administración, la organización basada en la información, la economía y la sociedad*, Santa Fe de Bogotá, Grupo Editorial Norma, 1996.

_____, *The age of discontinuity*, London, Pan Books Ltd, 1969.

Dunleavy, Patrick y Christopher Hood, «De la administración pública a la nueva gestión pública: ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados», *Gestión y Análisis de Políticas*, Núm. 3, Madrid, 1995.

Dupuy, Francois, «Why is it so difficult to reform public administration?», *Government of the Future: Getting from Here to There*, Public Management Service, Public Management Committee, Symposium to be held in Paris, 14-15 September, 1999.

Durán Corsanego, E., «¿Latinoamérica o Hispanoamérica?», <http://galeon.com/razonespanola/re96-lat.htm>.

Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1970.

Echebarria Ariznabarreta Koldo y Longo Martínez Francisco, «La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: experiencias latinoamericanas», Banco Interamericano de Desarrollo (Washington), Noviembre del 2000, <http://www.iadb.org/sds/doc/sgc-estudioCLAD.pdf>.

Eisenstadt, S. N., «Problemas de las burocracias emergentes en los nuevos estados y áreas de desarrollo», *Revista de Política y Administración*, Núm. 1, México, 1975.

_____, *Ensayos sobre el cambio social y la modernización*, Madrid, Tecnos, 1970.

Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2002. © 1993-2001 Microsoft Corporation.

Farol, Jorge L., «Tarifas sociales en servicios públicos privatizados: una discusión sobre ciudadanía urbana y financiamiento de los costos de inclusión social en Argentina», VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct., 2002.

Fernández-Vega, Carlos, «TLCAN y concentración», *La Jornada*, México, México, S. A., edición del 09 de abril de 2007, <http://www.jornada.unam.mx/2007/04/09/index.php?section=opinion&article=020o1eco>.

Filgueira Fernando, Narbondo Pedro y Ramos Conrado, «La economía política de la reforma de la administración pública y los servicios civiles de carrera: la experiencia de Uruguay en los años 90» (Or do not buy the diagnosis because you bought the medicine. Why new public management in Uruguay looks so much like bad public management. Do not throw the medicine, it might come in hand later), VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct., 2002.

Fisher, Ronald, Gutiérrez, Rodrigo y Serra, Pablo, «The effects of privatization on firms: the chilean case», Chong, Alberto y López-de-Silanes, Florencio, *Privatization in Latin America. Myths and reality*, Washington, Stanford University Press/Inter-American Development Bank, 2005.

- Fiszbein, Ariel, (Ed.), *Ciudadanos, políticos y proveedores: la experiencia de América Latina con la reforma de la prestación de servicios*, Washington, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco mundial, 2005.
- Freijido, Emilio, «El sistema de evaluación de la gestión pública por resultados en Uruguay», en Cunill, Nuria y Ospina, Sonia (Eds.), *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela, 2003.
- Fondo Monetario Internacional, Guía del FMI, «¿Qué es el Fondo Monetario Internacional?», 2004 International Monetary Fund, publicado bajo la dirección de: Jeremy Clift, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/what/spa/whats.pdf>.
- Foxley, Alejandro, *Experimentos neoliberales en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Frederickson, H. George, *Nueva administración pública*, México, Noema editores, 1983.
- Galiano, Sebastián y Gertler, Paul, et. al., «The benefits and cost of privatization in Argentina: a microeconomic analysis», Chong, Alberto y López-de-Silanes, Florencio, *Privatization in Latin America. Myths and reality*, Washington, Stanford University Press/Inter-American Development Bank, 2005.
- García de Enterría, Eduardo, *La administración española*, Madrid, Alianza Editorial, 1972.
- Gascó, Mila, «¿Luces? y sombras de la reforma del Estado en América Latina?», Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, número 8, 26 de noviembre 2004.
- Gascón y Marín, José, «Desarrollo histórico del derecho administrativo», *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Edición especial Gabino Fraga, México, noviembre, 1982.
- Gelinier, Octave, *El secreto de las estructuras competitivas*, Madrid, Ediciones Tea, 1967 (1965).
- George, Susan, «A short history of neo-liberalism: twenty years of elite economics and emerging opportunities for structural change», Conference on economic sovereignty in a globalising world, Bangkok, 24-26 March 1999, <http://www.millennium-round.org/>.
- Giugale, Marcelo, Lafourcade, Olivier y Nguyen, Vinh, *Mexico a comprehensive development agenda for the new era*, Washington, The World Bank, 2001.
- Glade, William, «Privatización y desestatización de empresas pública: observaciones basadas en el caso peruano», Boneo, Horacio, (Ed.), *Privatización del dicho al hecho*, Argentina, Ed., El Cronista Comercial, 1985.
- Gladden, E.N, *Una historia de la administración pública, desde los primeros tiempos hasta el siglo XI*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

