**La reforma del Estado y de la administración pública.
Una revisión sobre políticas, instrumentos y enfoques**

***Alberto Bonifacio***

**OBJETIVOS:**

* Facilitar la comprensión de las transformaciones producidas por las reformas del Estado y de la administración pública desde una perspectiva de políticas públicas
* Analizar los ciclos característicos de las reformas del Estado de los últimos treinta años
* Identificar las categorías más relevantes de los procesos de reforma administrativa y de la gestión pública
* Apreciar las características de los instrumentos utilizados para transformar algunas dimensiones de la esfera pública estatal en distintos procesos de reforma
* Analizar los aportes y significados de enfoques conceptuales asociados a diferentes experiencias de reforma

**1. LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

El objetivo de este capítulo es brindar elementos que contribuyan a la comprensión de los procesos de reforma del Estado y de la Administración Pública que en las tres últimas décadas tuvieron lugar en casi todos los países del mundo. En general ellos fueron consecuencia de situaciones de crisis importantes que exigieron respuesta a gobiernos, parlamentos y partidos políticos, y que contaron con la actuación protagónica de organismos internacionales, empresas y actores significativos de la sociedad civil y de la economía; unos adoptaron decisiones de política, otros las apoyaron o resistieron, casi todos comprendían que los resultados de las intervenciones modelarían el futuro de la sociedad, de los grupos y de los intereses representados.

Para avanzar sobre ese objetivo se expone una visión sobre los acontecimientos pasados y en curso, para que su valoración permita identificar elementos de mejora en las políticas futuras, dado que las crisis y los desafíos planteados todavía no han sido superados. La complejidad y diversidad de la empresa no puede sino esbozarse en la presente exposición, dado que los procesos aludidos se desplegaron por décadas en un gran número de países y miles de gobiernos desde la escala regional y nacional hasta la local, con independencia de la singularidad histórica, cultural e institucional de cada uno.

La estrategia de aproximación escogida para enfrentar esta realidad compleja es limitar el análisis a los procesos que han tenido lugar en gobiernos nacionales de América Latina, poniendo el énfasis en algunas categorías para organizar el tratamiento del tema. El presente capítulo dará cuenta de las políticas mediante las cuales se realizaron reformas, caracterizará algunos de los instrumentos destacados y representativos que fueron utilizados en su realización y, finalmente, presentará los principales enfoques analíticos que tuvieron incidencia en la formulación de diagnósticos y en la formulación de políticas.

Cabe destacar que existen de rasgos comunes que contribuyen a comprender, dentro de la diversidad y complejidad de las reformas, las dimensiones y las tendencias principales. La globalización, la existencia de actores y actividades supranacionales, la fluidez y velocidad con que circula la información, las influencias y las experiencias que se diseminan y promueven, permiten reconocer conceptos, categorías, visiones, diagnósticos y tratamientos que se reiteran o asemejan. Esta suerte de homogeneidad no significa que hayan sido reformas exitosas o, si lo fueron, que contengan fórmulas imitables de éxito en condiciones de garantizar resultados predecibles: en la estructura íntima de cada proceso existen condiciones culturales, económicas, sociales y políticas que las hicieron viables en los países emprendedores y que no están presentes en los que las replican. Es indispensable ejercitar un juicio crítico identifique la particularidad de cada situación y contexto y proceda cuidadosamente en la ponderación y adaptación de experiencias o perspectivas de otras realidades estatales.

**Considerando la condición democrática del Estado**

Los procesos de reforma del Estado y de la administración pública han ocupado un espacio importante en la agenda de los países latinoamericanos desde los años ’80, en coincidencia con la extensión de la democracia en la región. Entendida la democracia como el régimen político en el cual el gobierno emerge de la libre elección popular, para muchos pueblos constituye, en términos históricos, una ganancia relativamente reciente. En el caso particular de América Latina, la consolidación de los estados nacionales después de las luchas por la independencia siguió derroteros esquivos en la búsqueda de consolidación del régimen democrático, asaltado de manera reiterada por golpes de Estado, gobiernos autoritarios y dictaduras feroces. La integridad propia de la institucionalidad democrática continúa siendo desafiada en latinoamérica hasta la actualidad, no obstante la reconocible tendencia hacia una concreción más robusta.[[1]](#footnote-1)

Pero también debe reconocerse que, así como se ha asegurado crecientemente la democracia política, con partidos, elecciones e instituciones representativas de la voluntad popular para establecer gobiernos, la democracia social es un sustancial bien público que le viene en rezago: tenemos ciudadanos políticos, que pueden elegir y ser elegidos (el cómo, la democracia formal), pero se encuentra en tránsito el aseguramiento de lo sustancial de la democracia (el qué), consistente en una mayor igualdad en las condiciones de vida de la población, que el gobierno se ejerza *para* el pueblo (Bobbio, 2008:450s).

Para O’Donnell se puede hablar de un Estado *de* y *para* la democracia cuando “…además de sancionar y respaldar los derechos de ciudadanía política implicados por un régimen democrático, por medio de su sistema legal y sus instituciones sanciona y respalda una amplia gama de derechos emergentes de la ciudadanía civil, social y cultural de todos sus habitantes.”(2008:31).

La democracia ha sido a su vez motor para que otras transformaciones se produzcan en la esfera pública, resultando inevitable que el aparato organizativo del Estado y sus formas de gestión se adapten a los requerimientos que surgen en el proceso de cambio. La extensión de los rasgos característicos de la democracia encuentran en la igualdad la piedra de toque que desafía las injusticias derivadas de la distribución inequitativa de la riqueza material de la que dispone una sociedad, y que también se manifiesta en las dificultades para acceder a bienes y servicios públicos, originadas en distintas exclusiones que un Estado democrático no puede postergar en la agenda de prioridades a ser satisfechas. En esa dirección, el Estado, gobierno y administración, debe procurar la creación de sumas crecientes de valor público que permitan materializar el bienestar para la mayoría de la población o, en palabras de MacPherson: “… proveer las condiciones para el pleno y libre desarrollo de las capacidades humanas esenciales de todos los miembros de la sociedad”. [[2]](#footnote-2)

**Desarrollando capacidades para crear valor público**

Alcanzar los objetivos de una democracia social, demanda del gobierno democrático crear más valor público, y damos por sentado que las reformas estatales que se propusieron modelar un Estado mínimo (*downsizing)* en la expectativa de superar la crisis fiscal por esta vía, no aseguraron de ningún modo la creación de mayores cuotas de bienestar para la sociedad. Se puede sostener que esta es una importante razón en la deslegitimación de esas políticas de reforma y de los enfoques en que se sustentaron, que reducían la explicación de la crisis a efectos distorsivos de la intervención estatal en los mercados.

Moore (2006) distingue diferentes concepciones de lo que es *valor público*. Para la economía utilitarista o de bienestar es la suma de satisfacciones individuales que puede producir una política gubernamental (el mayor bien para el mayor número) con intervención del mercado, al que se le asigna una buena capacidad de organización de los recursos de la sociedad para lograr objetivos sociales. Una segunda concepción considera valor público aquello que cualquier gobierno debidamente constituido y actuando como agente de sus ciudadanos, declara como propósito importante de ser logrado utilizando las propiedades y el poder del gobierno, siendo el colectivo social el que a través de algún proceso político, se transforma en el árbitro de un valor (no los individuos aisladamente). En una tercera concepción, entre las dos anteriores, la comunidad política designa al gobierno para que le ayude a conseguir colectivamente un bien para su beneficio individual, que no puede lograrse en el mercado competitivo. [[3]](#footnote-3) (págs. 37-38)

En todos los casos queda en evidencia la necesidad de capacidades estatales, en el propio gobierno y en la administración pública, para asegurar la producción de valor público. Estas capacidades pueden ser entendidas como *“…* la habilidad por parte de las agencias estatales para realizar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad*.” (*Hilderbrand & Grindle, 1994:10)

Hilderbrand y Grindle [[4]](#footnote-4) identifican diferentes dimensiones en esas capacidades, relacionadas con distintas funciones que debe ejercer el Estado: institucionales, técnicas, administrativas y políticas. La capacidad institucional da cuenta de la competencia del Estado para fijar y garantizar el cumplimiento efectivo del amplio espectro de reglas que rigen el conjunto de interacciones políticas y económicas. La capacidad técnica da cuenta de la habilidad para el análisis y gestión de las políticas públicas. La capacidad administrativa hace posible disponer de competencia para implementar la provisión de bienes y servicios por el Estado. Finalmente la capacidad política expresa la existencia de una habilidad estatal para procesar las demandas provenientes de la sociedad.

Es evidente que una parte significativa de las políticas de reforma del Estado y su administración, así como muchos instrumentos particulares de esas políticas, se proponen el desarrollo de capacidades como las mencionadas con el objetivo de producir mayor valor público. Según Cohen (1993:26), la creación de capacidades del sector público busca fortalecer los recursos humanos (directivos, profesionales y técnicos), en determinadas instituciones que pueden realizar tareas de planificación, formulación de políticas y la implementación en todo el gobierno de cualquier tema prioritario.

Los objetivos de las reformas, los instrumentos de los cuales se valieron y los resultados conseguidos aportan elementos para comprobar el efecto sobre la producción de capacidades estatales y el impacto sobre la producción de valor público.

 **2. POLÍTICAS, INSTRUMENTOS Y ENFOQUES**

Las políticas públicas pueden ser entendidas como un conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritario (Tamayo Sáez, 1997:281). Las políticas públicas se refieren a “qué hacen los gobiernos, porqué lo hacen y cuál es su efecto”. [[5]](#footnote-5)

Las **políticas de reforma** del Estado implican tomar decisiones sobre el rol del Estado en la sociedad. Afectan la dimensión estructural del aparato estatal en tanto que puede determinar la incorporación o desincorporación de una actividad en la esfera de intervención estatal, la pasa a regular o deja de hacerlo, toma bajo su responsabilidad la producción de un nuevo bien o servicio o deja librada su provisión a actores no estatales, amplía o reduce el grado de intervención estatal en los asuntos públicos. Las políticas de reforma del Estado revisan la asignación de roles y responsabilidades e implican, directamente o indirectamente, al sector privado o al tercer sector en asuntos públicos, ya sean tradicionales o nuevos.

Pero también las políticas de reforma pueden tener objetivos más orientados a modificar el **cómo** el gobierno y la administración pública hacen las cosas, para hacerlo mejor, para lograr eficacia, eficiencia y economía, para asegurar los resultados de la intervención pública, para hacerla más escrutable, transparente, participativa, comprensible, simplificada. En estos casos tenemos políticas de reforma administrativa o de la gestión pública que, por sí mismas, no tienen ni el propósito ni la capacidad de cambiar el rol del Estado, sino la organización y los sistemas de trabajo de su aparato administrativo.

Estas políticas de reforma no son neutrales –ninguna política es neutral- aunque muchas veces se sobredimensionen sus componentes técnicos. Cuando está explícitamente formulada una política de reforma administrativa, e incluso cuando no, implica –además de los momentos de formulación- la implantación de transformaciones tanto institucionales como transversales en la administración pública -inscriptas en una política de reforma estatal o no-, orientadas a incidir positivamente sobre los niveles de desempeño y operando con recursos instrumentales.

Tanto las políticas de reforma estatal como administrativa comprometen el interés público, y de los gobiernos democráticos se espera que promuevan crear condiciones para elevar la producción de valor público.

No es irrelevante pretender que las políticas de reforma tengan un nivel de explicitación significativo, que estén formalmente enunciadas y que tengan un principio de ejecución que pone en juego la asignación de recursos humanos y financieros. Se podría argumentar que existen políticas implícitas, que la decisión de no intervenir en un asunto que toma estado público es una política. Aun aceptando esta posibilidad, nos ocuparemos de las primeras.

Las políticas recurren a **instrumentos** para lograr los objetivos que se proponen, los cuales son previstos en el momento de formulación de la política y son decisivos en el momento de la implantación. Los instrumentos son medios para lograr los objetivos de la política, y pueden ser evaluados en cuanto a su eficacia técnica. La política fija el objetivo, asume el juicio de determinar lo que es valioso para procurarlo y escoge los instrumentos según la eficacia que les asigna para conseguir el objetivo. En este plano es donde resulta importante disponer de capacidades técnicas y administrativas, pero también institucionales debido a que por medio de los instrumentos se introducen reglas de juego cuyo efectivo cumplimiento debe ser garantizado.

La privatización, la descentralización, la desregulación, el gobierno electrónico, la gestión para resultados, la calidad, son ejemplos de instrumentos de políticas de reforma. También cabe advertir que los instrumentos no son neutrales, porque son medios que contribuyen a afianzar la instalación de una política pública cuyo propósito es cambiar el estado de cosas vigente.

Ahora bien, tanto las políticas como los instrumentos abrevan en **enfoques y teorías**, porque la decisión y su instrumentación pueden respaldarse en una argumentación explicativa o descriptiva de la realidad, en la expectativa de que las acciones emprendidas producen unos resultados que se espera conseguir. Teorías y enfoques analíticos intervienen en la conceptualización de las reformas, en la percepción que se tiene sobre la realidad que se va a transformar. En ellos se identifican y asumen los conceptos relevantes, desplegados en variables con plausible capacidad explicativa de resultados influenciados, condicionados o determinados, y se proyecta la expectativa de que operando sobre las primeras se conseguirá modificar el estatus de las segundas.

Nos interesa considerar los enfoques que constituyen el marco referencial que da soporte a los procesos de reforma. En general, un enfoque analítico es un aparato conceptual que provee argumentos explicativos de una realidad dada.

Los mismos pueden provenir de la teoría (general o de alcance medio) y permiten orientar la observación de los fenómenos, identificando variables con plausible capacidad explicativa de resultados influenciados, condicionados o determinados por aquellas.

Los enfoques analíticos permiten a los agentes que promueven la reforma especular, razonablemente, que la realidad sobre la que operan resulta de la intervención de variables que, si son afectadas-alteradas, el resultado se modificará en consecuencia, en una dirección determinada dando lugar a una nueva situación, que resulta previsible. [[6]](#footnote-6)

Ejemplos de enfoques analíticos y teorías son el institucionalismo, o su versión más reciente, el neo-institucionalismo, la teoría de sistemas, el *public choice*, etc.

No existe una discontinuidad entre enfoques, políticas e instrumentos, sino que pueden estar mutuamente implicados: las privatizaciones pueden ser explicadas como instrumentos de políticas orientadas a fortalecer el mercado, siguiendo un enfoque liberal en lo económico. Un enfoque puede dar el marco de actuación a una política, como las sugeridas para las reformas administrativas originadas en el neo-institucionalismo; y una política recurrir a enfoques e instrumentos diversos. En otros términos, una política de reforma podría adoptar una posición ecléctica en términos del marco conceptual en el cual se encuadra o bien adscribir a un determinado modelo de manera excluyente; en cambio, es más frecuente que las políticas recurran a una variada gama de instrumentos: las reformas influenciadas por el neoliberalismo recurrieron a un repertorio de instrumentos que fueron plasmados en el decálogo del consenso de Washington, donde destacaron la desregulación, las privatizaciones, la apertura de mercados, etc..

En las siguientes secciones abordaremos en detalle las políticas de reforma, los instrumentos de política y los enfoques analíticos interactuantes

**3. POLÍTICAS DE REFORMA DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

En tanto que en este capítulo hemos presentado como foco de interés la reforma del Estado y la reforma administrativa, si bien pueden estar fuertemente implicadas la una con la otra en un proceso particular, es necesario distinguir sus alcances, entre muchas razones, porque es también posible que sean parte de la misma política, que se presenten de manera aislada (p.e., una reforma administrativa sin reforma del Estado) o que transiten itinerarios independientes, aunque este caso sea menos probable.

Una política de reforma estatal tiene un alcance amplio y recurre a distintos instrumentos que, simultánea o secuencialmente, permiten obtener objetivos y resultados que implican una transformación de la realidad anterior en una nueva. La política se habría consolidado cuando existe una expectativa razonable que los resultados alcanzados no se van a diluir o retrotraer para volver a la situación inicial. En el caso de las crisis diagnosticadas, la expectativa está centrada en que la política y sus instrumentos resulte la terapia apropiada para superar la situación y encontrar un nuevo punto de equilibrio.

**3.1. Transformaciones del modelo de Estado y reformas estatales**

Desde sus orígenes hasta el presente, el Estado-Nación como forma de organización política y social ha cambiado sus formas, y las mutaciones más importantes se han observado como un cambio de época, con transformaciones en la vida social, la organización política y los modos de producción económica, a la par que las relaciones de poder en la sociedad vieron transcurrir el protagonismo de distintos actores. Del absolutismo al estado liberal burgués, de éste al Estado social de bienestar, para luego mutar al Estado mínimo del neoliberalismo y regresando en la actualidad a reconocer la necesidad de un Estado presente, la historia parece dibujar un movimiento pendular.

