

**Segundo Congreso Argentino de Administración Pública
Sociedad, Estado y Administración**

“ Reconstruyendo la estatalidad: Transición, instituciones y gobernabilidad ”

Córdoba, 27, 28 y 29 de Noviembre de 2003

**REFORMA DEL ESTADO:
TRANSICIÓN HACIA UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA**

**Marta Boiero
Gabriela Estrada***

Introducción

La presente temática hace referencia a ciertos escenarios que particularmente en la década de los años 90, han producido transformaciones en el tamaño y papel del estado nacional y fundamentalmente el concerniente al rediseño del mismo, dado que la Reforma es un fenómeno recurrente, casi en todos los países, en todos los tiempos, refieren a la necesidad de modernizar la Administración Pública, de hacerla más eficiente. Lo cual ha llevado a un replanteo acerca de la necesidad de construir paradigmas que podrían constituir el buen gobierno a alcanzar o para mejorar la "calidad" del gobierno a efectos de asegurar la gobernabilidad.

La Administración hoy es una organización cuyo principal reto es adaptarse a la sociedad a la cual sirve la que, a su vez, es cada vez más dinámica. Los rasgos que inciden hoy en el cambio constante del entorno de las administraciones públicas de nuestro tiempo son: la globalidad de las organizaciones actuales cada vez más interdependientes, la competitividad a la que se ven abocadas como consecuencia del aumento de tareas, la escasez de recursos y los cambios en los modos de gestión en las organizaciones necesarios para adaptarse al resto de los factores

El trabajo tiene como eje central el nuevo modo de organización y funcionamiento del aparato burocrático que estaría imponiéndose en una serie de reformas efectivamente implementadas en diversos países desde los años 80. Las cuales evidencian un generalizado consenso acerca de que el viejo esquema burocrático debe ser modificado a fin de introducir mayor eficiencia en el funcionamiento estatal.

De acuerdo a ello, la Administración Pública tradicional, caracterizada por ajustarse a un modelo burocrático y clientelar, que enfatiza en la toma de decisiones la sujeción a procedimientos estandarizados y a normas legales escritas, ya no responde adecuadamente a las estructuras vigentes.

En este sentido, las autoras se basan en el aporte que realiza Bresser Pereira en cuanto a su propuesta de "reconstruir el Estado" redefiniendo sus funciones y fortaleciendo su capacidad de intervención, lo cual llevaría a un estado más fuerte y eficiente.

Tomando en cuenta que en diversos contextos, más allá de las diferencias en su aplicación efectiva en los distintos casos, y de la dificultad de encontrar una clara y consistente formulación

* Investigadoras del Instituto de Desarrollo Regional y Docentes de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Río Cuarto.

del "New Public Management" como paradigma, se están reformulando los alcances y contenidos de la gestión pública. Se considera pertinente resaltar, algunos elementos que constituirían el "núcleo duro" de ésta orientación y que serían los ejes predominantes en el debate contemporáneo de la Administración Pública.

Se desarrollan las características, los problemas y las críticas a que fueron sometidas las distintas corrientes Neoempresariales y Neopúblicas de la Nueva Gestión Pública y por último se formulan una serie de propuestas tentativas.

*La "verdadera reforma" supone considerar
la administración como un sistema abierto y diverso,
enmarcado en el conjunto de los poderes públicos y de la sociedad;
Supone reconocerla como algo más que un asunto técnico,
Reconociendo su dimensión política
(Siedentopf, 1982)*

Aspectos conceptuales

El comienzo de la ruptura de la sociedad de Bienestar, a mediados de la década de los 70, producido por la creciente dificultad de los estados para continuar financiando un gasto público que no cesaba de crecer, lo que se traducía en una inflación generalizada, coloca al Estado frente a un gran desafío: la discusión acerca de su rol, tamaño y funciones a cumplir.

Dada la imperiosa necesidad de reformar el Estado, restablecer su equilibrio fiscal y equilibrar la balanza de pagos de los países en crisis, se propuso simplemente la reducción del tamaño del mismo y el predominio total del mercado. Después de algún tiempo se constató que la solución no estaría en el desmantelamiento del aparato estatal, sino en su reconstrucción.

El replanteo tiene como eje de discusión las condiciones que deberían darse para lograr efectivamente un "buen gobierno" o para mejorar la "calidad del gobierno" a efectos de asegurar la gobernabilidad. Se habla de gobernabilidad a partir de la década de los 70, como producto de la crisis que comienzan a vivir los sistemas democráticos económicamente más desarrollados, debido en gran medida, al agotamiento del Estado de bienestar, situación que se ha visto profundizada en las décadas posteriores.

El término gobernabilidad es objeto de permanentes debates, derivados fundamentalmente de los profundos cambios introducidos como resultado de la adopción de políticas neoliberales que no solo otorgaron un papel preponderante al mercado, sino que redujeron al mínimo el rol que tradicionalmente había desempeñado el Estado. Más aún si consideramos que la estabilidad de las actuales democracias pasa, necesariamente, por solucionar el dilema del rol que le compete jugar al estado en la actualidad, a partir de las relaciones entre los diferentes Actores estratégicos a fin de dar continuidad al régimen democrático..

Estudios como los realizados por Dieter Nohlen en 1995 nos señalan que la falta de eficacia demostrada por determinados gobiernos, ha supuesto una suerte de deslegitimación de los mismos y, con ello una pérdida de confianza en el sistema democrático.

Numerosos autores, entre ellos Angel Flisfisch la define como: "la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo, expresada por la capacidad de adoptar oportunamente

decisiones, ante desafíos que exigen una respuesta de parte del gobierno, efectividad y eficiencia de las decisiones adoptadas, aceptación social de esas decisiones, y coherencia de las mismas a través del tiempo".

