

**Modernización de la Administración Pública en América Latina:  
Evaluación de los Recientes Cambios en la  
Gerencia de los Ministerios y de las Agencias Reguladoras**

**Orientaciones Metodológicas**

**Peter Spink**

**Introducción**

En el curso de los años recientes, se han hecho efectivos numerosos cambios por parte de los gobiernos miembros del CLAD, no sólo en términos de las prácticas administrativas sino también en el marco más amplio en el cual se desempeña la tarea de gobierno. La posición descrita en un documento del CLAD en 1998 como “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, hace énfasis en los resultados de las acciones gubernamentales y en el control que es ejercido sobre ellas, más que en el control procedimental de los sistemas de actividad organizacional y de las tareas cotidianas que los sustentan.

De hecho, han comenzado a ser transferidas aquellas funciones que pueden ser efectivamente asumidas por los gobiernos subnacionales, y se han privatizado, ya sea directamente, ya sea a través de la utilización de contratos con concesionarios, actividades en las cuales el Estado ha sido un productor de bienes y servicios que pueden ser asumidas con seguridad y con beneficios por parte de iniciativas empresariales de distinto tipo. En ambos casos, esto ha conducido a la creación de nuevos mecanismos regulatorios, tanto para garantizar la coherencia de las orientaciones de las políticas públicas, como para que, en casos en que los servicios privatizados se encuentren en condiciones de competencia reducida -tales como las antiguas empresas públicas, materias primas esenciales y otros insumos industriales-, ellos sean suministrados de acuerdo con las expectativas del público.

En otras áreas del suministro de servicios, incluyendo las de las agencias especializadas en las cuales las actividades son vistas como clave en relación con la implementación de las políticas, o donde no existen condiciones o voluntad política para la descentralización o la privatización, se ha visto favorecida la realización de contratos de gestión que ofrecen mayor autonomía de operación a cambio del respeto de estándares de servicio y de las metas estipuladas.

En algunos casos, estas unidades administrativas semiautónomas han sido transformadas en otros tipos de organizaciones públicas no estatales. En campos tales como el social y el científico, donde existen vigorosas organizaciones no gubernamentales y fundaciones sin fines de lucro independientes, los argumentos han favorecido el desarrollo de arreglos de contratación externa.

En lo que concierne a aquellos aspectos de la actividad del Estado que son considerados como esenciales para el mantenimiento de su identidad y sin los cuales no existiría una instancia nacional de gobierno democrático y de soberanía nacional, se han planteado discusiones en torno a la necesidad de un mayor profesionalismo en el seno del *staff* central de los funcionarios públicos y de desarrollo de mecanismos gerenciales y prácticas basadas en el desempeño y orientadas hacia los resultados, con respecto a las unidades operativas. Sin alterar los patrones de propiedad pública, conceptos tales como la competencia administrada entre agencias públicas promueven posibilidades de generar nuevos niveles en el desempeño del servicio.

Tal es la variedad potencial de los diferentes cambios y mejoras que están siendo intentados, que no dejan lugar a dudas en cuanto a que no puede existir un único modelo de “anteproyecto” o de “mejor práctica” que permita identificar instantáneamente la nueva gerencia pública. Asimismo, no existe una escala imaginable en función de la cual los gobiernos puedan medir la transición entre modelos. Las muy diferentes historias en lo cultural, lo institucional y lo político en la región latinoamericana y del Caribe, las muy diferentes formas en las cuales puede implementarse la gerencia con base en resultados, las capacidades y recursos disponibles y las variadas opciones de organización,

hacen que el escenario de los cambios sea tal, que en el marco del movimiento general hacia los resultados y hacia la gerencia, y del alejamiento de la burocracia, cada caso deba ser considerado como un caso particular.

Si bien los cambios que están siendo introducidos bajo la denominación de Administración Pública Gerencial son percibidos por sus proponentes en términos de la promoción de mejoras progresivas en los niveles previos de eficiencia y, sobre todo, de efectividad, la Nueva Gerencia Pública no está exenta de críticas.

Para algunos, el uso de mecanismos similares a los del mundo empresarial es incompatible con la naturaleza del gobierno y contrario a los principios del servicio público y de la democracia. Para otros, la nueva administración pública no es nueva, sino que simplemente llama la atención sobre la importancia de contar con administradores competentes en cualquier escenario organizacional- dado que es la gente y no los procedimientos quienes producen la acción- y actores institucionales que hagan lo que se supone que tienen que hacer antes que nada. A estos se agregan quienes argumentan que no se ha avanzado lo suficiente, que es preciso ir más lejos, y que se requieren reducciones más amplias y significativas del tamaño y del alcance del gobierno. Finalmente, están quienes cuestionan los resultados que han sido efectivamente alcanzados y señalan las acciones muy diferentes y en ocasiones contradictorias, que están teniendo lugar bajo la sombra de este movimiento.

¿Qué es lo que está ocurriendo y cuáles son los resultados? ¿Los cambios que se están llevando a cabo están fortaleciendo la democracia y mejorando la capacidad del servicio? ¿Están contribuyendo positivamente con la estabilidad fiscal y con la reducción de la pobreza? En general, ¿están trabajando mejor los gobiernos? y ¿está la gente comenzando a beneficiarse cada vez más con una calidad de vida que confiere dignidad y ciudadanía?

El propósito de los diferentes estudios desarrollados en el programa especial de investigación del CLAD fue el de profundizar en la comprensión de los resultados y de las implicaciones de los cambios que están siendo introducidos en la organización, sistemas y métodos de los ministerios y de las agencias reguladoras, sobre la eficiencia y la efectividad del desempeño institucional, y la implementación exitosa de las políticas públicas.

### **1. La nueva gerencia pública: qué se propone y cuáles deberían ser sus resultados**

La inversión del CLAD en el uso de una tecnología de base de datos electrónica para la información ha suministrado una importante fuente a partir de la cual monitorear los informes propios de los diferentes gobiernos de la región acerca de las acciones que están teniendo lugar en la amplia área de la reforma del Estado (SIARE - Reforma del Estado). Tomando como línea de base los datos disponibles para 1998, las diecisiete naciones latinoamericanas continentales de habla española o portuguesa estaban reportando una actividad sustancial en el escenario de la reforma. Las categorías en las cuales se inscribieron esos reportes y la frecuencia con que aparecen se muestra en el cuadro 1.

Cuadro 1  
**Frecuencia de los diferentes tipos de reformas  
mencionadas en la base de datos de 1998 del CLAD**

<b>Categorías</b>	<b>Frecuencia</b>
Reestructuración y Desarrollo Institucional	16
Descentralización Político Administrativa	15
Reestructuración de Empresas y Servicios Públicos	15
Reforma Financiera	15
Reforma Social - Seguridad social	15
Reforma Constitucional	14
Reforma Electoral	13

Reforma Judicial	13
Reforma Comercial	13
Reforma Social - Programas sociales	12
Reforma Social Sectorial	10
Simplificación Administrativa	9
Reforma Social - Operación de Fondos de Inversión Social	9
Reforma Laboral	7
Privatización de Empresas Públicas	4
Reforma Parlamentaria	4
Programa de Reforma Integral/Global del Estado	3
Reforma de Partidos Políticos	3
Desregulación Económica	2
Regionalización	1
Desburocratización	1
Programa de Reforma y Modernización del Sector Público	1
Reforma Social - Nuevos Diseños Institucionales	1

El número de categorías mencionadas por país ofrece mayores evidencias acerca de la extensión de las acciones que están teniendo lugar, tal como se muestra en el cuadro 2.

Cuadro 2  
**Número de diferentes categorías de reforma reportadas  
por país en la base de datos de 1998 del CLAD**

País	Frecuencia
Venezuela	17
Argentina	15
Chile	15
México	15
Perú	14
Colombia	13
Panamá	13
Bolivia	12
Paraguay	11
Brasil	11
El Salvador	11
Uruguay	9
Ecuador	9
Costa Rica	9
Honduras	9
Guatemala	8
Nicaragua	5

El número de países que elaboran informes y la amplitud de las categorías de acción mencionadas ofrecen una justificación inmediata para llevar a cabo una serie de estudios. De el cuadro 1 se desprende claramente que los descriptores de la acción han cambiado considerablemente desde las etapas iniciales del CLAD en los años 1970, cuando la reforma administrativa y la administración para el desarrollo conformaban el eje del debate. Desde la organización y métodos, o del entrenamiento del

personal y de la construcción institucional, la temática se ha desplazado hacia los roles del Estado y hacia lo que forma y no forma parte de su identidad. Asimismo, parecería que aquellos que hablan acerca de una nueva ola de actividad reformista están señalando con toda seguridad el amplio espectro de acciones e intenciones reportadas, más profundas en algunos países que en otros, pero presentes en todos. Una conclusión similar puede desprenderse de las numerosas publicaciones acerca de las reformas nacionales en América Latina aparecidas en los últimos años<sup>1</sup>.

Pero la reforma del Estado que parece estar en marcha en estos diferentes países ¿representa un enfoque coherente y compartido o existen significativas diferencias e interpretaciones? ¿Es posible, en los hechos, percibir como vinculadas entre sí las diferentes categorías? La respuesta, para muchos de los que se encuentran involucrados en la discusión de estas reformas en los foros nacionales e internacionales acerca de la administración y la gerencia pública, ha sido claramente afirmativa con respecto a la segunda interrogante - se aprecia una tendencia claramente definida en las actuales reformas del sector público. La respuesta a la primera interrogante se inscribe en el propio encabezamiento del documento de conclusiones del CLAD: Una Nueva Gestión Pública para América Latina.

La nueva gestión pública, a la que también hace referencia el presidente del Consejo Científico del CLAD, Bresser Pereira (1998 a,b) como administración pública gerencial, no llegó a ser lo que es de la noche a la mañana. Más bien sus elementos se consolidaron gradualmente en el marco de la reacción contra la severa crisis financiera de los años 1980 y las críticas a los ajustes estructurales previos. Tal como ha argumentado de manera coherente Bresser Pereira, la razón básica subyacente al creciente interés por la reforma del Estado en los años 1990 es el reconocimiento de que el ajuste estructural por sí solo no recupera el desarrollo. Más aún, la propuesta neoliberal de un Estado mínimo que garantice solamente los derechos de propiedad y que deje la coordinación total de la economía en manos del mercado, fue una posición irreal. Pero al mismo tiempo, la realidad muestra que el Estado, en particular en América Latina, ha acumulado una amplia gama de funciones y responsabilidades organizacionales a lo largo de los años, muchas de las cuales pueden ser cuestionadas con fundamento. Por lo tanto, ¿qué debería representar el Estado?

Przeworski (1998), también miembro del Consejo Científico del CLAD, respondió parcialmente a esta interrogante al demostrar que si los mecanismos de responsabilización que garantizan la transparencia de las distintas relaciones entre el principal y el agente, que conforman el marco democrático (ciudadanos, funcionarios electos, funcionarios públicos y agentes económicos privados que también son ciudadanos), funcionan eficazmente, la economía de un Estado intervencionista alcanzará mejores resultados que en el caso de un mercado completamente libre. Por lo tanto, un Estado activo y bien ordenado -en términos institucionales- será mucho más efectivo que el mercado. Ciertamente, es posible argumentar que una parte del problema central de la crisis de los años 1980 fue precisamente la incapacidad del Estado para asumir un rol activo en el marco democrático. Vale decir que el problema no se planteó por la suficiente presencia de un Estado en los lugares apropiados, sino por demasiado Estado en los lugares equivocados.

Otra parte de la respuesta proviene, a través de la apreciación de los diferentes roles del Estado, de la interrogante acerca de qué responsabilidades, servicios y actividades forman parte de esos diferentes roles: ¿cómo pueden ser desempeñados en la mejor forma y cómo puede ser monitoreada y controlada su efectividad? Es en el interior de este debate -y no en el territorio estéril de la discusión en torno a un Estado mínimo- que surgen nuevas interrogantes acerca de la administración pública y del enfoque gerencial en lo relativo al suministro de servicios, a las agencias reguladoras y a las acciones cotidianas. El resultado es este movimiento gradual que va desde la burocracia de reglas, normas y

---

<sup>1</sup> Por ejemplo: Abrucio y Ferreira 1998, Bonifacio 1995, Candell 1995, ILPES 1995, ESAP 1997, Rosales Posas 1998, Shepherd y Valencia 1996, Dror 1997, Willis, Garman y Haggard 1999.

eficiencia, orientada a los procedimientos, hacia el marco de referencia de resultados en términos de objetivos, estándares de servicio y efectividad.

Poner en marcha las organizaciones de servicios, hacer que las cosas funcionen e involucrarse en las acciones, no constituyen en sí mismas características novedosas del servicio público, y no son éstas las cuestiones que están en discusión. Tampoco la discusión se refiere al control público de las acciones del Estado ni al control gubernamental de las agencias reguladoras. El desplazamiento hacia un Estado de Bienestar en Europa durante el período 1930 - 1960 mostró la necesidad de que los funcionarios públicos aprendan a llevar adelante las organizaciones y que produzcan resultados, y en los Estados Unidos, las actividades del “*New Deal*” generaron las bases de nuevos tipos de agencias descentralizadas, tales como la Tennessee Valley Authority (TVA). Tanto el Estado de Bienestar como las agencias descentralizadas estuvieron llamados a tener un impacto significativo en América Latina durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, cuando tuvieron lugar discusiones similares a las actuales.

El cambio que está ocurriendo actualmente en la discusión de la acción pública tiene mucho más que ver con el “cómo” del funcionamiento de las organizaciones y el hacer que las cosas sucedan. Es por esta razón que se adopta la denominación de “gerencial”. Las premisas centrales de la discusión se refieren a que el interés público se encuentra mejor servido a través de la exigencia de resultados más que de la determinación de procedimientos, y que si a los gerentes - o a la gerencia como una categoría profesional capacitada en las artes de la planificación, coordinación, liderazgo y control - se les otorga libertad para elegir los procedimientos que juzguen más útiles, ellos producirán los resultados requeridos. Las mismas premisas se aplican al escenario local del desempeño y de la acción cotidiana, a los niveles medios de una determinada gerencia organizacional y al amplio espacio que conforma el Estado. Por lo tanto, el nuevo estilo de agencias regulatorias semi-independientes, responsables de asegurar que las recientemente privatizadas instalaciones públicas alcancen y mantengan los estándares que acordaron mantener con la privatización, la realización de acuerdos contractuales de gestión o concesiones con proveedores de servicios como formas de descentralización de la autonomía en el sector público, y los numerosos fondos de desarrollo social de emergencia (FIS/FISE), todo ello refleja este mismo argumento general de la preeminencia de los resultados sobre los procedimientos, de los fines sobre los medios.

Este cambio de énfasis en medios y fines no implica, sin embargo, que todos los medios sean aceptables o que lo único importante son los resultados. Los gobiernos pueden plantear exigencias éticas en lo que respecta a los procedimientos y pueden cambiar el énfasis del mismo modo en que las firmas comerciales varían también entre ellas las formas en que consideran los valores, las prácticas con el personal y las responsabilidades sociales. Ciertamente, es en la notoria capacidad de las empresas comerciales para desarrollar entornos de trabajo más motivantes que se fundamentó la parte más ideológica de la propuesta de la administración pública gerencial, y que aparece como más moderna. Kettl (1998) hizo acertadamente referencia a la forma en la cual la adopción de un enfoque gerencial en algunos países había conducido a lo que él designó como un marco de “hacer que los gerentes gerencien” (“*making managers manage*”), en tanto que en otros países esto había desembocado en una posición más permisiva de “dejar que los gerentes gerencien” (“*letting managers manage*”).

