

La reforma de la administración pública : entre los paradigmas externos y las realidades nacionales

Federico Ardila Acuña

INTRODUCCIÓN:

Con carácter permanente ha persistido un interés por la eficiencia y la eficacia en las instituciones y procesos de gestión del sector público.

Desde inicios de la década del 60 en el pasado siglo, la Administración Pública de los países de América Latina inicia procesos sistematizados en búsqueda del mejoramiento y la racionalidad en la prestación de servicios y la ejecución de acciones por parte de las instituciones públicas.

El ensayo avanzado pretende analizar comparativamente el contenido básico de los que constituyen proyectos estructurados integrales para la introducción de las reformas o cambios en la Administración Pública.

Planificación del Desarrollo y Administración Pública.

Dentro de la égida de la concepción Keynesiana acerca del rol del Estado en la economía y el empuje de la idea del Estado Social de Derecho o Estado de Bienestar, la dimensión de la Administración Pública experimentó un crecimiento sustancial en el número y tamaño de las instituciones integrantes. Es que el Estado entró a actuar en campos que anteriormente le eran desconocidos, tanto por la necesidad del bienestar de las comunidades y la necesaria equidad en la relación de convivencia de los diferentes sectores de su población, así como también de la propia dinámica de la promoción de inversiones privadas asegurando las facilidades estructurales que ésta requería.

La Administración Pública para el Desarrollo está inserta en la hegemonía del modelo keynesiano de dirección y control de los procesos económicos por el Estado, designado como “Intervencionismo Estatal”, cuyo objetivo es el de proteger al sistema de economía capitalista de los efectos nocivos de las crisis que le provocan sus propias contradicciones, dada la incapacidad del mercado y sus leyes para auto-regularse y alcanzar el equilibrio en la economía.

En América Latina, la preocupación por el desarrollo tiene su origen en los últimos años de la década de los 50, como resultante de los problemas que derivaban del agotamiento del proceso de sustitución de importaciones y los conflictos sociales que en la región se presentaban. Además de las necesidades para Estados Unidos de reforzar y ampliar sus mercados, en los que América Latina representaba, y era así concebida, su área de cuasi exclusiva influencia, ante el gradual pero acelerado avance que mostraban la recuperación de Europa y la formación de un sistema socialista mundial.

El triunfo de la Revolución Cubana y la implantación de un régimen socialista en la isla caribeña, no sólo traslada sino que convierte a la región latinoamericana y del caribe no hispano en centro crítico agudo de la guerra fría. Este hecho histórico introduciría, no sólo en la década de los 60 sino extendido a las posteriores, crisis y turbulencias en lo económico, político, social, ideológico e institucional. Fue y ha sido de apreciable incidencia en el Capital Social de los países de la región.

Dentro de este cuadro de acontecimientos y de las situaciones que de ellos derivaban y se prevía iban a presentarse, encuentra explicación la “Carta de Punta del Este” y la “Alianza para el Progreso”,

promulgadas en reunión organizada por la OEA (agosto 1961). Como padre de ambas ideas documentadas el presidente norteamericano John F. Kennedy encaró a sus colegas gobernantes del continente acerca de la necesidad de orquestarse en un amplio esfuerzo de cooperación jamás conocido con el propósito de satisfacer las necesidades del pueblo. América Latina tiene la necesidad de unirse; dijo: en “una Alianza para el Progreso, en un vasto esfuerzo de cooperación, sin paralelo en su magnitud y en la nobleza de sus propósitos a fin de satisfacer las necesidades fundamentales del pueblo de América, las necesidades fundamentales de techo, trabajo y tierra, salud y escuelas” (Alianza para el Progreso, Carta de Punta del Este, p.3)

Naciones Unidas, su organismo especializado para la región, la CEPAL, y otros organismos internacionales e interamericanos, la OEA en particular, hacen propias estas preocupaciones por el desarrollo e internalizan las tesis formuladas, todo lo cual adaptan y traducen en objetivos, políticas y programas de la agenda para el crecimiento y el desarrollo económico y social de los países latinoamericanos. La Asamblea General de Naciones Unidas (diciembre de 1961) designó unánimemente la década 1960-1970 como “Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo”. El instrumento a través del cual se plantea alcanzar el noble fin del desarrollo fue la Planificación Económica. Pero muy pronto se descubren los pocos resultados positivos prácticos del esfuerzo planificador.

Surge entonces de ello la necesidad de actuar en otras áreas del aparato estatal, en especial en la Administración Pública, sustentándose en la falta de correspondencia de las estructuras, funciones y operaciones con los propósitos del desarrollo económico y social. El chivo expiatorio para concepciones teórico-tecnocráticas que pasaron por alto la esencia de la realidad de nuestras sociedades y que hizo de la planificación económica un simple agregado de correctivos de pocos efectos relevantes en los problemas y situaciones que se proponía cambiar.

Los argumentos de los organismos técnicos regionales, centraron el fracaso de la planificación económica en la incapacidad del aparato administrativo estatal por lo que concluyeron en la necesidad de modernizarlo y racionalizarlo adecuándolo a las necesidades del desarrollo planteadas desde las perspectivas de la planificación.