Gobierno de Argentina, Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros

http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/index.htm#2.

Gobierno de Bolivia, Instituto Nacional de Estadística, www.ine.gov.bo/pdf/PRI/ReformaInstitucional06.pdf.

_____, Ministerio de Hacienda, www.hacienda.gob.bo, Ley 2446 de Organización del Poder Ejecutivo.

_____, Ministerio de Hacienda, www.hacienda.gob.bo. Decreto Supremo N° 26973 que reglamenta la Ley 2446 de Organización del Poder Ejecutivo.

Gobierno de Chile, Secretaría General de la Presidencia, *Proyecto de Reforma y Modernización del Estado*, <http://www.modernizacion.cl/1350/propertyvalue-23064.html>.

_____, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, *Proyecto de Reforma y Modernización del Estado*, <http://www.modernizacion.cl/1350/propertyname-2205.html>.

_____, Secretaría General de la Presidencia, *Proyecto de Reforma y Modernización del Estado*, <http://www.modernizacion.cl/1350/propertyname-2154.html>.

Gobierno de Colombia, Departamento Administrativo de la Función Pública, República de Colombia, <http://www.dafp.gov.co>.

_____, Departamento Administrativo de la Función Pública, República de Colombia, (1999). Sentencia C- 702/ 99. Septiembre 20 de 1999. <http://www.dafp.gov.co>.

Gobierno Mexicano, Secretaría de Economía. <http://www.economia.gob.mx/pics/p/p2810/SemblanzaEduardoSojo2006-12.pdf>.

_____, Presidencia de la República, Oficina para la Innovación gubernamental, <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/funcionarios/innovacion/index.php?contenido=338&lang=es>.

_____, Presidencia de la República, ¿Cómo vamos a la mitad del camino?, <http://comovamos.fox.presidencia.gob.mx/pantalla.php?tema=9&pantalla=394.jpg>. Gobierno de la República, 2004.

Gobierno de Nicaragua, Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público, <http://www.ucresep.gob.ni/43creditos.htm>.

Gobierno de Uruguay, Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado, http://www.cepre.opp.gub.uy/index.php?option=com_content&task=view&id=223.

González Casanova Pablo, «La crisis del Estado nacional», *América Latina hoy*, México, Siglo XXI editores, 1990.