Renace así la preocupación por la gobernabilidad cuya acepción, entre otras significaciones, esta ligada a la capacidad del Estado para mantener la cohesión social necesaria para afrontar la modernización

La gobernabilidad se encuentra relacionada con dos factores que la sustentan, la legitimidad y la eficacia. Es así que los conceptos vertidos por los distintos autores no siguen una tendencia unívoca, hacen énfasis en uno u otro de estos elementos. Por tanto, no depende única y exclusivamente de la capacidad que tengan los gobiernos de dar respuesta a las necesidades de la población, también depende de que las demandas sociales se realicen a través de canales establecidos, y ello se logra en la medida en que los gobiernos sean capaces de imponer su autoridad porque cuentan con la aceptación social de la población.

Al respecto Max Weber sostiene que toda dominación busca su fundamento en la legitimidad, el poder de quien manda encuentra su base en una autoridad de carácter legal.

En la actualidad "un buen gobierno se gana la legitimidad día a día en la medida de que éste no pierda la confianza de los ciudadanos" (Camps,1997). Para lograr el consentimiento de los gobernados, un gobierno debe ser capaz de satisfacer las demandas, situación que solo se logra a través de la eficacia. Esta es la capacidad que tienen los gobiernos para satisfacer las demandas básicas de la población.

El proceso mismo de la modernización del estado y de la economía y su inserción en el marco de la globalización traería aparejado sobretodo, en los países en vías de desarrollo o en transición, cuantiosos problemas en cuanto a la gobernabilidad.

De allí la necesidad de construir paradigmas que podrían constituir aproximaciones a lo que debería constituir el "buen gobierno" a alcanzar.

Los procesos de transformación que se derivan de la Reforma implican, por un lado, cambios no solo en la economía, sino también grandes costos sociales en pos de la modernización. Todo proceso de cambio implica desajustes, pues no todas las instituciones sociales se modernizan al mismo tiempo. El Estado, particularmente, parece ser uno de los más lentos para responder y adaptarse rápidamente a tales cambios, pues el achicamiento del aparato estatal y las mayores exigencias del mismo, sumado a la percepción en amplios sectores de la retirada, del "estado ausente" no hacen sino acentuar el estado de disconformidad social.

Se plantea entonces la duda sobre la viabilidad del modelo vigente, la necesidad de sustituirlo, planteándose allí el rol del estado deseable, sobre su capacidad de diseñar, implementar políticas y programas económicos y sociales.

No obstante, la tendencia que se advierte en el mundo desarrollado, y aún dentro de los países que no lo integran, si bien se acepta el rol del estado como promotor y garante de la política y protección social, resulta difícil o poco previsible proyectar una tendencia hacia un estado más pequeño, dado que el incremento de la sociedad respecto a una gran diversidad de servicios, lleva inexorablemente a una expansión del rol del estado.

La administración pública. Escenario actual y perspectivas recientes.

Argentina es probablemente el país que en el transcurso de los años 90 ha experimentado las transformaciones más radicales en la configuración, tamaño y papel del estado nacional¹.

¹ Oszlak, Oscar. *El mito del Estado Mínimo*. V Congreso CLAD, Santo Domingo, 2000.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Durante la citada década el estado argentino, como el país, su economía y su sociedad, sufrieron importantes transformaciones. Mientras algunos de sus efectos, se hicieron evidentes en el corto plazo, otros requerirían plazos mucho más largos para poder evaluar sus consecuencias.

Cuando a mediados de los años noventa se revisan, el modo e intensidad con que se implementaron las políticas de la primera etapa de las reformas, se evidencia que sólo se avanzó en materia de privatizaciones y desregulación. En cambio, todos aquellos aspectos que hacen al funcionamiento del aparato administrativo, más allá de la relación estado y mercado, quedaron "a mitad de camino", pudiendo afirmarse que solo se desmontaron las dimensiones " Keynesianas " que durante varias décadas habían moldeado las relaciones macroeconómicas, quedando sin realizarse las transformaciones organizacionales más profundas .

Es posible sostener que con las privatizaciones, mientras se avanzó hacia una mejor asignación y calidad de los bienes y servicios, también se generaron prácticas cuasimonopólicas difíciles de regular desde el accionar de una organización estatal con marcadas carencias técnicas y políticas.

Esto no fue resuelto aun cuando el nuevo rol del Estado tras las privatizaciones, concesiones o licencias, intentó plasmarse en una modalidad organizacional novedosa para el caso argentino: los Entes Reguladores.

Junto a los elevados costos sociales y económicos de la transformación , quedó fuertemente instalada en la sociedad la idea del "achicamiento "del estado como una de las consecuencias y condicionamientos más importantes para el accionar de los gobiernos.

Aquí cabe plantearse la pregunta ¿ se achicó realmente el estado ? . En este sentido por la vía de las privatizaciones, concesiones, liquidaciones y disoluciones del sector de empresas públicas y sociedades de todo tipo, en las que el estado era propietario parcial o mayoritariamente, podríamos sostener la paulatina desaparición del sector público.²

El caso Argentino ha despertado un lógico interés de parte de los organismos multilaterales de crédito por difundir esta experiencia y señalarla como un modelo a imitar por otros países embarcados en procesos de reforma y modernización. De todos modos, sí se puede aseverar que el Estado Nacional guarda una lejana similitud con el aparato institucional que una década pasada lo superaba en tamaño y en numerosas gestiones que hoy ya no cumple.