En América Latina, una de las consecuencias más claras de la discusión sobre la nueva administración pública ha sido la de disciplinar el debate en torno a los roles del Estado y de su identidad resultante, y como tal, poner término al desmantelamiento total del Estado que se había popularizado como consecuencia de los modelos neoliberal y minimalista, también apoyados por las agencias internacionales en el marco de lo que ha sido críticamente aludido como el Consenso de

Washington<sup>2</sup>. Aquí nuevamente el Presidente del Consejo Científico del CLAD, Bresser Pereira, desempeñó un papel prominente al proponer un marco de referencia inicial centrado específicamente en el contexto latinoamericano.

Bresser Pereira argumentó en favor de considerar cuatro diferentes sectores del Estado moderno: núcleo o centro estratégico; actividades exclusivas; servicios no exclusivos; y producción de bienes y servicios para el mercado. El núcleo o centro estratégico es el centro en el cual se definen, y en último término se controlan, las leyes y las políticas. Está conformado por el Parlamento, los diferentes tribunales, el Presidente o Primer Ministro, los ministros y los altos funcionarios públicos. Las autoridades locales estratégicas y, en los sistemas federales de gobierno, los gobernadores de estados, sus secretarías, los altos funcionarios públicos y los tribunales pertinentes, también forman parte. Es con respecto al núcleo estratégico que los analistas opinan cuando pretenden describir el modelo general de gestión de gobierno que prevalece en una sociedad determinada.

Las actividades exclusivas son aquellas en las que está involucrado el poder del Estado. Son actividades que directamente garantizan que las leyes y las políticas públicas sean respetadas y financiadas. En este sector se incluyen las fuerzas armadas, la policía y las autoridades impositivas -tres funciones tradicionales del Estado-, así como las agencias regulatorias y aquellas agencias establecidas para financiar, desarrollar y controlar los servicios sociales y la seguridad social. Si bien estas actividades no deben ser confundidas con las correspondientes al clásico Estado Liberal -para el que eran suficientes la policía y las fuerzas armadas-, ellas contribuyen de todos modos con la identidad básica del Estado en un mundo en el que las necesidades sociales básicas y los derechos ciudadanos son tomados como parte de la definición de sociedad democrática. Dicho de otro modo, estas actividades son aquellas sin las cuales nada tendría legitimidad frente al Estado y sin las cuales aquellos que ocupan cargos en el núcleo estratégico serían considerados como usurpadores, como habiendo tomado posesión de los mismos para beneficio propio.

Los servicios no exclusivos son todos aquellos que el Estado suministra pero que, en la medida en que no implican el ejercicio específico del poder estatal, pueden ser suplidos, en un marco orientado y controlado, por otras organizaciones públicas no estatales, por organizaciones no gubernamentales y por el sector privado. Bresser Pereira propuso un nuevo concepto, el de “organización social”, para referirse a las antiguas organizaciones estatales y a otras agencias del sector no lucrativo, que podrían convertirse en actores significativos en el suministro de servicios públicos. Aquí la cuestión no es la privatización de servicios, sino su “publicización”, en el marco conceptual de un espacio público que no es estatal ni paraestatal.

Finalmente, está la producción de bienes y servicios para el mercado, una actividad estatal que en muchos países latinoamericanos ha sido parte clave del desarrollo económico y social, llevada adelante ya sea intencionalmente como resultado de períodos de planificación para el desarrollo, o en forma reactiva, en razón de la necesidad de sustituir importaciones o de asumir industrias y operaciones comerciales en dificultades financieras.

La cuestión suscitada por el debate sobre la reforma del Estado en la perspectiva de la administración pública gerencial se refiere, en lo esencial, a qué tipo de administración, qué tipo de propiedad y qué tipo de instituciones deberían de prevalecer en cada uno de los sectores descritos, y como resultado, qué acciones serían necesarias. Es, por lo tanto, una discusión marcadamente diferente a la del “cuánto más - cuánto menos Estado” del movimiento minimalista neoliberal orientado totalmente a la reducción de su tamaño, a la privatización y a los recortes masivos del funcionariado público. Es, ciertamente, cuando se la ubica en estos términos, una discusión política acerca de cambios y adaptaciones en roles e identidades.

---

<sup>2</sup> Una expresión desarrollada por Williamson en 1989 para describir el “punto de vista convencional entre los elementos económicos influyentes de Washington, correspondiente al gobierno de los Estados Unidos y a las instituciones financieras internacionales” (Williamson 1993).

En el interior del núcleo estratégico, las acciones de reforma tienen que ver con su fortalecimiento y con la creación de carreras estables para funcionarios públicos bien entrenados, bien pagados y altamente competentes, que entiendan el *ethos* del servicio público. Las acciones gerenciales pueden estar presentes, pero por su naturaleza, es de todos modos necesario un cierto grado de burocracia clásica. En el interior de las actividades exclusivas, la descentralización en agencias autónomas que permanecen incorporadas en el Estado y la adopción de enfoques gerenciales, podrían contribuir con la efectividad de las acciones sin cambiar la naturaleza de la propiedad de estas organizaciones, que por definición pertenecen al Estado.

En el caso del cuarto grupo, el de la producción de bienes y servicios, el énfasis se ubica en el mercado; especialmente donde se encuentra lo suficientemente desarrollado como para controlar las empresas comerciales. Cuando el mercado no está lo suficientemente desarrollado o cuando existe la posibilidad de que se establezca alguna clase de monopolio -tal como sucede cuando la competencia se encuentra restringida en la práctica-, entonces deberían jugar un papel las agencias reguladoras.

En el tercer grupo, aquellos servicios que no son exclusivos pueden desarrollarse en diferentes formas, dependiendo de la comprensión de la dimensión social. Aquí es donde surge la denominación de público no estatal. Estos servicios pueden permanecer bajo el control del Estado, pueden ser privatizados o pueden ser financiados o subsidiados por el Estado y gestionados por organizaciones sin fines de lucro o por antiguas agencias públicas convertidas en organizaciones sociales. La administración pública gerencial debería tender a favorecer esta tercera opción, en la medida en que propicia varias posibilidades de control ciudadano y de dirección a través de los dirigentes de las comunidades y de los consejeros de la sociedad civil.

Este puede no ser el único modelo posible para la discusión del enfoque gerencial, pero tiene el mérito de establecer un abanico de posibilidades y de identidades potenciales con respecto al cual pueden cotejarse las acciones que se realizan y las preguntas que pueden plantearse para estudios de caso y de campo. Así, por ejemplo, interrogantes concernientes a cómo las reformas en el área del personal se inscriben en los diferentes modelos; cómo el entrenamiento y el reclutamiento favorecen tal o cual enfoque; cómo son percibidas la descentralización y la creación de agencias autónomas; qué clase de concesionarios y de contratos de gestión se están estableciendo; cómo es la gerencia cotidiana en relación con los procedimientos y los resultados. Todos estos aspectos se convierten en líneas posibles para investigaciones comparativas. ¿Es posible que lo que está ocurriendo bajo las denominaciones de las diferentes reformas que están siendo reportadas pueda atribuirse a un nuevo modelo de administración pública? ¿Qué es lo diferente en las acciones y cuáles son los efectos sobre los resultados?

El enfoque gerencial de la modernización de la administración pública tiene muchos postulantes en muy diferentes países en todo el mundo, en América Latina y entre las agencias internacionales. El apoyo a sus premisas básicas ha sido elaborado a partir de varias experiencias que constituyen una referencia constante en los textos de administración pública y sobre la reforma administrativa. El Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia y los Estados Unidos de América se encuentran entre aquellos países que han sido particularmente activos, pero existen muchos otros que también han sido citados y hacia los cuales puede dirigirse la atención<sup>3</sup>. Pero el planteamiento de estas premisas no ha estado exento de críticas. Éstas han provenido, entre otros, de autores que se declaran ideológicamente en contra de la privatización o de la flexibilización de los servicios públicos, de aquellos que no confían en la supuesta base de habilidades de la profesión gerencial y de aquellos para quienes el enfoque amenaza la democracia en lugar de fortalecerla. Algunos de estos argumentos serán considerados en la próxima sección.

---

<sup>3</sup> Barzelay 1992, Bresser Pereira y Spink 1998a, Osborne y Gaebler 1992, Clarke 1994, OECD 1993, OECD 1995, Gusstaffson y Svenson 1999, PUMA-OECD 1997.

## 2. Las manifestaciones en contra: implicaciones y alternativas

A pesar de los varios argumentos en contrario, se ha reconocido que el debate en torno a la reforma del Estado en América Latina no es sólo técnico. La preocupación por las consecuencias de lo que ha sido denominado neoliberalismo en el marco del ajuste estructural y de la reforma del Estado<sup>4</sup>, ha llevado a muchos a adoptar una actitud de desconfianza acerca de la forma en la cual los argumentos en favor de la nueva administración pública pueden ser esgrimidos para llevar a cabo acciones diferentes a las propuestas -y no cabe duda que esto ha ocurrido. En realidad, como lo ha hecho notar Oszlak (1997), no es fácil precisar dónde termina la reforma económica y dónde comienza la reforma del Estado.

Están aquellos que argumentan sobre bases políticas o ideológicas contra el proceso generalizado de privatización o flexibilización, del mismo modo que están aquellos que argumentan en favor de estas acciones también sobre bases políticas o ideológicas. Ambos representan opciones y posiciones asumidas y como tales deben ser respetadas. Ellas no constituyen, sin embargo, el punto central de este documento, en razón de que las posiciones políticas y los argumentos técnicos ocupan espacios contiguos, pero diferentes. La preocupación por la adopción generalizada del “discurso gerencial” ha llevado a algunos a cuestionar si verdaderamente éste representa una diferencia en la realidad; si en verdad este discurso alude a nuevas cuestiones<sup>5</sup>.

La exposición de algunos de los argumentos en contra de la agenda de la nueva administración pública contribuye a conformar el escenario en el cual la evaluación y el estudio de casos pueden ser efectivamente desarrollados. Para que la evaluación sea exitosa en cuanto a contribuir con el futuro de la administración pública y de la reforma del Estado en América Latina, ella debería no sólo examinar los resultados en el marco de la administración pública gerencial, sino también ir más allá para examinar si los temores y las expectativas en contra se encuentran o no fundados. Por ende, es importante detallar la agenda en contra de la nueva administración pública, de modo tal que ésta pueda -junto con la agenda gerencial- constituir una guía para aquellos que conducen los estudios de campo y analizan los resultados.

La toma de una posición que abarca diferentes dimensiones ha sido la expresión resultante de las posiciones encontradas en lo concerniente a las consecuencias de la Nueva Administración Pública sobre la democracia y la noción implicada de servicio público, porque los argumentos presentados son tanto técnicos como institucionales, y además reflejan los temores de aquellos para quienes la construcción de un aparato estatal mínimamente efectivo para el suministro de servicios ha sido el centro de interés durante los últimos cuarenta años o más. Aquí los argumentos están claros: el dotar de mayor flexibilidad y espacio para la acción gerencial y el compromiso de otras organizaciones no estatales de interés público puede contribuir con la efectividad, pero puede que se tenga que pagar un precio mayor en términos de la reducción de la transparencia de la administración pública que ello implica<sup>6</sup>. La privatización puede tener sus argumentos en favor, pero existen numerosas interrogantes que surgen de las diversas experiencias que muestran que el camino de la regulación no es fácil en modo alguno<sup>7</sup>.

La gerencia orientada a los resultados, se argumenta, crea una caja negra en el interior de la cual se reprisa el flujo de información, hasta ese momento circulante, acerca del trabajo en curso -el monitoreo de los procedimientos cotidianos de las acciones-, tornándose inaccesible para los funcionarios electos y para los ciudadanos, para quienes se estima que son suficientes los estándares de desempeño pre-determinados. La “voz”, en el modelo de Hirschman (1970), exige la posibilidad de estar presente; el seguimiento de la ejecución de los presupuestos y la asunción de roles de vigilancia es

---

<sup>4</sup> Ver Evans 1995 para una discusión crítica en relación con América Central.

<sup>5</sup> Santana y Negrón 1996.

<sup>6</sup> Aucoin 1990; para un análisis específico del sector sin fines de lucro, ver Smith y Lipsky 1993.

<sup>7</sup> Ver los varios países en los estudios organizados por Clarke y Pitelis 1993.

parte de una democracia activa, tanto como lo es el estar satisfecho con los resultados<sup>8</sup>. Por lo tanto, en escenarios en donde existe una verdadera necesidad de desarrollar y fortalecer la ciudadanía, el modelo de servicios basado en resultados -dado que los resultados toman tiempo en manifestarse y en generar consecuencias e impacto- no es adecuado para estimular la clase de diálogo que a su vez contribuye con la construcción de la ciudadanía. Los académicos en los Estados Unidos ya han agitado el espectro de la que ha sido llamada “falsa democracia”, una versión oscurecida del ideal<sup>9</sup>, como resultado de la relación muy tenue entre ciudadanía y Estado, representada por períodos jalonados de elecciones ocasionales, en los cuales se presume que la efectividad económica y gerencial es suficiente. Se ha manifestado una preocupación similar acerca del peligro de una sutil sustitución o identificación de la ciudadanía con el usuario o el consumidor de servicios o, en escenarios en donde la ciudadanía todavía no se ha establecido efectivamente, de percibir al segundo como prueba suficiente de la existencia del primero. Especialmente en los Estados Unidos, donde el movimiento de “reinención del gobierno” ha sido fuerte, existe un definido movimiento de reacción para ubicar la administración pública con mayor claridad en el espacio de la democracia, utilizando las nociones de ciudadanía activa, interés público y gestión de gobierno (*governance*)<sup>10</sup>.

Están aquellos para quienes la actual serie de reformas no llega lo suficientemente lejos en la dirección de un Estado floreciente, reducido y basado en el núcleo central. Aquí es suficiente recordar que los defensores del Estado mínimo no desaparecieron con el paso de la década de los ochenta a la de los noventa, y que todavía persiste una opinión de peso considerable en el seno de la comunidad comercial internacional en favor de un mínimo de regulación y de un máximo de mercado. Los ejemplos reportados en América Latina de operaciones comerciales internacionales exigiendo y obteniendo derechos para el libre desplazamiento y beneficios especiales, no son sino el vértice de un iceberg de gran complejidad, subyacente a las cuestiones de la soberanía y del Estado-nación<sup>11</sup>.

La cuestión de la incompatibilidad de la administración pública con la administración comercial y la dificultad - si no la imposibilidad - de transferir habilidades de una a la otra bajo el encabezamiento “gerencial”, va mucho más allá de la distinción anterior entre administración pública y política, desarrollada en los Estados Unidos por Woodrow Wilson<sup>12</sup> para defender la imparcialidad del servicio público. Los valores del sector público son percibidos como esencialmente diferentes de los valores del sector privado, del mismo modo que los bienes e intereses públicos se distinguen de los bienes e intereses privados. Tal como ha sido argumentado también en un contexto europeo: “La gerencia pública no es sólo un asunto de eficiencia y eficacia crecientes, por más importante que esto pueda ser, sino también de salvaguarda de la legalidad y de la legitimidad, de algo más que valores estrictamente comerciales. En particular en los Estados de bienestar occidentales, la justicia social, la igualdad, la legitimidad y el cumplimiento adecuado de las obligaciones son principios centrales”<sup>13</sup>. La nueva gerencia pública, se argumenta, no modifica los problemas que tienen que ser enfrentados, sino que más bien los aborda desde un discurso diferente. Martins (1997), por ejemplo, ha puntualizado que la distinción de Woodrow Wilson entre política y administración - sumamente criticada por aquellos que estudian los procesos de políticas o las acciones cotidianas de los funcionarios públicos<sup>14</sup> - mantiene firme sus posiciones en el seno de las propuestas de la administración pública gerencial.