- González Salas, Edgar, «La importancia de la reforma al Estado y a la administración pública. El concierto mundial» en González Salas, Edgar, (Comp.), *Reforma al Estado y a la Administración Pública en América Latina*, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, 1997.
- Gore, Al., *Un gobierno más efectivo y menos costoso*, México, EDAMEX, 1994.
- Gournay Bernard, *L'Administration*, France, Presses Universitaires de France, 1976.
- Granados Chapa, Miguel Ángel, *Fox & Co.*, Grijalbo, México, 2000.
- Griffith-Jones, Stephany, «Los mercados financieros internacionales: un ejemplo de las fallas del mercado», Colclough, Christopher y Manor James, *¿Estados o mercados?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Groves, Roderick, «Reforma administrativa y desarrollo político», Leemans, A. F., (Comp.), *Cómo reformar en administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.
- Guerrero, Omar, «Modernización y administración pública: fundamentos teóricos en 'Lapalombara, Eisenstadt y Apter'», *Revista Mexicana de Ciencia Política*, No. 68, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Abril-Junio, 1972.
- _____, *Teoría administrativa de la ciencia política*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1976.
- _____, *La administración pública del Estado capitalista*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1979.
- _____, *La administración pública del Estado capitalista*, Barcelona, Fontamara, 1981.
- _____, *Introducción a la administración pública*, México, Harla, 1985.
- _____, *El Estado y la administración pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.
- _____, *Raíces borbónicas del Estado mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.
- _____, *Principios de Administración Pública*, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, 1997.
- _____, *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, Plaza y Valdés/Instituto Nacional de Administración Pública, 1998.
- _____, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México, Universidad Autónoma del Estado de México/Miguel Ángel Porrúa, librero y editor, 1999.
- _____, «El 'management' público, un concepto elusivo. Cuatro variaciones sobre el mismo tema», *Revista de Administración Pública*, núm. 100, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1999.
- _____, «El management de la interdependencia global», *Revista del IAPUG*, septiembre de 2000, número 2, Guanajuato.
- _____, *Gerencia pública en la globalización*, México, Miguel Ángel Porrúa/Universidad Autónoma del Estado de México, 2003.

_____, *La Ley del servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

_____, *La nueva gerencia pública*, México, Fontamara, 2004.

Hahn-Been, Lee, «Modelos burocráticos y reforma administrativa», Leemans, A. F., (Comp.), *Cómo reformar en administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

Hayek, Friedrich, *Democracia, justicia y socialismo*, México, editorial Diana, 1978 (1979).

Heady, Ferrel, «Las burocracias en los países en desarrollo», *Revista de Política y Administración*, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., núm. 1, México, enero-abril, 1975.

_____, *Public administration: a comparative perspective*, New York, Marcel Dekker, 1996.

_____, *Administración pública. Una perspectiva comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

Hellmutt Wolman, «Evaluando la nueva gestión pública en el mundo», *Río de Janeiro*, 13 y 14 de septiembre, 2001.

Hernández Oliva, Rocío, *Globalización y privatización: el sector público en México, 1982-1999*, México, INAP, 2001.

Hewitt de Alcántara, Cynthia, «Usos y abusos del concepto de gobernabilidad», UNESCO, <http://www.unesco.org/issj/rics155/alcantarasp.html>.

Hood, Christopher, «A public management for all seasons?», *Public Administration Review*, vol. 69, num. 1, United States, 1991.

Hood Christopher, «Racionalismo económico en la gestión pública: ¿de la administración progresiva a la nueva gestión pública?», *Lecturas de gestión pública*, Ministerio de Administraciones Públicas/Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1996.

Hortart, François y Polet, François, *El otro Davos-Globalización de resistencias y de luchas*, México, Ed. Plaza y Valdés, 2001.

Huges, Owen E., «Perspectivas en gestión pública», Madrid, *Lecturas de Gestión Pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.

Huntington, Samuel, *Political order in changing societies*, Virginia, New Haven and London, Yale University Press, 1968.

Ianni, Octavio, *Teorías de la globalización*, México, Siglo XXI/UNAM, 1997.

Jacoby, Henry, *La burocratización del mundo*, México, Siglo XXI editores, 1972.

Jiménez Castro, Wilburg, *Administración pública para el desarrollo integral*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971.

Johnson, Nevil, «Las recientes reformas administrativas en Gran Bretaña», en Leemans, A. F. (Comp.), en *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, primer

coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1979.

Leemans, A. F., «El cambio en la reforma administrativa», *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, abril-junio, México, 1978.

Jornada la, Economía, México, julio 23 de 2003, <http://www.jornada.unam.mx/2003/07/23/020n1eco.php?origen=economia.php&fly=1>.

Kaplan, Marcos, *El Estado Latinoamericano*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, p. 168.

_____, *Estado y sociedad en América Latina*, México, Editorial Oasis, 1984.

_____, y Basaldúa Raúl, *Problemas estructurales de América Latina y planificación para el desarrollo*, Argentina, Bibliográfica Ameba, 1968.