Esto produce un replanteamiento en el enfoque del desarrollo centrandolo la atención en la Administración Pública, en sus estructuras, funciones, procesos y recursos, y fijando objetivos de racionalidad, productividad y eficiencia. El seminario organizado por ILPES en 1965, en Santiago de Chile entre el 5 y 14 de julio, constituye, sino el punto de inicio de estas preocupaciones, la expresión u más clara y explícita de este enfoque que eleva al rango de fundamental e ineludible la necesidad de la Reforma Administrativa del Estado. Esta Reforma Administrativa, o Administración Pública para el Desarrollo, estaría impulsada mediante programas y acciones que serían parte de un proceso permanente de planificación administrativa el que a su vez sería componente integrante del Plan de Desarrollo Económico y Social de cada país.

Wilburg Jiménez Castro, maestro administrativista y uno de los principales impulsores de la Administración para el Desarrollo nos ofrece, en una amplia conceptualización, la dimensión de su significado y propósito: “es el conjunto de aptitudes y actividades humanas; de procesos y procedimientos administrativos; y de sistemas y estructuras institucionalizados que sirven para el proceso de transformación y de progreso, a través de factores educativos, políticos, socio-culturales, económicos y morales, de cada hombre y de cada país, de suerte que cada individuo, pueblo y país se eleve de una etapa superable, a otra más elevada, en términos de satisfacciones para cada uno de ellos.” (Jiménez Castro, 1971)

Como bien queda señalado en la anterior definición la base teórico-técnica de la Administración para el Desarrollo se sustenta en el marco del enfoque sistémico, observando las interrelaciones entre las que aparecen como sus tres (3) elementos fundamentales: aptitudes y actividades humanas; procesos y procedimientos administrativos; y sistemas y estructuras institucionalizados.

Las necesidades de capacitación, adiestramiento en servicio, la asistencia técnica, la investigación; la importancia del factor humano y su personalidad, de las relaciones. el comportamiento, el ambiente o clima organizacional, estarían entre los elementos del primer factor.

Mejorar los procesos y procedimientos representaba un aspecto crucial puesto que las principales críticas a la Administración tradicional estaban dirigidas a la lentitud y rigurosidad del sometimiento a trámites, demoras, decisiones, que hacían ineficiente y muchas veces inoportunas las respuestas a las demandas de la sociedad. Es allí en donde se centraba, y aún lo es en nuestros días, el ataque a la burocracia como modelo administrativo y de lo que genera la concepción peyorativa. El liderazgo motivador como estilo de dirección capaz de mejorar y transformar actitudes constituía otro tema de interés en el proceso de cambio.

En el caso de los sistemas, el objeto estaba primero en la concienciación de que en la Administración Pública, en la sociedad y en la generalidad universal no existen unidades aisladas; y, en segundo término, de que en el Estado y la Administración Pública los fines y actividades se cubren a través de un ordenamiento sistémico de organizaciones y procesos, en lo que dentro de estos últimos se identifican algunos como principales: el de planificación, presupuesto, reforma o modernización administrativa, personal; y otros auxiliares tales como estadísticas, compras, contabilidad, etc.

Se proponía una Administración Pública volcada hacia lo externo en una concepción de cambio, en el que la preocupación y la acción estaban dirigidas a la orientación, estímulo y promoción del desarrollo de manera que se produjeran transformaciones y efectos positivos en el ámbito económico-social.

El resultado es conocido. La Administración para el Desarrollo no alcanzó los objetivos esperados, quedando limitada a la tímida ejecución de acciones para buscar solución a problemas técnicos en procesos, sistemas y estructuras institucionales y generales de la administración pública. La ausencia y la discontinuidad de metas y la ejecución de planes de desarrollo nacional de mediano y largo plazo representó la razón principal del fracaso: ¿cómo y para qué el cambio en lo administrativo si hay fallas e inconsistencia en el horizonte del desarrollo nacional?.

Los estudios de Organización y Métodos y el establecimiento de la Carrera Administrativa en gran parte de nuestros países, significaron el principal aporte de la Administración Pública para el Desarrollo..

Reforma del Estado y Nueva Gestión Pública.

Avanzada la década de los años setenta de la anterior centuria, eventos de orden mundial impulsan cambios radicales en la concepción de las funciones del Estado. Sustentados en la doctrina “neoliberal”, los centros hegemónicos del poder mundial impulsan la minimización del Estado, lo que viene naturalmente a introducir nuevos paradigmas en la gestión pública. Más mercado y menos (o nada) de Estado, individualismo en vez de solidaridad, representan las tesis ideológicas sobre las que se imponen las privatizaciones de la electrificación, las comunicaciones, el agua potable, la salud y la educación, la desregulación y la liberalización.

El neoliberalismo persigue circunscribir las funciones del Estado a las originarias del Estado Liberal de Derecho: policía, seguridad y justicia, diplomacia, recaudación, y aquellas otras sostenedoras de la primacía del mercado. La desaparición de toda acción y noción de un Estado protagonista y de compromiso actuante con el desarrollo. De acuerdo a sus fundamentos doctrinarios busca la desaparición del Estado, por lo que no descansa en desprestigiarlo.

La preconización a ultranza del eficientismo y el interés de introducir en la gestión pública los criterios y prácticas de los negocios, representan los elementos principales que se propone aplicar a lo que quede en la gestión pública.

Para la región latinoamericana los propulsores directos e indirectos del replanteamiento del Rol del Estado esgrimieron el argumento de la “necesidad de incrementar fuertemente su limitada capacidad de gestión”. El trasfondo de tal preocupación estaba en el papel central y decisivo que había asumido el Estado. El volumen del gasto público, en términos absolutos y en relación con el PIB, la participación de la inversión pública en la inversión total, la importancia y peso económico de las empresas estatales centraron los puntos referenciales para explicar los inconvenientes de un “Estado intervencionista” en circunstancias de la situación de crisis económica que se vivía.