Tales argumentos no deberían ser tomados, sin embargo, como meras apologías del modelo burocrático: ellos más bien representan la idea de que existen diferencias fundamentales en los sistemas

---

<sup>8</sup> Spink 1999.

<sup>9</sup> Box, Marshall, Reed y Reed 1999.

<sup>10</sup> Ver *Refounding Democratic Public Administration*, organizado por Wamsley y Wolf, 1996.

<sup>11</sup> Por ejemplo: Held 1995, Mc Grew (de) 1997.

<sup>12</sup> Woodrow Wilson 1887.

<sup>13</sup> Kickert y Beck Jorgensen 1995, p.503.

<sup>14</sup> Ver el estudio clásico sobre la burocracia del nivel de la base, en Lipsky 1980.

de valores - o racionalidades - ente los dos modelos, que han conducido a diferentes prioridades. Para dar sólo un ejemplo, Robert Maranto, de la Oficina de Gestión de Personal en los Estados Unidos, recientemente argumentó de manera convincente (1998) en favor de un retorno hacia el modelo estadounidense de “*spoils system*” - o de designación personal - de principios de siglo, para la incorporación de funcionarios al servicio civil, sugiriendo heréticamente que en realidad éste funcionó bastante bien, en comparación con los modelos de estabilidad en la carrera y de acceso por concursos de oposición. No existe ninguna empresa comercial en la lista de Fortune 500 en donde una sugerencia tal por parte de un director de recursos humanos haya sido siquiera escuchada, mucho menos debatida. La diferencia está en la distinción entre bien público y beneficio privado.

Una versión específica de la preocupación por la democracia se expresa en aquello que llama la atención sobre la importancia de la gestión de gobierno, o sobre la gestión de gobierno democrática en la sociedad, y el papel subordinado de la administración pública en relación con este fin. Por lo tanto, como comentara un ex alto funcionario público del Reino Unido y asesor internacional de la reforma administrativa: “un buen piano no habrá de tocar mala música” (Stowe 1992). Vale decir que, a pesar de las innumerables acciones y cambios para hacer efectiva y competente la administración pública, no es posible de por sí asegurar una buena gestión de gobierno, o dicho en términos más prácticos, hacer que produzca políticas relevantes e inteligentes directivas, porque ése es el papel del gobierno. Los teóricos del desarrollo han argumentado y contra argumentado sobre esta cuestión; algunos de ellos opinan en favor del punto de vista según el cual el desarrollo de la administración pública sin desarrollo político sólo habrá de servir como un inhibidor del desarrollo político, en tanto que otros sugieren que la burocracia - o los gerentes - podrían constituirse en un motor para el desarrollo<sup>15</sup>. Cabe preguntarse si los reformadores no caen en la trampa de centrar su atención sobre la importancia de ajustar la maquinaria del gobierno y la forma en que los servicios civiles están organizados, y olvidan que no existe maquinaria en el mundo capaz de transformar malos insumos en buenos resultados; a menos que ignore los insumos y actúe independientemente. Presentado en el marco de la nueva administración pública, el comentario de Stowe también sirve como un recordatorio en relación con otro grupo de críticas, que quizás pudieran ubicarse bajo el encabezamiento de “¿qué es lo nuevo?”. A este respecto, la interrogante que surge es si las nuevas aproximaciones a la administración pública y a la reforma del Estado son, de hecho, significativamente novedosas, o si están recuperando conceptos que ya han sido discutidos y tratados en el pasado y que deberían formar parte del intento de cualquier administración para ser más efectiva, pero que están siendo incorporados en una forma más integrada y en el contexto de un discurso de mayor pertinencia. Dicho en otras palabras, ¿qué caracteriza la reforma?; ¿cuánto cambio es necesario antes de que pueda ser considerada como un modelo significativamente diferente?

La cuestión del cambio se aplica también a las habilidades de aquellos que llevan adelante las reformas y a las competencias institucionales básicas existentes. Un desplazamiento desde un modelo de administración basado en reglas o en procedimientos hacia un modelo de metas o resultados requiere de funcionarios con capacidad para asumir el espacio gerencial. La administración orientada hacia las metas, tal como ha puntualizado Bonwitt (1989), un alto administrador de la OCDE, supone la existencia de un gran número de gerentes ya presentes en el ámbito del Estado y listos para romper las cadenas de sus “tareas-reglas” para asumir adaptabilidad y liderazgo. De acuerdo con su argumentación, los desafíos implicados son considerables, e inclusive contando con personal preparado para movilizarse en función de metas, será necesario mantener muchas discusiones prácticas para pensar en términos de la relación entre metas, valores, controles e incentivos en el contexto del servicio público y de la ética de la responsabilización y de la neutralidad. El cambio de programas en el sector privado a menudo toma entre cinco y siete años para la implementación efectiva en el nivel de lo cotidiano. ¿Estarán los gobiernos preparados para algo similar?

---

<sup>15</sup> Con respecto a comentarios específicos y a una discusión del caso de Nigeria, ver Phillips (1989).

En el nivel institucional existe, como ya ha sido mencionado, un apoyo considerable para el enfoque gerencial en el seno de las agencias internacionales y entre los economistas neoinstitucionalistas, quienes han llamado la atención acerca de la importancia de la diferenciación en el enfoque de las características del servicio y de los mecanismos para el suministro y el cumplimiento de las obligaciones. Sin embargo, algunos de estos mismos autores podrán argumentar que sin una base de credibilidad y de competencia burocrática - un mínimo de interacción competente entre la elaboración de las políticas y la acción -, las reformas de tipo gerencial pueden empeorar las cosas en lugar de mejorarlas y que el cambio, por consiguiente, deberá ser gradual. Pradhan (1998), por ejemplo, en una reciente discusión en el Banco Mundial sobre las instituciones, argumentó: “si desde hace tiempo las normas informales se han desviado significativamente de las normas formales... la simple introducción de nuevas normas formales no habrá de cambiar mucho la situación. En los casos en que los países no han sido capaces de establecer controles creíbles sobre los insumos, el dar a los gerentes mucho mayor flexibilidad sólo estimulará la arbitrariedad y la corrupción. De todos modos, los países pueden comenzar ofreciendo mayor claridad en sus propósitos y tareas, e introduciendo medidas de desempeño y evaluaciones ex-post sobre bases selectivas (...) en la medida en que las mediciones de los resultados y los controles de los insumos se fortalecen, a los gerentes se les puede otorgar mayor flexibilidad operacional a cambio de una mayor responsabilización por los resultados.” (p.69).

La cuestión de la naturaleza de las políticas públicas es característica de un último conjunto de interrogantes que pueden plantearse acerca del modelo gerencial general: aquellas que se derivan de las preocupaciones por la pobreza, la exclusión social y la desigualdad. Ellas no representan necesariamente desafíos directos, pero el sentido colectivo de los argumentos formulados apunta a un cambio en las prioridades tanto de los fines como de los medios de la gerencia pública.

El desarrollo social y los dramáticos indicadores de desigualdad en el desarrollo humano en América Latina han estado presentes en la agenda del CLAD durante varios años, tal como lo ha expresado Bernardo Kliksberg. Este autor argumentó en favor del tipo de reformas que están teniendo lugar actualmente, pero llamó constantemente la atención hacia el papel del Estado en relación con los problemas sociales y con la pobreza<sup>16</sup>. La preocupación por unas políticas públicas efectivas y por el impacto de las mismas sobre los ciudadanos es una característica de las propuestas del CLAD para una nueva administración pública, y los gobiernos han sido signatarios de numerosos acuerdos internacionales en años recientes en materia de derechos humanos, género, entorno, y otros asuntos. Asimismo, es posible suponerlo, no existe ningún gobierno que se considere satisfecho en lo que tiene que ver con su posición en la escala de indicadores de Desarrollo Humano, desarrollada por el PNUD. América Latina se caracteriza cada vez más por la pobreza y los problemas de exclusión social. Esto ha llevado a que la dimensión social de la administración pública y las habilidades gerenciales correspondientes a las políticas sociales se mantengan firmemente en la agenda de reforma<sup>17</sup>.

La situación es considerada por lo general como alarmante, con los datos del Banco Mundial que muestran que alrededor de 200 millones de personas se encuentran a nivel o por debajo de 1 US\$ per cápita por día para su supervivencia mínima. La pobreza, sin embargo, no puede reducirse al ingreso y al empleo, dado que ingreso individual de monto alguno puede suministrar muchos de los servicios básicos que son necesarios para la vida de la comunidad (tales como los de salud, educación, justicia, seguridad, disposición de desechos sólidos, y agua). Igualmente, la presencia de un mínimo social de servicios e ingreso no garantiza la eliminación de la exclusión social y de la desigualdad. Un enfoque del problema de la pobreza basado en los “derechos”, se aduce, debe ir más allá de esto y mirar las relaciones de servicios con grupos específicos, considerar las formas en que se estimula el “empoderamiento”, y sobre todo, hacer que los servicios públicos se vuelquen hacia los ciudadanos e incrementen su sensibilidad hacia la multiplicidad de pequeños elementos del suministro de servicios

---

<sup>16</sup> Kliksberg 1994, Kliksberg 1997a.

<sup>17</sup> Kliksberg 1997b, Kliksberg 1999.

que crean barreras sutiles y no sutiles para los pobres, las mujeres, los pueblos indígenas y los descendientes de africanos. La preocupación, tal como lo ha planteado O'Donnell (1998), se refiere a la naturaleza truncada de la democracia que emerge en sociedades en las que existe, por una parte, una presencia razonable de derechos legales universales (elecciones, partidos políticos, organizaciones sociales, prensa, etc.), pero por otra parte, una pobreza y una desigualdad ampliamente difundidas, en donde los ciudadanos se encuentran de facto privados de la posibilidad de ejercer la autonomía y la acción<sup>18</sup>. La pobreza puede inclusive tornarse, inadvertidamente, un mecanismo de regulación del Estado y de control, en lugar de ser un foco para la acción<sup>19</sup>. La discusión de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil es, a nivel de mediano plazo en el espectro de acciones públicas, una cuestión de compromiso social, de representación y de la forma en que la administración pública es capaz de romper con muchas de aquellas prácticas que han estado demasiado al servicio de intereses privados, del patrimonialismo y de los monopolios de poder<sup>20</sup>. La administración, se dice, debería comenzar en lugar de terminar con lo público<sup>21</sup>.

En el marco de este amplio espectro de interrogantes, se torna importante hacer énfasis no sólo en el resultado del suministro de servicios públicos, sino también en el acceso a estos servicios y en la forma en que ellos permiten u ofrecen espacio para la organización de los ciudadanos, el empoderamiento y el efectivo control de la comunidad. Una efectiva gerencia pública por sí sola no es suficiente; es necesario al mismo tiempo trabajar activamente con el propósito de incrementar las oportunidades para el ejercicio de la ciudadanía. Estas preocupaciones, aunque han estado presentes en el debate a nivel subnacional, donde ha tenido lugar mucha innovación en el desarrollo del servicio público en toda América Latina<sup>22</sup>, tienen implicaciones directas sobre la forma en que se gerencia la descentralización y la implementación de las políticas.

Sin dejar de reconocer que no existe nada que impida que la nueva gerencia pública adopte una perspectiva social - dado que es, efectivamente, cuestión de qué resultados se requieren -, los años recientes han sido testigos de una serie de argumentos desarrollados en dirección a la urgencia en relación con la pobreza y la exclusión, así como con la necesidad de concretar una preocupación más explícita sobre estas cuestiones cuando se considera la reforma administrativa<sup>23</sup>. Los argumentos, que son varios y no todos necesariamente alineados o integrados entre sí, tal como lo propone el “enfoque de derechos” pueden ser aplicados al campo de la administración pública en general, y, más específicamente, al desarrollo y mejoramiento de la capacidad de los servicios públicos.

El enfoque basado en derechos comparte muchas de las preocupaciones de la administración pública gerencial, pero hace énfasis no sólo en los resultados, sino también en la naturaleza de las relaciones que se construyen con los ciudadanos y en su impacto sobre la inclusión y el alivio de la pobreza. Esto, en lo fundamental, aboga en favor de tornar la administración pública más sensible y a un trabajo desde afuera hacia adentro. Los gerentes desempeñan su papel, pero es la capacidad para juzgar el impacto y sus consecuencias, y para evaluar los micro-procesos del suministro de servicios lo que se coloca en primer plano.

El “enfoque de derechos” no sugiere que la administración pública haya dado la espalda a la cuestión de la pobreza; aun cuando algunos ciertamente pueden haber hecho eso. Más bien este enfoque aduce que ha sido un total fracaso la asunción de que las mejoras en la administración pública,

---

<sup>18</sup> Ver también Friedmann 1992, Sen 1992.

<sup>19</sup> Lautier 1998.

<sup>20</sup> Cunill Grau 1997, Hopenhayn 1997, Restrepo 1997, Gomes de Pinho 1998, Nogueira 1999, Theobald 1995.

<sup>21</sup> Frederickson 1991.

<sup>22</sup> Cunill Grau 1999; para ejemplos de Brasil, ver Spink y Clemente 1997. Spink, Clement y Keppke 1999.

<sup>23</sup> *Helping Governments Work*: una aproximación a la administración pública y al desarrollo y mejoramiento de la capacidad de los servicios basada en los derechos. Documento preliminar de políticas. División para la Gestión de Gobierno Democrática, Agencia Sueca Internacional de Cooperación para el Desarrollo (Sida), 1998.

tales como nuevos procedimientos, métodos, modelos de gerencia, entrenamiento del personal, desarrollo de carreras o reorganización de departamentos, al hacer los servicios más eficaces y eficientes, podrían tener un efecto sobre la calidad de la ciudadanía y de la vida cotidiana.

Cuando se introducen tales reformas, existen por lo general tantas cosas que deben ser superadas y concretadas para que las mejoras realmente ocurran, que el efecto final de las acciones a menudo se torna un conjunto nebuloso, distante y difuso de consecuencias que son difíciles de especificar o evaluar. La gran mayoría de los funcionarios pueden percibirse a sí mismos actuando en el sentido del bien común, pero la extensa cadena causal de acciones, resultados, consecuencias e impacto hacen que el logro de cualquier meta específica sea difícil de demostrar.

En ocasiones, esta falta de claridad puede haber contribuido a sugerir que cierto tipo de actividades, por ejemplo en el campo social, pudieran de alguna manera ser frenadas hasta que la economía o la administración hayan sido efectivamente reorganizadas.

La presunción de que es mejor tener más servicios, aun si éstos fuesen menos transparentes, más gerenciales y menos responsables desde el punto de vista procedimental, ha sido un rasgo sutil pero constante en numerosos programas de desarrollo. El resultado ha sido, a menudo, que aquellos mejor ubicados para tomar ventajas del aumento en el suministro de servicio, o inclusive de la introducción de los mismos, son aquellos que han actuado de este modo. Los hiatos se han ampliado, no sólo como resultado de las turbulencias macroeconómicas y de las estrategias adoptadas para la estabilidad fiscal, sino a través de la redistribución sesgada de oportunidades y acceso a los servicios y recursos. Toda estrategia que esté basada en la mera expansión de los servicios o en la provisión de más de lo mismo, inevitablemente correrá el riesgo de reproducir los patrones existentes de exclusión. El desplazamiento del foco de interés hacia la construcción de la ciudadanía ubica el cambio y el mejoramiento de estos patrones en un lugar prioritario de la agenda del desarrollo, y exige a los proveedores, administradores y a todos aquellos que se encuentran involucrados en actividades de apoyo y en la supervisión de dichas actividades, observar sus tareas cotidianas de diferente forma.