En este sentido, es importante incorporar conceptos de Oszlak, quien sostiene "Argentina tiene hoy uno de los aparatos estatales a nivel nacional más pequeños del mundo, en relación a su población, PBI y otros indicadores. En los últimos diez años se ha producido una fuga del empleo público del estado nacional hacia los estados subnacionales. Las provincias y municipios se han convertido en fuertes empleadores, forzados por la transferencia de funciones desde la nación. Considerar que se está en presencia de un estado mínimo por el hecho recién mencionado implica negar la estatidad de los estados subnacionales."³

La fuerte reducción del personal derivada de la transferencia de responsabilidades y desregulaciones varias , se vio parcialmente contrarrestada por la incorporación de personal demandado por la propia redefinición del estado, por Ej. la creación del Consejo de la Magistratura, la AUGEN o la Oficina Anticorrupción. Como consecuencia el Estado al despojarse de sus funciones sociales y empresarias, ha pasado a constituir un aparato orientado a funciones políticas y coercitivas.

Según el autor durante la última década el Estado se ha *transmutado*, más que minimizado. Considerado como la máxima instancia que articula un sistema de organización social, se ha visto

² En materia presupuestaria se refleja dicho impacto para el período correspondiente.

³ Oszlak, Oscar. Op. Cit.

reducido considerablemente, sobretodo en personal y funciones que estaban bajo su directa responsabilidad.

En opinión del autor calificarlo de "mínimo" no debería tener connotación negativa, siempre que garantice su rol como promotor del desarrollo sustentable, custodio de la gobernabilidad y defensor de la equidad distributiva".

Según Ozslak, el Estado que se ha configurado en Argentina es el siguiente:

1. Esta lejos de responder al carácter mínimo.
2. Ha demostrado "ausencia" en diversas áreas de la gestión pública
3. Ha adquirido una serie de rasgos que marcan una clara metamorfosis en su fisonomía y papel frente a la sociedad.
- 4.

Las transformaciones llevadas a cabo durante ésta década ponen en evidencia las variadas configuraciones mencionadas. Se contrajo al desprenderse de su aparato productivo, vía privatización, de sus organismos de regulación económica, vía desregulación, de funciones de apoyo vía tercerización, de la prestación directa de la mayoría de los servicios públicos, vía descentralización, de fuertes contingentes de personal vía retiros y jubilaciones anticipadas, y de una porción importante de su capacidad de decisión soberana vía internacionalización. En términos relativos existe ahora un menor Estado no necesariamente mejor Estado (Ozslak1999)

En los años noventa se abandona la idea de Estado mínimo y los países concentran su atención en la Reforma del Estado ya que la causa fundamental de la crisis económica de los ochenta, fue la crisis del Estado, lo más acertado es entonces reconstruirlo en lugar de destruirlo.

Por lo tanto, la crisis del Estado se remite a una crisis de legitimidad, ya que la gente tiene participación formal como ciudadano, en tanto elector, sin poder involucrarse en la toma de decisiones.

Los procesos de democratización que empiezan a vivirse en Latinoamérica, producen una crisis en la gobernabilidad debido, entre muchas otras razones, a las demandas de la población y la urgente necesidad de solución a los problemas sociales.

Bresser Pereira propone "reconstruir el estado" redefiniendo sus funciones y fortaleciendo su capacidad de intervención. De esta forma comienza a cobrar fuerza el nuevo estado, más capaz y más fuerte dotado de *governance* y *governabilidad*, y que en lugar de proteger la economía nacional, se supone debe asistirle para ser más competitiva internacionalmente.

La *governance* se alcanzará si el estado deviene en un estado mas pequeño, pero mas fuerte en diversos aspectos, financieramente habiendo superado la crisis fiscal, estructuralmente con una clara distinción entre el núcleo estratégico de toma de decisiones y las unidades descentralizadas, estratégicamente dotado de elites políticas capaz de tomar las decisiones necesarias, y más fuerte administrativamente con una burocracia motivada y técnicamente capacitada.

El autor citado explica cómo el Estado se fue convirtiendo en un problema por su intervención distorsionada, llevando a su crisis fiscal y consecuentemente, a su paralización además de ésta crisis provocada por su propio funcionamiento, la globalización presiona para una necesaria reforma, ahora el Estado tiene que ser menos costoso, más eficiente y mas fuerte para proteger a los ciudadanos.

Dicha reforma comprende según Bresser Pereira cuatro problemas:

1) Delimitación de las funciones del Estado reduciendo su tamaño en término de personal a través de programas de privatización, tercerización y publicitación.

2) La reducción del grado de interferencia del Estado al efectivamente necesario a través de programas de desregulación, aumentando la competencia del país a nivel internacional.

3) Aumento de la gobernancia del Estado o sea su capacidad de hacer efectiva las decisiones del gobierno a través del ajuste fiscal que devuelve autonomía financiera al Estado.

4) El aumento de la gobernabilidad , o sea del poder del gobierno.

1) La reforma del Estado es vista frecuentemente como un proceso de reducción del tamaño del Estado, comprendiendo la delimitación del área de actuación o cobertura institucional y la redefinición de su papel. Para delimitar con claridad las funciones del Estado es preciso distinguir tres áreas de competencia:

- a) Actividades exclusivas del Estado,
- b) Servicios Sociales y científicos del Estado y
- c) la producción de bienes y servicios para el mercado.

En lo que respecta a las Actividades exclusivas del Estado son aquellas actividades monopólicas en las que el poder del Estado es ejercido, por ejemplo: definir las leyes del país, imponer justicia, mantener el orden, defenderlo, representarlo en el exterior, recaudar impuestos, regular las actividades económicas. Son monopólicas porque no permiten la concurrencia. Es decir las actividades que le son exclusivas deben permanecer dentro de su órbita.

Respecto a la producción de Bienes y servicios para el mercado a cargo de empresas privadas. El motivo principal que llevó a la estatización de ciertas actividades económicas impuso a partir de los ochenta su privatización. El estado manifestaba una crisis fiscal que le requería mayores recursos.