En el plano de la gestión pública se entraba a resaltar que el crecimiento (tamaño) absoluto y relativo del Estado no estaba acompañado de un correspondiente sistema de dirección articulado, eficiente y de elevada capacidad de respuesta a las demandas de la población.

La concurrencia de los gobiernos de Thatcher (1979) en Inglaterra, Reagan (1980) en Estados Unidos, Kohl (1982) en Alemania Federal, y el triunfo de una coalición de derecha en Dinamarca (1983), uno de los más avanzados en el Estado de Bienestar; significó el proceso de inicio y hegemonía del nuevo paradigma para la sociedad, el Estado y la Gestión Pública. La perestroika de Gorbachov (1987) y la política de Yeltsin sirvieron para afianzar su carácter dominante y unívoco al producirse su extensión al centro de dirección del sistema socialista.

En América Latina el modelo neoliberal toma fuerza con los gobiernos de Salinas de Gortari (México, 1988), las segundas presidencias de Menem (Argentina, 1989), Carlos Andrés Pérez (Venezuela, 1989) y desde los inicios de Fujimori (Perú, 1990). Pero le correspondió a Chile durante la dictadura de Pinochet ser la primera experiencia mundial de aplicación.

Coincidentalmente coexisten las condiciones políticas en la metrópoli del sistema y en importantes aliados, así como situaciones difíciles en los restantes Estados de la Europa Occidental y en el mundo del socialismo.

Las agencias financieras internacionales, las IFI's: FMI, BM, BID, AID se convierten en los entes encargados de asegurar la implantación del modelo. El equilibrio fiscal y la recuperación de la deuda, la privatización son los instrumentos para alcanzar la reducción del Estado.

El primer período con duración hasta mediados de los años noventa estuvo muy lejos de resultados en dirección a las bonanzas que prometía. Muy por el contrario las situaciones experimentadas fueron de bajo o ningún crecimiento en las economías nacionales, combinado con la disminución en la prestación de las funciones sociales básicas de salud, educación, etc, y de su calidad y el encarecimiento de aquellos de utilidad pública privatizados (agua, electricidad, teléfonos). Los altos precios en estos han agravado aún más la capacidad financiera de los Estados para hacer frente a la provisión de los

servicios que suministraba. Y en cuanto a la capacidad auto-reguladora que se le atribuye al mercado, la propia concepción ideo-teórica no hace posible ni la creación ni el funcionamiento eficaz de las normas o instituciones para esas regulaciones. Pero hay aún más, el mercado también ha demostrado su vulnerabilidad a las operaciones y crisis financieras y a la corrupción, uno de los males atribuidos al abultado Estado Intervencionista, y que continúa presente.

Tanto la seguridad social como la económica resultaron terriblemente afectadas con la ejecución de las políticas del ajuste estructural; se agravó el desempleo y aumento la informalidad laboral, la población en América Latina se hizo más pobre y desnutrida, se amplió la brecha de la desigualdad, creció la iniquidad, es mayor la exclusión en términos de población y de factores, la situación de la salud sufrió un deterioro y hasta retornaron enfermedades ya controladas por décadas. El núcleo familiar también resulta afectado con un mayor desintegración y se produce un marcado ascenso de la criminalidad (Klinsberg, 1997).

En resumen, un cuadro social caótico y preocupante. Y el Estado con casi ninguna posibilidad de incidir significativamente por falta de recursos financieros y de todo orden y en virtud de las limitaciones que el Estado Mínimo le tiene asignado.

Ante las perspectivas de tal realidad, los organismos financieros internacionales responsabilizados por la implantación del modelo neoliberal se ven en la necesidad de introducir variaciones a objeto de propiciar un crecimiento económico de mayor duración a mediano y largo plazo.

En la introducción de estos cambios han tenido influencia fundamental las crecientes críticas, puntos de vista y propuestas de reconocidos académicos e intelectuales de prestancia mundial. Así como también las manifestaciones de políticos, de parte de la base de apoyo con que ha contado el modelo a niveles nacionales y el reconocimiento y preocupación de algunos gobiernos. Indudablemente que también la mayor toma de conciencia con su consiguiente fortalecimiento del descontento y las protestas en las poblaciones de América Latina.

El Informe Anual del Banco Mundial para 1997 manteniendo la idea-principio del reino del mercado y la reducción del tamaño y rol del Estado, señala sin embargo que el Estado debía procurarse de los recursos y capacidades necesarias que le permitiera accionar en todo aquello en lo que fuera requerida su actuación como vía de contribución a los objetivos del desarrollo económico. Claro que esa participación no era a título de exclusividad, es decir, monopolio por el Estado, a la vez de hacer relación a áreas o actividades en las que podría resultar insuficiente la actuación espontánea del mercado. (Banco Mundial, 1997)

Acuñan a partir de este planteamiento lo que denominan “Reformas de Segunda Generación” dirigidas a la salud, la educación, el conocimiento, las infraestructuras y demás, vinculadas a procurar mejores condiciones sociales y bienes públicos en condiciones adecuadas para el desarrollo. Ello introducía como elemento de atención la gestión pública y el cambio institucional ahora bajo el prisma de la eficiencia, de modo de que la Administración Pública y la Justicia fuesen de mayor confiabilidad para la sociedad local y mundial.