_____, *El Estado en el desarrollo y la integración de América Latina*, Venezuela, Monte Ávila Editores, 1969.

Kliksberg, Bernardo, «Administración pública en América Latina: promesas, frustraciones, y nuevas búsquedas», *Econ. Gest. Desarro. Cali*, Colombia, núm. 3, 203-238 Octubre, 2005, p. 223.

Kliksberg, Bernardo (Coord.), *La reforma de la administración pública en América Latina*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1984.

Kregel, Jan, «Estabilidad financiera internacional, flujos de capital y transferencias netas hacia los países en desarrollo», Correa, Eugenia y Girón, Alicia, *Reforma financiera en América Latina*, Buenos Aires, Argentina, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006.

Laking Rob, «Don' try this at home? A New Zealand approach to public management reform in Mongolia», International Public Management Network, Conference in Salem/Oregon, June 1998.

Leemans, A. F., (Comp.), *Cómo reformar en administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

_____, «El cambio en la reforma administrativa», *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, abril-junio, México, 1978.

Leyton Muñoz, Carlos, «La privatización en América Latina», Sitio del Desarrollo Local en América Latina, conferencias electrónicas, <http://www.desarrollolocal.org/conferencia/quinta/Leytonprivatizacion.htm>.

Liberaal Archief, *The General Meeting Files of the Mont Pèlerin Society (1947-1998)*, 1st Meeting, Mont Pèlerin, Switzerland, April 1-10, 1947, Ghent, 2004.

Lindblom, Charles, «Todavía tratando de salir del paso», Aguilar, Luis, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

Lisboa Bacha, Edgar y Rodríguez Mendoza, Miguel, «El FMI y el Banco Mundial: un memorando latinoamericano», SELA, *El FMI, el Banco Mundial y la crisis latinoamericana*, México, Siglo XXI editores, 1986.

Löffler, Elke, «The value of public management evaluations from an international perspective: best practice cases reconsidered», Paper to be presented at the International Public Management Network, Siena Workshop 1999, <http://www.inpuma.net/research/papers/siena/loffler.doc>.

López González, Teresa, *Deuda pública interna en México: el alto costo de los flujos de capital externo*, Eugenia Correa y Alicia Girón Reforma financiera en América Latina, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina, 2006.

Lynn, Laurence, «Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: ley pública y la nueva administración pública», *Gestión y Política Pública*, vol. V, núm. 3, México, 1996.

Maquiavelo, Nicolas, *El Príncipe*, México, Espasa-Calpe, 1990.

Mariñez Navarro, Freddy, «Reformas estructurales, pactos y cambios políticos: el caso de Venezuela», IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 Nov., 2004.

Marshall, Jorge, «Privatización económica: lecciones de la experiencia chilena», Boneo, Horacio (Ed.), *Privatización del dicho al hecho*, Argentina, Ed El Cronista Comercial, 1985.

Martín, Guillermo, «Tres reformas sobre tres administraciones originalmente similares: Reino Unido, Nueva Zelanda y Canadá. Del Estado de bienestar al dogma privatista». *Revista Reforma y Democracia*, núm. 25, Venezuela, 2003, <http://www.clad.org.ve/rev25/martin.html>.

Martínez Vilchis, José, *Nueva gerencia pública: análisis comparativo de la administración estatal en México*, México, 2004, Tesis presentada para obtener el grado de Doctor en Ciencias Políticas y Sociales.

Marx, Carlos y Federico Engels, «El dieciocho brumario de Luis Bonaparte», *Obras escogidas*, Editorial Cartago, Argentina, 1957.

Mathiasen, David, «The new public management and its Critics», prepared for a Conference on the New Public Management at the University of St. Gallen, St Gallen, Switzerland, July 11-12, 1996.

Matsuda, Yasuhiko y Leyton, Alberto, «Overcoming informality in the bolivian State: the first generation institutional and governance reviews and the National Integrity Plan», IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 Nov., 2004.

Medellín Torres Pedro, «La modernización del Estado en América Latina: entre la reestructuración y el reformismo», *Revista Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD, No. 2, Julio, 1994.