En lo que respecta a los Servicios Sociales y Científicos figuran hoy dentro del Estado una serie de actividades en el área social y científica que no le son exclusivas ejemplo escuelas, universidades, centro de investigación científica y tecnológica, hospitales, etc. la reforma del estado en esta área no implica privatización sino, "publicitación" o sea transferencia de una organización estatal en una de derecho privado pero pública no estatal.

3) Gobernancia, como tercer elemento fundamental de la reforma del estado de los años noventa se menciona el problema de la gobernancia. Un gobierno puede tener gobernabilidad en la medida que sus dirigentes cuenten con los necesarios apoyos políticos para gobernar y sin embargo hacerlo mal por faltarle capacidad de gobernancia. Esta existe cuando un gobierno posee las condiciones financieras y administrativas para transformar en realidad las decisiones.

4) Gobernabilidad, se habló mucho de gobernabilidad en los años ochenta a causa de la crisis de América Latina, pero esta crisis estaba evidentemente relacionada con la crisis de gobernancia en la medida que su causa principal era la crisis fiscal del Estado. La capacidad política de gobernar o gobernabilidad deriva de la relación de legitimidad del estado y de su gobierno con la sociedad, en tanto que gobernancia es la capacidad financiera y administrativa para implementar su política.

Del modelo clásico al diseño de un nuevo paradigma.

La mayor parte de la bibliografía reciente a nivel internacional sobre Administración Pública gira en torno a un eje fundamental: un nuevo modo de organización y funcionamiento del aparato burocrático estaría imponiéndose, en una serie de reformas efectivamente implementadas en diversos países a partir de los años 80⁴.

⁴ Repetto Fabián, La administración Pública. Escenario actual, estudios y perspectivas recientes. Ejes para una agenda de investigación, Documento N 12, agosto 1998.-

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Las transformaciones en marcha, varían en intensidad y forma en cada caso nacional, lo cierto es que parece haber un generalizado consenso respecto a que el viejo esquema burocrático debe ser sustancialmente modificado. El desafío compartido es la necesidad de introducir mayor eficiencia en el funcionamiento estatal. Ese impulso se debe a la generalizada crisis fiscal del Estado y también a la burocracia existente respecto a la prestación de los servicios estatales. No obstante, desde otra visión cabe destacar la postura de Joan Prats Catalá, quien sostiene que "si la reforma administrativa fracasó no fue porque el modelo burocrático que se trataba de implantar no fuera el adecuado. De hecho el modelo ha dado y sigue dando un rendimiento excelente en muchos países desarrollados. Fracasó porque en América Latina no existían las condiciones políticas, económicas y sociales para la vigencia eficaz del gobierno". Superadas las diferencias, estas dos visiones presentan como denominador común la *confianza* en el Estado y en las posibilidades de su racionalización, ya sea mediante la superación de las debilidades del modelo burocrático y la implementación del modelo gerencial o bien el desarrollo de fortalezas del modelo burocrático.

Para Weber la burocracia constituye el aparato administrativo con mayor afinidad al tipo legal-racional de dominación. El efecto negativo del mencionado modelo, deriva del exceso de reglas, desmedido control de funcionarios y empleados, del accionar jerárquico y centralizado y sobre todo del funcionamiento perverso del carácter monopólico de los servicios brindados por el estado.⁵

Destaca el rechazo a lo que se considera un modelo perimido de funcionamiento estatal y del que se suponen derivan los principales obstáculos para un funcionamiento ágil y eficiente del sector público.

En los últimos años, y siguiendo Oszlak, ha ido surgiendo una especie de "paradigma", que propone determinadas soluciones a los clásicos problemas de la burocracia, basados en mecanismos propios de la empresa privada y del mercado, a fin de incorporarlos en el Sector Público

El modelo Gerencial tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el Sector Privado, debiendo adecuarse al contexto político en el cual se encuentra inserto el sector público, modificando además la forma burocrático - piramidal, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y aumentando la iniciativa de decisión de los gerentes públicos, de ahí el nombre de gerencial.

Dicha revolución gerencial pública no puede constituir una mecánica traslación de las técnicas y culturas del ámbito privado al sector estatal, ya que en este se deben resolver problemas genuinamente públicos, como el monitoreo entre financiamiento y provisión de servicios, las dificultades de medición y control de resultados, etc.⁶

Se aceptan tres intencionalidades en la utilización semántica de esta expresión (Barzelay,2000).

La primera hace referencia a un movimiento o tendencia en el sector público de algunos países anglosajones, que transformaron el aparato ejecutivo mediante la incorporación de técnicas de gestión empresarial.

La segunda identifica la nueva gestión pública como una perspectiva novedosa, cuya contribución esencial serían los valores de eficacia y eficiencia en su funcionamiento, por encima de los valores tradicionales.

La tercera identifica la nueva gestión pública como un modelo, conjunto de principios, políticas y técnicas superiores, recomendables para el manejo del sector público.

Las distintas interpretaciones mencionadas se justifican dado que ni la evolución de los países guarda similitud como para aceptar una absoluta convergencia de circunstancias y propuestas, ni las soluciones pueden ser comunes o complementarias. Ni existe evidencia suficiente que nos indique lo que funciona o no funciona bien.

⁵ Repetto Fabian .La Administración Pública.Escenario actual,estudios y perspectivas recientes.Ejes para una agenda de investigación.Documento N°12, Agosto 1998.

⁶ Prats Catala, Joan"Administración Pública para el desarrollo hoy.De la Administración al management.Del Management a la Gobernabilidad" en Colección de Documentos delInstituto Internacional de Gobernabilidad

A efectos de nuestro trabajo nos basamos en el enfoque que prioriza a la nueva gestión como aproximación gerencial a la Administración Pública, de una forma diferente a la tradicional. Se ha buscado una mayor eficiencia y eficacia del aparato administrativo estatal trasladando al sector público la lógica que ha prevalecido en la gran empresa. Supondría la "incorporación del Estado a la era del management " (Echevarría 1995)

Aunque no resulta fácil identificar una única expresión que defina éste paradigma, la literatura se refiere a él a través de distintas expresiones: "New Public Management", "Paradigma post burocrático", "Gerenciamiento público", "Administración pública gerencial" según Bresser Pereira, "Reinversión del Gobierno" según Osborne y Gaebler.