La consolidación del Estado liberal fue precedida de dramáticas guerras civiles y revoluciones que daban cuenta del agotamiento del viejo orden que no se correspondía con el desarrollo del capitalismo, la burguesía, la urbanización y el reclamo de representación. Los filósofos contractualistas como Locke y Rousseau expresaban en el pensamiento lo que las revoluciones burguesas pusieron en práctica para cambiar el orden tradicional. La fórmula “*No taxation without representation”*, de la democracia liberal norteamericana, condicionando la extracción estatal de recursos a la sociedad al reconocimiento de reglas que aseguren la representación política de los intereses "comunes" de la sociedad civil (Oszlak, 1982:20) expresa el sentido del cambio. Se trataba de erigir reglas para limitar, controlar y distribuir el poder con el establecimiento de un nuevo orden con valores republicanos, bajo la óptica liberal-burguesa, para cual la seguridad individual se correspondía con la protección de la vida y la propiedad.

En América Latina el Estado liberal resulta de la independencia del estatus colonial durante el siglo XIX, después de superar conflictos externos e internos que permiten materializar las notas típicas de la estatalidad: el reconocimiento como unidad soberana por otros estados, la institucionalización de su autoridad mediante una constitución sustentada en el monopolio de los medios organizados de coerción, el establecimiento de un conjunto de instituciones públicas de legitimidad reconocida y la capacidad de internalizar una identidad colectiva. Asegurar el orden y promover el progreso constituyen el foco de este proceso. (Oszlak, 1982:15).

El cambio de las actividades de providencia privadas y caritativas característico hasta fines del siglo XIX por la providencia pública que le sucede, a consecuencia del proceso de industrialización y la pauperización de las masas urbanas, cuestiona el modelo de Estado mínimo del liberalismo clásico y produce el “*liberal break”*, la ruptura y puesta en marcha de la seguridad social, paralelamente al reconocimiento del sufragio universal (masculino primero y femenino después). (Sánchez, J., 2005:240s).

Así se proyecta desde fines del siglo XIX el Estado Social o de Bienestar, en respuesta al estallido de la “cuestión social” con la segunda revolución industrial, que se fortalece con las políticas keynesianas aplicadas después de la crisis capitalista de los años ’30 del siglo pasado, y que se completa después de la segunda posguerra, con la impronta de extender el bienestar social a capas cada vez más amplias de la población. Estos rasgos del Estado social, desarrollista o de bienestar también se presentan, con particularidades, en América Latina, donde la inmigración, la urbanización, el desarrollo industrial, el modelo agroexportador y la ampliación de la participación en la democracia representativa ponen su impronta.[[7]](#footnote-7)

Él último cuarto del siglo XX muestra nuevas conmociones que alteran el equilibrio: la crisis del petróleo en los setenta, la crisis fiscal consecuente y, en la región latinoamericana, el fuerte endeudamiento, las altas tasas de inflación, el agotamiento del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y la dependencia de la exportación de *commodities* fuerzan una nueva agenda. Con la finalidad de proveer solución a las crisis mencionadas aparece en la agenda la reforma del Estado.

***La primera generación de reformas***

Las reformas de los últimos treinta años obedecen a un diagnóstico de la crisis que encuentra su origen en el mismo Estado, en las formas de intervención estatal en la sociedad. En esa visión, las políticas públicas se orientan, mediante procesos planificados de intervención “masiva”, a revertir o neutralizar las causas que se identifican como explicativas de la crisis del Estado de bienestar en sus distintas expresiones.

Oszlak (1997:13), en su propósito de construir un modelo analítico-explicativo que permita observar e interpretar la lógica global en la que parecen inscribirse los procesos de reforma del Estado, constata que a fines de los 80 y durante los 90 la dimensión y formas de intervención del Estado estaban sufriendo una transformación profunda, fenómeno que caracteriza en términos de "nuevas fronteras" entre los dominios legítimos de la sociedad y el Estado nacional, y advierte que

*“…la reforma del Estado ha tendido a menudo a ser confundida con la privatización, la descentralización, la desregulación o la jibarización de su aparato institucional, que sólo instrumentan este desplazamiento fronterizo y el consiguiente nuevo "tratado de límites" entre sociedad y Estado”.*

El común denominador de estas políticas de reforma fue promover la reducción del aparato estatal como mecanismo de reducción del gasto público, al tiempo que por medio de la desregulación de diversas actividades económicas se propuso la eliminación de los subsidios, actividades promotoras y políticas sectoriales de bienestar y protección social que se habían consolidado en la etapa anterior.

En estas reformas, que fueron denominadas “de primera generación”, fue determinante para los países en desarrollo el Consenso de Washington de 1989. (Williamson, 1990) Allí se identificó una decena de objetivos e instrumentos de políticas recomendados a los países, cuya aplicación se convirtió en parte de las condicionalidades para acceder al crédito de los organismos financieros internacionales. El Consenso privilegió la economía de mercado, adjudicando a la excesiva intervención estatal las distorsiones que ocasionaron la crisis. El diagnóstico mostraba al Estado como un freno al desarrollo económico y social.

El establecimiento de una disciplina fiscal, vía la racionalización del gasto público, tenía como propósito limitar la actividad estatal a la capacidad de financiamiento genuino de la economía, al tiempo que una reforma tributaria pondría mejores bases para su operación.

La privatización de las empresas públicas se convirtió en un instrumento importante para la transformación de la morfología estatal. El fuerte déficit que presentaban en sus operaciones fue argumento para cuestionar su eficiencia, pero el marco ideológico de soporte remitía las funciones del Estado a las tradicionales funciones de *soberanía* del liberalismo clásico: justicia, seguridad interna, defensa exterior, relaciones exteriores y administración.

Incluida en el decálogo del consenso de Washington, la desregulación constituyó otro de los importantes instrumentos de las denominadas reformas económicas estructurales. La necesidad de sentar definitivamente las bases jurídicas de una economía competitiva abierta y básicamente dominada por la actividad privada, hizo que se llevara adelante la eliminación de diversas regulaciones que, según interpretaba esta visión de la economía, operaban contra la transparencia de los mercados.

La descentralización de funciones llevadas a cabo por el estado central o federal, hacia niveles inferiores de gobierno, fue otro de los instrumentos a los que apelaron las políticas de reforma. En este caso fue la intencionalidad más que el instrumento de política en sí, lo que permite incorporar estas medidas entre las reformas de achicamiento estatal: la misma fue utilizada por su *efecto demostración*, que excluía del gobierno central la prestación directa de servicios de educación y salud, por ejemplo, sin hacerse cargo de su financiamiento. La descentralización es una herramienta claramente reconocida por sus contenidos democratizadores, asociada a una administración más próxima a los ciudadanos y que empodera a la sociedad.

Se puede sostener que las políticas y reformas que influyeron en el Consenso de Washington reconocen su origen en la respuesta neoliberal-conservadora adoptada por en los países desarrollados a fines de los ’70 así como una inspiración en la doctrina liberal de nuevo cuño, el neoliberalismo. Parte significativa de la crítica al Estado que está por detrás de las reformas que produjeron el *downsizing* estatal abrevan en aquellas visiones que destacan la ineficiencia e ineficacia de la intervención estatal. Las prioridades de la región latinoamericana durante la crisis de la deuda se concentraron en lograr estabilidad económica y desmontar los elementos fundamentales del modelo proteccionista de desarrollo. (Burki y Perry, 1999:1)

Stiglitz expresó reiteradamente críticas a las visiones del CW, al sostener que la retirada del Estado no fortalece por sí misma el desarrollo de los mercados, sino que puede dar lugar a monopolios privados o a la desaparición de la oferta, lo que no es una alternativa mejor. A la idea de que lo privado es intrínsecamente mejor que lo público responde que si no fuera por la regulación estatal podría ser mucho peor y con corrupción en gran escala. Que no siempre el mercado sustituye a los ineficientes por los eficientes, sino que a veces no los sustituye por nada y eso ocasiona pérdidas de productividad. Remata afirmando que no defendería el equilibrio presupuestarioen un periodo de recesión.

***Las reformas de segunda generación***

El discurso dominante, que ponía el énfasis en la ineficiencia del Estado, evidenció su insolvencia. Se ha reconocida en las reformas de primera generación haber resuelto la cuestión de la estabilización económica, pero el desarrollo no se retomó con firmeza, la concentración de la renta no se revirtió y la democracia no resultó fortalecida. El Banco Mundial en el informe presentado en la Cumbre de las Américas en 1998, significativamente titulado “El consenso de Post-Washington”, reconoce que:

*“…no sólo se esperaba que la globalización y las reformas de "primera generación" aumentaran las tasas de crecimiento económico, sino que además disminuyeran de manera significativa la pobreza y la inequidad. De hecho, se confiaba en que el flujo de capital y el crecimiento de las exportaciones promoverían el desarrollo de los sectores con un uso intensivo de mano de obra. Esto no ocurrió. Las reformas efectivamente hicieron disminuir los índices de pobreza, pero esta evolución más bien parece haber sido consecuencia de la disminución de las tasas de inflación y de un modesto crecimiento y no de las consecuencias redistributivas de la liberalización financiera y comercial”* (Burki y Perry, 1999:1)

En el Informe Económico Mundial de 1997, titulado “El Estado en un mundo en transformación” se aprecian visiones menos ortodoxas sobre el papel del Estado que las sostenidas con anterioridad por esa institución:

*“Los trascendentales acontecimientos registrados en la economía mundial nos han obligado a replantearnos algunos interrogantes fundamentales: cuál debe ser el papel del Estado, qué es lo que puede y lo que no puede hacer, cómo debe hacerlo. (…) Un Estado eficaz es imprescindible para poder contar con los bienes y servicios --y las normas e instituciones-- que hacen posible que los mercados prosperen y que las personas tengan una vida más saludable y feliz. En su ausencia, no puede alcanzarse un desarrollo sostenible ni en el plano económico ni en el social.”* (Banco Mundial, 1997:1)

El discurso único de las políticas liberal-conservadoras, tajantemente puesto de manifiesto en la expresión de [Margaret Thatcher](http://es.wikipedia.org/wiki/Margaret_Thatcher) “*There Is No Alternative*” (no hay alternativa), evidenció su fracaso y se fortalecieron políticas orientadas a revertir el desmantelamiento del Estado, mediante reformas que fueron llamadas de “segunda generación”. Según Fleury (1999:58):

*La propuesta de una segunda generación de reformas en América Latina, por parte de los organismos internacionales, proviene de la constatación del fracaso de las reformas de primera generación –relativas a la liberalización financiera y comercial de los mercados nacionales y su inserción en una economía globalizada– a fin de generar las condiciones necesarias para la superación de los problemas más apremiantes de la región.*

La autora caracteriza la segunda generación de reformas como las que responden a la necesidad de fortalecer las instituciones públicas, de forma que puedan garantizar el buen funcionamiento de un mercado competitivo, y crear condiciones para la inserción más ventajosa de la economía nacional en el contexto internacional por medio de medidas de fortalecimiento institucional para reducir la corrupción, garantizar los contratos, regular la producción y preservar la competencia entre los agentes económicos, crear mecanismos de protección de los consumidores, reducir la vulnerabilidad de las economías frente al capital especulativo, incluyendo reformas de la administración pública, justicia, legislación laboral, de antimonopolio y de mercados de capitales. A ello agrega la evidencia de una fuerte implicancia entre desarrollo económico, mayor inversión en capital humano y medidas contra la pobreza, de modo que la agenda reformista contempla políticas sociales más eficaces y eficientes. (Fleury, 1999:61)

Es posible observar que estas reformas tienen componentes enfocados sobre la búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia en las intervenciones del Estado, por lo cual las políticas incluyeron componentes de racionalidad con un sesgo económico y, como se verá más adelante, encuadradas en el enfoque neoinstitucional. Si las reformas de primera generación buscaron “prescindir” del Estado todo lo que fuera posible, las de segunda generación procuraron una mayor eficacia y eficiencia “prescindiendo” de la política en lo que fuera posible, porque se pretendió de muchas maneras separar la concepción (de las políticas) de la ejecución, la política de la implementación, lo que no es posible. (Prats, 2005:119).

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 2008) planteó, desde una perspectiva menos ortodoxa, que el objetivo de la segunda generación de reformas consistía en reconstruir el aparato estatal, instrumento fundamental para el desarrollo, en capacidad de crear condiciones macroeconómicas favorables a la inversión privada y de promover un aumento de la competitividad mediante políticas sólidas en ciencia y tecnología y comercio exterior. Asimismo, destacó que debía orientar su actuación primordialmente hacia el área social como formulador y financiador de las políticas públicas, desarrollar capacidad catalizadora para atraer a la comunidad, a las empresas o al tercer sector y compartir la responsabilidad en la ejecución de los servicios, en un marco de mantenimiento del poder de intervención estatal directa en ausencia de las condiciones para compartir las actividades con la sociedad. (págs.7-8)

Las características y objetivos propugnados por el CLAD para la reforma “gerencial” incluyeron la profesionalización de la alta burocracia, como núcleo estratégico para la formulación, supervisión y regulación de las políticas, formado por una élite técnicamente preparada y motivada, con capacidad de negociación y responsable ante el sistema político y bajo la supervisión democrática de los políticos y de la sociedad. En otra línea, transparentar la administración pública promoviendo el comportamiento ético de los administradores y fortaleciendo los patrones salariales. Si bien propicia la descentralización de la ejecución de los servicios públicos, no sólo por eficiencia y efectividad sino para aumentar la fiscalización y el control social, advierte que en ocasiones puede reproducir la desigualdad social existente y que, una vez definido lo que cada nivel de gobierno hace, se deben establecer mecanismos de cooperación entre ellos escapando de relaciones intergubernamentales predatorias. El énfasis se pone en la orientación por el control de los resultados, pero observando que las normas y procedimientos estatales requieren especial atención debido a la histórica fragilidad del Estado de derecho en América Latina, y que será necesario construir instituciones, entrenar al personal y viabilizar la evaluación del desempeño.

Destaca el CLAD que estas reformas deben dar mayor autonomía a las agencias y demanda nuevas formas de control, especialmente por resultados y control social. Al hacer una distinción entre agencias que realizan actividades exclusivas y monopólicas del Estado y las que actúan en los servicios sociales y científicos, postula que estas pueden canalizar su actuación por medio del marco institucional del espacio público no estatal, en asociación con el Estado, y también con el sector privado, para lo que adopta el concepto de *Estado red,* capaz de aglutinar la multiplicidad de lógicas de intervención en los asuntos públicos. La orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario, da a estos un rol preponderante en la evaluación y en la gestión, valorando su papel en la organización de la acción colectiva. Como se aprecia, varias líneas de acción abrevaban en las corrientes de la Nueva Gestión Pública, pero destaca la efectividad por sobre la eficiencia y subordina ambos al criterio democrático expresado en la voluntad popular: “Son los criterios definidos en los espacios públicos los que deben prevalecer sobre cualquier racionalidad técnica…” (p. 21)

**El regreso del Estado**

Se puede afirmar que después de la crisis del Estado, se presencia un regreso del Estado: existe en la actualidad un amplio acuerdo en que, para afrontar el doble desafío de la competencia económica internacional y la salvaguardia de la cohesión social, se necesita de un Estado fuerte y eficiente.

La transición de las reformas ha dejado para la agenda del presente la necesidad de fortalecer las capacidades estatales para afrontar las crisis, el cambio y los desafíos del futuro. La política de reforma del presente pone el foco en la construcción de institucionalidad estatal, que establece un conjunto de reglas formales e informales que promueven conductas íntegras, eficaces, imparciales y legítimas por parte de las administraciones públicas y que desincentivan conductas corruptas, ineficaces, clientelares e ilegítimas. (CLAD, 2011:209)

En importante volver a poner en foco objetivos políticos que las reformas deben asegurar. El citado documento del CLAD, que responde a la necesidad de transformar el Estado para el desarrollo, afirma que los fines de justicia, calidad de vida, libertad, desarrollo sostenible, democracia y Estado de derecho son socialmente deseados en nuestros países, pero que para alcanzarlos hay que superar la profunda desigualdad, la insostenibilidad financiera del Estado, la inseguridad, la falta de cohesión territorial y la destrucción medioambiental. Para lograrlo es ineludible tener un conjunto de instituciones estatales que reúnan requisitos de previsibilidad, equidad, equilibrio eficiente y legitimidad suficientemente consolidados. Sin una administración pública imparcial, eficaz, legítima y honesta será imposible conseguir los fines, de ahí la importancia de analizar qué déficit subsisten y de promover políticas de fortalecimiento institucional para lo que queda por hacer. (pág. 211)

El concepto de la vuelta del Estado es explicado por G. Timsit (2006:605) a partir del derecho de intervención que está garantizado por su estatus de garante del interés general, y observa que surge un Estado estratégico donde el modelo de toma de decisiones compartido está reemplazando al modelo dirigido y el modelo decisionista centralizado, adaptándose al fenómeno de la dispersión del poder. Agrega que la vuelta del Estado se ubica en una configuración nueva de las relaciones del Estado con la sociedad, e implica otro concepto de lo social, que no es una simple consecuencia de los factores económicos o políticos (prioritarios en el pasado), sino que hoy constituye un requisito urgente y autónomo para el funcionamiento y gestión de la sociedad de la que el Estado es responsable.