Desde las premisas neoliberales puras del primer período no se puede decir que hubo una propuesta técnica para la Administración Pública. Más bien lo que plantea es un énfasis excesivo en el efficientismo medido en su estricta apelación a costos y asignación de recursos. Además, impulsar el empleo de tecnologías, modelos y prácticas del *business management* en la gestión pública sin detenerse a considerar la simple existencia de diferencias y la especificidad de las organizaciones

estatales. Se agrega a ello el hecho de que las propuestas gerenciales también aparecieron como recetario paradigmático a implementar por vías de la imposición ejercida a través de los “Ajustes Estructurales” y las denominadas “Cartas de Intenciones”, instrumentos de la política mundial neoliberal empleados por las IFI’s como agentes propulsores y nuevos centros de poder, gracias al proceso de globalización.

La orientación estuvo centrada en la reducción de la planilla estatal, los sistemas de remuneración y, sobre todo, en el desmantelamiento del complejo de organizaciones y funciones que ejercía el Estado transfiriéndolas al sector privado, dada su condición de medio ejecutor de la lógica del mercado. También en esa dirección se procedía a la liberalización y a la desregulación. En fin, discontinuidad de acciones y procesos, ajustes fiscales y ausencia de ejercicios modernizantes desde la perspectiva tecnológica..

Para América Latina y el Caribe, la reunión Continental del PNUD de noviembre de 1984, en Santo Domingo, República Dominicana, revisa el qué hacer y el cómo actuar en el área. En materia de Administración Pública, discuten como ponencia central el documento “Políticas de Gestión Pública: el rol del Estado en la presente situación de América Latina y el Caribe”. (Pérez Salgado y Kliksberg, 1985). Sus autores ejercían en esos momentos como director de Programas Nacionales del PNUD para América Latina y director del proyecto regional de Naciones Unidas de asistencia al CLAD.

Se planteaba que la reforma del Estado y de la Administración Pública no podía encasillarse en los temas del rol y el tamaño del Estado. Plantean que el problema debía abordarse considerando el espectro total de sus diferentes dimensiones, entre las cuales la técnica-administrativa era tan sólo una de ellas:

- Su dimensión económica, la que hace referencia no sólo a la gestión, sino al rol de orientador, regulador y promotor de crecimiento y desarrollo.
- Su dimensión política, la que nos dice de las responsabilidades en la construcción y consolidación de una democracia participativa a través del fortalecimiento de la sociedad civil.
- La seguridad jurídica, entendida como la institucionalidad de la Ley, su vigencia y aplicación igualitaria y sin privilegios.
- Su dimensión social, consistente en la equidad, el mejoramiento de las condiciones de vida y la justicia social.
- Su dimensión técnica-administrativa, la que debe estar orientada en objetivos de eficiencia, eficacia y efectividad de la acción estatal y promover la implantación de un servicio civil fundamentado en sistemas de mérito, la institucionalización de la gerencia pública, la desburocratización, la descentralización y desconcentración.
- Su dimensión moral, consistente en compromiso y acción para la erradicación o disminución al mínimo de la corrupción y el fraude.

Atendiendo al planteamiento anteriormente esbozado y a las consideraciones ya subrayadas en cuanto a la visión del Estado en América Latina, la crisis económica y el entorno político-ideológico internacional se procede a definir la caracterización del Estado deseable: “Se necesita un Estado más adaptado a la realidad actual, un Estado fuerte, nacionalmente organizado, democrático, eficiente, con capacidad negociadora y de regulación. En plena capacidad de proporcionar los bienes, servicios y regulaciones que la comunidad demanda con el mínimo de costos y de acuerdo a las prioridades contextuales”.

La noción de ese nuevo Estado en término de acciones de participación enfatiza en las funciones reguladoras y distribuidoras y menos en la producción.

En cuanto a las finalidades que deben guiar las decisiones y acciones en la gestión pública incorporan el criterio de efectividad, lo que viene a incorporar la medición de la satisfacción de las demandas de la comunidad a la que van dirigidos los servicios, bienes y proyectos. Eficiencia con efectividad, aparece como el corolario de la gestión pública. Se estatúa la necesidad de elevar al rango de política pública el problema de la transformación y mejoramiento de la Administración Pública orientada en las políticas de desarrollo nacional.

Resultante del estudio de la situación regional de la administración pública se presentaban como líneas de acción general las siguientes:

1. Mejoramiento sustancial de los procesos de formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas.
2. La formación de los administradores de los altos niveles ejecutivos.
3. La integración (superación de la brecha) entre el sistema de planificación económica y la planificación administrativa.
4. Elaboración de una política orgánica de personal.
5. Mejorar la integración de las empresas estatales a las políticas y planes nacionales y su capacidad administrativa interna e incrementar su eficiencia.
6. Mejoramiento de la infraestructura institucional de organizaciones claves para la formulación y ejecución de las políticas económicas.
7. Desarrollo de la capacidad de gestionar programas sociales masivos.
8. Preparación para el diseño y ejecución de proyectos multi-institucionales.
9. Movilización de la Participación Ciudadana.
10. Democratización de la Administración Pública y trato en el plano externo (arbitrariedad y transparencia) como en el interno (estilo característico formal).
11. Fortalecimiento de las capacidades nacionales de Investigación Administrativa.
12. Utilización de las posibilidades de la cooperación internacional.

a- Las propuestas de la Nueva Gestión Pública:

Las nuevas situaciones imperantes en el orden mundial llevan a que en los países desarrollados se generen nuevos planteamientos y acciones prácticas en torno a la gestión pública. La dinámica de la expansión hegemónica del paradigma neoliberal genera de por sí concepciones y acciones en cuanto a las formas y procesos en la función pública. En consecuencia, se busca introducir las teorías y prácticas gerenciales aplicadas en las empresas privadas. Partiendo de la errada concepción de que la eficiencia es sinónimo de la gestión particular y la ineficiencia constituye condición sine qua non de todo lo relacionado con el Estado.