- Mejía Lira, José, «La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano», Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2005, <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/evaluacion/mexico.pdf>.
- Merquior, Guilherme, *Liberalismo viejo y nuevo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Mendieta y Núñez, Lucio, *La administración pública en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1942.
- Meoño, Johnny, «Costa Rica, estrategias y metodologías de la reforma administrativa», *Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, 1979.
- Michalopoulos Nikos, «Trends of administrative reform in Europe: towards administrative convergence?», *The International Public Management Review*, vol. 2, num. 2, 2001, <http://www.inpuma.net/test2/issue3/>.
- Mintzberg, Henry, «Gestionar el gobierno, gobernar la gestión», Losada i Marrodán, Carlos, (Ed.), *¿De burócratas a gerentes?*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.
- Mises, Ludwig von, *Interventionism. An economic analysis*, New York, The Foundation for Economic Education, Inc., Irvington-on-Hudson, 1988.
- Montañés, Luis, «Puerto Rico, la reorganización de la rama ejecutiva», *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1979.
- Moore, Mike, «La búsqueda de renta y los sustitutos del mercado: el caso de la política de riego», Colclough, Christopher y Manor, James, *¿Estados o mercados?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Morcillo, Pedro, «La reforma administrativa en Colombia», *Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas*, México, INAP, 1975.
- Mosher, Frederick y Cimmino, Salvatore, *Ciencia de la administración*, Madrid, Ediciones RIALP, 1951.
- Muñoz Amato, Pedro, *Introducción a la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1954.
- Naranjo Galves, Rodrigo, «Ajuste estructural y reducción del gasto público 1998-2002: qué ha pasado y cuáles son las perspectivas», VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct., 2003.
- Narbondó, Pedro y Ramos, Conrado, «Reforma administrativa y capacidad estatal de conducción», *Tecnología para la Organización Pública*, <http://www.torp.org>.
- Nickson, Andrew y Lambert, Meter, «La reforma del Estado y el Estado privatizado en Paraguay», *Public Administration and Development*, No. 22, 2002.

Nieto, Alejandro, *El mito de la administración prusiana*, Sevilla, Instituto García Oviedo, 1962.

Organización de los Estados Americanos, Washington D. C., Oficina de Derecho Internacional, Tratados Multilaterales, F-79: *Convenio para el establecimiento del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)*, adoptado en: San José, Costa Rica el 17 de febrero de 1967, <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/f-79.html>.

Organización de Naciones Unidas, *Administración pública. Marco internacional (1967-1987)*, México, Organización de las Naciones Unidas y Miguel Ángel Porrúa, Librero y editor, dos tomos, 1988, tomo I.

Organización de Naciones Unidas, *Administración Pública. Marco internacional (1967-1987)*, México, Organización de las Naciones Unidas y Miguel Ángel Porrúa, Librero y editor, dos tomos, 1988, tomo II.

Organización de Naciones Unidas, *Manual de administración pública, conceptos y prácticas modernos especialmente en relación con los países en desarrollo*, Nueva York, Naciones Unidas, 1962.

Organization for Economic Co-operation and Development, *Administration as service the public as client*, Paris, OECD, 1987.

OECD, Online Organization for Economic Co-operation and Development, «Public management developments in New Zealand: update 2000», <http://www1.oecd.org/puma/country/Surveys2000/surv2000nz.htm#C.Updated>.

_____, *Serving the economy better*, Occasional Papers on Public Management, Paris, OECD, 1991, p. 8.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Administración pública: modelos de los países de la OCDE*, París, OCDE. 1993.

OCDE, *Un gobierno alerta. Iniciativas de servicios de calidad en la administración*, México, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico / Departamento del Distrito Federal, 1996.

_____, *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, 1997.

Ochoa Henríquez, Haydée, Córdova Jaimes, Edgar y Leal Ríos, Gleccy, «Participación y descentralización en Venezuela», *Convergencia*, enero-abril, año 7 número 21, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, 2000.