El desarrollo sostenible, la calidad de vida, justicia, equidad y bienestar social, democracia y Estado de derecho son objetivos sociales que plantean fuertes exigencias al Estado, y todavía subsisten barreras como el clientelismo, la patrimonialización de lo público, la corrupción y la desconfianza social. Así, la reconstrucción necesaria del papel protagónico del Estado sólo se puede viabilizar en el marco de amplios consensos nacionales con visiones holísticas de las reformas para consolidar la integridad en la administración pública, contar con una función pública profesionalizada, focalizando la gestión hacia la construcción de resultados para el desarrollo y fomentando la calidad, propiciando la y la participación en la gestión pública.[[8]](#footnote-8)

**3.2. Las políticas de reforma administrativa**

El concepto de *reforma administrativa* tiene una larga tradición en la literatura de la administración pública y la ciencia política, y da cuenta de múltiples procesos de cambio de las instituciones públicas estatales.

En América Latina esas políticas y programas comenzaron a tener presencia definida hacia los años sesenta, en el marco del movimiento de la *administración para el desarrollo***.** El enfoque que las sustentaba partía de la idea de que los distintos niveles de desarrollo económico y social que pueden alcanzar los países tienen su explicación en la capacidad y calidad de sus administraciones públicas.

La “administración para el desarrollo” de los años sesenta y setenta en América Latina, constituyó una corriente de cambios modernizadores que promovió la “reforma administrativa” como vehículo de transformación de la administración pública. El contraste “administración tradicional” versus “administración moderna”, en la cual esta era el modelo a transferir a los países en desarrollo, hacía evidente el etnocentrismo de la perspectiva. (Motta, 1973). Las teorizaciones de la administración para el desarrollo sostenían la relación funcional entre la burocracia y desarrollo, y el proceso de desarrollo institucional y político al cual el proceso técnico se subordinaba, empezaba por el desarrollo administrativo o reforma administrativa, incluyendo diversos aspectos relativos al servicio civil. (Bonifacio, 2001)

El documento de la Segunda Reunión de Expertos sobre el programa de las Naciones Unidas en materia de administración pública de 1971 es demostrativo, al realizar sus recomendaciones, de la agenda de esta etapa de reformas: evaluación y examen de la capacidad administrativa para el desarrollo, planificación del desarrollo y ejecución de los planes, reformas administrativas y mejoramiento de la gestión, administración de personal, administración financiera, administración de materiales y plantas, empleo de técnicas modernas de administración, aplicación de la tecnología de computadoras, participación en la administración, administración de las funciones sectoriales y de los programas multinacionales, supervisión y dirección de empresas públicas, administración de las funciones reguladoras, administración judicial y jurídica, administración local y regional, etc. (Naciones Unidas, 1971)

El mapa político de la región mostraba entonces el predominio de regímenes autoritarios, y el eficientismo que se pretendía para la administración pública tenía como contrapartida la marginación popular del poder basada en el cuestionamiento de la capacidad de las sociedades para escoger, controlar y cambiar sus gobiernos, con lo que las dictaduras se arrogaban unilateralmente la representación del interés público. En ausencia de la institucionalidad democrática, estas reformas conceptualizaron a la administración como un sistema cerrado, y el paradigma de burocracia weberiana era funcionalmente adaptado, acentuando el profesionalismo, el reglamentarismo y la neutralidad política, mientras la política era desconocida como práctica social y fuente de legitimidad del ejercicio del gobierno.

La literatura muestra consenso al señalar los reiterados fracasos de estas reformas administrativas. Para Prats esto no fue porque el modelo burocrático que se trataba de implantar no era el adecuado, sino porque no existían las condiciones políticas, económicas y sociales para su vigencia. De la burocracia weberiana se tomaron las apariencias formales, pero en ausencia de los condicionamientos socio-económico-políticos necesarios, lo que se desarrollaron mayormente fueron "buropatologías", que en el mejor de los casos se aproximaban al sistema mixto que Weber llamó "burocracias patrimoniales". (1998:22)

Echebarría (2000) concuerda con Prats cuando sostiene que el afán, parcialmente frustrado de las reformas en los años sesenta, fue el de la renovación de las categorías heredadas del Estado liberal al nuevo papel del Estado social. No obstante reivindica el concepto original de reforma administrativa como “intervención acotada a la parte de los poderes del Estado que conocemos como Administración Pública, situada mayormente en el seno del ejecutivo”, y aboga por una conceptualización separada de los cambios que se identifican con la reforma administrativa *vis a vis* la reforma del Estado a la que antes aludimos.

***Las reformas administrativas en perspectiva***

Echebarria (2000) hace referencia a autores que han identificado enfoques diferentes en materia de reformas administrativas, como Aucoin (1990) que distingue entre un "paradigma" public choice y un paradigma gerencialista, Peters (1993) que habla de los "modelos" de mercado, de participación, de flexibilidad y de desregulación, y Barzelay (1993), que se refiere a las "visiones" burocrática, de planificación comprehensiva y gerencialista.(pág. 86) Por su parte, presenta cuatro modelos de reforma administrativa: el garantista, el eficientista, el contractualista y el servicial, haciendo referencia a los antecedentes ideológicos en los que basan su razonamiento y describiendo brevemente sus propuestas en relación con cuatro componentes fundamentales de la institucionalidad administrativa: el servicio civil, las estructuras administrativas, los procedimientos decisionales y las relaciones con los ciudadanos.

Schneider (2001:12) argumenta que la mayoría de los programas de reforma, o sus principales componentes, pueden ser clasificados analíticamente como reformas weberianas, de responsabilización (accountability) o gerenciales. Con ello está dando por sentado que esas políticas encontraron sustento en reconocidos marcos teóricos (ver cuadro 1) que, en su propósito de mejora, procuran solventar un problema diferente de la burocracia.

Según este autor, las reformas weberianas o del servicio civil, procuran reducir el clientelismo, la corrupción y la politización, imponiendo normas generalizadas para regir el comportamiento burocrático, el principio del mérito para el reclutamiento, la promoción y la estabilidad del empleo, aislando la burocracia de la política. Las reformas de responsabilización ponen el énfasis en el control político de la burocracia a través de canales institucionalizados del control legislativo, comités de vigilancia, confirmación por el Congreso de altos funcionarios y exigencias de informes exhaustivos. La reforma gerencial procura terminar con las ineficiencias y las rigideces de la burocracia mediante la desestimación de una cantidad de reglas, garantizando a los gerentes públicos la discrecionalidad para dirigir sus departamentos y haciéndose responsables por el desempeño. (p.13)

Cuadro 1: Tres modelos de reforma administrativa

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Weberiano** | **Gerencial** | **Responsabilización** |
| **Diagnóstico**  | Personalismo, clientelismo, patrimonialismo  | Ineficiencia, papeleo, rigidez, particularismo  | Abuso de poder, arbitrariedad, falta de responsabilidad, ausencia de respuesta (ante los ciudadanos)  |
| **Metas**  | Universalismo, profesionalismo, meritocracia, honestidad  | Eficiencia, capacidad de respuesta (ante los clientes), flexibilidad  | Control democrático (directamente por los ciudadanos o indirectamente por las legislaturas)  |
| **Medidas** **administrativas** | Exámenes de ingreso, estabilidad en el cargo, promoción por mérito, supervisión, incremento salarial, reglas | Contratos de gestión, competencia entre agencias, descentralización, fin de la estabilidad | Supervisión legislativa, confirmación de designados, participación ciudadana |
| **Productos secundarios negativos potenciales** | Rigidez, pérdida de responsabilización, ineficiencia | Clientelismo, pérdida de responsabilización, ineficiencia | Politización, tardanzas excesivas, procedimientos engorrosos |

Fuente: B.R. Schneider (2001), p. 14

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |

Los obstáculos que han debido enfrentar las reformas administrativas han provocado estrategias para asociarlas con otras propuestas más amplias, como reformas económicas o políticas, pero con el riesgo de que esos aliados no sobrevivan el tiempo suficiente como para cargar con la reforma administrativa durante la consolidación y resolución de dilemas de largo plazo en la fase de implementación, dejando a la reforma administrativa varada en medio de la corriente.

Podría considerarse que en la última década no se llevaron a cabo reformas administrativas espectaculares, sino que su desarrollo respondió más bien a políticas incrementales, que progresaron en la implantación por medio de reformas institucionales (verticales), mientras que las reformas transversales de sistemas (i.e., empleo público, administración financiera) han sido menos frecuentes. [[9]](#footnote-9)

 **4. LOS INSTRUMENTOS DE LAS POLÍTICAS DE REFORMA**

Con el concepto *instrumentos* se alude a unas técnicas que siguen criterios o pautas significativamente estandarizados con el propósito de modificar un punto focal de la administración estatal en una institución particular, o un sistema de gestión transversal en una multiplicidad de instituciones. Los instrumentos no tienen la jerarquía de políticas, pero pueden estar articulados con las mismas u operar sin la orientación de una política explícita: privatización, desregulación, presupuesto por objetivos, gestión para resultados, planificación estratégica, etc., son ejemplos de instrumentos que han sido utilizados por políticas de reforma del Estado y de la administración pública.[[10]](#footnote-10)

**4.1. El *downsizing* o Estado mínimo**

En esta sección se presentarán instrumentos de intervención característicos de las políticas de reforma cuyas estrategias tienen por objetivo la reducción de funciones y estructuras de la administración estatal. La reducción del empleo público y la descentralización son dos instrumentos a los que han recurrido estas políticas.

La reducción del número de trabajadores estatales fue consecuencia de programas explícitos en este sentido, para disminuir el gasto público bajando la incidencia de la nómina salarial en el presupuesto. Medidas concurrentes fueron el “congelamiento de vacantes”, que impedía la ocupación de puestos de trabajo financiados en el presupuesto y producidos por baja vegetativa (por ej. Jubilaciones, renuncias, etc.); los “retiros voluntarios”[[11]](#footnote-11), que incentivaban el retiro por medio de la oferta de indemnizaciones extraordinarias a quienes se acogían al régimen; jubilaciones compulsivas de quienes se encontraban en actividad habiendo cumplido las condiciones y también jubilaciones anticipadas.

La descentralización asociada a estas reformas consistió en la transferencia de servicios públicos de la administración nacional hacia los niveles estadual y local (alcaldías y municipios) de gobierno, particularmente en materia de salud y educación.

En adelante se exponen con mayor detalle dos instrumentos más de estas políticas: la privatización y la desregulación.

 **a. Privatizaciones**

Probablemente uno de los instrumentos que tuvo mayor capacidad de impacto sobre el aparato estatal, fue la exclusión de su esfera de las empresas públicas. Las mismas se habían constituido a lo largo de la mayor parte del siglo pasado, encontrando su justificación en el carácter monopólico de la prestación de algunos servicios públicos, y valor estratégico asignado al área de producción concernida (vg., los recursos energéticos) o la necesidad de sustituir la falta de iniciativa o inversión privada en una materia de interés público (i.e., obras de infraestrutura).

En el contexto de las reformas económicas estructurales, o de *primera generación*, y tal como lo sugería en Consenso de Washington, los argumentos sobre el déficit público, el excesivo tamaño y costo del Estado, la ineficiencia y cuestionable calidad de los productos y servicios brindados por las empresas públicas, el cuestionamiento a la pertinencia que el Estado asuma la realización de actividades productivas propias del mercado, potenciado por el argumento de que ellas no hacen a sus funciones esenciales, dieron fundamento a la utilización de la privatización como instrumento de reforma estatal.

Este instrumento fue utilizado con distintos alcances en muchos países. Las radicales reformas privatizadoras del gobierno conservador de Thatcher en el Reino Unido no incluyeron el sistema de salud, en Uruguay se consultó a la población mediante referéndum (con resultados negativos) sobre la privatización, en América Latina no se privatizaron las empresas petroleras estatales, con excepción de Argentina donde, según Azpiazu y Schoor (2004:1) “al margen de las economías del ex bloque soviético, no existe experiencia internacional alguna en que se haya privatizado tanto patrimonio y tanto poder económico con tal premura.”

Cuadro 2: Opinión sobre las privatizaciones en América Latina 1998-2011



La Ley de Reforma del Estado 23.696 de Argentina, en el Capítulo “De las privatizaciones y participación del capital privado”, fijó el procedimiento para la privatización total o parcial de empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad perteneciera total o parcialmente Estado nacional, incluyendo las empresas emisoras de radiodifusión y canales de televisión. La seguridad social también fue objeto de las privatizaciones en varios países de América Latina.

La misma Ley dejó postulado que la privatización podía ser total o parcial, al igual que la concesión servicios, o bien podían ofrecerse al sector privado prestaciones u obras cuya gestión se encontrara a cargo del Estado, sin descartar la liquidación de las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad perteneciera total o parcialmente al Estado Nacional. Como alternativas de procedimientos el Poder Ejecutivo podía: a) transferir la titularidad, ejercicio de derechos societarios o administración de las empresas declaradas "sujetas a privatización"; b) constituir sociedades y/o reformar los estatutos societarios; c) disolver los entes jurídicos preexistentes en los casos en que correspondiera; d) negociar retrocesiones y acordar la extinción o modificación de contratos y concesiones; e) otorgar permisos, licencias o concesiones, para la explotación de los servicios públicos o de interés público; f) acordar beneficios tributarios a la empresa que se privatice; g) autorizar diferimientos, quitas, esperas o remisiones en el cobro de créditos de organismos oficiales contra entidades que se privaticen; h) establecer mecanismos a través de los cuales los acreedores del Estado pudieran capitalizar sus créditos; i) disponer que el Estado asuma el pasivo local o parcial de la empresa a privatizar.

Los procedimientos de selección se encuadraron en las figuras de licitación pública, concurso público, remate público, venta de acciones en bolsas y mercados del país y contratación directa.

Respecto de las privatizaciones Oszlak (1997) manifestó que a partir de la privatización:

*“El efecto es la reasignación institucional de las responsabilidades y la reorientación de los procesos básicos de decisión hacia el ámbito privado. Este "desplazamiento institucional" tiene como correlato una transferencia de los mecanismos de control social de la burocracia y las estructuras políticas a las fuerzas de mercado, menos transparentes y responsables. Al aumentar el peso económico y político de ciertos actores en detrimento de otros, estas formas de "privatización" tienden asimismo a producir un "desplazamiento de poder".* (pág. 25)

Una medida del impacto en la estructura estatal del proceso de privatizaciones en el caso argentino, se aprecia en la dotación del empleo de la administración nacional, que se redujo a menos de la mitad. (véase Cuadro 3)

**b. Desregulación**

La apuesta a favor del mercado como garante del desarrollo, llevó a desmontar todo el sistema de regulaciones surgido al amparo de la intervención estatal en las actividades económicas y de producción de bienes y prestación de servicios. Estas medidas se encontraban presentes en varios ítems del decálogo que sintetiza las orientaciones del Consenso de Washington.

En el caso de Argentina, las primeras regulaciones establecidas en la economía argentina tuvieron su origen en la crisis económica de los años 30, con leyes para controlar la oferta y la exportación de materias primas y productos agropecuarios a fin de atemperar el impacto de la baja de los precios internacionales y la contracción de la demanda. En los años 50 y 60, cuando se buscó acelerar el desarrollo de industrias básicas, se establecieron controles de las inversiones y estímulo a las actividades industriales por medio de franquicias fiscales y arancelarias y créditos subsidiados. Durante los años 60 y 70, surgieron regulaciones para evitar la sobreoferta de productos agrícolas regionales (vinos, azúcar y yerba mate), y evitar fuertes oscilaciones en los precios domésticos de manera de proteger las economías regionales. A lo largo de la década del 70, cuando la crisis del modelo de economía cerrada comenzó a golpear los ingresos de las clases medias y profesionales, se produjeron reglas tendientes a organizar el desempeño de profesiones liberales con el fin de preservar los ingresos de esos sectores. A principios de los 80, luego de la crisis de endeudamiento externo, se comenzó a aplicar legislación sobre comercio exterior que combinó aranceles altos, cupos y normas técnicas y de calidad limitativas. Por la crisis fiscal del sector público, se fijaron impuestos y tasas a las transacciones en los mercados de capitales y a las exportaciones.