En la perspectiva de derechos, se revierte el énfasis de la relación entre acciones e impacto. El punto de partida para considerar cualquier acción es el análisis de sus consecuencias, tanto positivas como negativas, para la construcción de la ciudadanía. Cada acto individual, ya sea contestar el teléfono, desarrollar habilidades administrativas o decidir acerca de dónde instalar un servicio y cómo éste debería estar integrado y cómo debería operar, es considerado en términos de su contribución a la resolución de problemas tales como la reducción de la pobreza, el desarrollo sustentable, la igualdad de géneros y el fortalecimiento de la democracia. De esta manera, los derechos humanos - incluyendo el derecho a tener derechos - son incorporados como parte integrante del escenario administrativo. Se estima que los servicios deben ser eficientes y efectivos no sólo porque sean más rápidos, o más baratos, o porque produzcan más acción, sino porque generan consecuencias tangibles, aceptables y claras en favor de las condiciones y de la práctica de la ciudadanía, tanto para quienes reciben como para quienes suministran servicios y para la comunidad en general en la cual estas acciones tienen lugar.

Estos son percibidos como aspectos de la gestión de gobierno<sup>24</sup>, la dinámica de control y comunicación relativamente estable y duradera que las sociedades desarrollan y ajustan en el tiempo para dotarse de seguridad, prosperidad, coherencia, orden y continuidad. Conformado a través de una confrontación de intereses, el escenario público es un espacio en el que las diferencias pueden ser reconocidas y donde los conflictos subyacentes se mantienen dentro de ciertos límites negociados. El desarrollo de la democracia es un proceso constante que incluye - pero que va más allá - el margen temporal de un período particular de gobierno. El “enfoque de derechos” ofrece una perspectiva centrada en el ciudadano de la reforma del Estado, que aboga por la inclusión, la reducción de las

---

<sup>24</sup> King y Schneider 1991, March y Olsen 1995, Rosenau 1995.

desigualdades y el fortalecimiento de la gestión democrática de gobierno como prioridades urgentes para el análisis y la evaluación de los resultados de la acción gubernamental.

### **3. La pragmática de la reforma: lo que importa es lo que sucede**

Recorriendo tanto los argumentos en favor como en contra, se encuentra la certeza relativa de lo que se quiere significar con el término administración pública gerencial y qué acciones están implicadas. Pero también es necesario indagar si lo que está teniendo lugar en el momento actual puede o no ser descrito en realidad en una forma coherente, o si la reforma tiene que ser aceptada como un proceso que, en la medida de su desarrollo, ha de encontrar su propia ruta a través de las oportunidades políticas, las circunstancias y la capacidad local para la innovación.

La organización y el funcionamiento de los servicios requieren que se preste atención a una infinidad de detalles y al constante monitoreo y ajuste de procedimientos, tareas, mecanismos de coordinación, entre otros aspectos. La organización como tal es una cuestión de espacio físico, tecnologías, tiempo, tareas y roles que pueden ser combinados en determinado número de formas. Los cambios, aun en el mundo de los negocios, pueden tomar largo tiempo antes de hacerse efectivos, y son, con frecuencia, mal entendidos por los involucrados en el proceso y a veces mal interpretados en términos de las orientaciones deseadas. En el sector público, los cambios pueden abarcar estatutos, leyes e inclusive constituciones, que tienen su propia lógica interna para la deliberación y que habitualmente involucran relaciones entre agencias del Ejecutivo y el Poder Legislativo. El cambio como tal tiene lugar a través del uso de comisiones de trabajo, comités, asesores especiales y otros, todos los cuales tienen diferentes perspectivas en relación tanto con el nivel de mediano plazo como con los asuntos cotidianos, razón por la cual algo que puede aparecer como resultado final es considerablemente diferente de lo que se había planeado.

Asimismo, para que las acciones sucedan, el personal debe ser reclutado y entrenado, debe recibir instrucciones, y debe haberse obtenido y difundido el conocimiento - incluyendo el conocimiento local. Se deben desarrollar técnicas y formas de proceder a efectos de seguir llevando adelante las diferentes clases de acciones emprendidas, modificadas e inclusive inventadas.

Esta es la reforma cotidiana en tanto cambio, y no es infrecuente una cotidianidad diferente a la propuesta prevista desde unas y otras posiciones opuestas (Spink 1998a). Las principales reformas que han sido implantadas con abundante documentación, informes y comisiones, han mostrado a menudo resultados mucho más incrementales, en tanto que países que nunca habían suscrito la realización de grandes reformas han concretado mucho a través de acciones no planificadas, reactivas o sobre todo adaptativas, decididas con el transcurso del tiempo. Olsen (1991) argumentó acerca de la importancia de comprender la administración pública en términos de instituciones, en las que el derrotero histórico no está determinado o dirigido por las intenciones de las escogencias explícitas de los reformadores. Una reforma abarcativa es a menudo ambigua en sus intenciones y requiere sólidas capacidades organizacionales; las reglas formales establecidas y vinculadas con las instituciones son a menudo difíciles de atenuar<sup>25</sup>. Lo que se ha denominado “gobierno por objetivos” es con frecuencia difícil de implementar en razón de que los participantes no comparten las metas.

Una argumentación similar puede desarrollarse en materia de resultados. Mientras que la mayoría de los analistas de la administración pública en América Latina estarían satisfechos aceptando una larga lista de cosas que son inherentemente erróneas, son muy pocos los que estarían dispuestos a indagar si ciertas reformas aparentemente esenciales en realidad marcan una diferencia. Reid, integrante del equipo de prácticas de gestión de personal del Banco Mundial, estuvo en capacidad de observar que, a pesar del complicado proceso de suplementación salarial en el Uruguay, que por definición podría ser juzgado como inadecuado, no existían razones para presumir que sus funcionarios públicos eran más o

---

<sup>25</sup> Ver, por ejemplo, Vargas-Cullel (1997) sobre las restricciones democráticas a la privatización en Costa Rica.

menos eficientes que aquellos que operaban bajo un régimen más sencillo<sup>26</sup>. Sobre este mismo punto, un estudio reciente acerca de las prácticas de gestión de personal en los quince países de la Comunidad Europea, realizado por Auer, Demmke y Polet (1996), mostró el margen de diferencia existente entre aquellos que utilizan sistemas cerrados o de legislación exclusiva relativa al personal para el servicio público, y aquellos para quienes los funcionarios públicos son objeto del mismo trato que todos los demás trabajadores del país. Bélgica, Alemania, Grecia, España, Francia, Irlanda, Luxemburgo, Austria y Portugal tienden hacia una dirección (cerrados), en tanto que Dinamarca, Italia, los Países Bajos, Finlandia, Suecia y el Reino Unido, tienden hacia la dirección contraria (abiertos). Sería ciertamente imposible analizar este grupo de países y llegar a confeccionar una lista única de las mejores prácticas recomendables para su aplicación general.

La pragmática de la reforma tiene por lo tanto que ver con los numerosos elementos que conforman el cambio administrativo en un contexto político, histórico y social específico. La reforma es una acción política por el hecho de que ella tiene lugar en el interior de un marco de relaciones posibles entre el Estado y los ciudadanos, que pueden ser reproducidas y cambiadas al mismo tiempo. Tales son el número y la variedad de actores involucrados e implicados, tanto directa como indirectamente, que cualquier intento de argumentar en favor de un vínculo secuencial más claro y simple entre planes y acciones sería francamente insensato. Los cambios en las leyes pueden ser iniciados, pero sus implicaciones no son tan fácilmente identificadas ni pueden ser previstos los arreglos transicionales consecutivos. Los derechos adquiridos (*grandfather clauses*)<sup>27</sup> a veces hacen tabla rasa con todas las ventajas que pudieran obtenerse con la introducción de nuevas prácticas. Pueden establecerse nuevas estructuras de carrera del servicio civil, pero no hay nada que garantice que la selección abierta resultará en una reducción de la desigualdad de oportunidades. Los gerentes pueden estar dotados de mayor libertad, pero nada asegura que ellos actuarán de manera apropiada para que su personal pueda desarrollarse y adquirir las habilidades y competencias requeridas para crear climas de trabajo y culturas completamente diferentes. Igualmente, no hay nada que evite que suceda lo contrario - un ambiente de trabajo creativo y dinámico, con un personal francamente comprometido - en cualquier lugar en que los individuos se unan para hacer las cosas y ser útiles.

En América Latina ha habido países que se han caracterizado por su constancia en el debate sobre la reforma, en tanto que otros apenas sí han adelantado - en caso de haberlo hecho - en el camino de la reforma administrativa aunque en forma parcial. Cuando esos países que han realizado las mayores inversiones con el propósito de concretar reformas sistemáticas a lo largo de los últimos 40 años se comparan con aquellos que no lo han hecho<sup>28</sup>, en función de los PBI per cápita del Banco Mundial y del Índice de Desarrollo Humano del PNUD, ambos de 1995, se aprecia la existencia de un número similar de “reformadores” y de “no reformadores” tanto en las categorías superiores como en las categorías inferiores del desarrollo.

Recientes estudios comparativos llevados a cabo en relación con las principales reformas administrativas y gerenciales en todo el mundo, inclusive en aquellas áreas juzgadas como conformando un nuevo “paradigma” de la administración pública, también muestran que existe verdaderamente una gran diferencia entre lo que se quiere significar<sup>29</sup> y lo que efectivamente está ocurriendo. La reciente *Public Management Review* de la OCDE (PUMA 1997), mostró desde una perspectiva descriptiva las diferencias existentes entre países miembros, y reconoce que los resultados son predominantemente de naturaleza incremental. Cheung (1997) ha examinado también los aspectos centrales y la localización de las reformas reportadas por la OCDE, y también hizo notar la variedad más que la homogeneidad de las acciones que están teniendo lugar. Ciertamente, este autor duda si

---

<sup>26</sup> Chaudry, Reid y Malik 1993.

<sup>27</sup> Acuerdos que garantizan la continuidad de derechos del personal actual contraídos previamente.

<sup>28</sup> Usando como base los datos recabados por Spink (1998b) desde 1920 a 1995.

<sup>29</sup> Ormond y Löffler 1999.

realmente ha habido un cambio en cuanto a romper con la burocracia básica, tal como lo ha sugerido la argumentación de la nueva gerencia pública. Cheung se pregunta si es posible que el movimiento fundamental hacia la desburocratización pueda, en último término, resultar más cosmético que real. Shepherd, observando el escenario latinoamericano desde una perspectiva institucional (1999), confirma que mientras que muchos países de la región han tenido buenos resultados en la implementación de reformas aisladas o en enclaves, las reformas globales y de los procesos han sido insatisfactorias.

La característica inevitable, adaptativa y de fines abiertos de cualquier iniciativa que pretenda ser una intervención social en una sociedad cultural y política, ha sido reconocida por estudiosos de la reforma como Caiden (1988, 1991), para quien las grandes reformas históricas del siglo XIX tuvieron mucho más que ver con el ajuste de las prácticas ante las demandas existentes que con remontar la escalera imaginaria del desarrollo. El ex-presidente de la comisión del gobierno francés para la reorganización y desconcentración administrativa, Vellemont, puntualizó las numerosas y diferentes pequeñas reformas y las variadas acciones que habían tenido lugar en su país desde 1964. Examinando la historia reciente de las reformas, comentó que aun cuando los objetivos sigan siendo los mismos, las reformas a menudo se caracterizan por una sucesión de diferentes impulsos que privilegian éste o aquel insumo o instrumento. Los procesos son de largo plazo, con experimentación, evaluación y difusión de ideas<sup>30</sup>.

La pragmática de la reforma constituye la tercera vertiente del marco de evaluación, dirigiendo la atención hacia la necesidad de mantener una apertura en relación con el campo y con las nuevas interpretaciones que puedan surgir. Mucha innovación social y organizacional ocurre por razones sumamente prácticas, y posteriormente es transformada en teorías o conceptos que pueden ser discutidos con mayor amplitud. Los argumentos en favor de una nueva administración pública para América Latina, los argumentos en contra que plantean dudas o sugieren diferentes énfasis o prioridades alternativas, y el estudio de los procesos actuales que están teniendo lugar, todos tienen mucho que aportar.

#### **4. El papel de las organizaciones internacionales**

Aunque no es éste el lugar para discutir extensamente el papel de las organizaciones internacionales en relación con el campo de la gerencia pública, es importante reconocer que deliberadamente o no, ellas se han convertido en actores cada vez más importantes<sup>31</sup>. Mientras que el PNUD, y antes que éste la División para la Administración Pública, han sido relativamente constantes en este campo, seguidos por la USAID y la corriente de administración para el desarrollo, las instituciones de Bretton Woods del Banco Mundial y el BID se han incorporado en fechas más recientes al escenario de la reforma. Las agencias bilaterales también son muy activas en América Latina, pero por lo general en una relación de país a país, y cuando actúan en relación con la administración pública nacional, lo hacen habitualmente en conjunto, o de alguna forma asociadas, con agencias multilaterales. El papel de las organizaciones internacionales no gubernamentales es importante en áreas sociales específicas<sup>32</sup>, pero sobre todo en el marco subnacional.

La preocupación del Banco Mundial por la administración pública se hizo explícita en los modelos de ajuste estructural de los años 1980, con un marcado interés por la privatización y la necesidad de reformas en el servicio civil, que posteriormente se extendió hacia otras partes del campo<sup>33</sup>. El BID, que durante largo tiempo fue un proveedor de préstamos más tradicional, asumió

---

<sup>30</sup> Vellemont 1996.

<sup>31</sup> Para una mayor discusión, ver Pérez Salgado 1997, Spink 1998a.

<sup>32</sup> Smillie y Helmihch (1993) han estimado aproximadamente 2.900 ONG activas internacionalmente y con base en 13 países de la OCDE.

<sup>33</sup> Nellis y Kikeri 1989, Pastor 1987.

ahora la bandera de la reforma del Estado y también ha realizado incursiones en el campo social. La preocupación del Banco Mundial por la pobreza es de más larga data, y en el área del financiamiento de programas de desarrollo - especialmente en infraestructura - se han presentado muchos debates y controversias acerca de su papel<sup>34</sup>.

Entre las críticas y preocupaciones que rodean el compromiso del Banco Mundial con la reforma del Estado, tal vez las más claras hayan sido las que conciernen al uso de “condicionalidades” y propuestas acerca de una “buena gestión de gobierno” (*good governance*). Con frecuencia se señala que, en virtud de los artículos de los acuerdos del Banco Mundial que prohíben la consideración explícita de aspectos políticos o de temas tales como la democracia, la agencia a menudo se encuentra en una posición difícil, tratando de permanecer en el marco de una agenda técnica o gerencial cuando enfrenta cuestiones que tienen que ver con la pobreza, la organización de la sociedad civil y las reformas del sector público, que ineludiblemente son de naturaleza política por el hecho de que conllevan cambios en los patrones de poder y de influencia<sup>35</sup>. De todos modos, la institución es capaz de asumir posiciones en ciertas cuestiones, por lo que los comentaristas han destacado que si bien en esta actitud es mucho menos independiente que las organizaciones sin fines de lucro, a su vez es por lo general más independiente que el PNUD<sup>36</sup>.

La buena gestión de gobierno, o el buen gobierno como a veces se dice, es un núcleo común de ideas acerca de cómo el Estado debe relacionarse con la gente y con la sociedad en un marco de referencia democrático<sup>37</sup>. Surgida del discurso de los principales proveedores de cooperación, esta expresión ha creado una zona de matices entre las relaciones de cooperación directiva y no directivas<sup>38</sup>. En efecto, mientras que son pocos los que estarían en desacuerdo con ver mejores gobiernos en todo el mundo, así como muchas menos violaciones de los derechos y libertades colectivas, no existe una línea que pueda trazarse entre esto y la sutil alusión a las mejores o más deseables prácticas. Aquí es donde emerge el problema de la condicionalidad, inicialmente utilizada en términos económicos para referirse a los objetivos y metas, pero actualmente extendida a los asuntos políticos tales como leyes, estatutos, e inclusive disposiciones constitucionales<sup>39</sup>. El término se deriva de la noción de condicionalidad; es decir, de plantear condiciones para la ayuda, en relación y por encima de los acuerdos contractuales más obvios de que la ayuda será gastada en aquello que fue establecido, y que los programas o proyectos a ser financiados son viables y útiles al desarrollo sostenible y no nocivos a la gente o al ambiente.