Ormond, Derry y Elke Löffler. «La nueva gerencia pública: ¿qué tomar y qué dejar?», Caracas, *Revista Reforma y Democracia*, <http://www.clad.org.ve13/Ormoespa.html>.

Orozco, José Luis, «Globalización», Orozco, José Luis y Dávila, Consuelo, (Coords.), *Breviario político de la globalización*, México, Fontamara-UNAM, 1997.

Ortiz de Zeballos, Felipe, «El caso de Perú: perspectiva de un participante», Boneo, Horacio, (Ed), *Privatización del dicho al hecho*, Argentina, El Cronista Comercial, 1985.

Osborne David y Gaebler Ted, *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, United States, Addison Wesley Books.

_____, *Un nuevo modelo de gobierno. Como transforma el espíritu empresarial al sector público*, México, Gernika.

Ospina, Sonia y Ochoa, Doris, «El sistema nacional de evaluación de resultados de la gestión pública (SINERGIA) en Colombia», Cunill, Nuria y Ospina, Sonia, (Eds.), *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática. Experiencias latinoamericanas*, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003.

Otero Escorcía, Cirilo A., «Historia cercana del proceso de reforma del Estado y la administración pública nicaraguense en el período de 1990 al 2000», Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (IIG), http://www.iigov.org/dhial/?p=12_06.

Oszlak, Oscar, «La reforma del Estado: el día después», Bodemer, Klaus, (Comp.), *Reforma del Estado. Más allá de la privatización*, Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung (Feser), 1993.

_____, «Quemar las naves: o cómo lograr reformas estatales irreversibles», artículo publicado en *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 6, Número 14, 1999, Buenos Aires.

_____, Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?, *Revista Reforma y Democracia*, N° 9, CLAD, Caracas.

_____, «¿Escasez de recursos o escasez de innovación?: la reforma estatal argentina en las últimas dos décadas», VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct., 2003.

Pérez Baltodano, Andrés, «Pensamiento administrativo y realidad social: tensiones y contradicciones de la reforma y modernización del sector público nicaragüense», *Revista Centroamericana de Administración Pública*, núm. 28-29, 1995.

Pérez Cadalso, Eliseo, et. al., «Honduras, el desarrollo administrativo», *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, 1979.

Pérez Salgado, Ignacio, «La cooperación técnica de las Naciones Unidas en reforma administrativa e investigación en administración pública en América Latina», en Kliksberg, Bernardo, (Coord.), *La reforma de la administración pública en América Latina*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1984.

Peters, Guy, «De cambio en cambio: patrones de continuidad en la reforma administrativa», *Revista Reforma y Democracia*, núm. 24, Caracas, 2002.

Peters, Thomas and Robert Waterman, *In search of excellence*, New York, Warner Books, 1982.

Pimenta, Carlos César, «El programa colombiano de modernización de la administración pública nacional», VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct., 2003.

Polanyi, Karl, *La gran transformación*, Ediciones Casa Juan Pablos, México, 1975.

Pollit, Christopher. "Essay: public management reform: is the tide changing?", Jones, L. R., (Coord.), Symposium on Public Management Reform and E-government, *International Public Management Review*, IPMR, Vol. 2, 2001.

Pollitt, Christopher y Bouckaert, Geert, *Public management reform. A comparative analysis*, United States, Oxford University Press, 2000.

Pombo, Carlos y Ramírez, Manuel, «Privatization in Colombia: a plant performance analysis», Chong, Alberto y López-de-Silanes, Florencio, *Privatization in Latin America. Myths and reality*, Washington, Stanford University Press/Inter-American Development Bank, 2005.

Popik, Leandro y Makón Marcos Pedro, «República Argentina. Plan Nacional de Modernización del Estado», V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 24-27 Oct., 2000.

Popik, Sebastian, «Una agenda de investigación sobre reforma de la administración pública en Argentina», documento 13, julio de 1998.

Presidencia de la República, Acuerdo por el que se establecen las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República, Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 2004.

Przerowski, Adam, *Democracia y mercado*, Gran Bretaña, Cambridge University Press, 1995.

PUMA, *Public management developments. Update 1994*, Paris, Organization for Economic Co-operation and Development, 1994.