Mediante el decreto 2284 de 1991, el gobierno avanzó en la eliminación de este complejo tramado de normas. Derogó todas las normas legales existentes que supongan limitaciones al libre funcionamiento de los mercados.[[12]](#footnote-12)Se modificó la Ley de Defensa de la Competencia, se suspendió la vigencia de la Ley de Abastecimiento (facultaba al Poder Ejecutivo a establecer precios máximos y a determinar los niveles de producción de los establecimientos industriales o comerciales), se desregularon el mercado del transporte por ruta y las actividades de carga y descarga y acopio de mercaderías, los mercados concentradores mayoristas de frutas, verduras y otros productos alimenticios frescos, los mercados de servicios profesionales, los mercados de productos farmacéuticos (liberación de la comercialización y libre importación de fármacos) y las actividades portuarias y comerciales.

En materia de comercio internacional se eliminaron limitaciones a las importaciones, se abrieron los registros para importar o exportar a todo agente económico y se reorganizó la Aduana para la represión del contrabando y la percepción de impuestos sobre el comercio exterior.

El impacto sobre la estructura organizativa estatal se expresó en la eliminación de entes reguladores, la disolución y liquidación de organismos, que incluyeron la Junta Nacional de Carnes, la Junta Nacional de Granos, los Mercados Concentradores de Hacienda y de Productos de la Pesca, el Instituto Nacional de Actividad Hípica, la Corporación Argentina de Productores de Carnes, la Comisión Reguladora de la Yerba Mate, la Dirección Nacional del Azúcar y se eliminaron funciones reguladoras del Instituto Nacional de Vitivinicultura.

Los bienes de los entes disueltos pasaron a la órbita del Estado para su venta, los funcionarios de los organismos disueltos tuvieron dos destinos: una parte pasó a revistar en las distintas dependencias encargadas de ejecutar las funciones de policía y fiscalización, los que no pudieron ser encasillados entraron dentro del régimen de retiro voluntario.

Se derogaron todos los regímenes de promoción industrial de carácter sectorial, tales como el de la siderurgia, el aluminio, la maquinaria vial y la aeronáutica, así como el fondo destinado al sostenimiento de la marina mercante y se suprimieron los impuestos destinados a solventar los regímenes reguladores derogados, así como los impuestos sobre las exportaciones y los derechos consulares que gravaban las importaciones

El siguiente cuadro muestra el efecto combinado de las privatizaciones y la desregulación en la estructura del empleo público nacional a los largo del período de aplicación de las políticas descriptas. Se advierte que la Administración Central pierde casi una tercera parte del volumen de empleo, los Organismos Descentralizados la mitad, mientras que el empleo en las Empresas del Estado quedan reducido al 3% del volumen que mostraban al principio del período de reformas.

Cuadro 3. Personal del sector público nacional de Argentina: 1989-1999



Fuente: Dirección Nacional de Ocupación y Salarios del Sector Público, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Producción e INDEC, en base a fuentes diversas.

**4.2. Instrumentos de mercado incorporados en las reformas**

En el marco de las reformas, además de plantearse el **qué** debe hacer el Estado, aparecen variantes sobre **cómo** lo puede hacer, y de la mano de las modalidades promovidas por la Nueva Gestión Pública comenzaron a utilizarse instrumentos mediante los cuales se introducen mecanismos de mercado en la gestión pública, como el *outsourcing* o tercerización, los *partnerships* o partenariados público-privado y el uso de *vouchers* o cupones para servicios públicos.

La contratación externa o *outsourcing* es un mecanismo de mercado que tiene una tradición extensa en el sector público de muchos países, pero que se ha extendido en el marco de las reformas que aquí se reseñan. De modo significativo este instrumento ha sido de aplicación sobre aquellos sectores de la administración que no tienen por objeto la intervención directa en la producción de un bien o servicio público, sino que realizan funciones accesorias a las actividades centrales de la administración pública.[[13]](#footnote-13) Al respecto, también ha sido parte del debate la pertinencia de considerar a las personas que realizan estos trabajos como parte de la función pública, resolviéndose de manera muy diversa la situación en distintos países. Según datos de la OECD en el Reino Unido 80% de los servicios del gobierno están sometidos a contratación externa, 65% en Estados Unidos, entre 50 y 60% en Noruega y Australia y25% o menos en Francia, España e Italia. (Cunill, 2012:8)

El sistema de *vouchers* les da a los consumidores un rol expreso, y constituye un mecanismo de financiamiento de actividades privadas con fondos públicos, aunque como destaca Cunill (2012:8) el camino no es unidireccional, porque también servicios tradicionalmente prestados por el sector privado han pasado al público. Este mecanismo de mercado ha sido instrumentado en el funcionamiento de la seguridad social, la educación, la salud y la vivienda en muchos países. Son los receptores de los *vouchers* quienes escogen el prestador al cual depositarán la cotización a cambio de las prestaciones, con lo cual se promueve la creación de importantes mercados. La elección no está restringida al sector privado, porque también las ONGs pueden ser prestadores de los servicios que se financian por este procedimiento.

En cuanto a los partenariados público-privado (PPP), según Klijn y Teisman (2003), expresan una situación en la que existe “Cooperación entre actores públicos y privados, de carácter duradero, en la que los actores desarrollan conjuntamente productos y/o servicios, y donde se comparten riesgos, costes y beneficios”. Resultan de acuerdos institucionales para movilizar recursos necesarios en la gestión pública mediante la creación de redes interorganizativas complejas en las que participan actores del sector público y del privado, entre los que se generan relaciones de corresponsabilidad, diálogo, cooperación y participación en la gestión. (Ysa, Padrós y Saz Carranza, 2008:156)

Las ventajas que estos instrumentos ofrecen al sector privado tienen que ver con la apertura de nuevos mercados, oportunidades de negocio, el compartir riesgos y la entrada en proyectos que, de otra manera, no se ejecutarían, así como pueden ayudar a las empresas a gestionar su responsabilidad social empresarial (RSE), porque permiten alinear objetivos sociales con objetivos empresariales. Al sector público le permiten seguir invirtiendo en bienes y servicios y ofrecer respuestas a necesidades sociales accediendo a recursos, financiación, conocimiento, tecnología, experiencia y soluciones innovadoras, responsabilizándose las partes del riesgo que estén en mejor disposición de gestionar. En ocasiones, se producen mejoras en eficiencia y reducción de costes y una aceleración en la ejecución de los proyectos.

Entre otros asuntos, se debe considerar que a nivel financiero los partenariados pueden ser más caros porque la financiación privada es más costosa, de modo que su evaluación requiere probar que aportan suficiente *value for money* así comodeterminar para cada proyecto si la opción de la colaboración ofrece una plusvalía real sobre otras posibilidades. Más recientemente se reconocen partenariados público-privado-populares (PPPP), reconociendo la intervención de organizaciones sociales en los emprendimientos.

Cunill (2012) argumenta que los sectores sociales, en especial la educación y salud, adolecen de problemas de información que limitan lo que el gobierno puede anticipar, especificar, regular o monitorear, lo que impone límites a lo que puede ser logrado a través de su privatización y regulación. La contrapartida es que los ciudadanos pierden en paralelo confianza sobre el poder del Estado para resolver los problemas**.** El enfoque que ha viabilizado la utilización de estos instrumentos suele sostener que la búsqueda de equidad entorpece la eficiencia, desconsiderando el hecho de que atender el aspecto de equidad puede, en muchas circunstancias, ayudar a promover la eficiencia sobre todo si la conducta de las personas en esta dirección depende de su sentido de lo que es justo y de su lectura acerca de si el comportamiento de los demás lo es. También sostiene la autora que el énfasis en la eficiencia productiva, puede resultar en la lesión de valores democráticos como la legalidad, la responsabilización política y el debido proceso, consustanciales a la persecución de fines públicos. (pág.2:11)

**4.3. Instrumentos para el desarrollo de capacidades estatales**

Para ilustrar los instrumentos utilizados en los procesos de reforma del Estado y su aparato administrativo, y con el propósito de presentar observaciones relacionadas con experiencias de países latinoamericanos, resulta inevitable referenciarse a los análisis realizados por el CLAD sobre innovaciones y tendencias en la gestión pública.[[14]](#footnote-14) Este organismo regional promovió consensos relacionados con principios, objetivos y lineamientos de reformas de la gestión y administración pública que se constituyeron en iniciativas refrendadas por las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno. Ellos fueron la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003), el Código Iberoamericano de Buen Gobierno (2006), y las Cartas Iberoamerica-

Gráfíco 1: Materias implicadas en las Cartas del CLAD para la mejora de la gestión pública

**Código Iberoamericana de Buen Gobierno**

**C
I**

**U**

**D**

**A**

**D**

**A**

**N**

**O**

**S**

**Carta Iberoame-ricana de Participa-ción
Ciudadana en la Gestión Pública**

**Carta Iberoamericana de la Función Pública**

**ALTA DIRECCIÓN**

**PRODUCTOS**

**LOGROS**

**RESULTADOS**

**IMPACTOS**

**RECURSOS HUMANOS**

**TECNOLOGÍA**

**Carta Iberoameri-cana de Gobierno Electrónico**

**PROCEDIMIENTOS**

**Carta Iberoamericana de Calidad en la Función Pública**

Fuente: Salvador Ríos, “La gestión de la calidad en el contexto público”. En Seminario-Taller *Las Cartas Iberoamericanas como herramientas para la gobernanza.* INAP-JGM-CLAD-AIAPP. Buenos Aires, septiembre de 2010

nas de Gobierno Electrónico (2007), de Calidad en la Gestión Pública (2008) y de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009).

En las secciones siguientes se presentan distintos instrumentos que toman inspiración en los documentos antes mencionados o en estudios promovidos en el contexto institucional que el CLAD provee al trabajo conjunto con las instituciones nacionales responsables de los procesos de modernización del Estado y de la administración pública.

**a.** **Gestión pública orientada a resultados**

En la Nueva Gestión Pública (NGP) se encuentran los antecedentes de la gestión por resultados, porque buena parte de los cambios que desde ella se promueven son formulados para lograr administraciones orientadas a resultados, como es el caso de la rendición de cuentas, la evaluación de la gestión, la descentralización de objetivos y responsabilidades**,** la evaluación del desempeño y la relación de la gestión presupuestaria con el desempeño de las organizaciones públicas.(OCDE, 1995:28)

La gestión para resultados tiene su origen en procesos de reforma que reaccionan frente a la disconformidad y desconfianza de los ciudadanos, introduciendo una cesura en la tradición burocrática, que es cuestionada por su autorreferenciación y baja sensibilidad para concebir la producción de valor público a partir de las demandas de la sociedad.

Según Serra (2008),

*“La Gestión para Resultados es un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones”.* (p.124)

También se la ha definido como una estrategia de gestión centrada en el desempeño del desarrollo y en las mejoras sostenibles en los resultados del país, que usa la información del desempeño para mejorar la toma de decisiones, incluyendo herramientas prácticas para la planificación estratégica, la programación y ejecución presupuestaria, la gestión de riesgos, el monitoreo y la evaluación de los resultados.[[15]](#footnote-15)

Entre diferentes definiciones relevadas en el estudio sobre el Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público (CLAD-BID, 2007), se la presenta como un:

*“Modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un período de tiempo determinado. De esta forma, permite gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad.”* (Pág. 72)

Cunill (2008) destaca que la Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD) tiene la virtualidad de recuperar la integralidad como principio de la gestión pública

*“…porque propicia la integración sistémica de las principales funciones gubernamentales, en particular de la planificación y de la presupuestación en función de resultados para el desarrollo y del seguimiento y evaluación sistémica de tales resultados, haciendo que la información sobre desempeño se use para mejorar la toma de decisiones.”* (Pág. 1)

La GpRD plantea desafíos a las formas tradicionales de operación administrativa, porque requiere de enfoques intersectoriales y transversales, superando las visiones compartimentalizadas de la administración pública. Por otra parte, se predica que la GpRD viabiliza el compromiso de la sociedad con el monitoreo y control de la gestión pública y también abre camino a la participación ciudadana (Cunill, 2008).

A efectos de evitar fracasos en la implantación, se ha sostenido la necesidad de un “modelo abierto” de GpRD porque un modelo único desconocería el entorno institucional y la cultura organizacional de cada país (BID-CLAD, 2007). Además su viabilidad depende del involucramiento del congreso, de la sociedad civil y de un servicio civil capacitado y comprometido, inscribiéndose en una estrategia de país que oriente las políticas públicas e impulsadas por “Oficinas de Gobiernos” fortalecidas por equipos técnico-políticos.

Como la gestión para resultados está asociada al desarrollo de indicadores, Cunill advierte el riesgo de su ritualización y de su ideologización, evitando así gestionar para indicadores en vez de para resultados, y recomienda distinguir entre indicadores estratégicos e indicadores de gestión.

La necesidad de lógicas y saberes integradores remarca la importancia de trascender la compartimentación del sector público y la corporativización de las profesiones, lo cual le impone desafíos no sólo a la reforma administrativa, sino a la propia reforma educativa y, en especial, de la formación del personal público.

Las modalidades de reformas vinculadas a la GPR, permiten reconocer una amplia variedad de instrumentos, entre los que puede señalarse el presupuesto por resultados, los sistemas de inversión pública, de administración financiera integrada, de compras, de monitoreo y evaluación, de calidad con certificación, etc. Estos instrumentos requieren que sean alineadas las actividades de programación, monitoreo y evaluación con los resultados acordados.

El valor que agrega la introducción de las herramientas de la GPR es que permite disponer de información de resultados de la actuación pública permitiendo el aprendizaje de las organizaciones a fin de mejorar la gestión y la toma de decisiones, alimentando a su vez rendición de cuentas (*accountability*) y, por ende, la transparencia de la administración.

Atendiendo a los riesgos de caer en sesgos cuantitativos como objetivo, la GPR requiere identificar objetivos medibles, disponer de indicadores para el seguimiento de las actividades hacia los resultados, y chequeo entre estos y las metas programadas, explotar la información que se produce.

No obstante el énfasis puesto en la implantación de sistemas de monitoreo y evaluación de políticas y programas en función de resultados, la vinculación con el presupuesto y la programación gubernamental, así como las expectativas de incorporación de la ciudadanía en los procesos, las reformas avanzan con dificultad. Discontinuidades políticas o institucionales, escasa coordinación entre subsistemas implicados, dispersión y falta de coordinación entre iniciativas, ausencia de capacitación de los funcionarios públicos en la materia, precariedad en los sistemas de monitoreo y evaluación, integración entre los sistemas de información de gestión escasa, pobre rendición de cuentas a congresos son las limitaciones que operan en la implantación de este instrumento.

Para adelantar en la institucionalización de la GpRD se ha puesto énfasis en la necesidad de fortalecer la planificación para resultados articulando la visión de largo plazo con el plan de mediano plazo y a este con el presupuesto, realizar una implementación gradual, orientar a resultados la gestión financiera de riesgos y de recursos humanos, realizar el control interno a posteriori y garantizar la independencia del control externo orientado a resultados, institucionalizar el monitoreo y evaluación de manera articulada con la GpRD, mejorar la rendición de cuentas sobre resultados a la ciudadanía. (García López y García Moreno, 2010:88ss)

**b. Tecnología, Gobierno electrónico y Sociedad de la Información**

El progreso tecnológico de nuestro tiempo tiene manifestaciones impactantes, y ha revolucionado especialmente la información y las comunicaciones, y con ello la vida social en su conjunto, más allá de que múltiples barreras operan para que esos impactos tengan diferencias manifiestas de país a país. El Estado, los gobiernos y las administraciones públicas no pueden quedar al margen del fenómeno que representan las tecnologías de la información y la comunicación (TICs), y han adoptado políticas para instrumentar su uso. [[16]](#footnote-16)

Castells (2005, XI) describe esta realidad con estos términos:

*“Una de las características fundamentales de la sociedad del conocimiento es que las funciones y los procesos dominantes se organizan en redes, que constituyen la nueva morfología social de nuestras sociedades. Su lógica de conexión e interconexión modifica de manera sustancial los procesos de producción, la experiencia, el poder y la cultura. Eso provoca que, fortalecido por el nuevo paradigma de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), el poder de los flujos tenga prioridad sobre los flujos del poder.”*

El hecho de que las TICs se hayan incorporado al gobierno y la administración estatal no tiene un efecto neutro, sino que las mismas son un instrumento de política pública, y en el contexto actual son instrumento de políticas estatales que privilegian un papel activo del Estado en el desarrollo y en la democratización de la administración pública. Así es como la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico –equivalente a “Administración Electrónica”- lo define como el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs) en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos. (CLAD, 2007:7)

Con esta definición queda claro que el gobierno electrónico no es una cuestión exclusivamente tecnológica, capaz de producir una mayor eficacia y eficiencia en la comunicación y los servicios públicos a consecuencia de revolucionar los sistemas tradicionales de recepción, procesamiento y oferta de información, sino que va más allá y explota los nuevos recursos para abrir el gobierno al escrutinio de la sociedad, poniéndolos al servicio de la transparencia y a la participación ciudadana en los asuntos públicos.