La presencia de condicionalidades, o inclusive las sugerencias más sutiles de las que deberían ser consideradas como políticas y prácticas apropiadas, es parte efectiva en la elaboración de la agenda de reforma. Es difícil de juzgar en qué medida ésta es una parte positiva o negativa, pero el Banco Mundial seguramente ha desempeñado un papel más activo en organizar los puntos de vista sobre el tema que lo que han hecho el BID, el PNUD o las agencias bilaterales de mayor presencia en la región. El Banco Mundial tiene una visión del Estado, explicitada claramente en el Informe del Banco Mundial, y esto inevitablemente tendrá influencia sobre las discusiones en las cuales la institución participe. Cabe acotar la siguiente cita, tomada de una reciente publicación del Banco Mundial en 1996, titulada “*Dismantling the Populist State*”, de la cual es co-autor el presidente regional del Banco para Latinoamérica<sup>40</sup>: “Existe un creciente consenso entre los analistas y líderes regionales de que prácticamente todo país latinoamericano necesita reformar las instituciones del Estado. Referencias a

---

<sup>34</sup> Ver Caufield 1996: *Masters of Illusion*.

<sup>35</sup> Goetz y O'Brien 1995, Sinha 1995.

<sup>36</sup> Kardan (1993) discute esta cuestión en relación con los problemas de género.

<sup>37</sup> Lancaster 1993.

<sup>38</sup> Moore 1993a 1993b, Nunnenkamp 1993.

<sup>39</sup> Harrigan 1998, Uvin 1993.

<sup>40</sup> Burki y Edwards 1996.

conceptos tales como “reformas de segunda generación”, “reformas del Estado” y “reformas institucionales” aparecen ahora en numerosos análisis sobre el futuro de la región. El tradicional Estado latinoamericano ha sido el sujeto de una paradoja: ha sido al mismo tiempo omnipresente y extremadamente débil. Fue débil al menos desde dos puntos de vista: en primer lugar, fue incapaz de cumplir sus funciones con un mínimo nivel de eficiencia; y en segundo lugar, fue “capturado” por numerosos grupos de interés que competían para obtener rentas del Estado. En un esfuerzo por resolver estos problemas, los políticos sobrecargaron al Estado con obligaciones extraordinarias - que no podía desempeñar - y trataron de regular el comportamiento de la gente mediante múltiples reglas. Los resultados fueron: ineficiencia, corrupción y desigualdad”. (p. 23).

Si bien es el caso de que los puntos de vista del Banco Mundial, de clara orientación hacia el mercado y vinculados con el “Consenso de Washington”, se han visto atenuados por la preocupación creciente acerca de la pobreza y la temática social, su concepto de buena gestión de gobierno todavía tiende a enfatizar el importante papel que debe ser jugado por el sector privado y otras organizaciones públicas en el suministro de servicios. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por otra parte, ha mantenido un elemento de su pasado más estructuralista al asignar un papel al gobierno en el gasto, la planificación y la coordinación del desarrollo; los puntos de vista de esta organización tienden a ser vistos como más equilibrados<sup>41</sup>. El PNUD, con la publicación anual del Informe del Desarrollo Humano, ha tendido a apoyar una línea más cuestionadora acerca de las consecuencias de la estrategia del desarrollo, pero no ha abogado por la reforma del Estado, aunque UNICEF, miembro de la Organización de las Naciones Unidas, apoyó un influyente estudio realizado en los años 80 sobre el análisis de las consecuencias sociales del ajuste estructural<sup>42</sup>.

La importancia de reconocer el posible rol de defensores de ciertas políticas desempeñado por las agencias de ayuda multilaterales y bilaterales y los bancos de desarrollo en el debate sobre la reforma del Estado, no implica que ellos debieran ser vistos como titiriteros que mueven los hilos para la actuación de los gobiernos nacionales. Por el contrario, estas instituciones no son sino uno entre los numerosos grupos de actores en torno y a través de cuya actuación tienen lugar las discusiones. Dependiendo de las circunstancias locales, ellos pueden desempeñar un papel de mayor o menor importancia en cuanto a influir en las acciones, mediante préstamos y donaciones directas para programas específicos. Pero están también las agencias capaces de reflexionar sobre la experiencia, y como tales, ambas instituciones contribuyen con y estimulan la formación de las que pueden denominarse comunidades de política a escala transnacional o regional, legitimando puntos de vista y perspectivas acerca de las acciones apropiadas. Una reciente revisión del Banco Mundial sobre la reforma del servicio civil, preparada en 1999<sup>43</sup>, ha hecho notar que su apoyo a tales actividades no ha conducido a la obtención de los resultados previstos y que sólo un 33% alcanzaron resultados satisfactorios. La disminución del tamaño y los esfuerzos para la construcción de capacidades no condujeron a un incremento en la capacidad de respuesta, ni hicieron que los funcionarios públicos llegaran “por voluntad propia” a adoptar reglas y códigos de ética o a minimizar las actuaciones arbitrarias. El informe argumenta sobre la importancia de la gerencia basada en resultados y de ofrecer un apoyo a las reformas globales de la nueva gerencia pública.

## **5. Evaluación del impacto en un escenario complejo y difuso**

La discusión de las secciones precedentes no deja dudas de que para examinar algunos de los cambios que están teniendo lugar en ministerios, secretarías y agencias reguladoras no es sólo cuestión de aplicar una plantilla y chequear los indicadores. El amplio frente en el cual está emergiendo una

---

<sup>41</sup> Borgh 1995.

<sup>42</sup> Jolly, R y Van der Hoeven (1991): Ajuste con rostro humano.

<sup>43</sup> Reforma del servicio civil: una revisión de la asistencia del Banco Mundial. Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial, marzo de 1999 (mimeo).

nueva administración pública no puede reducirse a un conjunto sencillo de argumentos, ni ser ubicado en un marco lineal de proyectos. Lo que está ocurriendo, el significado de lo que acontece, cuáles son sus resultados y cuáles son las diferentes consecuencias e impactos que deben ser considerados a efectos de dar respuesta a los reclamos provenientes de unas y otras posiciones, son sólo algunos de los diferentes aspectos que están presentes.

Tal vez el primer punto de importancia a destacar es que los procesos sociales son dinámicos y que las intervenciones que están teniendo lugar no lo hacen en circunstancias estáticas, sino que ellas mismas son productos y productoras de tales circunstancias. Al respecto, se toma sólo un ejemplo del modelo principal-agente planteado por Przeworski (1998), el de la responsabilización de los políticos electos ante los ciudadanos. Los ciudadanos reciben servicios que, desde el punto de vista de la burocracia o del proveedor de servicios, pueden clasificarse en términos de resultados que son medidos a través de figuras tales como la atención de médicos o enfermeras, o kilómetros de tuberías de agua o de saneamiento instaladas. Sin embargo, al mismo tiempo, la perspectiva de los ciudadanos sobre estos resultados no es estacionaria, como lo ha señalado anteriormente Stafford Beer (1975) al examinar la forma en la que los estándares de servicios constituyen una gama sutil de expectativas.

Por una parte, es posible imaginar un productor de servicios suministrando un servicio que es ofrecido con un estándar basado en una lectura de las necesidades societales. Por otra parte, la sociedad (imaginariamente) proclama un estándar formal como propuesta. La diferencia entre ambos habilita al proveedor para ajustar el estándar del servicio. Sin embargo, la sociedad es también un mecanismo de aprendizaje y acomoda su experiencia con el servicio de acuerdo con el conocimiento previo del mismo, desarrollando estándares ocultos que a su vez modifican los estándares formales. Dado que la sociedad, al igual que los ciudadanos, se comunica con políticos electos, quienes también tienen sus puntos de vista acerca de los estándares que son informados a los administradores y reguladores, los varios mecanismos de aprendizaje involucrados y los circuitos de retroalimentación que ellos representan también se nutren con futuras posibilidades en relación con los estándares y requerimientos.

Por consiguiente, un cambio de fondo en un modelo de suministro de servicios puede generar mejores resultados cuando es visto desde la perspectiva del proveedor de servicios, pero no necesariamente será considerado así por el ciudadano receptor del servicio ni por otros implicados que oyen o que leen acerca del servicio. Ellos pueden verse mucho más influenciados no por la relación entre estándares de servicio y expectativas, desde  $t_1$  a  $t_2$ , desde el pasado hasta el presente, sino por aquellos a quienes se les ha hablado acerca de las razones que justifican un cambio de fondo en el modelo y en la oferta de promesas de futuro, es decir de  $t_n$  a  $t_2$ . Por lo tanto, es altamente probable que, para algunos, los cambios puedan ser vistos verdaderamente como un éxito fundamental, mientras que, para otros, pueden ser vistos, de manera igualmente correcta, como un desastre. Las ecuaciones de costo/beneficio y las expectativas variarán en consecuencia de acuerdo con la perspectiva de los involucrados. Los datos del balance final, cuando están disponibles, pueden ser de utilidad en cuanto a triangular las diferentes expectativas, aunque, en último término, lo que es real es lo que tiene efectos.

Este patrón básico se torna aún más complejo cuando se reconoce que los ciudadanos pueden juzgar los eventos relacionados no sólo con los servicios como tales, sino también con los múltiples elementos que inciden en la conformación de sus espacios de vida más amplios. La seguridad, por ejemplo, es un fenómeno de alta complejidad, conformado por la estabilidad del hogar y la salud, tanto como por el suministro y las políticas de beneficios sociales. Un estudio reciente desde la perspectiva de los pobres en el Brasil<sup>44</sup>, realizado por el Banco Mundial, mostró que el gobierno es por lo general responsabilizado por la falta de oportunidades de la gente para mejorar sus vidas, y los servicios suministrados por el gobierno tales como los servicios sanitarios, la escolaridad básica, los trabajos de

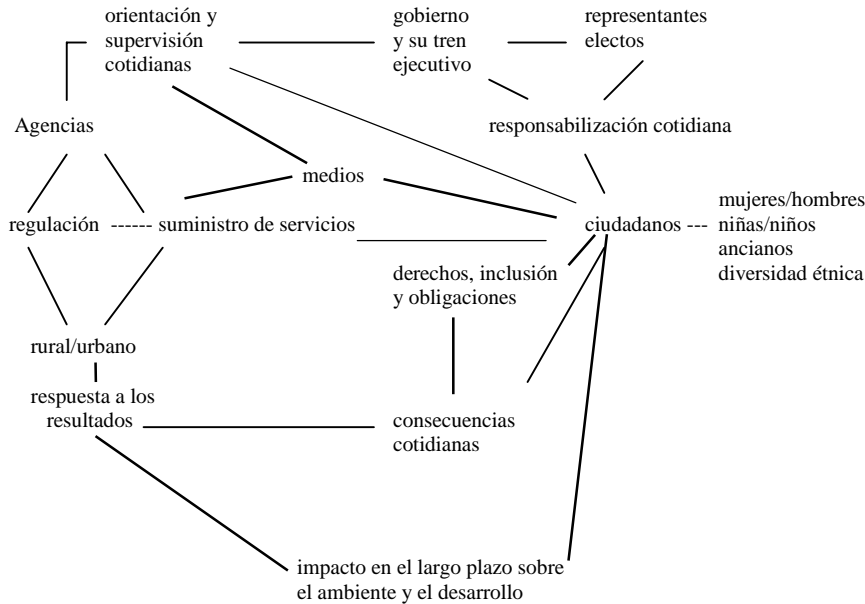
---

<sup>44</sup> Consultas con los pobres. Red del Banco Mundial para la Reducción de la Pobreza y la Gestión Económica, Brasilia, mayo de 1999.

infraestructura y la atención de la salud pública son vistos como pre-condiciones para que la gente mejore sus condiciones de vida.

El siguiente modelo simplificado (figura 1) ofrece un resumen de la perspectiva centrada en el ciudadano y permite que el problema de la evaluación sea entendido tanto desde el interior de la maquinaria del Estado mirando hacia la sociedad como desde el ciudadano en su percepción cotidiana hacia el interior del Estado, hacia los proveedores de servicios.

Figura 1  
**Algunos de los diferentes vínculos e influencias sobre las perspectivas de los ciudadanos acerca del desempeño del Estado**



Al desplazarse hacia afuera en la escala, desde la perspectiva del ciudadano hacia la de las diferentes organizaciones involucradas en el cambio del sector público, sigue siendo válido el mismo tipo de interrogantes. Aquí, por ejemplo, cabe mencionar uno de los estudios clásicos de investigación/evaluación llevado a cabo hace aproximadamente cincuenta años, pero todavía pertinente en la actualidad por las interrogantes que plantea acerca de los resultados, las consecuencias y los impactos de las políticas de gobierno sobre el desarrollo regional y la democracia. El estudio de Selznick, en 1949, de la *Tennessee Valley Authority*, precursora de los programas descentralizados de desarrollo regional, demuestra claramente cómo diferentes perspectivas generan diferentes conclusiones y sirve como un importante recordatorio de cómo la evaluación es, en último término, un ejercicio académico en condiciones de incertidumbre y de responsabilidad ética.

La discusión de la evaluación, la atribución de valores a los eventos, suscita muchos de los problemas posmodernos que también confrontan aquellos que estudian la naturaleza del juicio, del conocimiento y de la racionalidad. ¿Por qué algo sería bueno, mejor, bien hecho, eficiente, correcto, apropiado, un enfoque positivo o efectivo en términos de costo/beneficio? Palabras tales como objetivos, metas y resultados pueden a veces asumir una especie de certeza técnica, pero sólo unos pocos minutos de reflexión mostrarán que, más allá de las más serias intenciones, el soporte sustantivo o universal es bastante débil.

Más bien, como en la ciencia, de la cual la evaluación ha tomado en préstamo una buena cantidad de conceptos, enfoques e instrumentos y con la cual comparte una considerable afinidad, la diafanidad

y la certeza iniciales acerca de un camino claro y lógico han dado paso a una serie de dudas, argumentos y ciertamente conflictos. Los evaluadores utilizan enfoques muy diferentes, que pueden ser designados como sus “lenguajes” evaluativos. Por lo general, todos son honestos y sinceros, pero reflejan circunstancias, condiciones y supuestos específicos y diferentes. Más aún, como es el caso del actual estudio, en el que las interrogantes son al mismo tiempo complejas y difusas, aquellos que están siendo evaluados tienen también sus puntos de vista acerca de dónde debe ubicarse el “valor”; el resultado es un proceso de “orden negociado”<sup>45</sup>.

Intentar estructurar un campo como el de la “evaluación”, que tiene tantos modelos, glosarios, publicaciones y manuales, inevitablemente implica riesgos. Esta coexistencia de modelos y enfoques queda bien evidenciada por una taxonomía desarrollada por House en 1980 y mostrada en el cuadro 3. Muchos gerentes y analistas del sector público tienden a sentirse incómodos entre las primeras tres áreas (a menudo requeridas para los informes públicos) y las tres últimas (más típicas del *background* académico del cual ellos provienen). El contraste es muy vívido - ya que se hallan involucradas cuestiones, supuestos, métodos y resultados totalmente diferentes. Todos, sin embargo, son claramente válidos como formas específicas de asignar valor y en sus circunstancias individuales, considerados como tales por sus exponentes y sus audiencias; pero, como puede apreciarse, las interrogantes implicadas pueden variar considerablemente.