Inspirada en la dualidad mercado-modernidad gerencial, aparece la Nueva Gestión Pública (NGP) como fórmula que remediará las enfermedades que agobian a la administración pública. Controversiales al máximo, podría afirmarse quizás, han sido y continúan siendo los planteamientos o propuestas centrales sobre las que está construida. En tanto que paradigma alternativo para enfrentar los problemas de eficiencia, eficacia y efectividad en la Administración Pública, es componente de una visión, sustentada en un basamento ideológico acerca del Estado; su rol, estructura y funcionamiento.

La reducción del tamaño del Estado es el centro motor del conjunto de orientaciones e instrumentos tecnológicos, ya que la gestión pública debe retrotraerse a las funciones básicas del Estado Liberal

originario, despojado de objetivos directos en el desarrollo, la equidad, la justicia social y la solidaridad. Los otros componentes de la propuesta de la NGP son:

- Descentralización de las organizaciones.
- Aplanar las estructuras organizacionales.
- Ruptura del monolitismo, la especialización, el monopolio y la no duplicidad en los servicios públicos. Introducción de la figura de la “Agencia” sin vinculación jerárquica a organizaciones estatales, y la competencia.
- Desburocratización
- Desmantelamiento de la estructura estatutaria de la Administración del Personal Público (estabilidad, retribución, movilidad, flexibilidad como responsables de los males de la gestión pública).
- Evaluación en base a resultados en vez del tradicional control de legalidad, financiero–contable.
- Competencia en el desempeño del personal y en la prestación de servicios por las instituciones, agencias y entes particulares.
- Cambiar la cultura de las organizaciones.
- Introducción de la visión de cliente en reemplazo de la de usuario de los servicios públicos.

Ensayando una especie de apretada síntesis de estas propuestas podríamos agruparlas en:

- a) Aquellas dirigidas a la desaparición de lo público o del Estado: reducción del tamaño del sector público, descentralizar las organizaciones, ruptura del monolitismo y especialización, competencia, clientelización.
- b) Aquellas dirigidas a concienzar la ideología del mercado: desburocratización, competencia, clientelización, cambiar la cultura de las organizaciones, ruptura del monolitismo y especialización.
- c) Aquellas dirigidas a introducir prácticas de la gerencia privada en el sector público: descentralización de las organizaciones, competencia, ruptura del monolitismo y especialización, dismantelar la estructura estatutaria.
- d) Aquellas de estricto contenido tecnológico–gerencial: descentralizar las organizaciones, jerarquías aplanadas, evaluación.

De la sola introducción al conocimiento del contenido de las propuestas de la NGP, resalta la ausencia de la más mínima neutralidad tecnocrática. Un contenido propositivo en el orden de los intereses que hacen énfasis en el mercado y cuya finalidad es dismantelar el Estado y la desaparición de lo público.

La NGP representa el maquillado componente de cambios en la Administración Pública del paradigma neoliberal, enemigo irreconciliable del Estado de bienestar y de su función social. No es más que su componente técnico – administrativo. A través de su implantación se viabiliza la del modelo neoliberal del Estado.

Entre las propuestas de la NGP pueden observarse incoherencias y hasta contradicciones. La idea de ejecutivos o gerentes públicos emprendedores, suponiendo demandas y necesidades comunitarias o de grupos, pareciera contraponerse a los propósitos perseguidos con la mutación conceptual de cliente reemplazando a la de usuario.

La descentralización de las organizaciones y la figura de la “agencia” encierran el actuar en atención a orientaciones en base a objetivos e intereses particulares de la “agencia” o división organizacional descentralizada y de sus directivos, lo que introduce incompatibilidades con la responsabilidad (accountability), también elemento de éste modelo de gestión. En cuanto al empleado público, las contradicciones están enmarcadas en la relación entre competencia e individualismo con respecto a la

cooperación que se le pide, y de ésta con el desmejoramiento en las condiciones de estabilidad, movilidad, temporalidad en la contratación y otros.

Pareciera no contarse en estos momentos con una evaluación de los resultados de la NGP, pero ello no puede inducir a negar su importancia sobre todo cuando va posesionándose cada día más en las elites dominantes (Arellano 2002) y en los medios masivos de comunicación.

En términos generales, el conjunto de aspectos contenidos en la propuesta de la NGP responden a la realidad histórica del mundo desarrollado, principalmente de Europa. Pero ello no significa que dejen de reflejarse en las preocupaciones y propuestas para la administración pública de América Latina aunque los problemas no son los mismos, puesto que son grandes las diferencias entre ambas realidades. No obstante, resulta de gran valor retener el señalamiento de la posible existencia en la NGP de un argumento general, producto de la reconstrucción de las formulaciones particulares del contexto de origen, lo que le permite comprender el comportamiento político y burocrático en sociedades democráticas contemporáneas posibilitando su adaptación a realidades distintas. (Arellano 2002)

Como propuesta técnico-administrativa, la NGP no es una alternativa de mayores diferencias con lo que se ha estado planteando y experimentando en la Administración Pública. Ni nuevas ideas, ni propuestas del todo originales (Arellano 2002). El objetivo de la eficiencia y de hacer que lo público sea administrado lo más parecido posible a los negocios privados no es innovación o algo que se le asemeja. Tampoco es la primera vez de la preocupación por la burocracia y el burocratismo. Su antecesor paradigmático, la Administración Pública para el Desarrollo, también mantenía algunos de ellos mientras que otros entraron en el análisis a lo largo de ese continuo proceso de búsqueda por la transformación de la Administración Pública.