El desarrollo del Gobierno Electrónico comprende típicamente cuatro fases: presencia, interacción, transacción y transformación. Ellas no son dependientes una de la otra ni tampoco necesitan que termine una para comenzar la otra, y difieren en sus objetivos, exigencias y tecnologías.

La Presencia es la fase inicial de Gobierno Electrónico, y se manifiesta cuando los gobiernos ponen en línea información básica, normativa, documentos y estructuras. La relación con los ciudadanos y empresas debido a que el tipo de información puesta en línea no posibilita la interacción.

La Interacción expresa en el Gobierno Electrónico la existencia de interacciones entre ciudadanos y empresas con el Gobierno por medio de canales de comunicación, permitiendo contactos del tipo que facilita en correo electrónico, o el envío de formularios, comentarios u opiniones, incluso foros de intercambio de ideas. Los niveles de participación ciudadana que se activan pueden producir confianza y relaciones más fluidas entre administración y sociedad.

Cuando son posibles transacciones electrónicas entre ciudadano y empresas con el gobierno, se genera una alternativa a la atención personal en las oficinas, y se posibilita el acceso directo a los servicios del gobierno, con menores costos y mayor productividad.

Finalmente, en la fase de transformaciones hay un cambio en las relaciones entre el ciudadano y la administración, que se modifica para proveer sus prestaciones en forma electrónica. Para este nivel se requiere apoyo político que apoye los procesos de cambio a realizar; recursos humanos altamente capacitados en el uso de tecnologías de información; disponibilidades presupuestarias que permitan realizar las inversiones necesarias; también es necesario revisar los marcos normativos y la capacidad de los ciudadanos para hacer uso de las iniciativas propuestas.

También se puede distinguir en la administración electrónica cuatro tipos de proyectos, según estén dirigidos a los ciudadanos, a los profesionales y empresas, a empleados públicos y a otras administraciones. Los dos primeros tipos son prioritarios por estas orientados a la sociedad, pero los últimos resultan importantes en términos de la calidad de los primeros (Colet, 2010:202)

La implantación del Gobierno Electrónico permite dirigir por vía electrónica todo tipo de escritos, recursos, reclamaciones y quejas a los gobiernos, quedando éstos igualmente obligados a responder o resolver como si dichos escritos, reclamaciones y quejas se hubieran realizado por medios tradicionales. También permite realizar por medios electrónicos todo tipo de pagos, presentar y liquidar impuestos y cualquier otra clase de obligaciones, recibir notificaciones, acceder por medios electrónicos a la información administrativa general con total fiabilidad, a los expedientes para conocer el estado en que se encuentra la tramitación de los mismos, a información pública de alto valor agregado que sirva a aumentar la competitividad de los países, presentar ante el gobierno las resoluciones administrativas en soporte electrónico, así como poder remitirlas por medios electrónicos a la administración de que se trate. Especialmente importante es evitar la presentación reiterada ante la administración de documentos que ya obren en poder de la misma o de otra, especialmente si son electrónicos. Las administraciones serán responsables de la integridad, veracidad y calidad de los datos, servicios e informaciones en sus sitios electrónicos y portales. (CLAD 2007:10s)

La Carta citada sostiene que el Gobierno Electrónico (GE) se debe guiar por principios. El *Principio de igualdad* garantizaque en ningún caso el uso de medios electrónicos restrinja el uso de medios no electrónicos. El *Principio de legalidad* asegura que los modos tradicionales de relación del ciudadano con el gobierno y la administración se mantengan idénticas en los medios electrónicos. El *Principio de conservación* garantiza que las comunicaciones y documentos electrónicos se conservan en las mismas condiciones que por los medios tradicionales. El *Principio de transparencia y accesibilidad* garantiza que la información se haga en un lenguaje comprensible según el perfil del destinatario. El *Principio de proporcionalidad* hace que los requerimientos de seguridad sean adecuados a la naturaleza de la relación que se establezca con la administración. Por el *Principio de responsabilidad* la administración y el gobierno responden por sus actos realizados por medios electrónicos de la misma manera que de los realizados por medios tradicionales. El *Principio de adecuación tecnológica* postula que las administraciones elijan las tecnologías más adecuadas para satisfacer sus necesidades. (CLAD, 2007:8-9)

El asombroso desarrollo alcanzado por las TICs y las profundas transformaciones que han producido en la sociedad, contrasta fuertemente con el mantenimiento de profundas desigualdades socialesque por omisión podrían resultar reforzadas, para que los gobiernos democráticos se esmeren en utilizar esos recursos en favor de la inclusión y cohesión social.

Se podrá apreciar que los instrumentos de la administración electrónica juegan un importante papel en la gobernanza (como se verá más adelante en este capítulo), por la vía de facilitar la transparencia y el acceso a la información pública.

**c. Gobierno abierto y transparencia en la gestión pública**

Entre los instrumentos utilizados en los procesos de reforma que buscan poner en valor la democratización de la administración pública, creando condiciones que hagan posible la participación ciudadana en la gestión pública y en los procesos de formulación, ejecución y evaluación de políticas, la facilitación del acceso a la información pública y la transparencia como práctica en las organizaciones estatales resultan indispensables y deben ser garantizadas por los gobiernos.

El concepto de “Gobierno Abierto” comprende estos aspectos y otros que los complementan y refuerzan. Como se trata de un concepto conocido hace tres décadas y que tiene una fuerte presencia actual, siempre surge la duda de si no se trata de “vino viejo en odres nuevos”. En su origen el Gobierno Abierto se refería a cuestiones relacionadas con el secreto gubernamental y la opacidad propia de la burocracia clásica, y el desafío consistía en iniciativas para “abrir las ventanas” del sector público hacia el escrutinio ciudadano.

En la actualidad se trata de poner a la luz cuestiones que han tomado otra dimensión a consecuencia del impacto de las TICs, y lo que se pone en juego es el acceso y la libertad de información, la protección de datos, la reforma de legislación sobre el secretos oficial y su compatibilidad con las prácticas democráticas y la posibilidad de obtener información sobre el quehacer gubernamental y que esta información esté disponible para la ciudadanía.

En este nuevo escenario se ha hecho frecuente la promoción de leyes que establecen derechos de acceso a la información pública y que ponen en funcionamiento dispositivos institucionales para garantizar la transparencia, la probidad y la participación ciudadana en los asuntos públicos. Las nuevas reglas de juego generan nuevos espacios para la rendición de cuentas, la transparencia y el control de la corrupción. (Ramírez-Alujas, A.V., 2011:102)

El componente tecnológico abre un enorme espacio de desarrollo a los principios del gobierno abierto, especialmente potenciado por la vía de las redes sociales y la Web 2.0 que da soporte al trabajo colaborativo y en red, contribuyendo a la gobernanza. [[17]](#footnote-17)

Si bien el gobierno abierto se potencia con el uso de las TICs, se diferencia del gobierno electrónico por cuanto este remite a la aplicación de las tecnologías a los procedimientos administrativos, permitiendo una relación más próxima, interactiva y hasta transformadora en la relación entre la administración pública y los ciudadanos, pero su foco no está centrado en el cambio social y político implicado por el gobierno abierto.

Una de las condiciones para el desarrollo del gobierno abierto es la posibilidad del acceso a los datos que están a disposición de las administraciones públicas de una manera libre y gratuita, lo que puede facilitarse sobre la base de la existencia de estándares para la información pública que, pasando por la interoperabilidad entre administraciones, además de permitir su obtención, facilite su reutilización. *Apps for Democracy [[18]](#footnote-18)*, *London Datastore [[19]](#footnote-19)*, *Data Gov [[20]](#footnote-20)* y *Unlocking Innovation [[21]](#footnote-21), App My State[[22]](#footnote-22)* . son ejemplo de plataformas que ofrecen información pública. EveryBlock [[23]](#footnote-23) es una plataforma que ofrece a los ciudadanos información pública que proviene en su mayor parte de las administraciones públicas, reelaborada y geoposicionada, ofrecida por estas en formatos que son reutilizables por cualquiera. Con base en todos estos procesos se encamina la internet de los datos, que usa microformatos que identifican información y la hacen entendible para las máquinas, encaminándose a la Web 3.0, también llamada web semántica. (Guardián Orta, 2010:86)

Rainie y Purcell (2011) argumentan que a mayor apertura mejora la satisfacción de los ciudadanos y éstos se implican de manera más concreta en las tareas de gobierno, generando un círculo virtuoso por el cual cuánto más abierto es un gobierno, se genera mayor participación y se exige más transparencia, lo que promueve esfuerzos por desarrollar mejores prácticas y políticas que dado el ciclo, nacen con el respaldo ciudadano suficiente para disponer de legitimidad y adecuados niveles de aprobación.

Para que la apertura de datos contribuya a empoderar a los ciudadanos para participar en los asuntos públicos, Tauberer (2011) considera que debe estar disponible en Internet de forma gratuita y estable indefinidamente. También que se pueda acceder a “datos primarios” para su uso y re-uso, conociendo el proceso de creación, disponiendo enseguida de ellos y en condiciones de ser procesados por máquinas. La disponibilidad debe ser para cualquier persona y para la gama más amplia de usuarios y propósitos sin necesidad de registro, en un formato en el que ninguna entidad tenga el control exclusivo. Además, su difusión no debe estar limitada por leyes de propiedad intelectual y su formato debe facilitar el análisis y la reutilización. Los órganos encargados de la publicación en línea de datos deben buscar siempre el uso de formatos seguro para los usuarios, con firma digital y en un contexto de interoperabilidad entre organizaciones públicas. Es la comunidad de usuarios y ciudadanos la que está en la mejor posición para determinar qué tecnologías de la información son las más adecuadas.

**d. La profesionalización de la función pública**

La Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP, 2003) propone definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública como pieza clave para la gobernabilidad democrática, en un contexto en el cual la revalorización del papel del Estado se ha instalado como tema central de la agenda del desarrollo con justicia social. El Preámbulo de la CIFP manifiesta:

*“Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia.”* (Pág. 1)

La Carta define a la Función Pública como un conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que lo integran, y comprende normas, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general, dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público. (CLAD, 2003:5-6).

Los principios que destaca la CIFP son: a) preeminencia de las personas y políticas que desarrollen el máximo valor del capital humano; b) profesionalidad de los recursos humanos; c) estabilidad del empleo público y protección frente a la destitución arbitraria, sin perjuicio de la duración; d) flexibilidad en la organización y gestión del empleo público; e) responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo y los resultados, y respeto e implicación en las políticas públicas definidas por los gobiernos; f) observancia de los principios éticos del servicio público; g) protagonismo de los directivos públicos y responsabilización por la gestión de las personas; h) promoción de la comunicación, la participación, el diálogo, la transacción y el consenso orientado al interés general en la relación entre los empleadores públicos y personal; i) políticas activas para favorecer la igualdad de género, la protección e integración de las minorías, y en general la inclusión y la no discriminación.

Los principios rectores del sistema de función pública promovido por la Carta agregan que el mérito, el desempeño y la capacidad son criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos. Asimismo, incluye entre los principios la eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas.

La posición sobre la gestión de los procesos de acceso al empleo público de la CIFP impacta sobre las prácticas que condicionan e impiden con frecuencia el desarrollo de una función pública profesional en América Latina: a) Publicidad de las convocatorias; b) Libre concurrencia de acuerdo con requisitos generales y perfil de competencias acordes al puesto; c) Transparencia en la gestión del proceso; d) Especialización de los órganos técnicos y cualificación profesional de sus integrantes; e) Garantía de imparcialidad ; f) Fiabilidad y validez probadas de los instrumentos utilizados para verificar las competencias de los aspirantes; g) Elección del mejor candidato, de acuerdo con los principios de mérito y capacidad; h) Eficacia, eficiencia y agilidad de los procesos de reclutamiento y selección. Además, recomienda que la evaluación del rendimiento de las personas en el trabajo forme parte de las políticas de gestión de recursos humanos incorporadas por todo sistema de servicio civil, y propicia el derecho de los empleados públicos a la defensa de sus intereses, negociación de las condiciones de trabajo, facilitar la transacción y la concertación y garantizar derechos en materia de salud laboral y seguridad en el trabajo.

La descripción del proceso que recomienda la CIFP para la incorporación de personal a la administración pública, permite ilustrar el concepto de capacidades estatales, con el cual de hecho existe amplia coincidencia que tiene estrecha correlación con la profesionalización del servicio civil. A su vez, lo concerniente a las unidades organizativas y sistemas responsables de la gestión del empleo público constituyen una dimensión de capacidades complementarias con la anterior: es necesaria la existencia de núcleos especializados, dotados de cualificaciones técnicas, en posiciones de autoridad formal coherente con el valor estratégico de su función, para elaborar directrices estratégicas de gestión del empleo y las personas coherentes con la estrategia organizativa, haciendo el seguimiento y control de su aplicación.

Como es el caso de otros instrumentos orientados a fortalecer las capacidades estatales, también la profesionalización de la función pública confronta obstáculos. Un foro regional evaluó que los obstáculos a la implementación de los postulados de la CIFP no son de naturaleza técnica, sino que “…deben ser abordados en clave de gestión del cambio organizativo y de economía política de las reformas institucionales”, ejemplificadas en la resistencia al cambio y el empleo público visto como recurso político, respectivamente, para reconocer que también contabiliza entre los obstáculos el déficit de desarrollo institucional y de capacidad organizativa. (Longo, 2005:10) En el orden cultural, el papel del gobierno como empleador, la lealtad política, la desconfianza en los políticos y modelos mentales emergen como trabas, a las que se suman rasgos del sistema político, la constitucionalización de aspectos del empleo público y la inestabilidad. (ps.11-14)

Las estrategias sugeridas para superar los obstáculos consisten en: a) un liderazgo que persuada de la necesidad y urgencia por cambiar; b) un diagnóstico certero del entorno institucional del país e inspirar a una política de Estado como elementos para resolver los problemas importantes y sensibles de la ciudadanía; c) construir alianzas en las que apoyar las iniciativas del cambio y, d) asociar el cambio al cumplimiento del principio de igualdad ante la ley y a la prestación de servicios de calidad a la ciudadanía; operaciones de consenso nacional, interpartidarias o intersectoriales, frente a la brevedad de los ciclos políticos.

**e. Calidad y excelencia en la gestión pública**

Un instrumento al que se ha recurrido en el período reciente de reformas orientadas a fortalecer las capacidades estatales para mejorar la capacidad de crear valor público, es el de la adopción de estrategias de innovación, racionalización y mejora de la gestión pública, orientadas por la calidad. Según lo señala la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (CICGP, CLAD 2008:5), la calidad en la gestión pública constituye una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos. [[24]](#footnote-24)

Según la CICGP la orientación a la calidad en la gestión pública supone maximizar la creación de valor público, por lo que tiene que responder al principio de gestión para resultados. Para Tenorio (2011:2) gestionar con calidad en un organismo público, conlleva asumir el compromiso de especificar y prestar servicios adecuados a las necesidades de los ciudadanos, a través de tareas integradas en procesos que garanticen los resultados esperados, los cuales deben además ser revisados y mejorados periódicamente en función de nuevas expectativas y necesidades. Uno de los principios fundamentales de la calidad es la “orientación al cliente” que presupone una estrecha relación para “oír su voz” y satisfacer sus necesidades. Tal principio se traslada a la gestión pública como “orientación al ciudadano” con una connotación particular, el ciudadano, además de destinatario de los servicio, es usuario de la cosa pública, por lo cual su intervención en la determinación de los atributos y alcances del servicio tiene una mayor relevancia.

La Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública recomienda la adopción de modelos de excelencia, el establecimiento de Premios Nacionales a la Calidad y la implantación de sistemas de gestión certificables. La adopción de modelos de excelencia como estrategia para impulsar la calidad se inicia en Latinoamérica a inicios de la década de los 90 con la creación del Premio Nacional a la Calidad de México. Los premios nacionales a la calidad respaldados en modelos de excelencia creados posteriormente fueron Uruguay y Brasil (1992), Colombia y Perú (1993), Argentina (1994), Chile (1997), Cuba y Paraguay (1999), Iberoamericano (2000), Ecuador (2001), R. Dominicana (2005), Costa Rica (2010) y El Salvador (2011). La institucionalización de procesos de premiación favorece el reconocimiento externo, el intercambio de buenas prácticas y el aprendizaje mutuo.

Las Cartas Compromiso o Cartas de Servicios al Ciudadano están en la misma orientación de mejora de la gestión pública, y tienen la forma de documentos públicos con los cuales un órgano o ente público expresa sus compromisos asumidos en la prestación del servicio, especificando plazos de ejecución, estándares de calidad para el sistema de información y comunicación y los mecanismos de participación ciudadana. También aplican sistemas de seguimiento y evaluación del cumplimiento de los compromisos expresados, están sujetas a revisión, actualización y mejora continua, contemplado medidas de reparación o compensación en el caso de incumplimiento de los compromisos.