Cuadro 3  
**House 1980 - Una taxonomía de los principales enfoques de evaluación**

modelo	principal audiencia o grupo de referencia	asume consenso en:	Metodología	resultados	interrogantes típicas
análisis de sistemas	economistas, gerentes	metas, causa y efecto conocidos, variables cuantificadas	ppbs, programación lineal, variación planificada, análisis costo-beneficio	eficiencia	¿se alcanzan los efectos deseados?, ¿pueden alcanzarse en forma más económica?, ¿cuáles son los programas más eficientes?
objetivos conductuales	gerentes, psicólogos	objetivos previamente especificados, variables de resultados cuantificadas	objetivos conductuales, tests de logros	productividad, responsabilización	¿el programa está alcanzando sus objetivos?, ¿el programa está produciendo?
toma de decisiones	responsables de toma de decisiones, especialmente administradores	metas generales, criterios	encuestas, cuestionarios, entrevistas, variación natural	efectividad, control de calidad	¿es efectivo el programa?, ¿qué partes son efectivas?
libertad de metas	consumidores	consecuencias, criterios	control de sesgos, análisis lógico, modus operandi	escogencia del consumidor, utilidad social	¿cuáles son <i>todos</i> los efectos?
crítica de arte	<i>connaisseurs</i> , consumidores	críticas, estándares	revisión crítica	mejora de estándares, incremento de la toma de conciencia	¿aprobaría un crítico este programa?, ¿ha aumentado la apreciación de la audiencia?
revisión profesional	profesionales, público	criterios, panel, procedimientos	revisión por panel, autoestudio	aceptación profesional	¿cómo clasificaría un profesional este programa?
cuasi-legal	jurado	procedimientos y jueces	procedimientos cuasi-legales	resolución	¿cuáles son los argumentos en favor y en contra del programa?
estudio de caso	clientes, profesionales	negociaciones, actividades	estudios de caso, entrevistas, observaciones	comprensión de la diversidad	¿qué impresión tienen del programa diferentes personas?

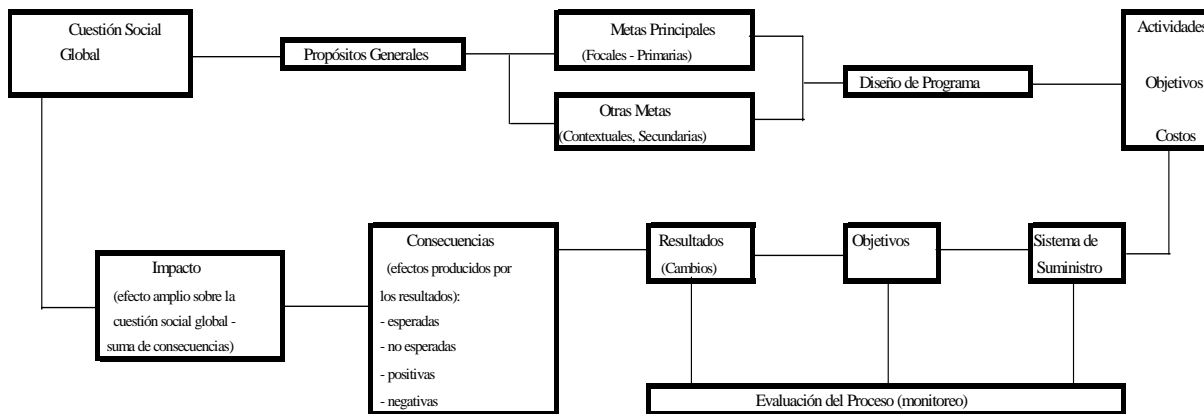
El cambio es un proceso multifacético que abarca diferentes actividades y que las modifica en diferentes formas. En muchos casos, las directivas de cambio y las declaraciones de políticas planificadas no son sino el vértice del iceberg en la medida en que muchos otros actores interpretan su significado o aprovechan las ventajas de las aperturas ofrecidas para incursionar en otras cuestiones. La evaluación de los resultados, las consecuencias y el impacto de la modernización y de la reforma del Estado significa, por consiguiente, trabajar en un escenario de complejidad y de falta de claridad.

<sup>45</sup> Para usar el concepto desarrollado por Strauss (1963).

Al mismo tiempo, se da el caso que muy pocos gerentes de la administración o de agencias públicas adoptan estrategias de cambio complejas<sup>46</sup>; la mayoría de ellos se mantienen cómodos en el modelo de proyecto y programa incremental. En consecuencia, dado que los estudios de casos que deben ser llevados a cabo seguramente cubren las percepciones de los diferentes actores acerca de lo que se pretende, así como las de los receptores del servicio y de otros que pueden comentar los resultados, el formato del programa tipo de evaluación ofrece un modo preliminar de utilidad para organizar la discusión.

La figura 2 contiene la mayoría de los elementos que la gente acepta como formando parte del enfoque del programa o proyecto. En mayor o menor grado, dado que las ideas, el dinero, las personas, el tiempo y el equipamiento están involucrados, el proceso de planificación de las acciones es inevitablemente prospectivo y reflexivo a la vez (qué puede esperarse en tales circunstancias, con qué acciones y cómo esto afectará los problemas más amplios). Tal como muestra la figura 2<sup>47</sup>, en un programa o ciclo de proyecto normales, algunos de los problemas más generales se descomponen en propósitos y objetivos a través de un diseño de programa que tiene actividades, metas y costos. A medida que las cosas se ponen en marcha, siempre existe alguna clase, al menos intuitiva, de control general del desempeño - a la que se alude como evaluación del proceso o monitoreo - con la cual los actores en los sistemas de suministro chequean dónde y cómo están haciendo las cosas. Finalmente, las consecuencias y el impacto completan el ciclo modificando las cuestiones más generales que originaron la preocupación.

Figura 2  
Actividades vinculadas en el Ciclo de Programa y Proyecto



La evaluación en sí puede visualizarse mejor en el marco de referencia de la OCDE<sup>48</sup>, cubriendo todas las fases de la figura 2: “un examen tan sistemático y objetivo como sea posible de un programa o proyecto en curso o completado, de su diseño de implementación y de sus resultados, con el propósito de determinar su eficiencia, efectividad, impacto, sustentabilidad y la relevancia de sus objetivos. El

<sup>46</sup> Kiel (1994) recientemente examinó cuáles podrían ser estas estrategias.

<sup>47</sup> Desarrollada por el autor para ser utilizada en la discusión de la evaluación del impacto de los programas de cambio social.

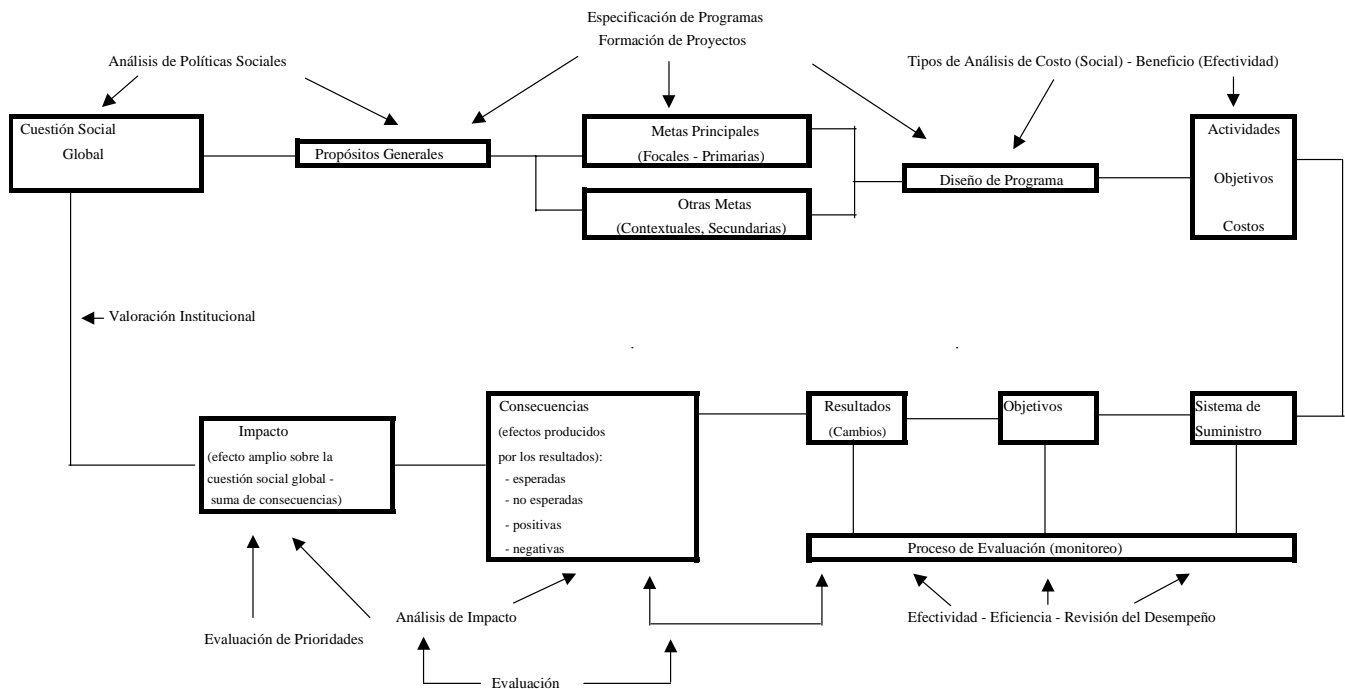
<sup>48</sup> Ver los manuales de la OCDE sobre la evaluación, que resumen las prácticas de los miembros en 1986 y 1988.

propósito de una evaluación es el de guiar a los responsables de la toma de decisiones (... y a los planificadores de políticas y gerentes).”

La figura 3 muestra algunas de las formas comunes de evaluación que pueden encontrarse tanto en las fases previas como posteriores a la acción, a las que a menudo se hace referencia como ex-ante y ex-post. Para algunos, el impacto es una categoría que se define en forma aislada (por ejemplo, en el enfoque de evaluación rápida del impacto de la USAID, 1986); para otros, el impacto está incluido en el marco general de referencia ex post, como “un elemento indicador de si el proyecto ha tenido algún efecto en su entorno, en términos de factores técnicos, económicos, socioculturales, institucionales y ambientales” (OCDE); o que “la evaluación del impacto consiste en la estimación de los resultados, y por ende, del cambio resultante de una intervención, en términos de desarrollo en el corto o mediano plazo” (Banco Mundial)<sup>49</sup>.

El concepto de valoración (*appraisal*) se ubica a menudo como la apreciación prospectiva y retrospectiva a lo largo del argumento de un programa en la fase “ex ante” para plantear si “tiene sentido” en su totalidad. Cuando se aplica antes de que la acción haya tenido lugar, es usual encontrar varias discusiones - no necesariamente armoniosas - acerca del costo-beneficio (\$ - \$), costo-efectividad (\$ - acción) y costo social-beneficio *versus* las consecuencias directas y las prioridades morales que conlleva el hecho de llegar a determinados grupos. Cuando el examen se realiza después de haberse iniciado el cambio, la valoración sigue siendo importante para identificar el argumento que se utilizó para emprender la acción. En distintas lenguas, los términos valoración (*appraisal*), monitoreo o seguimiento (*monitoring*) y evaluación (*evaluation*) pueden tener significados similares o diferentes, por lo que las palabras utilizadas en la figura 3 son aproximaciones de otras que también pueden encontrarse. En español, por ejemplo, el significado de *appraisal* es de “*evaluación previa*”, siguiendo la acepción francesa.

Figura 3  
Visión general de la valoración y de la evaluación



<sup>49</sup> Ezemenari, Rudqvist y Subbarao 1998.

En el mismo sentido que la argumentación de que los tipos de análisis “costo-efectividad” no son parte de la evaluación ex-post, las “medidas del desempeño” pueden ser vistas como mucho más pertinentes para el monitoreo de los eventos en curso y no como el juicio sobre sus efectos. Son importantes, sin embargo, para desarrollar una base relativa y adecuada para cualquier estudio orientado a los efectos, porque en los proyectos basados en la intervención social y en el cambio organizacional, siempre existe una diferencia entre “el proyecto como fue definido” y “el proyecto como se realizó”.

Si bien las dos vertientes, ex-ante y ex-post, del modelo general pueden encontrarse en varios grados en las distintas técnicas y enfoques de la evaluación, la relevancia asignada a los contenidos específicos puede ser primariamente ordenada en tres grupos o marcos, cada uno de los cuales ostenta su propia visión del mundo, y que son producto de circunstancias identificables. Estos pueden así denominarse: “ser de utilidad”; “qué sucedió” - responsabilización y aprendizaje; y “qué significa”.

“Ser de utilidad” se refiere a aquellos enfoques de la evaluación que se muestran más preocupados por entender si los actores son capaces de hacer lo que perciben como importante para ellos, ya sea que lo que fue planificado haya sido ejecutado, ya sea que fue de tanta utilidad como fue pensado. El foco se centra en la comunicación de la preocupación, los roles, los vínculos, el diálogo y los propósitos, más que en metas, desempeño y objetivos precisos y medibles. El resultado es una especie de “avance por tanteo” (“*muddling through*”), que se adapta bien a la complejidad y al cambio en razón de su marco global de valores y porque responde más a la preocupación por suministrar una descripción de mutua utilidad y no un análisis preciso y más clínico en relación con una plantilla pre-programada. Es un enfoque utilizado por las fundaciones sin fines de lucro y por otras en las que los valores y las intenciones son percibidos como importantes criterios para la acción.

Los enfoques para la evaluación y el análisis pertenecientes a la categoría “qué sucedió” tienen dos subcategorías; tanto una como la otra tienden a estar influenciadas por una suposición basada en que la investigación científica es no-problemática y en que la realidad es un fenómeno exterior objetivo separado y claro. La primera subcategoría tiende a una interpretación más gerencial de los programas entendidos como correctos, lógicos o racionales. Consecuentemente, términos como objetivos, metas, resultados y efectos, asumen una forma obligatoria o determinada, y se utilizan indicadores para juzgar, que tienden a conducir a conclusiones del tipo bueno-malo, éxito-fracaso en términos del gasto público y de los resultados. Así, por ejemplo: ¿qué se hizo?, ¿tuvieron algún efecto los esfuerzos realizados?, ¿fueron buenos o malos?, ¿los efectos reportados fueron de hecho el resultado de las acciones específicas que están siendo evaluadas?

La segunda subcategoría perteneciente al modelo “qué sucedió” conduce a la adopción de una postura basada en la investigación, según la cual los datos son utilizados en una revisión indagatoria abierta, cuyo propósito es el de contribuir con las orientaciones generales del proyecto. Una buena investigación está asociada con lo que es medible y pasible de ser conocido. Un gran número de estudios de evaluación basados en la investigación, incluyendo el tipo más abierto de análisis con trazadores (“*tracer analysis*”), se inscriben en este campo y tienden a ofrecer percepciones de utilidad concernientes a la interconexión entre variables a lo largo del eje de los resultados, las consecuencias y el impacto. Ambos enfoques de “qué sucedió” procuran ser de utilidad agregando o mejorando los elementos existentes (objetivos, metas, etc.), ya sea clasificándolos o clarificándolos, o identificando nuevos componentes; ellos asumen un “mundo real” y una lógica accesible de los eventos. El desarrollo y el cambio son difíciles, pero existen soluciones técnicas. Los enfoques de “qué sucedió” se encuentran mayoritariamente en las agencias multilaterales y bilaterales y en los centros oficiales de evaluación de políticas.