Quevedo, Daniel y Taborga, Luis, «Bolivia, la administración pública y sus proyecciones», *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1979.

Ramio Matas, Carles, «Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional», *Revista Reforma y Democracia*, No. 21 (Oct. 2001), CLAD, Caracas.

_____, *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*, Fundación Cidob, Barcelona, 2005.

Redfield, Robert, *El mundo primitivo y sus transformaciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976 (1953).

Repetto, Fabián, «Causas y azares de un cambio institucional inconcluso: historia reciente de la administración pública nacional en la Argentina», VI Congreso

Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9- Nov., 2001.

República Bolivariana de Venezuela, Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Montevideo, 1999, http://www.cepre.opp.gub.uy/mambo/images/stories/CEPRE/PDF/rendicion_de_cuentas/1998/capitulo2.htm.

República Bolivariana de Venezuela, Ministerio de Planeación y Desarrollo, IX PLAN de la Nación, <http://www.mpd.gob.ve/ixplan/ixplan.htm>.

_____, Ministerio de Planificación y Desarrollo, Medidas de gobierno, Ley Habilitante, <http://www.mpd.gob.ve/prog-gob/ley.htm>.

_____, Ministerio de Planeación y Desarrollo, <http://www.mpd.gob.ve/cordiplan/quees.htm>.

_____, Ministerio de Planificación y Desarrollo, http://www.mpd.gob.ve/cordiplan/mpd/d_369.htm.

_____, Ministerio de Planeación y Desarrollo, Decreto 1127, de Adscripción de Organismos, 24 de enero de 2001, http://www.mpd.gob.ve/cordiplan/mpd/d_1127.htm.

_____, Ministerio de Planeación y Desarrollo, Decreto 3416, Sobre organización y funcionamiento de la Administración Pública Central, de 20 de enero de 2005, http://www.mpd.gob.ve/cordiplan/mpd/d_nuevo.htm#mpd.

_____, Ministerio de Planeación y Desarrollo, <http://www.mpd.gob.ve/directorio/directorio.htm>.

_____, Ministerio de Finanzas y Hacienda, <http://www.mf.gov.ve/framelista.asp?sec=1001>.

Riggs, Fred, *The ecology of public administration*, London, Asia Publishing House, 1967.

_____, *Administration in developing countries. The theory of prismatic society*, Houghton, Boston, Mifflin Company, 1964.

_____, «Poder burocrático y prodigalidad administrativa», *Revista de Política y Administración*, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., núm. 1, México, enero-abril, 1975.

Rodríguez Peñaherrera, Carlos, et. al., «Ecuador», *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1979.

Röpke, Wilhelm, *Los países subdesarrollados*, Argentina, Del Atlántico, 1960.

Sánchez González, José Juan, *Administración pública y reforma del Estado en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997.

_____, *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-IAPQROO, 2004.

- Sánchez García Alejandro, Rincón Prado Marcos y González González Fernando, *Modelo de Calidad INTRAGOB*, <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/archivos/8/8/3/files/archivos/sip-2944.pdf>.
- Santana Rabell, Leonardo y Negrón Portillo, Mario, «Reinventing Government: nueva retórica, viejos problemas», *Revista de Administración Pública*, vol. 27, núm. 2, San Juan, Puerto Rico, 1995.
- Saravia, J. Enrique, «Teoría general de la administración y la reforma administrativa», *Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1975.
- _____, «La situación laboral del personal de la administración pública», *Revista Centroamericana de Administración Pública*, núm. 28-29, 1995.
- Savas, E. S., *Privatización: la clave para un gobierno mejor*, México, Gernika, 1987.
- Schmitt, Carl, *El concepto de lo político*, México, Folios Ediciones, 1985.
- Seara Vázquez, Modesto, «Gobernabilidad: mitos y realidades», González Parás, Natividad, *La gobernabilidad democrática en México*, México, INAP, 2000.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 1995.
- Secretaría General de la Presidencia, *Proyecto de Reforma y Modernización del Estado*, <http://www.modernizacion.cl/1350/propertyvalue-23042.html>.
- Starr, Paul, «El significado de privatización», Kamerman, Sheila y Khan, Alfred, *La privatización y el Estado benefactor*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.
- Steine, Yves, «Rénover le libéralisme? Contribution à sociohistoire de la Société du Mont Pélerin (1947-1962)», <http://www2.unil.ch/cwp/steiner.pdf>.
- Subirats, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1994.
- Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, Siglo XXI, 1970.
- Tapia José Luis, ¿Por qué es importante la escuela austriaca de economía?, Perú, Instituto de Libre Empresa, http://www.ileperu.org/contenido/Articulos/RV1_pag4.htm.
- Tissoni, Mario, «Uruguay, informe sobre la experiencia uruguaya», *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1979.
- Toqueville, Alexis, *El antiguo régimen y la Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Torero, Máximo, «Peruvian privatization: impacts on firm performance», Chong, Alberto y López-de-Silanes, Florencio, *Privatization in Latin America. Myths and reality*, Washington, Stanford University Press/Inter-American Development Bank, 2005.