**5. ENFOQUES ANALÍTICOS**

En los estudios realizados sobre las reformas se han utilizado distintas categorías para encuadrar sus características, clasificar sus propósitos, comprender los procesos desarrollados.

Barzelay (1999) sostiene que la filosofía administrativa es un cuerpo de doctrinas administrativas que influye en el establecimiento de la agenda y en los procesos decisorios en un tiempo y lugar determinados. [[25]](#footnote-25) García Sánchez (2007), con el objetivo de sintetizar las diversas actuaciones y reformas llevadas a cabo en el sector público en el ámbito internacional, analiza las principales teorías que sustentan la nueva gestión pública con el argumento de que ello le permitirá entender la razón de cada una de las políticas o cambios que han tenido, tienen o tendrán lugar en las administraciones.

De estas afirmaciones surge que las doctrinas, las teorías, los enfoques analíticos, así como las ideologías, sirven de base a políticas que adoptan los gobiernos. Ese cuerpo de ideas puede estar bien fundamentado o no, su influencia puede ser fuerte o débil, su adopción puede ser dogmática o heterodoxa, pero es relevante para comprender los procesos de reforma.

Ello se debe a que puede reconocerse en el origen de las teorías, enfoques o modelos, un propósito orientado al progreso del conocimiento, a comprender los factores que producen unas transformaciones en el mundo real. En el campo de la Administración Pública se utilizan teorías, leyes y datos científicos, pero carecen de la precisión y capacidad predictiva características de las ciencias naturales. Según Bañón (1997:41) la Administración Pública tiene una particular inclinación a la acción y a proporcionar guías de comportamiento para la gestión:

*“El compromiso democrático se ha contrapuesto, en la Administración Pública como disciplina científica, a la hipóstasis de la neutralidad y la objetividad de la indagación que priorizan otras disciplinas de las ciencias sociales, y tiende un puente entre la teoría y la práctica.”* (p.42) *(…). El pluralismo y la diversidad epistemológica son el “paradigma” emergente en la literatura de teoría de la administración al igual que en la Ciencia Política.(…) Sí hay que evitar, sin embargo, la tendencia a extraer enseñanzas prescriptivas de análisis insuficientes.”* (p.44)

Las teorías (más comprensivas o comprobadas) o los enfoques analíticos (más focalizados y experimentales) contribuyen e explorar, describir y explicar, constituyen el aparato conceptual utilizado para comprender la realidad social, en este caso la esfera pública estatal. Proveen un marco de explicación que, sobre la base de considerar plausibles o demostradas o comprobadas las influencias, condicionamientos o determinaciones que algunas variables ejercen sobre otras, asumen que operar cambios en las primeras (independientes) permitirá modificar el estado de la segunda (dependientes). Así se podría argumentar, con base en la observación, que el aumento de las penalidades disminuye la evasión fiscal, o que las personas mejorarán su desempeño en el trabajo si las remuneraciones satisfacen sus expectativas de ingresos.

Una teoría o un enfoque conceptual o analítico no se construye con la totalidad de las variables que pueden identificarse en una realidad dada, sino que selecciona aquéllas que por algún argumento o evidencia, se ponderan como más representativas, relevantes o plausibles de aportar a la comprensión del objeto o materia bajo estudio.

A la teoría le corresponde el papel de construir explicaciones fundamentadas de la ocurrencia de los fenómenos sociales.[[26]](#footnote-26) Los estudios de las organizaciones, tanto privadas como públicas, han dado lugar al desarrollo de la “teoría de la organización” que, conforme a la interpretación de Freddi (2008:1087), no asigna a la *teoría* el alcance que se le da en las ciencias físicas, en las que conforma una compacta estructura lógica con referentes empíricos, sino más bien como un conjunto de esquemas conceptuales (complementarios o alternativos) cuyo objetivo es permitir describir, interpretar, posiblemente prever y eventualmente controlar, fenómenos organizativos.[[27]](#footnote-27)

Esta visión es coincidente con la de Young (1972:184ss), para quien los enfoques analíticos no son teorías completamente elaboradas, destacando que su utilidad debe basarse más en su productividad en la generación de ideas, interrogantes a investigar y criterios para relevar datos, sin desconocer la importancia de que se corresponda razonablemente con la realidad. Young concluye que los elementos clave de un enfoque incluyen una orientación y una perspectiva sistemáticas para el examen de un área de conocimiento, algunas declaraciones relativas a las cuestiones centrales a ser planteadas, criterios de importancia para seleccionar datos para el análisis y algunas directrices para un ordenamiento jerárquico de las cuestiones y los datos en términos de su importancia en un análisis dado. Young propone un “eclecticismo constructivo” ante la diversidad de enfoques, recomendando que la estrategia de investigación confiera prioridad a los problemas sustantivos y no a la lealtad hacia un enfoque individual, para poner de relieve la selección ecléctica de uno o más enfoques con base en las necesidades del mejor conocimiento del tema sustantivo. (1972:197,206)

En definitiva, asumiéndose como teorías, enfoques analíticos o modelos, diferentes construcciones conceptuales han orientado los procesos de reforma del Estado y de la Administración Pública. En adelante, caracterizaremos algunos de los enfoques que han ejercido un papel como orientadores de las reformas del Estado y de la Administración Pública.

Es lícita la pregunta sobre si los modelos preceden a las políticas o al desarrollo de sus instrumentos o estos formalizan su estructura conceptual sobre la observación de las transformaciones acontecidas en la realidad, viniendo a ordenar los datos o acontecimientos observados. Según Pollitt (2005:7):

*“La mayoría de los reformadores no inventan completamente ideas nuevas: ellos compran o toman prestadas ideas y técnicas de otros lados. Ellos traen cosas desde “allá” para “acá”. Los comerciantes en este ámbito incluyen gobiernos, consultores en gestión, organizaciones internacionales e, incluso, algunos académicos. El dinero cambia de manos. Pero no es la única moneda. La influencia, el prestigio y el estatus también están envueltos en esta transacción y, a un nivel más profundo, ellos también pueden estar transfiriendo significados relacionados con temas tan importantes como la naturaleza de la esfera pública, la ciudadanía o, incluso, la propia democracia.*

*Se negocian diferentes tipos de productos. A veces se compran conjuntos completos de doctrinas, tales como la Nueva Gestión Pública (NGP) o el “Buen Gobierno”. En otros casos se pueden ofrecer técnicas específicas tales como el cuadro de mandos (“balanced scorecard”), la contabilidad por lo devengado (“accruals accounting”), el análisis de las repercusiones de la regulación (“regulatory impact analysis”), o el modelo de calidad EFQM. La racionalidad general más común para importar tales doctrinas o técnicas es que ellas permitirán resolver algún(os) problema(s) actual(es). Ellas ayudarán, a quienes las importan, a moverse desde un estado de dificultad (“ahora”) a una mejor condición -una solución- en un futuro cercano (un “entonces”).*

**5.1. La nueva gestión pública**

Las ideas de la Nueva Gestión Pública (New Public Management) irrumpieron con fuerza en los procesos de reforma estatal, y usualmente fueron presentados como la aplicación de los principios de la administración privada empresarial a la administración pública. En el contexto de la crítica a la burocracia como sistema carente de flexibilidad y centrado en el cumplimiento de normas, esta perspectiva se le contrapone aduciendo ser más eficaz y eficiente en la obtención de resultados, siendo prueba de su éxito la capacidad de supervivir a los rigores de la competencia en el mercado, desafío ausente en una administración pública cuya continuidad está asegurada por la permanencia del Estado.

Algunos autores la consideraron un paradigma teórico, mientras otros le asignaron papeles más modestos, apreciando que más que una teoría la NGP es un repertorio de respuestas pragmáticas, imaginadas por gobiernos responsables ante sus ciudadanos, orientadas a mejorar los servicios públicos.

Ormond y Löefler (1999:146) sostienen que existe una visión restringida de la NGP, que presenta dos vertientes: la de la nueva economía institucional y la de la aplicación de los principios gerenciales del sector empresarial privado al sector público. De la primera surgen como nuevos principios administrativos la contestabilidad, la elección del usuario, la transparencia y una estrecha focalización en las estructuras de incentivos; de la segunda, un énfasis en la gerencia de contratos, la introducción de mecanismos de mercado en el sector público y la vinculación del pago con el desempeño. Con una visión más amplia, los autores citados encuentran que la NGP adopta un enfoque pragmático, carente de una perspectiva filosófica, siendo una respuesta racional a algunas de las presiones que los gobiernos confrontan.

El movimiento de la NGP propone orientar a las administraciones públicas a la obtención de resultados, para lo cual promueve reformas de la gerencia pública que aparecen necesarias para tal propósito. Según la OCDE (1995:28), estas reformas consisten en: devolver autoridad, otorgar flexibilidad; asegurar el desempeño, el control y la responsabilidad; desarrollar la competencia y la elección; proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos; mejorar la gerencia de los recursos humanos; explotar la tecnología de la información; mejorar la calidad de la regulación y fortalecer las funciones de gobierno en el centro.

Barzelay [[28]](#footnote-28) percibe al menos tres intencionalidades diferentes en la utilización semántica de la expresión Nueva Gestión Pública La primera hace referencia a un movimiento o tendencia en el sector público de algunos países occidentales, fundamentalmente anglosajones, que han ido transformando el aparato ejecutivo del Estado mediante la introducción de técnicas de gestión empresarial y organización económica. La segunda identifica la nueva gestión pública como una perspectiva novedosa de comprensión, análisis y abordaje de los problemas de la Administración Pública, cuya contribución esencial sería el acento en el empirismo y la aplicación de valores de eficacia y eficiencia a su funcionamiento, por encima de los valores tradicionales del modelo administrativo. La tercera sería completamente normativa e identifica la nueva gestión pública como un modelo, es decir como una serie de principios, políticas y técnicas para el manejo del sector público que se consideran superiores y cuya aplicación implícita o explícitamente se recomendaría.

Estas visiones alimentan la pertinencia de incluir entre los enfoques explicativos de las reformas a la NGP. Es posible identificar numerosas acciones encuadradas en su marco, que han sido asumidas en las agendas de reforma y modernización de las administraciones públicas.

Pasar revista a todas sería una tarea compleja, por lo cual podrían agruparse para su presentación algunas categorías significativas. Una de ellas se corresponde con la introducción de mecanismos de mercado en la administración pública, como es el caso, por ejemplo, de los partenariados público-privados, el uso de vouchers y la contratación externa, (Cunill, 2012:8)

La NGP expresa una reacción frente a la pérdida de credibilidad del sector público como gestor del bienestar ciudadano, y se orienta a que las instituciones públicas tengan en cuenta principios de economía, eficiencia y eficacia. Desde esta visión se cuestiona la pertinencia de la actuación del sector público si no se producen condiciones en las que no existe otro proveedor del servicio que pueda brindarlo eficaz y eficientemente, pudiendo además competir o colaborar con el sector privado, sin perder de vista que el objetivo es satisfacer necesidades públicas.

De manera expresa o implícita, todas las proposiciones de la NGP confrontan con la burocracia, por la vía de la simplificación administrativa, la autonomía de gestión de los directivos y su responsabilización por resultados. En lo que hace a la adopción del modelo de administración privada, la gestión del personal, de las remuneraciones y del desempeño son los campos principales en los que se promueve el cambio.

Frente a la pérdida de legitimidad de la administración por el retiro de la confianza y la insatisfacción ciudadana, la NGP se focaliza en las expectativas de los ciudadanos, en atender sus demandas y necesidades con los menores costos y calidad de servicios. También promueve la participación ciudadana en los asuntos públicos, introduciendo reformas que la facilitan, promoviendo una administración más transparente en sus procesos de trabajo, en las decisiones que adopta y los resultados que produce.

La NGP abreva en distintas corrientes y o teorías. Según García Sánchez (2007:48) se puede identificar el aporte de la teoría de la elección pública (public choice), de la teoría de los costes de transacción, del neotaylorismo y de la teoría de la agencia. La primera aporta los argumentos para evitar el monopolio burocrático, promoviendo más competencia en el desarrollo de los servicios públicos, la privatización o la contratación externa para reducir el gasto, el análisis de alternativas para la prestación de servicios introduciendo competencia y ponderando los costos.

De los costes de transacción considera que los beneficios de la competencia se pierden si se generan costos adicionales que están ausentes en la tradicional forma burocrática de provisión de los servicios; de allí que cuanto mayors sean los costes de las transacciones externas, mejor será producir dentro de la administración.

A su vez, del neotaylorismo (García Sánchez, 2007:49) surge el concepto de la separación entre política y gestión, cambiando profesionalismo y autonomía gerencial por control, rendición de cuentas y responsabilización, con la introducción de incentivos y sanciones relacionados con el desempeño.

La teoría de la agencia pone énfasis (García Sánchez, 2007:50) en la existencia de contratos entre un individuo (principal) que contrata a otro (agente), al que delega la ejecución de una determinada tarea. Se da entonces la posibilidad de que el agente cuente con información preferente o asimétrica que impida un control exhaustivo sobre él por parte del principal, que se hace dependiente del agente para conseguir los objetivos. Los ciudadanos, el electorado, los consumidores de los servicios públicos o los políticos que ejercen el gobierno, según el caso, pueden ser considerados como “el principal”.

Una de las críticas recibidas por la NGP pone el énfasis en que asume una falsa dicotomía entre política y administración, orientándose a convertir el desarrollo de las políticas públicas en una cuestión técnica, de implementación de las decisiones políticas que toma el gobierno. Prats (2005) afirma:

*“…se ha revelado imposible separar la concepción de la ejecución, la política de su implementación. La distinción entre principal y agente no ha podido mantenerse porque la fijación correcta de las metas y objetivos en que se concretan los intereses generales no puede hacerse sin el conocimiento que sólo se revela durante la ejecución o implementación. La formulación de políticas es un estadio inicial del ciclo de las políticas públicas que se va reformulando a medida que avanza la implementación y, con ella, el conocimiento antes no disponible y que obtienen los implementadores públicos y privados de su propia experiencia o de la relación con los usuarios o clientes.”* (Pág. 119)

Por otra parte, en la proliferación de agencias ejecutivas en las que se delega la responsabilidad de la implementación, no se ha tenido en cuenta que los bienes públicos o el interés general no dependen de la acción de un único departamento y agencia, sino que requieren de la coordinación y colaboración entre una pluralidad de actores. (Prats, 2005:119s)

La OCDE (2003:3) cuestionó el excesivo énfasis en fijar metas, objetivos y mediciones de la actividad gubernamental. No obstante su importancia, tiene severas limitaciones cuando se trata de actividades complejas, como lo son muchas de las que constituyen el núcleo del sector público. Por otra parte remarcó que la NGP no tuvo suficientemente en cuenta que el gobierno, a pesar de su tamaño y complejidad, constituye una sola empresa con una determinada cultura político-administrativa, y la reforma de cualquiera de sus partes afecta a las demás. Finalmente, argumenta que la gestión pública no se limita a la provisión eficaz y eficiente de servicios públicos, sino que implica valores deducibles del orden constitucional, los cuales están mejor expresados por una cultura del servicio civil profesional que por la relación principal-agente.

**5.2. El neoinstitucionalismo**

El estudio de las instituciones, tales como el Estado, el gobierno, los partidos políticos, había tenido una fuerte tradición en la ciencia política, pero que pasó a segundo plano después de los años ’40 con la fuerte influencia del conductismo y la elección racional, enfoques basados en supuestos individualistas asociados a un rigorismo empírico en lo metodológico (Peters, 1999:13). A partir de los ’80 se insinúa un retorno hacia la anterior tradición, rescatando la capacidad explicativa de las instituciones formales e informales en el funcionamiento del sector público, incluso para comprender el comportamiento individual.

(March y Olsen (1984) sostienen que:

*"…las instituciones sociales, políticas y económicas se han expandido, se han vuelto considerablemente más complejas y cuentan con más recursos, y prima facie son más importantes para la vida colectiva."* (Pág.734)

Peters (1999) da cuenta de las heterogéneas variantes del nuevo institucionalismo: normativo, de la elección racional, histórico, empírico y sociológico. Todas las versiones admiten que las instituciones crean regularidades en el comportamiento humano y reducen la incertidumbre en la vida social, haciendo más factible la predicción y explicación social. Además, las instituciones son resultado de la acción humana deliberada, paradojalmente, para restringir las conductas humanas; utilizan para ello, valores, normas o reglamentaciones; para algunos la condición de institución reside en su estabilidad, sin negar la existencia de una capacidad de cambio (Pág.207).