Existe hoy una propuesta regional para la Administración Pública en Latinoamérica. El CLAD es el proponente e impulsor de esa agenda de cambio. La Nueva Gestión Pública para América Latina, si bien toma en cuenta las especificidades de la realidad de América Latina, no varía en su esencia de las tendencias del modelo ideológico-económico y del cuerpo de conocimientos y técnicas del paradigma general de la NGP para los países más avanzados..

b- La propuesta del CLAD:

Desde 1998 hay una versión latinoamericana para la modernización de la gestión pública, la propuesta del CLAD. Esta viene concebida en el marco de la segunda generación de reformas y de las variantes en el enfoque del papel del Estado, de allí que enuncie: “El Estado continúa siendo un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social de cualquier país, aún cuando hoy deba funcionar en una forma diferente a la contemplada en el patrón nacional–desarrollista adoptado en buena parte de América Latina y el modelo social–burocrático que prevaleció en el mundo desarrollado de la post-guerra (CLAD, 1998, 7)

Bajo esa declaración procede a precisar las funciones para ese Estado latinoamericano “instrumento fundamental del desarrollo”:

- regulador y no productor
- promover la competencia y la productividad
- actuación orientada al sector social, de manera primordial. (salud, educación, vivienda)
- formulador y financiador de las políticas públicas, ejecución por municipios, comunidad y empresas

- Mantener poder de intervención para situaciones especiales.
- Crear mecanismos y condiciones para promover el desarrollo y la inversión privada
- Priorizar el comercio exterior
- Priorizar la educación y el desarrollo científico y tecnológico.

Destaca en la propuesta del CLAD el abordar los cambios en la gestión pública en la perspectiva lógica de su relación con la problemática de la necesidad del perfeccionamiento y modernidad de la democracia y el énfasis especial en la participación de la sociedad, de todos sus sectores, en la formulación de la estrategia de desarrollo. Estrategia que no puede pasar por alto la reforma del sistema político.

En lo técnico-administrativo, es poco lo que puede divorciarse de las tesis y tecnologías aplicadas o propuestas hasta el momento. Lo interesante o diferente está en la filosofía y principios sobre los que está construida: profesionalización y reconstrucción en vez de destrucción de la burocracia, participación y democratización intra e interinstitucional, eficiencia y flexibilidad en atención a la efectividad de las políticas públicas. El enunciado guía es “si bien el gobierno no puede ser una empresa sí puede tornarse más empresarial”.

El CLAD retoma en esta propuesta el tema del mejoramiento de los procesos de formulación, control de ejecución y evaluación de las políticas y la necesidad de formar y contar con un grupo de una “élite burocrática”, los denominados **Policymakers** de los países desarrollados, que es de donde se enriquece la idea originaria de la reunión del PNUD en República Dominicana (Salgado y Kliksberg, 1985)

Del detalle de los restantes componentes gerenciales del modelo CLAD es posible, vía la comparación, identificar las correspondencias anotadas con el de la NGP.

1. Transparencia y responsabilidad (*Accountability*).
2. Descentralización de la ejecución de los servicios y funciones hacia los gobiernos provincial, municipal, regionales u otros).
3. Desconcentración organizacional:
 - Nivel Nacional: formulación de políticas, control y evaluación de resultados
 - Agencias y dependencias territoriales: ejecución.
4. Orientación en el control de los resultados:
 - Control de legalidad tradicional
 - Control a posteriori en vez de control previo.
 - Contratos de gestión.
 - Construcción y establecimiento de Indicadores.
 - Control Contable de Costos
 - Control por Competencia o cuasi mercados
 - Control Social
 - Control Judicial
5. Promoción de un Sector Público no Estatal que suministra servicios sociales (ONG's, organizaciones comunitarias, fundaciones, etc.)
6. Concepción del Ciudadano-Usuario, ello involucra la gestión en respuesta a las demandas ciudadanas, la participación en la gestión y evaluación de las políticas públicas.
7. Aumentar la responsabilización del servidor público más allá de aquella formal jerárquica:
 - Ante la sociedad
 - Ante los políticos electos

- Ante los representantes de la sociedad que actúan en el ámbito de lo “público no estatal”.

Es obligación reconocer que la propuesta del CLAD intenta salvar el gerencialismo simplista de la NGP, claro está, consecuencia de la idea de Estado y sociedad que le sirve de base y sustento. Por estar inserta en otros preceptos aunque correspondientes a la misma idea, obligados a aceptar que el Estado tiene que jugar un papel más protagónico en la prosecución del desarrollo. Y también al considerar las agravadas condiciones económicas, sociales, culturales y políticas que prevalecen en los países de América Latina y el Caribe. Un subcontinente en el que la acumulación de veinte (20) años de imposición neoliberal han significado:

- a) Debilidad e incapacidad del sector público para atender, inclusive, problemas sociales básicos y hasta los propios de policía y seguridad ciudadana que el modelo de Estado Mínimo le asigna al Estado. En consecuencia de lo anterior, un fenomenal deterioro de las responsabilidades en estas áreas.
- b) Debilidad estatal para atender las necesidades del desarrollo nacional y las de regulación, vigilancia y control de las empresas y el mercado. El compromiso con la generación de riqueza nacional y de su distribución con equidad y justicia social cedió los espacios al objetivo de “conquistar y preservar la confianza de los mercados”.
- c) Desmejoramiento social generalizado: pobreza y pobreza extrema, desempleo, exclusión, criminalidad, desnutrición, enfermedades, deterioro de las condiciones de vida a niveles altamente preocupantes.
- d) En lo político, una mediatización de la democracia limitándola a la elección periódica de los gobernantes, falta de voluntad política de los gobiernos, aumento de la desconfianza ciudadana hacia los políticos, los partidos y los gobiernos.