La implementación de la Reforma Gerencial es un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político. Para el CLAD el Modelo Gerencial no sustituye al modelo burocrático, sino que lo modifica en aquellos aspectos que no dan respuesta a los dilemas de la administración pública contemporánea, a la vez que lo complementa. Asimismo, la reforma que introduce el modelo gerencial representa una modificación estructural del aparato del Estado, que no puede ser asimilada a la simple implementación de nuevas formas de gestión como las de la calidad total.

Con estos cambios se pasó de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los Administradores, avalados por resultados efectivamente producidos.

La administración pública gerencial hace uso del control a posteriori de los resultados, como instrumento capaz de hacer que las organizaciones aprendan de sus errores, y a partir de esto elaboran sus estrategias futuras. Es lo que se ha denominado Principio de Aprendizaje Organizacional, fundamental para que la administración por objetivos no sea meramente una forma de sancionar los organismos públicos, sino que logre la capacidad de aprender de sus desempeños.

Ciertos elementos marcan ejes predominantes en el debate contemporáneo sobre Administración Pública, determinando los requisitos del nuevo paradigma :

- *Orientación al Cliente*: el cual puede identificarse con el ciudadano u otro dependencia que demanda un servicio administrativo.(Barzelay,1992) Es la manera en que este modelo aparece la cuestión de la responsabilidad - accountability- es decir a través de mejorar los servicios que se brindan al ciudadano, identificando a este con un consumidor
- *Gerenciamiento de carácter empresarial*: se piensa la gestión pública de la forma en que se actúa en la empresa privada, ajustado a la relación costo - desempeño y a elementos de mercado.
- *Presupuesto y Evaluación por resultados y performance* en oposición al carácter orientado a los procedimientos propios de la burocracia tradicional.
- *Fortalecimiento y aumento de la autonomía de la burocracia estatal en carrera.*
- *Descentralización en la formulación y ejecución de las políticas.*
- *Mayor autonomía a las unidades ejecutoras, asociado a descentralización y confianza en los agentes, a fin de que estos tengan libertad en sus decisiones.*
-

Fundamentación acerca del nuevo paradigma de gestión pública según Bresser Pereira.

La transición del Paradigma Burocrático a una "Cultura de Gestión Pública" .

El éxito de una cultura de gestión pública se está convirtiendo en el problema central del desarrollo de los países avanzados.

⁷ Longo Martínez,Francisco-Echebarria Ariznabarreta,Koldo.La nueva Gestion Publica en la Reforma del nucleo estrategico del gobierno: Experiencias Latinoamericanas. Noviembre, 2000

Existen 2 razones básicas de este nuevo planteamiento:

- a) El crecimiento de todas las actividades administrativas públicas, semi-públicas, y aún las privadas están tornando ineficiente los recursos asignables, financieros y humanos y ya no pueden ser administrados por el sistema burocrático.
- b) Estamos viviendo una verdadera revolución, no solamente en las actividades humanas, sino en el funcionamiento de sistemas de relaciones de poder.

¿Porqué surgen los problemas de implementación de la nueva gestión pública en América Latina?

Esta corriente renovadora surgió en un conjunto de países desarrollados (Reino Unido, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, Canadá) con una tradición administrativa anglosajona. Estos países latinos (Europa Mediterránea y países de América Latina) tienen una tradición administrativa y un modelo administrativo denominado continental muy distinto. Más aún no tienen un modelo de Estado definido, sino más bien modelos mixtos o híbridos en transición.

Otro aspecto a considerar en la implantación de la **nueva gestión pública** en las organizaciones públicas, es acerca de sus problemas de legitimidad y credibilidad social.

La administración pública ha ido perdiendo su vigor formal, derivado de la fortaleza inherente al estado clásico y se ha transformado en un instrumento que capta recursos para transformarlos en servicios. En este sentido, la **nueva gestión pública** está orientada a incrementar la eficacia y la eficiencia de dicha administración. Este requisito o búsqueda es lógico, ya que su ausencia pone en peligro su legitimidad y estabilidad.

En la medida que los gobiernos no proporcionan con eficacia las políticas y servicios públicos peligran su sistema político. La Administración Pública tradicional asociada al concepto de burocracia, es decir, una organización jerárquica con responsabilidades claramente delimitadas, reguladas mediante reglas escritas y mecanismos de control vertical inspirada en el modelo burocrático ha ejercido con el tiempo disfunciones cuyos resultados han sido la falta de adaptación de las organizaciones públicas al contexto.

Ante el intento fallido de modificación de los parámetros weberianos que han dominado y dominan nuestras Administraciones Públicas han aparecido durante los años noventa un conjunto de perspectivas renovadoras denominadas la nueva gestión pública.

Otro aspecto a considerar respecto al Estado es fundamental definir el modelo de Estado que se desea implantar, cosa que no se ha hecho en buena parte de los países de América Latina, y en cambio sí se ha decidido implementar un nuevo instrumental de la nueva gestión pública con valores ideológicos y administrativos que acaban por definir el nuevo modelo de Estado.

Es decir, el ¿cómo? (forma de gestionar) acaba definiendo el ¿qué? (modelo de Estado). Hay que abandonar la idea de que la nueva gestión pública es solo un conjunto de instrumentos para mejorar la gestión, ya que lleva incorporados valores ideológicos y administrativos nacidos en países anglosajones que sí definieron previamente su modelo de Estado (Neoliberal).