El punto básico es que las instituciones importan, cuentan más que otras cosas que se pudieran usar para explicar las decisiones políticas. Sus valores, normas, incentivos o patrones de interacción entre los individuos que las componen explican las decisiones que toman los gobiernos (Peters, 1999:218)

Parte de las observaciones críticas de las reformas del Estado que siguieron el patrón del consenso de Washington, focalizaron sus observaciones en que las reformas económicas fracasaron en la distribución del ingreso, aumentando la inseguridad económica y laboral, y que para corregir esos resultados eran necesarias reformas institucionales, cuyo importante papel había pasado inadvertido. Con base en esa idea, un grupo de expertos del Banco Mundial subraya el enfoque neoinstitucional en los procesos de reforma estatal:

*“Nos encontramos en un momento decisivo del proceso de reforma institucional dentro de la región. En el contexto de economías de mercado más abiertas, las reformas institucionales y los cambios organizacionales asociados a elIas son fundamentales para mejorar la competitividad del sector privado, aprovechar los potenciales beneficios de las reformas económicas emprendidas en la última década y reducir la vulnerabilidad financiera de la región. La mayor conciencia de tales necesidades por parte de muchos agentes sociales está aumentando rápidamente la demanda.”* (Burki y Perry, 1998:3)

Que las instituciones importan es una idea que se reitera con frecuencia en la iniciativa conocida como el consenso de Santiago[[29]](#footnote-29), sobre el que se especuló que podía desempeñar el mismo papel catalizador para la agenda de reformas de la siguiente década, que aquel que cumplió anteriormente el "Consenso de Washington". (Burki y Perry, 1998:8)

La "nueva economía institucional" define a las instituciones como las normas formales (constituciones, leyes, reglamentos, contratos) e informales (ética, confianza, preceptos religiosos y otros códigos implícitos de conducta), y los mecanismos para asegurar su cumplimiento, configuran el comportamiento de individuos y organizaciones dentro de una sociedad. Las organizaciones a su vez tienen normas internas (es decir, *instituciones)* para manejar los procedimientos presupuestarios, de personal, adquisiciones e información que rigen el comportamiento de sus miembros. Las instituciones, por consiguiente, constituyen la estructura de incentivos para el comportamiento de las organizaciones y los individuos. Los *mercados* son considerados un conjunto de instituciones (normas y sus mecanismos de fiscalización) que determinan el escenario para la realización de transacciones impersonales y discretas, sin requerir de una permanente relación contractual. Las *jerarquías* son conjuntos de normas para la realización de transacciones basadas en líneas verticales de las facultades de toma de decisiones, con distintos niveles de responsabilidad, a fin de producir bienes y servicios con menores costos de transacción y supervisión. (Burki y Perry, 1998:11-12)

La aplicación del enfoque en la educación ilustra la complejidad de los problemas de información y fiscalización. Para decidir a qué escuelas enviar sus hijos, los padres dependen de informaciones provistas por los gobiernos, agencias no gubernamentales o información casual. Al tomar la decisión, muchas veces sin posibilidad de elección, dependen de los administradores de las escuelas y de las políticas gubernamentales para asegurar que la educación de sus hijos cumpla con las condiciones de calidad y contenido: los padres son los mandantes que encargan la defensa de los intereses de sus hijos a funcionarios, maestros o administradores de escuelas. Por ello es esencial contar con instituciones de monitoreo y supervisión para asegurar que los mandatarios realmente actúen conforme al interés de los niños. Los problemas de información y supervisión y la condición de "bien público" de la educación, lleva a depender de organizaciones gubernamentales jerárquicas para proveer servicios educativos, pero ellas no resuelven automáticamente estos problemas. Deben existir medios adecuados para que los funcionarios de un ministerio de educación sepan cuando una escuela o profesor en particular se está desempeñando bien, y para poder adoptar las medidas correctivas adecuadas o crear los incentivos correctos para los maestros y administradores de las escuelas, incluyendo el ausentismo de profesores, altas tasas de deserción y repetición entre estudiantes y docencia francamente deficiente.

Estos casos hacen afirmar que los individuos procuran maximizar su conducta hacia ordenamientos prioritarios estables y consistentes, pero en presencia de límites cognoscitivos, información incompleta y dificultades en el seguimiento y capacidad para hacer cumplir los acuerdos. De allí que las instituciones surjan y perduren cuando confieren beneficios mayores que los costos de transacción (o sea, los costos de negociación, ejecución y cumplimiento) que resultan de crearlas y mantenerlas. (Powell y Dimaggio 1999:36)

Se ha cuestionado al enfoque formalista de las instituciones propuesto por Douglass North, que el Banco Mundial adopta explícitamente (World Bank 1997, 1999), que al caracterizar una institución como un sistema de reglas del juego soslaya cuestiones fundamentales como el contenido del juego, la finalidad del mismo, el número e identidad de los participantes, la existencia o inexistencia de árbitro, etc., y que deja de lado la circunstancia de que no todos los individuos o grupos se encuentran en igualdad de condiciones para crear o imponer determinadas instituciones, o para decidir la medida y el sentido de su participación en ellas. En la sociedad los diferentes actores poseen diferente cantidad de recursos y capacidades (Vilas, 2000:47). Por otra parte, la diferenciación entre instituciones formales e informales es menos tajante, y las estructuras informales se suman al sistema formal, actúan en los espacios que éste no cubre, y hacen posible el funcionamiento de sus grandes instituciones. Un ejemplo la persistencia de redes clientelares en el marco de la modernización institucional; orientaciones particularistas en la asignación de recursos; o privatizaciones por asignación directa de los activos a actores próximos a la alta función pública, sin contralor institucional. (Vilas, 2000:48)

Vilas sostiene que la preocupación por la eficacia, la eficiencia y la transparencia de las políticas públicas importa mucho, porque es la sociedad la que aporta los recursos que financian la gestión estatal, porque un buen gobierno democrático es funcional a una política de desarrollo, porque para ello debe afrontar restricciones fiscales, y porque siempre es mejor hacer bien las cosas que hacerlas mal, pero una buena administración no mejora la calidad de los objetivos de las políticas a cuyo servicio se desenvuelve. (Pág. 65)

El institucionalismo sociológico duda que se puedan entender adecuadamente las elecciones y preferencias individuales fuera de las estructuras culturales e históricas en que se encuentran. Aunque se haga hincapié en que las reglas y las rutinas traen orden y minimizan la incertidumbre, la creación y ejecución de acuerdos institucionales están plagadas de conflictos, contradicciones y ambigüedades. Así, los marcos culturales establecen los medios probados y definen los resultados deseados, haciendo que los hombres de negocios busquen ganancias, los burócratas traten de aumentar el presupuesto y los académicos se esfuercen por publicar sus obras. (Powell y Dimaggio, 1999:68)

Para Fleury (1999:75), el neoinstitucionalismo permitió un avance respecto de las reformas de contenido economicista o burocrático, que desconocían las estrategias políticas involucradas en un proceso de Reforma, pero sostiene que no alcanza a solucionar dos problemas clave involucrados en las reformas: el hecho de que los valores compartidos no suelen ser creados administrativamente, y la existencia de un nivel tan elevado de desigualdad en el reparto de recursos en la región que reduce las posibilidades de formación de consensos más amplios. En estas condiciones se corre el riesgo de atribuir las deficiencias de desempeño de los grupos marginados a su bajo stock de capital social, olvidando la perversa distribución de los recursos que subyace a ese proceso.

**5.3. La teoría de la gobernanza**

Distintos sucesos acaecidos desde mediados de los años noventa impactan sobre las formas tradicionales de ejercer el gobierno, abriendo nuevos escenarios. La crisis fiscal, el giro ideológico hacia el mercado y el desencanto sobre las capacidades del Estado; la globalización; la velocidad y diversidad del cambio social; la complejidad, fragmentación y descentralización de estructuras políticas y administrativas, son todos fenómenos que plantean desafíos sobre la agenda pública y llevan a tomar conciencia de que el Estado no tiene el monopolio sobre los conocimientos y recursos económicos e institucionales necesarios para gobernar.

En ese marco se desarrolla una tendencia que procura establecer modos de gobernar mucho más cooperativos, ampliando y profundizando la interacción entre gobiernos, organizaciones empresariales y sociedad civil, lo que convierte en más permeables los límites entre el sector público, el sector privado y el tercer sector. Los mecanismos de gobierno ya no se basan en el recurso exclusivo a las estructuras estatales, sino que apelan a la interacción entre actores autónomos y redes entre organizaciones. La teoría de la gobernanza enfatiza al gobierno como interacción implica interdependencia entre los actores induciendo su cooperación, colaboración y participación en la adopción de decisiones públicas y en la asunción de responsabilidades de carácter colectivo o interés general. (Natera Peral, 2005:55)

Como lo destaca Prats (2005:131), los gobiernos no son los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones sociales, debido a que los desafíos que ellas plantean también afectan a las organizaciones de la sociedad civil y las empresas. Los modos tradicionales de gobernación limitados a la burocracia y la gerencia no son suficientes para enfrentar con eficacia tales desafíos y es allí donde se hace necesaria la gobernanza, que no elimina en absoluto la burocracia ni la gerencia, sino que convive con ellas en la búsqueda del buen gobierno.

La gobernanza no tiene formas estandarizadas o universales del estilo de la burocracia y o la gerencia pública, y se caracteriza por ser multifacética, plural, adaptativa, flexible, experimental y abierta al aprendizaje por parte de todos los actores que participan en ella. Todas estas características tienen consecuencias sobre las estructuras administrativas en razón de la demanda de mayor flexibilidad, así como que de los directivos públicos exige visión estratégica, gestión de conflictos, capacidad para construir consensos, cambio de instrumentos de gestión, apertura y transparencia. (Prats, 2005:131) Con estas capacidades es posible mejorar la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil, impactando favorablemente sobre la eficacia y la legitimidad del actuar público.

A partir de esta caracterización, la reforma de las estructuras y procedimientos de las administraciones públicas pasa a ser considerada desde la lógica de su contribución a las redes de interacción o estructuras y procesos de gobernanza.

Algunos autores han visto a la gobernanza como una vía por la cual se debilitan las instituciones del sector público. A fin de que esto no ocurra, Graña (2005) sostiene que la gobernanza se debe orientar por los siguientes criterios:

*“…i) abandonar el esquema único de gobernanza aplicable a cualquier caso, apelando a la creatividad de la población en situaciones sociales concretas; ii) sustituir una propuesta tecnocrática de reforma institucional, por el diálogo abierto sobre los cambios posibles y necesarios; iii) evitar el trazado de una falsa frontera entre Estado y sociedad civil procurando fortalecer el ámbito público y recompensar a la vez, los aportes al bien común provenientes de instituciones no estatales; iv) evitar el análisis por separado de la reforma institucional y la política macroeconómica reconociendo la relación necesaria entre ambas; v) abandonar la distinción artificial entre los niveles nacional e internacional de la gobernanza.”* (p. 33)

En el marco de la gobernanza las redes de actores públicos y privados se constituyen en uno de los espacios más importantes de cooperación, con capacidad de producir consensos para la formación de una política y, en consecuencia, tener menos resistencias en la aplicación. El valor que agrega el gobierno al multiplicar actores en el proceso, consiste en que se amplían las posibilidades para lograr eficacia, fomentar la innovación, incorporar experiencia, acceder a información, enriquecer el aprendizaje.

Los mecanismos de regulación y coordinación que se expresan mediante la jerarquía en la burocracia o la competencia en los mercados, se extienden mediante las interacciones e interdependencias que resultan en ausencia de un centro decisor, para alcanzar resultados de forma relacional. Una modalidad característica por la que se expresan esas interacciones e interdependencias son las “comunidades de prácticas”, redes que se constituyen por la necesidad que tienen los gestores y expertos de encontrar soluciones a problemas prácticos utilizando conocimientos que no están codificados y que se originan en la formulación y reformulación de experiencias de los miembros de la red o comunidad. Estas añaden valor a cada participante poniendo a su alcance las competencias y posicionamiento de los otros.

Cinco son los principios de una buena gobernanza más democrática, según lo expuesto por la CCE (2001) en el Libro Blanco La Gobernanza Europea. El primero, *Apertura*, que impone a las instituciones trabajar de forma más abierta, desarrollando una comunicación más activa, utilizando un lenguaje más accesible y adoptando las medidas que en general conduzcan a una mayor confianza de los ciudadanos en las instituciones. El segundo, *Participación*, pues entiende que la calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas exigen una amplia participación ciudadana tanto en la fase de formulación como de implementación, esperándose de ella un reforzamiento de la confianza ciudadana. El tercero, *Responsabilidad*, por el cual clarificación del papel de cada una de las instituciones intervinientes en la toma de decisiones, así como los demás agentes gubernamentales que participen en el desarrollo y aplicación de las políticas comunitarias. El cuarto, *Eficacia*, en procura que las medidas adoptadas produzcan los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y de la experiencia acumulada. Finalmente, *Coherencia*, que políticas y acciones sean coherentes y fácilmente comprensibles, pues las tareas son con cada vez más complejas y diversas y rebasan las fronteras de las políticas sectoriales tradicionales.

Entre los beneficios de la gobernanza se puede contar el desarrollo del capital social con base a la experiencia de participación en los asuntos públicos de actores que están fuera del gobierno.

Se juzga que el liderazgo político es clave e imprescindible, a fin de evitar la difuminación de responsabilidades, y frente a visiones que perciben que la gobernanza va en desmedro del poder del Estado, cabe citar la observación de Mayntz (2005)

*“…el Estado mantiene el derecho a la ratificación legal, a imponer decisiones autoritarias allí donde los actores de la sociedad no lleguen a una acuerdo (por ejemplo, en las negociaciones sobre los estándares técnicos), y a intervenir a través de un acto legislativo o ejecutivo en un sistema de autogobierno (…). Así, el control jerárquico y la autorregulación de la sociedad no son mutuamente excluyentes. Son diferentes principios ordenadores que están con frecuencia combinados y su combinación, autorregulación «a la sombra de la jerarquía», puede ser más efectiva que cualquiera de las formas «puras» de gobernanza.”*(Pág. 89)

Un inventario de los beneficios de la gobernanza incluye políticas que se ven enriquecidas por los aportes de los actores concernidos, el logro de una mayor aceptación y legitimación de las políticas, el refuerzo de la democracia por medio de la amplia variedad de intereses y valores tenidos en cuenta, el incremento de la capacidad de los gobiernos en eficacia, el equilibrio de asimetrías de poder y el incremento del capital social de las comunidades.

Pero también existen riesgos, como que los gobiernos pueden desatender el interés general al negociar, que surjan obstáculos al cambio por el peso de intereses implicados, los procesos decisorios podrían perder en transparencia, la reducción de la intervención de órganos representativos puede plantear déficits democráticos, la difuminación de responsabilidades entre lo público y lo privado puede traer incertidumbre y “chivos expiatorios” y riesgos de fracaso originados por tensiones y problemas con actores de la sociedad civil.

La reducción de estos riesgos está en la profundización democrática en clave deliberativa, la mejora de las capacidades de los gobiernos como “catalizadores” de las redes de políticas, el uso de las tecnologías de la información y comunicación para producir mayor transparencia y el fortalecimiento del capital social a través de la promoción del compromiso cívico.

### Preguntas de comprensión de texto:

1. Qué implicancias atribuye a considerar la condición democrática en los procesos de reforma estatal?
2. Relacione los conceptos de capacidades estatales y creación de valor público
3. ¿Cómo se vinculan los conceptos *políticas públicas, instrumentos y enfoques* que pueden identificarse en los procesos de reforma?
4. ¿Qué alcances tiene el concepto de reforma del Estado?
5. ¿Qué diferencia las reformas llamadas de *primera generación* de las reformas de *segunda generación*?
6. ¿Qué significa el *retorno del Estado*?
7. ¿Qué alcances tiene el concepto de reforma administrativa y cuáles son los cambios más importantes que promueven?
8. ¿Cuáles son los principales instrumentos de las reformas hacia el estado mínimo?, ¿en qué consiste cada uno de ellos?
9. ¿Qué cuestiones abordan los instrumentos de mercado se incorporan en las reformas?
10. ¿En qué consiste la gestión orientada a resultados?
11. ¿Cuáles son las principales características del gobierno electrónico?
12. ¿Qué se propone el gobierno abierto y la transparencia en las reformas?
13. ¿En qué consiste la profesionalización de la función pública?
14. ¿Cuáles son las características principales de la nueva gestión pública?
15. ¿Cuáles son las características principales del neoinstitucionalismo?
16. ¿Cuáles son las características principales de la teoría de la gobernanza?

**BIBLIOGRAFÍA**

Azpiazu, Daniel y Martín Schorr (2004) “Las traumáticas privatizaciones en la Argentina. Rentas de privilegio en detrimento de la competitividad de la economía y la equidad distributiva”. FLACSO-CONICET

Aucoin, P. (1990) "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums", en Governance, Vol. 3, Nº 2 (115-137).

Banco Mundial (1997) “Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El estado en un mundo en transformación”. BIRF, Washington DC.

Barzelay, M. (1993) Administrative Reform: Concept, Visions and Recent Experience. Draft Paper. John F. Kennedy School of Government (Harvard University).

-----,----- (1999) How to argue about the new public management . En International Public Management Journal. - New York. - Vol. 2 No. 2 : Elsevier Science, pp. 183-216.