Tal vez pueda más una modernización de la gestión pública en las perspectivas de las sugerencias del CLAD, evaluadas de conformidad a la situación nacional, ayudar a mejorar y revertir este dramático escenario. Hay que valorar el enfoque condicional en que insiste: no puede esperarse viabilidad y menos resultados positivos si no hay un acompañamiento de consolidación democrática, de retomar el crecimiento económico y del desarrollo, y de la toma de conciencia y la ejecución de acciones para la reducción de la desigualdad social. Pero esto no podemos dejarlo a la voluntad de gobiernos y organismos internacionales. Es ineluctable la participación de todos y cada uno en la formulación de decisiones, en la ejecución de muchas o algunas de ellas, y en el control social de todas las instancias nacionales, en especial la gubernamental. En ello incluimos al mercado. Sin participación ciudadana tengamos la seguridad de que nada cambiará. Eso lo enseña la experiencia que por década hemos vivido.

Algunos comentarios finales.

La época que vivimos es de profundas transformaciones. Lo que tenemos hoy es de enormes diferencias a lo que estábamos acostumbrados hace apenas diez (10), o quizás menos, cinco (5) años atrás. Los cambios económicos, políticos y sociales tienen un impacto fundamental y decisivo en las personas, organizaciones, territorios, estados, regiones y en sus relaciones.

La revolución científico técnica, la hegemonía neoliberal y el sello que han impuesto al proceso integracionista mundial que denominamos Globalización, delimitan el presente e influyen nuestro futuro.

La globalización en tanto que fenómeno evolutivo es algo natural. Para nosotros no es más que la etapa avanzada en una tendencia lógica social cuyos parámetros están en la interrelación, la interdependencia

y la integración. El problema que ella plantea está en la filosofía doctrinaria sobre la que se viene construyendo: la del neoliberalismo, enemigo del Estado y por lo tanto sepulturero de su aparato administrativo. “Hay que reducir el Estado”, preconizan los técnicos neoliberales, sus agentes y acólitos nacionales. ¿Hasta dónde? Dejamos a la respuesta de cada quien esta interrogante.

La globalización entraña un reduccionismo en dimensiones al momento no conocidas en lo que respecta a la autonomía y capacidad discrecional de los Estado para definir no sólo sus parámetros de actuación sino también en cuanto a la definición y selección de las formas para la acción; es decir, de la política pública y de la gestión pública.

Se ha constituido de manera informal una estructura institucional de conducción a nivel mundial, las denominadas IFI's, a cuyos lineamientos se han apegado los organismos internacionales. Las líneas de conducción lejos de provenir del debate y el consenso lo son de la imposición doctrinaria. Ahora es el autoritarismo de los neoliberales que tanto se criticaba cuando era ejercido por la URSS sobre las repúblicas del este de Europa.

Este es el cambio transcendental que no se puede soslayar en cualquier intento de referencia a los temas de la llamada modernización de la Gestión Pública.

Los conceptos Gestión Pública y Gerencia Pública han reemplazado al de Administración Pública en el lenguaje técnico y también en el corriente, respondiendo a la lógica que encierra la concepción reduccionista de un Estado cuyo aparato operacional administrativo queda sometido exclusivamente a principios y criterios de eficiencia, a la simple consideración costo-beneficio y resaltando la contradicción burocratismo-gerencialismo.

Son tiempos difíciles, algún tiempo atrás tropecé con un ensayo titulado precisamente: “La administración en tiempos difíciles” Por qué no reflexionar en torno a ello.

Los paradigmas seguirán construyéndose y también mercadeándose; lo importante es que de implementarlos ello sea producto del análisis de nuestras realidades y en respuesta a objetivos de mediano y largo plazo. Abandonar la arraigada costumbre de pensar sólo en el corto plazo y diseñar estrategias y acciones para hoy cuando las mismas sugieren gradualidad, sobretodo tratándose de cambios en las formas de la gestión. Los cambios técnico-administrativos requieren de modificaciones en la cultura organizacional y en el capital social, a la vez que contribuyen y en ocasiones persiguen esas mutaciones. Ello exige de mayor tiempo.

Los modelos de gestión son consecuencia lógica del desarrollo tecnológico de la Administración. Analizarlos, evaluarlos, adaptarlos, descartarlos tiene que ser el comportamiento inteligente y responsable que debemos asumir como ciudadanos, como políticos o como gobernantes.

La principal responsabilidad está en procurarse los mecanismos e instrumentos para la supervivencia, la adaptación y la transformación al o del entorno. En ello hay que incorporar, adaptar y crear el modelo de gestión y las estructuras que permitan retomar la función por el desarrollo de nuestras sociedades.