Los enfoques de “qué significa” no le dan un significado *a priori* a los eventos, ni asumen la existencia de un mundo real lógico y no problemático. La complejidad es forma más que fondo, y la causalidad múltiple es un punto de partida para cuestiones más amplias en el interior de las cuales las

acciones son vistas dialógicamente en relación con las perspectivas del mundo tomadas como construcciones sociales. Con una orientación similar a la segunda parte del “aprendizaje” del marco “qué sucedió”, el enfoque de “qué significa”, sin embargo, está preparado para asumir que lo que pudiera resultar de una evaluación es algo muy diferente de lo que estaba previsto al inicio. Por consiguiente, el significado y el realismo de las metas, su traducción y operación, el marco organizacional e institucional, las consecuencias positivas y negativas, previstas o imprevistas, los supuestos implícitos acerca de la sociedad y del cambio, todo tiende a ser diseñado en conjunto, en un proceso esencialmente interpretativo. Ejemplos de esto serían el análisis de la significación de la construcción institucional, los eventos vistos desde la perspectiva de diferentes conjuntos de actores, el examen de los procedimientos administrativos en relación con los modelos de poder sociocultural. Es éste un enfoque que puede encontrarse en ocasiones entre los sectores más críticos de la comunidad de las ONGs.

Existen, por supuesto, numerosas áreas de superposición entre una y otra tendencia, como podría esperarse en cualquier campo que está marcado por las disputas epistemológicas de los últimos cien años y por una variedad de preferencias ideológicas o políticas de gerentes, jefes de agencias y analistas. Por lo tanto, existen aquéllos para quienes el modelo gerencial puro es objetivo, claro e incuestionable, mientras que hay otros para quienes es en sí mismo un producto de la racionalidad instrumental que marca los medios dominantes de producción. Sin embargo, mientras que para los teóricos puede ser deseable la existencia de un enfoque particular, para aquéllos que desean contribuir con el debate en un contexto pluralista no hay conclusión posible: todos los modelos son producto de sus circunstancias y existen tantas razones para tener metas como para no tenerlas.

En la práctica, la mayoría de los profesionales, consultores y académicos tienden a utilizar una mezcla de enfoques y a sentirse sumamente inseguros cuando confrontan los varios extremos. Aprender cómo ser más explícito en relación con “qué” está siendo considerado para la evaluación y “por qué”, es algo que evidentemente necesita más esfuerzo. Dado que no es posible un orden “correcto”, la estrategia radica en considerar el orden, nuevamente, como “negociado”; vale decir, procurar desarrollar marcos de referencia y procesos de discusión que aporten desde los diferentes puntos de vista de los involucrados (los *stakeholders*) y de sus requerimientos comunicacionales. La imposición de un modelo de evaluación no sólo aliena a los sujetos en relación con la investigación, sino que, como consecuencia, anula toda posibilidad de reflexión mutua y de aprendizaje a partir de los resultados.

Los estudios de caso inevitablemente serán realizados en escenarios inciertos, donde existen numerosos elementos involucrados, muchas dudas y posibilidades de interpretación. En algunos casos, los datos básicos estarán disponibles, permitiendo una comparación antes y después. En otros casos, esto tendrá que ser censado por medio de un enfoque más retrospectivo. Dependiendo de las circunstancias, los datos sobre el impacto también podrán ser de difícil obtención y los responsables de los estudios tendrán que estimar prospectivamente cuáles son las probables consecuencias. No hay duda de que serán necesarios diferentes enfoques para la obtención de la información y su viabilidad tendrá que ser necesariamente considerada en relación tanto con las posibilidad temporales como físicas, y con los argumentos generales que subyacen a las reformas sometidas a evaluación.

## **6. Un marco de referencia para la evaluación**

El objetivo general del conjunto de estudios reunidos en el programa “Modernización de la Administración Pública en América Latina” consiste en identificar los cambios que es preciso introducir en el contenido y en la manera de ejecutar las reformas en los sistemas gerenciales y modelos de control, de modo de mejorar el funcionamiento del núcleo o centro estratégico del aparato del Estado. El enfoque a ser adoptado, que consiste en estudiar diferentes experiencias en las cuales se han introducido cambios, procura contribuir con el objetivo general desde el punto de vista de los cambios en sí mismos, desplazándose hacia atrás, desde el campo de la acción hacia el campo de las

razones, las estrategias, los procedimientos y los argumentos teóricos. Dada la naturaleza compleja y difusa del desempeño del sector público, los estudios no pueden ser caracterizados como un “test” del modelo de la administración pública gerencial, porque para eso se requeriría de circunstancias más precisas; pero ellos deberían ser capaces de contribuir con la discusión, tal como fue establecido en las secciones anteriores, señalando dónde es posible encontrar apoyo para los varios argumentos en favor y en contra. Estos estudios deberían ser lo suficientemente abiertos como para tener la capacidad de apuntar hacia otras dimensiones o tendencias, aún poco consideradas, que pueden surgir en lo que podría ser una nueva administración pública para América Latina.

El foco de interés se ubica en los impactos de los cambios introducidos en los procesos de formulación, regulación y administración de las políticas sociales y económicas, que modifican los sistemas de gestión en áreas estratégicas de los ministerios y agencias reguladoras para el mejoramiento del desempeño institucional. No es un estudio de políticas sociales y económicas como tales, sino de la forma en que su eficiencia y su eficacia se incrementa a través de cambios realizados en el interior del sector público.

Caracterizadas en forma amplia, las interrogantes de partida serían las siguientes:

- ¿cuáles son los cambios que han sido introducidos?
- ¿cuáles fueron los argumentos para introducirlos?
- ¿cuáles son los contextos específicos y generales en los cuales tuvieron lugar?
- ¿cómo fueron implementados los cambios?
- ¿qué sucedió en la práctica?
- ¿cuál fue el mejoramiento en el desempeño institucional y de la agencia?

Como puede inferirse de la discusión de la sección precedente sobre la evaluación, existen formas muy diferentes en las cuales estas interrogantes pueden ser abordadas, y algunas circunstancias específicas pueden jugar un papel clave en el desarrollo de las posibles conclusiones. También existen diversas sub-interrogantes que pueden formularse, como lo indica la lista de ejemplos desarrollada por House en el cuadro 3. ¿Están siendo logrados los efectos esperados? ¿Podrían lograrse en una forma más económica? ¿Cuáles son las acciones más eficientes? ¿Está alcanzando sus objetivos el programa de reforma? ¿Qué partes del mismo son efectivas? ¿Cuáles son *todos* los efectos? ¿La gente está satisfecha con lo que está sucediendo? ¿Aumentó la popularidad del gobierno? ¿Cómo estiman los profesionales el programa de reforma? ¿Cuáles son los argumentos en favor y en contra del programa? ¿Cómo aparece el programa a los ojos de distintas personas? Estas y muchas otras subpreguntas que han sido mencionadas a lo largo del texto, pueden ayudar a aquellos que llevan adelante estudios de caso y evalúan las experiencias que han tenido lugar. En todo caso, ellas deberían de ser utilizadas como guías a partir de las cuales explorar y develar las principales interrogantes reseñadas.

Las principales interrogantes tampoco deberían ser tomadas como compartimientos separados y aislados para la recolección de datos, sino más bien como puntos de partida para la investigación. Habrá escenarios en los cuales ellas pueden ser seguidas en cierto orden, pero también habrá escenarios en los cuales el orden deberá invertirse o en los que las interrogantes podrán fusionarse entre sí. Su papel es constituirse en los bloques de construcción a partir de los cuales la totalidad del programa de investigación y evaluación podrá formular su interrogante orientadora: qué puede aprenderse a partir de lo que está ocurriendo y de las similitudes y diferencias encontradas.

### **¿Cuáles son los cambios que han sido introducidos?**

Dado que los estudios se están haciendo sobre eventos que pueden tomar un cierto número de años, que involucran ministros, funcionarios, asesores, consultores e inclusive gobiernos, la descripción de los cambios que se están operando y su localización en el tiempo deberían constituir el punto de partida de la indagación. Puede establecerse una distinción de utilidad, en términos organizacionales e institucionales, entre los cambios de nivel macro, cambios de rango intermedio y cambios locales. Los

cambios de nivel macro están representados por aquellas acciones planificadas para modificar la forma de la maquinaria gubernamental, su perfil general y su forma de operar. Así, por ejemplo, un compromiso con la privatización como *modus operandi* - en lugar de una determinada privatización - y la creación de una cantidad de nuevas agencias regulatorias para monitorear a los proveedores de servicios; o un nuevo estatuto para el personal, que cambia los modelos de estabilidad y de carrera a lo largo de todo el servicio civil. Los cambios de mediano rango son aquellos que tienen que ver con la forma en que se diseñan las organizaciones individuales y se establecen sus estructuras de coordinación. Por ejemplo, la incorporación de representantes de la sociedad civil en las juntas de directores, el tipo de contrato de concesión desarrollado, los procedimientos específicos para el monitoreo del desempeño introducidos en una agencia o la reorganización y descentralización de un servicio en particular; los cambios del sistema de gestión presupuestaria, la asignación de recursos, las compras, el personal, el control y la información se identifican como otro grupo de acciones de mediano rango. Los cambios locales o a nivel micro tienen que ver con las acciones cotidianas del sector público, tales como la forma en que se organiza el trabajo, los estilos gerenciales y climas departamentales que sustentan el trabajo y el entrenamiento que se da a las personas a efectos de que se desempeñen eficazmente.

Los tres niveles de cambio son vitales para el desempeño institucional y las descripciones pueden ser recogidas tanto a través de informantes como a través de planes y documentos programáticos publicados o circulados como memorandos. Es muy probable, especialmente en escenarios en donde anteriores intentos de cambio han llevado a revisiones, que el debate en torno a tales cambios incluya una discusión acerca de lo sucedido. Los datos correspondientes a este tema serían una mezcla de planes, proyectos, descripciones de acción - la tarea es definir qué funcionarios, organizaciones, ministerios y agencias estuvieron tratando de hacer las cosas de un modo diferente.

### **¿Cuáles fueron los argumentos para introducir los cambios?**

Las interrogantes subyacentes en este punto son *por qué* y *a quién*. Los cambios se están realizando por determinadas razones y estas razones pueden estar directa o indirectamente vinculadas con varios de los argumentos que atañen a la nueva administración pública o a otras formas de pensamiento acerca del servicio público. Una vez más, los datos pueden ser recabados de documentos públicos, informes, memorandos y también de informantes. Pero los argumentos, las propuestas, los puntos de vista acerca del Estado y de sus organizaciones surgen y se concretan en la interacción entre personas y agencias. Los ministros pueden desempeñar papeles clave; los presidentes, asesores, consultores y las organizaciones nacionales e internacionales, incluyendo al propio CLAD, también pueden jugar un papel protagónico en la circulación de ideas. De manera que en este punto la preocupación se refiere a la comprensión del marco o de los marcos conceptuales - puede haber varios - que justifican las acciones que están siendo planificadas y los cambios que están ocurriendo. ¿Cuáles son las ideas y las versiones de las mismas que están circulando y en nombre de quiénes se espera que mejore el desempeño institucional? ¿Existen diferencias a este respecto en los niveles macro, de mediano rango y locales?

### **¿Cuáles son los contextos específicos y generales en los que tienen lugar los cambios?**

Los cambios nunca tienen lugar en el vacío y los de la administración pública ciertamente no son meros ejercicios técnicos y burocráticos. Por lo tanto, las cuestiones de estabilidad fiscal y de cambio político pueden tomar parte en un cambio de postura en relación con la organización del Estado. Los numerosos cambios en los procedimientos y el tamaño del servicio civil en los años 1980 estuvieron influenciados por la necesidad de reducir el gasto del sector público durante el ajuste estructural, y el uso de agencias sociales independientes en el marco del modelo FIS/FISE también estuvo vinculado con la necesidad de una acción social urgente. Los procesos políticos también pueden estar involucrados, ya sea en términos de una alianza general en favor de los cambios o de una posición

mayoritaria en favor de un gobierno que introdujese dichos cambios. Varios comentaristas han argumentado en favor de la importancia de considerar los mecanismos de patronazgo, tales como las designaciones para los cargos, cuando se analiza el fracaso de las reformas no partidistas y las condiciones en las cuales éstas ya no tendrían incidencia<sup>50</sup>.

En América Latina, la modalidad predominante de gobierno es la presidencial, con elecciones separadas para los poderes ejecutivo y legislativo. El equilibrio de poderes entre estas dos instituciones puede también jugar un papel en el curso de los cambios, así como también otros grupos de interés tales como los sindicatos, las federaciones de empleados y las ONGs. La historia política y social también tiene su parte, al igual que otras múltiples influencias sutiles, en el desarrollo de las organizaciones del sector público. En sociedades multiétnicas pueden existir características muy diferentes que son ignoradas, aunque imponen sutilmente su presencia en los modelos dominantes<sup>51</sup>. Más en el nivel de mediano rango, e inclusive en el nivel local, configuraciones específicas de personas y oportunidades pueden muy bien constituir la clave para impulsar los cambios o para mitigar sus efectos. Ideas y acciones crecen y se enraizan en circunstancias prácticas; la identificación de unas y otras puede ser un paso esencial para comprender la posibilidad de generalización.

Una dimensión adicional del contexto tiene que ver con la naturaleza interorganizacional de gran parte del suministro de servicios en el sector público. Las agencias de este sector no son conjuntos aislados de gente, y las tareas no se cumplen en un entorno vacío, sino que constituyen complejos patrones de vínculos a lo largo y en el interior de los cuales tienen lugar las acciones<sup>52</sup>. Si bien todo entorno organizacional puede ser visto como una red de otras organizaciones, esto es más evidente aun en el caso del sector público, especialmente en lo que respecta a los programas y acciones que vinculan las políticas con las actividades. Pueden existir vínculos interagencias en el interior del mismo nivel de gobierno, vínculos intergubernamentales entre diferentes niveles de gobierno y otras formas de trabajo interorganizacional con organizaciones no gubernamentales, empresas privadas y grupos de base comunitaria. En un estudio reciente sobre las prácticas innovadoras en el suministro de servicios en el sector público subnacional brasileño, se encontró que alrededor del 90% del mismo se operacionalizaba a través de alguna forma de alianza interorganizacional, en asociación, u otra forma de vinculación<sup>53</sup>.

### **¿Cómo se implementaron los cambios?**

La gerencia del cambio no es una simple cuestión de dar órdenes, redactar decretos o aprobar estatutos. Ciertamente, tal vez pueda argumentarse que una de las enseñanzas que puede ser transferida del ámbito empresarial al sector público es que el cambio de ningún modo es lineal y que habitualmente toma mucho más tiempo de lo imaginado. Las grandes reorganizaciones de las prácticas empresariales - equivalentes al nivel de rango medio examinado más arriba - pueden fácilmente tomar cuatro o cinco años, e inclusive en el nivel micro o local el cambio en las prácticas del trabajo departamental puede ser cuestión de un año o más. La gerencia del cambio, por lo tanto, es una variable crucial en la ecuación general. Los cambios pueden introducirse de manera que conciten apoyo, que movilicen el potencial disponible, que involucren a los diferentes actores de modo de comprometerlos en forma sostenida y positiva, o pueden convertirse en una batalla cuesta arriba en contra de intereses creados muy arraigados.

Sin exageraciones, la historia de la reforma administrativa en América Latina (ver Spink 1998a op. cit.) es una historia de cambios por “documentos y decretos” más que por obra de las habilidades gerenciales y del liderazgo político. Como resultado, muchas buenas ideas pueden haber sido

---

<sup>50</sup> Ver, por ejemplo, Geddes (1994) con respecto a una perspectiva desde la teoría de juegos acerca de la reforma en América Latina.

<sup>51</sup> Haque (1996) examinó este tema desde una perspectiva tercermundista.

<sup>52</sup> Para una discusión actualizada sobre redes y organizaciones, ver Nohria y Eccles 1992.