Las estrategias modernizadoras de la Nueva Gestión Pública alteran las relaciones entre el sector público, el mercado, el tercer sector y la familia, modelando un determinado modelo de Estado. De la misma forma, los instrumentos de la Nueva Gestión Pública priorizan más la eficiencia, tanto del mercado como del sector público, por encima de otros criterios como puede ser el de la equidad.

En algunos países mediterráneos (por ejemplo, España e Italia) no se ha producido un debate político y social con relación a cuál es el modelo de Estado que se desea implantar de cara al futuro, para definir lo que ambiguamente se ha denominado Estado del postbienestar.

En América Latina tampoco se ha producido, en la mayoría de las ocasiones, este debate debido a que los organismos internacionales, fundamentalmente el Banco Mundial, han inhibido la posibilidad de establecer en cada país esta discusión, dando por sentado que sólo existe un modelo de Estado de futuro de carácter neoliberal.

Pero si América Latina no sólo observara como modelo de Estado el de los países anglosajones y ampliara sus referencias a Europa, podría apreciar que hay en el debate actual distintas opciones de modelos de Estado que van asociados a diferentes concepciones de la gestión pública.

A modo de ilustración de los problemas que presenta la implementación de la Nueva Gestión Pública, en las administraciones públicas latinas, se considera pertinente incorporar los modelos de Estado en cuanto a producción de bienestar que presenta Gösta Esping-Andersen (1993).

La estructura de producción de bienestar en las sociedades desarrolladas occidentales tiene cuatro ejes fundamentales y, en función de su enlace, podemos tratar de distinguir tipos ideales de lo que se ha venido llamando regímenes o Estados de bienestar, que están asociados a diferentes modelos de sector público.

Por un lado, se presenta la provisión pública de bienestar; por otro, la producción de bienestar por las familias; y, en tercer lugar, la provisión y producción de bienestar que corresponde al mercado.

Además habría que añadir la producción de bienestar; derivada del tercer sector (ONGs, fundaciones, etc.) que en los últimos años ha experimentado un notable crecimiento.

Sector público, familia, mercado y tercer sector representan los cuatro vértices de un “rombo” que configura el escenario de la provisión de servicios y del bienestar de un país, y que genera un determinado modelo de Estado.

Valores clave de nuestras sociedades como la igualdad, la equidad, la dependencia o la solidaridad se encontrarán potenciados de forma diferente en función de cuáles de estas cuatro dimensiones representan las fuentes principales de producción de bienestar para la ciudadanía.

Concretamente, para visualizar las implicaciones de cada modelo de esta tipología son útiles los conceptos de “desmercantilización”, “desfamiliarización” y solidaridad (Esping- Andersen, 1993).

El concepto de mercantilización, en su fórmula pura, asume que las garantías sociales públicas, aunque sean mínimas, no sólo no erradican la pobreza y el desempleo sino que los fomentan.

La formulación originaria, que decayó en la época keynesiana contribuyó a configurar el denominado Estado de bienestar, hoy encuentra nuevos e importantes ecos en el neoliberalismo. La idea es que el mercado es emancipador de los individuos cuando se le permite funcionar libremente y sin distorsiones.

Esta corriente de pensamiento presenta algunos puntos débiles relevantes que han sido ampliamente desarrollados en la literatura económica y social. Si se considera que el mercado es un instrumento insuficiente para asegurar el bienestar de las personas es cuando se introduce el concepto de “desmercantilización”, consistente en crear redes públicas de carácter regulativo, distributivo y redistributivo que reduzcan las asimetrías económicas y sociales.

En todo caso, será esencial ver en cada situación qué grado de “desmercantilización” existe en cada modelo, es decir hasta qué punto un régimen provee de alternativas reales al mercado para asegurar el bienestar de los individuos.

En definitiva, los elementos que bloquean, en los países latinos, una parte de las estrategias de modernización de la Nueva Gestión Pública y que, en todo caso, sólo son permeables a cambios de carácter incrementalista son (Barzelay, 2000; Villoria, Iglesias, 2000):

- Ningún actor posee peso suficiente para romper el equilibrio que mantiene el sistema administrativo tradicional.
- No existe ninguna institución que tenga en régimen de monopolio la renovación de la gestión pública.
- Los programas de renovación de la gestión pública no forman parte de la agenda por la apatía y el desinterés de la ciudadanía.
- Los gobiernos están ocupados en políticas públicas con un fuerte peso político y de interés general que no dejan tiempo para plantearse los problemas y disfunciones vinculados a la gestión.

- Los empleados públicos dedicados a definir la política de la gestión tienen mucha autonomía al no ser el centro de atención política.

Los problemas de la flexibilidad administrativa: de la postburocracia a la preburocracia clientelista

Los grupos de problemas analizados hasta el momento conducen de forma inevitable a considerar uno adicional: la consecución de una anticuada preburocracia de base clientelar y no de la anhelada postburocracia. Las estrategias de modernización de la Nueva Gestión Pública tienen como principal logro diseñar sistemas administrativos flexibles. La flexibilidad se considera, desde hace unos años, como una virtud de los sistemas administrativos más modernos que muchos han denominado postburocráticos, influidos por la formulación de Barzelay (1998).

Las organizaciones públicas postburocráticas se pueden también considerar como sistemas híbridos y escasamente institucionalizados que pueden lograr con agilidad los objetivos de las organizaciones públicas. Aunque es cierto que la flexibilidad pueda favorecer la consecución de los distintos objetivos atendiendo a los principios de economía, eficacia y eficiencia, no es menos cierto que la escasa institucionalización de estos sistemas organizativos permite una discrecionalidad que puede favorecer dinámicas poco

deseables y perversas.