Lo que corresponde por una parte es enfrentar este nuevo contexto mundial y a la vez encontrar soluciones a un modelo de Gestión que ha dejado de tener validez, que poco sirven ya a la obligación de atender las demandas de la población y las necesidades de la sociedad y de una gestión pública moderna y de compromisos.

Es difícil, por no decir imposible, cambiar las situaciones de subdesarrollo y penurias económicas y sociales que hoy enfrenta América Latina y el Caribe con la sola introducción de reformas a la gestión pública. Es necesario cambiar el modelo de Estado. En las condiciones actuales del mundo globalizado el Estado neoliberal es uno de varios paradigmas. Desafortunadamente, el que se nos viene imponiendo y a lo que sirven las propuestas de la NGP.

Quisiéramos terminar concluyendo nuestro pensamiento de un sinnúmero de tratadistas latinoamericanos en el sentido de que un Estado ineficiente y sometido a las políticas internacionales, con grandes dificultades financieras, demasiado poco está en capacidad de hacer para promover el desarrollo con equidad y justicia social, por lo que es de mayor importancia que encaremos con seriedad y responsabilidad el tema de la Reforma del Estado y de la Administración Pública, teniendo como objetivo la reconstrucción y el fortalecimiento.

RESEÑA BIOGRAFICA

FEDERICO ARDILA ACUÑA

Maestría en Gestión y Dirección de Empresas, Universidad de la Habana, Cuba. 1986.

Licenciado en Administración Pública, Universidad de Panamá, 1973

Estudios de Gobierno y Administración Pública en Italia (ISVE), de Alta Gerencia en el INCAE y sobre Reforma del Estado y Políticas Sociales con CLACSO.

Profesor Investigador Titular en la Facultad de Administración Pública de la Universidad de Panamá.

Fue Vicerrector Administrativo de la Universidad de Panamá y en la Facultad de Administración Pública: Director de la Unidad de Investigación de Administración Pública, del Postgrado en Gestión Pública, del Centro de Documentación e Información de Administración Pública y de la Maestría en Gerencia Pública.

Cuenta con vasta experiencia en la gestión de instituciones estatales en las que ha ocupado las posiciones de la alta dirección.

Desde hace varios años mantiene una intensa actividad pública participando como Director Ejecutivo del Instituto de Estudios Políticos e Internacionales en eventos y proyectos que buscan solución a las problemáticas de la sociedad panameña. Fue integrante del grupo académico que elaboró la Visión Nacional 2020.

Apartado 87-2693, Panamá 7, República de Panamá

Teléfonos: (507) 2695668; 2698851. Fax: (507) 2695301

Email: iepi@psi.net.pa

BIBLIOGRAFÍA:

Anderson, Perry (1999). Neoliberalismo: balance provisorio. En: Sader, Emir y Pablo Gentili. (comps.) La trama del neoliberalismo. Eudeba. Buenos Aires.

Arellano Gault, David (2002). Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató el dinosaurio? Lecciones para la Reforma Administrativa en países como México. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. Caracas. N°23

Banco Mundial (1996). Itinerarios para el Banco Mundial en América Latina y el Caribe. ¿Qué significa para el Banco Mundial la Reforma del Estado? Washington D.C.

Baró, Silvio (1997). Globalización y Desarrollo Mundial. Editorial de Ciencias Sociales. La Habana.

Castañedas, Nora (1977). La problemática del desarrollo y la Reforma de la Administración Pública en el contexto latinoamericano. Universidad Central de Venezuela. Caracas.

CLAD (1998). Una Nueva Gestión Pública para América Latina. Caracas, Venezuela.

- ILPES (1965) *Discusiones sobre Planificación*. Siglo XXI, quinta edición. Santiago de Chile.
- Jiménez Castro, Wilburg. (1971). *Administración Pública para el Desarrollo Integral*. Fondo de Cultura Económica. México, D.F.
- Kaplan, Marcos (1997). *Crisis y Reformas del Estado Latinoamericano*. En: revista del CLAD *Reforma y Democracia*. Caracas. N°9
- Keohane, Robert O.(1993). *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*. Grupo Editorial Latinoamericano. Buenos Aires.
- Kliksberg, Bernardo (1997). *Repensando el Estado para el Desarrollo Social: más allá de convencionalismos y dogmas*. En: *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*. Caracas. N°8
- Medellín Torres, Pedro (1994) *La modernización del Estado en América Latina: entre la reestructuración y el reformismo*. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas. N°2
- Naciones Unidas (1968). *Aspectos Administrativos de la Planificación*. Documentos de un Seminario. Nueva York
- Ocampo, José Antonio (2002) *Retomar la agenda del desarrollo*. En revista del CLAD *Reforma y Democracia*. Caracas N°22
- Oliás de Lima Gete, Blanca y otros (2001) *La Nueva Gestión Pública*. Prentice Hall. Madrid.
- Ramió Matas, Carlos (2001). *Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional*.
- Salgado Pérez, I. y B. Kliksberg (1985). *Políticas de Gestión Pública: El Rol del Estado en la presente situación de América Latina y el Caribe*. En: *La Reforma del Estado: Enfoques Renovadores*. CLAD. Caracas.
- Stiglitz, Joseph E. (2002). *El malestar en la globalización*. TAURUS. Madrid.
- _____ (2002) *Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente*. En revista del CLAD *Reforma y Democracia*. Caracas N°22
- _____ (1998) *Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso post Washington*. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas. N°12
- Vilas, Carlos M. (2000). *¿Más allá del “Consenso de Washington”? Un enfoque desde las políticas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional*. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas. N°18.