Barzelay, M. y Hassel, B. (1994) Revamping Public Management: Integrating Comparative Research. Ponencia presentada a la Conferencia celebrada en el décimo aniversario de la Sección sobre Estructuras y Organización Gubernamental de la Asociación Internacional de Ciencia Política, celebrada en Manchester (22-24 de septiembre).

BID-CLAD: “Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público”. Caracas, 2007.

Blagescu, Monica and John Young (2006). “Capacity Development for Policy Advocacy: Current thinking and approaches among agencies supporting Civil Society Organisations”. Working Paper 260 January 2006. Overseas Development Institute. London, UK

Bobbio, Norberto (2008) “Democracia”. En Bobbio, Matteucci y Pasquino, *Diccionario de Ciencia Política.* 16ª edición, Siglo XXI editores, México, Madrid, Buenos Aires. Pp. 441-453.

Bonifacio, J. Alberto (2001) “Políticos, funcionarios y gerentes: el interés público en la encrucijada”. En VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Nov. 5-9, Buenos Aires.

-----,----- (2005). “Desafíos y oportunidades en la institucionalización de una función pública profesional.”. Evento: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2005 Oct. 18-21, Santiago de Chile.

Castells, Manuel (2005) “Prólogo”. En Tubella i Casadevall, I. y Vilaseca i Requena, J. *Sociedad del conocimiento. Como cambia el mundo ante nuestros ojos.* UOC, Barcelona.

CLAD (1998). Consejo Científico “Una nueva gestión pública para América Latina”. CLAD, Caracas, 1998. - 59 p.

-----,----- "Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implementación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública" 4 y 5 de mayo de 2005, en Ciudad de México.

-----,----- (2003). “Carta Iberoamericana de la Función Pública”. *V* *Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado.* Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003.

-----,----- (2007). “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico”. *IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado.* Pucón, Chile, 1° de junio de 2007.

-----,----- (2011). “La transformación del estado para el desarrollo en Iberoamérica”. XXI Cumbre Iberoamericana. Asunción, Paraguay, 2011. En En Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 52. Caracas, febrero de 2012.

Cohen, J. M. (1993) ‘Building Sustainable Public Sector Managerial, Professional and Technical Capacity: A Framework for Analysis and Intervention’, HIID, October.

Colet, Enric (2010). “Innovación tecnológica y administración electrónica”. En Longo e Ysa, *“Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI”*. Escola d´Administració Publica, Generalitat de Catalunya. Ed. Bellatierra, Barcelona 2008 (2008), ps. 193-219.

Comisión de las Comunidades Europeas. “La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco.” Bruselas, 25/7/2001. En http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/ com/2001/ com2001\_0428es01.pdf consultado El 9/9/12

Cunill Grau, Nuria (2008). Informe de Conclusiones Área Temática: La Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD): ¿cómo avanzar en Iberoamérica? XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.

-----,----- (2012). “¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas”. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia,* N° 52. Caracas. Febrero 2012.

Echebarría, Koldo (2000). “Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales”. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia,* N° 18. Caracas. Octubre 2000.

Fleury, Sonia (1999) “Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia dónde?”. En *Nueva Sociedad 160.*   Marzo / Abril 1999

Freddi, Giorgio. (2008) “Teoría de la organización”. En Bobbio, Matteucci y Pasquino, *Diccionario de Ciencia Política.* 16ª edición, Siglo XXI editores, México, Madrid, Buenos Aires. Ps. 1087-1094

García López, R. y García Moreno, M. (2010) “La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe”. BID.

García Sánchez, Isabel María (2007). “La nueva gestión pública: evolución y tendencias”. En Revista *Presupuesto y Gasto Público* 47-(2/2007)

Graña, François (2005). *Diálogo social y gobernanza en la era del "Estado mínimo".* Montevideo: Cinterfor/OIT, 2005 70 p. (Papeles de la Oficina Técnica, 16)

Guardián Orta, Carlos (2010) ¿Transparencia? En César Calderón y Sebastián Lorenzo *Gobierno abierto.* Algón Editores

Hilderbrand, M. y M. Grindle (1994) ‘Building Sustainable Capacity: Challenges for the Public Sector. *UNDP Report on Project* INT/92/676.

Klijn, E. H. y Teisman, G. (2003). “Institutional and strategic barriers to public-private partnership: An analysis of Dutch cases”. En: *Public Money & Management*, pp. 137-146.

Kooiman, Jan (2005) “Gobernar en gobernanza”. En Cerrillo i Martínez, Agustí *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. 1.ª ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.- 262 p. (Estudios Goberna)

Longo Martínez, Francisco - La implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública: obstáculos y estrategias de reforma. Caracas: CLAD, 2005. - 24 p. - (CLAD - Documentos Reuniones Internacionales N° 6)

Longo Martínez, Francisco y Echebarría Ariznabarreta, Koldo “La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno : experiencias latinoamericanas”. - pp. 97-151. En *Nueva Gestión Pública y regulación en América Latina. Balances y desafíos*.Caracas, CLAD, 2001.

MacPherson, C.B. (1966). *La realidad democrática: liberalismo, socialismo, tercer mundo*. Ed. Fontanella, Barcelona.

MacPherson, C.B. (1977). *La democracia liberal y su época.* Madrid, Alianza Editorial.

March, James G. and Johan P. Olsen (2006). 6. James G. March and Johan P. Olsen. 1984. “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life.” *American Political Science Review* 78 (September): 734–49 Cited 456 times.. American Political Science Review, 100 , pp 675-675

Mayntz, Renate (2005) “Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza”. En Cerrillo i Martínez, Agustí *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. 1.ª ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.- 262 p. (Estudios Goberna)

Merton, Robert K. Teoría y estructura sociales / México : Fondo de Cultura Económica, 1964, c1964., 1972

Moore, Mark. “Creando valor público a través de asociaciones público-privadas”. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 34. (Feb. 2006). Caracas.

Motta, Paulo Roberto (1974) Administración para el desarrollo : una disciplina en busca de relevancia. Montevideo : Oficina Nacional del Servicio Civil. División Racionalización Administrativa. Uruguay. Oficina Nacional del Servicio Civil; PNUD

Naciones Unidas (1971) “La administración pública en el segundo decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo.” New York. Naciones Unidas.

OCDE. "Governance in Transition" (1995)

Natera Peral, Antonio (2005) “La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública” . Pp. 53-65 En: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Madrid. Nos. 33-34, (May.-Dic. 2005)

O’Donnell, Guillermo (2007). “Hacia un Estado de y para la democracia.” En *Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina.* PNUD*.*

Ormond, Derry y Loffler, Elke (1999) Nueva gerencia pública: ¿qué tomar y qué dejar. En Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 13. Caracas, febrero de 1999.

Oszlak, Oscar. La formación del estado argentino – Ed. de Belgrano, 1982.

-----,----- (1997) “Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?” *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 9 (Oct. 1997). Caracas.

Parsons. Wayne (2007). *Políricas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.* FLACSO México. Miño Dávila Eds. Buenos Aires, Madrid, México.

Pollitt, Christopher (2005) “Desde allá hasta acá, desde ahora hasta entonces: comprando y replicando las reformas de la gestión pública”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia.* No. 31. (Feb. 2005). Caracas.

Peters, B. G. (1993) The Public Service, the Changing State and Governance. Conferencia presentada en el Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Toluca (México).

-----,----- (1999). *El nuevo institucionalismo.* Gedisa, Barcelona

Prats, Joan (1999) “Administración pública y desarrollo en América Latina : un enfoque neoinstitucionalista.”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 11, pp. 7-48. Caracas (Junio 1998)

-----,----- (2005)”De la burocracia al *managemente,* del *management* a la gobernanza.” Estudios Goberna. Ministerio de Administraciones Públicas, INAP. Madrid.

Ramírez-Alujas, A.V. (2011) “Gobierno abierto y modernización de la Gestión pública : tende ncias actuales y el (inevitable ) camino que viene. Reflexio nes seminales. *Revista Enfoques*, Vol. IX, Nº15.

Rainie, Lee; Purcell, Kristen (2011). “How the Public Perceives Community Information Systems”, Pew Internet Research Institute (Mar 1, 2011), USA.

Regonini, Gloria (2008) “El estado de bienestar”. En Bobbio, Matteucci y Pasquino, *Diccionario de Ciencia Política.* 16ª edición, Siglo XXI editores, México, Madrid, Buenos Aires.

Sánchez, Jordi. “El estado de bienestar”. En Miquel Caminal Badía: *Manual de Ciencia Política*. Tecnos, Madrid, 2005. Pp. 236-259

Schneider, B.R. “La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 20 (Jun. 2001). Caracas.

Serra, Albert “La gestión para resultados en las organizaciones públicas”. En Longo Martínez, Francisco e Ysa, *Tamiko “Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI”*. Escola d´Administració Publica, Generalitat de Catalunya. Ed. Bellatierra, Barcelona 2008 (2008), ps. 63-80.

Tauberer, Joshua (2011). Open Data is Civic Capital: Best Practices for “Open Government Data”, http://razor.occams.info/pubdocs/opendataciviccapital.html Consultado el 13 de septiembre de 2011.

Tenorio, Luis (2011). “Calidad en la Gestión Pública”. Documento preparado para la XXI Cumbre Iberoamericana. Asunción, Paraguay.

Timsit, Gèrard (2006). “E=R.E.S. ¿El Nuevo retorno del Estado? Reflexiones sobre la experiencia francesa.” Revista Internacional de Ciencias Administrativas Vol. 72, Nro. 4 Diciembre 2006. Pg 605-623

Vilas, Carlos (2000) “¿Más allá del "Consenso de Washington?: un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional”. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. - Caracas. - No. 18, (Oct. 2000), - pp. 25-76

Williamson, John (1990). "What Washington Means by Policy Reform." En *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, editado por J. Williamson. Washington, D.C: The Institute for International Economics.

Young, Oran (1972) *Sistemas de ciencia política.* Fondo de Cultura Económica. México.

Ysa, Tamyko; Padrós, Javier y Saz Carranza, Ángel “La gestión interorganizativa y los partenariados público-privados”. En Longo Martínez, Francisco e Ysa, Tamiko *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*. Escola d´Administració Publica, Generalitat de Catalunya. Ed. Bellatierra, Barcelona 2008 (2008).

1. Ver aspectos de esta cuestión en el capítulo de Pandolfi y Gómez “Notas sobre el desarrollo socioeconómico en la formación y evolución del Estado Argentino”. [↑](#footnote-ref-1)
2. Citado por Bobbio, 2008:452). [↑](#footnote-ref-2)
3. Para Moore (2006) esto incluye: “a) tratar con “externalidades”, donde la elección de una persona afecta el bienestar de otras, pero estas otras no tienen manera de notificarle a la primera de ese efecto externo, ni la primera tiene forma de negociar la suma que hay que pagar para compensarles de un daño desconocido, ni lo que podrían pagar éstos para disfrutar de un beneficio también desconocido; y b) producir “bienes colectivos”, a los que no se puede impedir fácilmente su disfrute aunque los individuos no hagan una contribución para que sean producidos, y donde el uso del bien por una persona no reduce su monto, por lo que está disponible para otros. Esta circunstancia impide que el mercado haga el trabajo de permitir que los individuos intercambien cosas que poseen, de manera tal que se logre el máximo de bienestar individual.” (p. 38) [↑](#footnote-ref-3)
4. Citadas por Alonso (2007), pág. 18. [↑](#footnote-ref-4)
5. Dye, (1976), citado por Wayne Parsons (2007), p. 31. Ver el capítulo escrito por Waisbrod, “Problemas públicos y políticas públicas. Un enfoque integral para la toma de decisiones de intervención en contexto”, donde se desarrolla con extensión el tema de las políticas públicas. [↑](#footnote-ref-5)
6. Naturalmente estas perspectivas podrían estar teñidas por la política, o bien perspectivas originadas en la subjetividad, de la cual resultaría un voluntarismo que no podría asegurar resultados. [↑](#footnote-ref-6)
7. Ver ampliaciones sobre estos temas en el capítulo de Schweinheim “Notas sobre el Estado, sociedad y administración en América Latina: ¿Hacia la construcción de un nuevo proceso latinoamericano de desarrollo y reconstrucción de la comunidad?” y de Pandolfi y Gómez “Notas sobre el desarrollo socioeconómico en la formación y evolución del Estado Argentino”. [↑](#footnote-ref-7)
8. En el capítulo 1 Schweinheim desarrolla con mayor amplitud las alternativas e interrogantes que se abren para el escenario del “retorno del Estado”. [↑](#footnote-ref-8)
9. Parte significativa de estas reformas se expone más adelante, en el título 4.2. [↑](#footnote-ref-9)
10. En este libro, distintos capítulos tratan en profundidad instrumentos de políticas de reforma, tales como planeamiento estratégico, calidad, gestión por objetivos, gestión por valores, gestión presupuestaria, entre otros. [↑](#footnote-ref-10)
11. Estos retiros y otras medidas semejantes estuvieron asociados a necesidades de reducción de dotaciones de personal en el marco de las privatizaciones, aunque también para reducir el gasto en el mediano plazo. [↑](#footnote-ref-11)
12. Se excluyeron los servicios públicos que funcionaban como monopolios naturales o que tuvieran marcos reguladores propios dentro del proceso de privatizaciones. [↑](#footnote-ref-12)
13. Un ejemplo son los servicios de limpieza y mantenimiento, pero puede incluirse un amplio repertorio de actividades que demandan de la administración pública capacidades para la negociación, contratación, supervisión y control a fin de asegurar los intereses públicos implicados en la contratación. [↑](#footnote-ref-13)
14. El CLAD desarrolla estos estudios en el marco del Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, gestión y políticas públicas (SIARE), en http://siare.clad.org/siare/innotend/innotend.html [↑](#footnote-ref-14)
15. Convenio de la Mesa Redonda de Resultados de Marrakech, 2004 [↑](#footnote-ref-15)
16. En el capítulo final de este libro, Greco desarrolla en amplitud y profundidad el tema de esta sección, que aquí se presenta a propósito de pasar revista a los instrumentos de política administrativa orientados a fortalecer las capacidades estatales. [↑](#footnote-ref-16)
17. Ver el desarrollo de este concepto al final del presente capítulo. [↑](#footnote-ref-17)
18. http://www.appsfordemocracy.org/ [↑](#footnote-ref-18)
19. http://data.london.gov.uk/ [↑](#footnote-ref-19)
20. http://www.data.gov/ [↑](#footnote-ref-20)
21. http://data.gov.uk/ [↑](#footnote-ref-21)
22. http://www.premier.vic.gov.au/app-my-state.html [↑](#footnote-ref-22)
23. http://www.everyblock.com/ [↑](#footnote-ref-23)
24. El tema de la calidad en la administración pública se desarrolla extensamente en el capítulo escrito por Ana Isabel Fuertes “Desarrollo de Procesos y Gestión de la Calidad en la Administración Pública.” [↑](#footnote-ref-24)
25. El mismo autor (1994:11), ha definido tres niveles de abstracción, "estrategia", "políticas" e "instrumentos", bajo los que reordena el contenido de varios trabajos comparativos sobre reformas administrativas A partir de aquí puede hacerse el esfuerzo de identificar una tipología de modelos de reforma administrativa, referidos al nivel más elevado de abstracción de los anteriores. [↑](#footnote-ref-25)
26. Para Merton una teoría es un grupo de proposiciones lógicamente interconectadas de las que pueden derivarse uniformidades empíricas; llama *teorías de alcance intermedio* a las que tratan aspectos delimitados de los fenómenos sociales y *teoría general* a la que explica todas las uniformidades observadas de la conducta, la organización y los cambios sociales. T. Merton, “Teoría y estructura social”, FCE, 1964 [↑](#footnote-ref-26)
27. Justamente Merton (1965) señala la relación entre sus argumentos por una *teoría de* *alcance intermedio* y las teorías surgidas en la investigación de las burocracias, especialmente por Selznick, Gouldner, Blau, Lipset-Trow-y-Coleman, Crozier, Kahn y Katz, y otros investigadores. [↑](#footnote-ref-27)
28. Comentario citado por Longo y Echebarría (2001:100) [↑](#footnote-ref-28)
29. La Segunda Cumbre de las Américas, reunida en Santiago de Chile el 18 de abril de 1998, emitió la Declaración de Santiago, en la que fueron propuestas metas para la educación, el sector financiero, judicial y público. La denominación de Consenso de Santiago la utilizó el presidente del Banco Mundial durante la Cumbre. Existe una reivindicación de los logros del Consenso de Washington en la estabilización económica y la reanudación del crecimiento en la región, y las reformas institucionales se presentan como una continuidad necesaria. El premio Nobel de Economía Douglass North, referente del neoinstitucionalismo económico, participó en los trabajos preparatorios del Banco Mundial. [↑](#footnote-ref-29)