En la mayoría de los países latinos no es nada evidente, a diferencia de los países anglosajones, que experimenten la transformación de un modelo burocrático hacia un modelo postburocrático debido a que, quizás, nunca se contó con administraciones realmente burocráticas que respeten los parámetros weberianos. Nuestras construcciones burocráticas han sido sólo parciales en el sentido que han combinado una sobreburocratización estructural con una infraburocratización del comportamiento. Es decir, una mezcla de formalismo y clientelismo (Shmitter, 1991, citado por Prats, 2000).

Corrientes neoempresariales y neopúblicas. Características, problemas y críticas.

El peso real de estos dos grupos de corrientes es muy desigual: las corrientes neoempresariales representan la mayoría de la literatura y resultan ser la fuente de inspiración directa de un significativo número de equipos de gobierno de nuestro país. Las corrientes que podríamos denominar como neopúblicas (repolitización, nueva regulación, participación y ética), en cambio, son claramente minoritarias, tanto en el mundo académico como en las bases conceptuales de las innovaciones en la gestión pública de nuestras administraciones.

Las mencionadas características correspondientes a las corrientes neoempresariales son:

- Presencia del Estado Relacional y la sociedad del bienestar, más que el Estado intervencionista y del bienestar.
- Fomento de la mutación de las administraciones públicas al pasar de proveedoras de servicios públicos a intermediarias que “venden” servicios.
- Adopción del lenguaje y los conceptos del sector privado.
- La reducción de la relación entre la Administración y la ciudadanía a la relación Administración-clientes.
- Fragmentación de la Administración en unidades más pequeñas con una creciente autonomía respecto a la gestión económica, patrimonial, laboral, etc. para que éstas se especialicen en la producción de una gama determinada de servicios y se reajusten con más facilidad a las necesidades de los clientes de los servicios públicos.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Todo lo anterior se materializa en organismos que tienen formas jurídicas alejadas en mayor o menor grado de las que propone el Derecho Público.

Por otra parte, las características más destacables de las corrientes neopúblicas son:

- Se refuerza el concepto de ciudadanía para que permita la expresión activa de las opiniones. Dicho concepto ha de servir para, mediante un discurso abierto y pluralista, recrear la legitimidad política en la administración pública.
- Se deben reforzar los valores del agente público y crear una cultura administrativa asociada tanto, a la eficacia y a la eficiencia, como a la ética en la gestión pública.
- Se reconocen nuevos derechos con garantía a los ciudadanos.
- Se puntualiza como horizonte la satisfacción del ciudadano en la utilización de los servicios públicos, así como la simplificación del sistema o procedimiento y tiempo de acceso al mismo.
- Se actúa con principios y valores como la universalidad y la igualdad en los servicios públicos, contrapuestos a los de economicismo y gestión.
- Se incrementa la calidad y el número de los servicios públicos.
- Se debe definir claramente qué ámbitos de la gestión pública pueden ser objeto de externalización (prestación de servicios públicos por organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro) y cuáles no pueden serlo desde la perspectiva de las necesidades y derechos de los ciudadanos.

Cabe plantearse: ¿Cuáles son los problemas o críticas en relación con estas dos formas de interpretar la gestión pública?.

Las críticas y problemas asociados a las corrientes neopúblicas se enmarcan en los siguientes aspectos:

- Existen problemas en vincular el Estado Relacional con el Estado de Bienestar, en el sentido de que algunos servicios públicos prestados por organizaciones privadas pueden generar efectos asimétricos sobre los ciudadanos.

- Se confunden medios con fines, al considerarse indicadores y actuaciones modernizadoras como fines en sí mismos.

- Se tiende a formular objetivos de actuaciones públicas sin compromisos concretos, que son de difícil verificación por parte de los ciudadanos.

- Tomar como referencia la gestión privada constituye un error conceptual por dos razones: por un lado, la gestión pública acredita muchos aspectos diferenciales en relación con la gestión privada y, por otro lado, la teoría de la gestión privada manifiesta prescripciones totalmente coyunturales y suelen tener un margen de error elevado (Micklethwait, Wooldridge, 1998).

- Reducir la condición de ciudadanos a clientes minimiza su rol, ya que los ciudadanos son mucho más que clientes de servicios públicos; de hecho, éstos son los *accionistas políticos y económicos* de las administraciones públicas y tienen muchos más derechos de los que están asociados al rol de cliente. Entre la administración pública y la ciudadanía no hay un *contrato comercial* sino un *contrato social y político*.

- Se impulsan organismos que tienen formas jurídicas alejadas, en mayor o menor grado del Derecho Público que, como consecuencia, atenúan las responsabilidades que tendrían en relación con los ciudadanos (disminución de las garantías) si formasen parte de la Administración clásica.

- La presión impositiva directa e indirecta sobre los ciudadanos, para obtener recursos es estable (si es que no se incrementa) en su totalidad. Es decir, las obligaciones se mantienen o aumentan mientras que los derechos disminuyen.

- Se incrementan los requisitos y la complejidad para la utilización de los servicios públicos, aunque provoquen exclusiones de numerosos grupos de ciudadanos con el objetivo de obtener un indicador económico alto en reducción de costes.

- La fragmentación y la empresarialización del sector público pueden provocar corrupción derivada de la defensa de intereses particulares y disminución de las responsabilidades públicas.

Por otra parte, las críticas y problemas asociados a las corrientes neopúblicas se enmarcan en:

- Adoptar como ejes básicos de la gestión pública la igualdad, la participación, la cultura pública, la regulación y el rígido control de los servicios públicos externalizados se utiliza como excusa al no lograrse, por déficit técnicos, una gestión flexible, eficaz y eficiente.
- Considerar que detrás de la defensa de los valores públicos se encuentran actores que persiguen como objetivo la supervivencia de un modelo burocrático que satisface las necesidades particulares de los empleados públicos y no totalmente las de la ciudadanía.