- Uchmany, Eva Alexandra, *La proyección de la revolución francesa en Alemania*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1975.
- Umansky, Isaac, *Planificar y presupuestar en Uruguay, los avatares de un presupuesto quinquenal*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social–ILPES, Santiago de Chile, 2006.
- Universal el, «El equipo de Calderón, bajo la lupa, Ex diputados del PAN se incorporaron al equipo de transición del presidente electo en el proyecto 20-30», http://www.eluniversal.com.mx/graficos/legisladores_transicion2/01.html.
- Valeria Quilatan, Juan, «El aporte de la gerencia pública en Chile al desarrollo del capital social y la participación sociopolítica en los espacios regionales y locales», X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 Oct., 2005.
- Villalta, Luis, «Nicaragua: descripción, alcance y objetivos del programa de reforma del sector público», *Revista Centroamericana de Administración Pública*, núm. 28-29, 1995.
- Vusković, Pedro, «Economía y crisis», González Casanova, Pablo (Coord.), *América Latina, hoy*, México, Siglo XXI editores, 1990.
- Waldo, Dwight, «Una teoría de la administración pública significa en nuestra época también una teoría de la política», Lynn, Naomi y Aaron Wildawsky, *Administración pública: el estado actual de la disciplina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Waissbluth, Mario, «Quince años de profesionalización en la gerencia pública de Chile», X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 Oct., 2005.
- Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999 (1922).
- Website, History of economic thought, The Chicago School, <http://cepa.newschool.edu/het/schools/chicago.htm>.
- Wegener, Alexander, «Essay: public management reform: is the tide changing?», Jones, L. R., (Coord.), Symposium on Public Management Reform and E-government, *International Public Management Review*, Vol. 2, 2001.
- Wikipedia, http://es.wikipedia.org/wiki/Josefina_V%C3%A1zquez_Mota.
- Wikipedia, http://es.wikipedia.org/wiki/Pedro_Aspe_Armella.
- Williamson, John, «A short history of the Washington Consensus», Institute for International Economics, paper commissioned by Fundación CIDOB for a conference From the Washington Consensus towards a new Global Governance, Barcelona, september 24-25, 2004, <http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>.
- World Bank, *Accelerated development in sub-Saharan Africa: An agenda for action*. World Bank, Washington, DC, USA, World Bank, 1981.

The World Bank, Projects & Operations,
<http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64312881&piPK=64302848&theSitePK=40941&Projectid=P062790>.

The World Bank, Projects & Operations,
<http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=104231&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P069259>.

The World Bank, Projects & Operations,
<http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64290415&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P083074>.

The World Bank, Projects & Operations,
<http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=104231&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P062790>.

The World Bank, Projects & Operations,
<http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=104231&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P040109>.

The World Bank, Projects & Operations,
<http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=104231&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P085302>.

The World Bank, Projects & Operations,
<http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=104231&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P077602>.

The World Bank, Projects & Operations,
<http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=104231&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P057601>.

Wright, Vincent, «Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la administración pública», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, núm. 7-8, 1997.