Propuestas tentativas: las condiciones para implantar la Nueva Gestión Pública en los países latinos.

La reciente crisis del sector público en los países latinos conllevan la necesidad de cambiar su tendencia, planteándose como estrategia alternativa la de emprender un esfuerzo en la formación y socialización en valores y ética pública moderna, que contribuyan a configurar una nueva cultura organizativa.

Deben diseñarse estrategias que tengan como objeto revitalizar valores públicos como la lealtad institucional, la integridad, la objetividad e independencia, la competencia profesional, la confidencialidad, el respeto a las personas, y reforzar las dimensiones políticas, sociales y técnicas que permitan diseñar una “infraestructura de la ética pública” (OCDE, 1998).

Dichos valores deben transmitirse no sólo en las organizaciones públicas, sino también en las organizaciones privadas que prestan servicios públicos. Además, deberían hacerse extensibles a la sociedad.

Los objetivos de la estrategia de revalorización del sector público han sido relativamente definidos por especialistas de distintos ámbitos, en cambio, no sucede lo mismo con el proceso que contribuye a su consecución.

En este sentido, compartiendo la propuesta que realizara C. R. Matas, se pueden destacar algunos elementos válidos:

- Los partidos políticos de cada país, con representación parlamentaria, deben definir el modelo de Estado que configure el sistema nacional de provisión de bienestar y de desarrollo humano a los ciudadanos.
- Los cargos electos deben definir el modelo de administración pública del futuro: sus espacios de actuación, su modelo de gestión, sus relaciones con el sector privado, etc.
- Los cargos electos deben definir valores e ideologías organizativas específicos para las administraciones públicas.
- Los funcionarios de alto nivel deben diseñar planes de selección, formación y socialización acordes con los valores e ideología organizativa previamente definida.
- Introducir la forma de propiedad pública no estatal, con un doble control por la competencia de mercado y por controles sociales directos. Estas nuevas formas no se confunden con el mercado por ser entidades públicas que serán transformadas en organizaciones sociales para gerenciar bienes públicos financiados por el Estado.

Dichos elementos requieren el cumplimiento de una serie de condiciones: la definición de un modelo de Estado, la posibilidad de equilibrar los valores propios de la empresa, priorizar la implementación de una Administración Relacional y por último implementar un servicio civil de carrera.

Consideraciones Finales

En los años noventa superando la concepción de Estado mínimo, recobra validez la Reforma de Estado dada la crisis económica, social y política por la que atraviesan los países, en particular los latinoamericanos. Para ello, se propone reconstruir el Estado redefiniendo sus funciones y fortaleciendo su capacidad de intervención.

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

La experiencia latinoamericana nos demuestra la tendencia hacia un cambio en la gestión pública, dado que las formas tradicionales de administración de la cosa pública van perdiendo vigencia para dar paso a la implementación de modelos que introduzcan mayor eficiencia en el funcionamiento estatal.

Se puede afirmar que las estrategias neoempresariales de la Nueva Gestión Pública pueden ser útiles para mejorar la economía, eficacia y eficiencia de las administraciones públicas de los países latinos y contribuir al desarrollo humano de estas sociedades.

Pero para que el rendimiento positivo de estas estrategias sea posible hay que atender, al menos, cuatro requisitos: en primer lugar, definir un modelo de Estado propio como resultado del pacto social de cada país e implantar nuevas instituciones públicas acordes con la tradición histórica y la cultura administrativa de cada nación para evitar los fenómenos de *decoupling* y de isomorfismo incompleto e imperfecto. En segundo lugar, se debe equilibrar los valores de empresa asociados a las estrategias más relevantes de la Nueva Gestión Pública con la implantación de valores neopúblicos.

En tercer lugar, es aconsejable implantar la Administración Relacional invirtiendo en capacitación técnica de los empleados públicos, para que éstos sean capaces de afrontar todas las complejidades derivadas de la gestión de redes.

Finalmente, un cuarto requisito transversal consiste en implantar un servicio civil de carrera que permita canalizar y consolidar una cultura administrativa potente y que favorezca la profesionalidad y competencia técnica de los empleados públicos.

Es posible que estas condiciones que deben acompañar la implantación de las corrientes neoempresariales de la Nueva Gestión Pública impliquen, con el tiempo, formular un nuevo paradigma para modernizar nuestras administraciones públicas.

Bibliografía

- Banco Mundial (1997). *El Estado en un mundo cambiante*. Washington, Banco Mundial.
- Barzelay, M. (1998). *Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica. México, 1998.
- BID (1994). *Elementos para la modernización del Estado*, Grupo de Trabajo para la Modernización del Estado. Washington, julio de 1994.
- Bresser Pereira, L.C. (1998). *La reforma del Estado en los años noventa. Lógica y mecanismos de Control*, Desarrollo Económico N° 150, Buenos Aires, IDES.
- Espig-Andersen, G. (1993). *Los Tres Mundos del Estado del Bienestar*. Edicions Alfons el Magnànim. Valencia, 1993.
- Lahera, E. (1994). *Nuevas orientaciones para la gestión pública*. Revista de la CEPAL N° 52. Chile. Abril de 1994.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). *La Reinención del Gobierno*. Barcelona. Paidós.
- Oszlak, Oscar (2000). *El mito del Estado Mínimo*. V Congreso CLAD, Santo Domingo, 2000.
- Prats Catala, J.: *Administración Pública para el desarrollo hoy. De la Administración al management. Del management a la gobernabilidad*". En Colección de Documentos del Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Repetto, F. (1998). *La Administración Pública. Escenario actual, estudios y perspectivas recientes. Ejes para una agenda de investigación*. Documento N° 12, Agosto 1998.