<sup>53</sup> Spink, Clemente y Keppke 1999.

erróneamente clasificadas como inadecuadas o impracticables cuando en realidad lo que estaba faltando era el cambio efectivo de las habilidades gerenciales para ponerlas en práctica.

La gerencia del cambio y las habilidades para la innovación no pueden considerarse como sinónimos de la acción de especialistas y consultores. Ciertamente, existen momentos en que éstos son incapaces de ver más allá de sus modelos preconcebidos y de reconocer talentos y limitaciones locales. Existen, por ejemplo, innumerables informes archivados en las agencias internacionales alertando contra la tendencia latinoamericana al legalismo en relación con la reforma, sin reconocer no obstante que el modelo legal general que influye y enmarca el enfoque de la justicia en América Latina es considerablemente diferente al marco de la *common law* de los países norteamericanos y noreuropeos. Los derechos adquiridos y las cláusulas de transición en la legislación del personal, por ejemplo, pueden ser parte inevitable de los procesos de cambio en un país, en tanto que son totalmente incomprensibles en otro.

A nivel local, es importante enfocar cómo los grupos específicos de interés y los promotores del cambio pueden desempeñar papeles cruciales en cuanto a inventar nuevas prácticas que hagan posible la implementación de las políticas. Dos organizaciones idénticas, en idénticas circunstancias, pueden acabar teniendo resultados radicalmente diferentes en su desempeño, simplemente en razón de la forma en la cual el personal, las tareas y las oportunidades se conjugaron por razones internas o externas.

### **¿Qué sucedió en la práctica?**

Esta cuestión, que se encuentra estrechamente vinculada con la primera interrogante, ha sido separada por la naturaleza compleja del cambio en el sector público. Las prioridades de políticas, las configuraciones locales, las cuestiones planteadas por el legislativo, las prioridades presupuestarias y una amplia gama de otros puntos, incluyendo el papel jugado por las organizaciones multilaterales, bilaterales y nacionales, pueden hacer que lo que había sido planificado para que ocurriese resulte muy diferente de lo que realmente ocurrió. A diferencia de las técnicas ortodoxas de evaluación de proyectos, en las que se supone que lo que fue planeado es lo que debe suceder, la reforma del Estado tiene que ser entendida en el marco de una perspectiva amplia y “*muddling through*”, o mediante tanteos, como señalase Behn en 1988<sup>54</sup>. Lo que sucede en la práctica puede ser diferente de lo que se intentó realizar, pero muy bien puede ofrecer nuevas clave para la implementación efectiva del cambio o sobre el contenido de la nueva administración pública.

La obtención de descripciones apropiadas de lo que realmente tiene lugar requiere una mayor atención a los niveles de mediano rango y locales que la que les dispensan las descripciones y modelos de los niveles macro. Requiere una observación muy precisa de los procesos que forman el trabajo administrativo y que producen los servicios y las actividades regulatorias. Entre los procesos que han sido señalados como merecedores de una particular atención se encuentran los cambios en el diseño de las estructuras organizacionales, incluyendo las tareas, los roles y las formas de coordinación y agrupamiento, mecanismos de control e información, y procedimientos presupuestarios, de asignación de recursos y de personal.

Pueden muy bien existir acciones que involucran otras organizaciones y agencias, tanto de la sociedad civil, privadas o de la más nueva clase de organizaciones públicas no estatales, que es objeto de discusión en varios países. Aquí nuevamente están presentes las cuestiones relativas al control, a la información, al presupuesto, a la asignación de recursos y al personal.

### **¿Cuál fue el mejoramiento institucional y el de la agencia?**

Hasta este momento, las interrogantes han estado focalizadas en entender qué había sido planeado, por qué está siendo llevado a cabo, el contexto en el cual ha surgido el cambio, cómo y

---

<sup>54</sup> Ver también Thomas (1996) con respecto al manejo del cambio en el sector público desde la perspectiva canadiense.

quiénes han estado involucrados en la implementación, y qué es lo que está sucediendo en realidad. La última interrogante introduce el debate al interior de un triángulo formado por los diferentes argumentos en favor y en contra, detallados en la primera parte de este documento, y formula en lo esencial la siguiente pregunta: ¿y entonces? ¿cuáles fueron los resultados, cómo cambió el desempeño, cuáles fueron las múltiples consecuencias no previstas y cómo puede ser evaluado el impacto general? En otras palabras, los cambios que están ocurriendo ¿ayudan a los gobiernos a gobernar, a fortalecer la democracia, a suministrar servicios de importancia, a solucionar problemas, reducir desigualdades y, en general, a mejorar la calidad de vida? El desempeño, por su parte, tiene que ver con la especificidad y la eficacia de las acciones como tales, con la capacidad de respuesta de las agencias y organizaciones del sector público a las demandas de políticas y a cuestiones institucionales más amplias concernientes a la responsabilización y a la gestión de gobierno.

Aquí es donde los argumentos serán más controversiales, con diferentes facetas que señalan diferentes rasgos que apoyan sus declaraciones o refutan las declaraciones de otros. Tal como se ha visto al comienzo, es necesario asumir un punto de vista equilibrado en relación con la nueva administración pública y su postura gerencial, y el avance del debate requerirá que los datos sean recabados en una amplia gama de áreas que tengan que ver con la eficiencia, la eficacia y el impacto del desempeño institucional. Este es el tema a ser tratado en la sección final de este documento introductorio.

El análisis resultante tendrá que examinar los vínculos entre estas diferentes cuestiones y fuentes de datos, a efectos de desarrollar una evaluación que permita posicionar efectivamente las prácticas emergentes en la administración pública en términos de los argumentos en su favor y los resultados obtenidos, así como los argumentos en contra y la falta de resultados relevantes. ¿En qué medida las meta-interrogantes acerca de la reforma del Estado y de la administración pública gerencial habrán de jugar un papel en la explicación de los resultados? ¿En qué medida se centrarán más en factores de mediano rango y del nivel local? y ¿cuáles son las rutas más viables para mejorar el desempeño institucional y el impacto en asuntos en los que se requiere que el gobierno gobierne?

## **7. El núcleo estratégico y las agencias reguladoras: selección de organizaciones y ministerios para el estudio**

Los términos generales de referencia para el proyecto CLAD-BID sobre la Modernización de la Administración Pública en América Latina y el Caribe establecieron planes para seis estudios empíricos centrados en ministerios del área económica y social y en agencias reguladoras.

En el caso de los ministerios, muchos países han realizado en años recientes considerables intentos para modernizar sus organizaciones fiscales y financieras, incluyendo las de impuestos y presupuesto. Esto ha sucedido no sólo por las necesidades de la gestión económica, sino que también el tema ha sido discutido en términos de justicia social, transparencia y responsabilización ante el Poder Legislativo y ante la sociedad en general. Un ministro de finanzas (o su equivalente) es, por lo tanto, un excelente punto de partida para una discusión sobre los nuevos enfoques de la gerencia y sobre el tema de los resultados y de los impactos. En el área social, la salud y la educación son vistas por muchos como andamiajes fundamentales para el desarrollo efectivo de las condiciones sociales y de la ciudadanía, aunque también constituyen áreas en las cuales ha existido una gran preocupación en relación con los modelos previos centralizados y altamente estatizados para el suministro de servicios. Ambas áreas tienen vinculaciones con grandes comunidades de políticas locales, nacionales y regionales, en las cuales participan activamente profesionales, funcionarios, usuarios y grupos de ciudadanos. Existen sectores que emplean directa o indirectamente un gran número de personas y dan cuenta de una enorme mayoría de cargos del servicio civil. En muchos países ha habido intentos de descentralización de las operaciones, introducción de lineamientos de políticas basadas en resultados, desarrollo de contratos de gestión con base en las agencias, formas de monitoreo de los objetivos por parte de la sociedad civil, y muchos otros mecanismos. En ambas áreas existen numerosas

comparaciones que pueden establecerse más allá de los confines de la región latinoamericana; por ejemplo, las agencias nacionales de salud del sector público relativamente independientes - tal como en el caso de Gran Bretaña -, y las organizaciones de gestión social de base territorial y recaudación impositiva especiales, tal como en el caso de las juntas escolares locales en los Estados Unidos.

En términos de gradientes de cambio, puede suceder que los cambios introducidos en los ministerios de finanzas - gestión financiera, procesos, procedimientos y presupuestación en general - sean más fácilmente implementados que los cambios en los procesos de políticas, de las decisiones y de las asignaciones de los sistemas de suministro de los principales ministerios de línea o de servicios. El estudio de unos u otros en forma aislada puede conducir a conclusiones sesgadas acerca de los procesos de cambio involucrados. Por consiguiente, los estudios nacionales de ministerios se deben ampliar para incluir no sólo uno, sino dos casos en cada uno de los países, y que los dos casos sean los de Finanzas y de Salud o Educación, dependiendo del contexto individual.

Con respecto a las agencias reguladoras, muchas de las cuales son relativamente nuevas y han surgido con la privatización de la producción industrial y de materias primas y con el uso de contratos con concesionarios, son posibles dos enfoques. El primero consiste en focalizar el área en la cual las agencias reguladoras operan, y el segundo, hacerlo en la naturaleza de la innovación organizacional e institucional como tal.

En relación con las áreas, existen tres que ofrecen posibilidades, cada una de las cuales es clave en el emergente escenario institucional latinoamericano y proporciona un margen para la comparación tanto en el interior de la región como fuera de ella. La primera tiene que ver con las consecuencias directas de las políticas de apertura del mercado, que han sido un rasgo característico de la desregulación latinoamericana y son altamente sensibles a las cuestiones globales que hacen su aparición en el marco de la regulación del comercio mundial. Aquí, la mayoría de los países han adaptado o han tenido que crear nuevos mecanismos que permitan la discusión y el monitoreo de las acciones de mercado, fusiones y adquisiciones desde el punto de vista del interés público. Existen también mecanismos para el monitoreo de la actividad económica en general y de actividades en campos específicos. La escogencia debe recaer en una agencia que ya haya comenzado a tomar decisiones y a generar resultados.

La segunda área es una consecuencia directa de la extensa privatización de servicios públicos que ha tenido lugar en América Latina en asuntos tales como la generación, transmisión y suministro de electricidad, transporte, suministro de agua, telefonía y otras áreas de la comunicación. Esto ha llevado en ciertos casos al desarrollo de nuevas agencias reguladoras, y en otros, a la concertación de contratos con concesionarios en los que la propiedad permanece en manos públicas, pero la gestión y la operación han sido privatizadas. Ambas opciones ofrecen un gran potencial para el estudio en la medida en que, sin duda, son acciones en asuntos que afectan las vidas cotidianas de los ciudadanos.

La tercera representa un área en la cual se puede apreciar un incremento de la preocupación pública en América Latina en el curso de los últimos veinte años, y que incluye el compromiso activo de países, gobiernos y organizaciones no gubernamentales en las varias conferencias internacionales que han tenido lugar. El monitoreo y el control ambiental es diferente de las otras dos esferas de acción en razón de que es un área que ha tenido que ser pensada y discutida en medio de una intensa acción por parte de las organizaciones de la sociedad civil. En las otras dos, existían capacidades y recursos previos disponibles en el Estado o en las organizaciones del sector público responsables del servicio, que podían ser transferidas a las nuevas agencias, y en muchos casos, la reacción del público se hizo sentir con posterioridad - en relación con la calidad de los servicios privatizados - en lugar de hacerlo antes en respuesta a la problemática planteada por el servicio en sí. Las agencias ambientales, por el contrario, generalmente han estado existiendo desde hace varios años y han elaborado su propia agenda. Ellas ofrecen un contraste interesante con la camada más reciente de cuerpos reguladores de servicios públicos.

El segundo enfoque para la selección de las agencias reguladoras a estudiar se centra en la innovación organizacional e institucional como tal, vale decir, en la propuesta adoptada para el diseño y el desarrollo de las agencias reguladoras, y en lo creativo o lo innovador de sus resultados. Esto podría involucrar elementos tales como: inclusión de diferentes actores sociales, mecanismos para la selección de los miembros de la junta directiva, modelo organizacional o de acción desarrollado, uso de mecanismos relacionados con la transparencia, o marco institucional elaborado. La interrogante a ser formulada es la siguiente: “qué es lo innovador en relación con las agencias reguladoras, dónde están las rupturas potenciales en este campo”.

Mientras más comparaciones puedan establecerse, de mayor utilidad serán las seis preguntas iniciales en cuanto a estimular el debate acerca de los cambios que están teniendo lugar. Las diferencias y similitudes entre los cambios planificados y los cambios reales, los argumentos, los contextos específicos y generales, los métodos de implementación, los resultados y las mejoras en el desempeño, deberían ser capaces de ofrecer un amplio panorama de las acciones que están ocurriendo y estimular una discusión sólidamente sustentada sobre la teoría y la práctica.

## 8. Métodos

En varios puntos a lo largo del texto, se han formulado interrogantes que son de interés para la evaluación de los casos empíricos, tanto en lo que concierne a los argumentos en favor y en contra como en lo que respecta a la difícil tarea de describir lo que está ocurriendo. Tales interrogantes se reseñan en la última sección de este documento introductorio, junto con la identificación de posibles indicadores factibles de ser utilizados. En esta sección se prestará atención a la cuestión de los métodos.

Como puede verse en las seis preguntas iniciales de la investigación, reproducidas seguidamente, los datos requeridos para una adecuada descripción, interpretación, reflexión y debate provendrán con seguridad de múltiples fuentes, e igualmente, se requerirá la utilización de diferentes métodos.

- ¿cuáles han sido los cambios introducidos?
- ¿cuáles fueron los argumentos para introducirlos?
- ¿cuáles son los contextos específicos y generales en los cuales tuvieron lugar?
- ¿cómo fueron implementados los cambios?
- ¿qué sucedió en la práctica?
- ¿cuál fue el mejoramiento en el desempeño institucional y de la agencia?

La caracterización de los cambios introducidos y de los argumentos empleados para ello requerirá un análisis documental de los escritos, informes y propuestas públicas, y entrevistas con figuras clave de los escenarios políticos y operacionales. Es aconsejable que la parte inicial del análisis documental se haga primero, de manera de permitir que las entrevistas se asienten en una comprensión preliminar del tema y también que puedan orientar hacia otras fuentes documentales. Las entrevistas deberían ser tan abiertas como fuese posible, para permitir que las figuras clave tales como ministros y altos funcionarios públicos o jefes de agencia discutan en profundidad lo que está siendo intentado y por qué lo está siendo.

Estas mismas figuras clave también serán capaces de ofrecer importantes comentarios sobre los otros cinco ítems, pero en tal caso, esos comentarios servirán como puntos de partida para identificar otros actores sociales y otros puntos de vista. En el caso de los dos primeros ítems, su papel es central.

La descripción de los contextos específicos y generales en los cuales tiene lugar la reforma requiere del uso de estudios políticos, económicos y sociales realizados sobre el país en cuestión, y la identificación de las diferentes tendencias en el debate público acerca de la reforma. Nuevamente, aquí tendrá lugar una mezcla entre los comentarios publicados y entrevistas con informantes clave, quienes, en este caso, podrían ser científicos políticos y otros comentaristas de cuestiones institucionales, investigadores universitarios y académicos, así como miembros de agencias de investigación social sin fines de lucro. Algunos de estos personajes también serán capaces de ofrecer información y puntos de

vista sobre los cambios que han tenido lugar en la práctica y sobre algunos de sus resultados y consecuencias. Otros informantes podrían provenir del Poder Legislativo y de los partidos políticos, pudiendo también ser asesores ministeriales, altos funcionarios públicos y el personal técnico comprometido con las actividades de detalle de planes, estatutos y programas. Los datos contextuales pueden estar disponibles en bancos de datos como los del Banco Mundial y el PNUD, así como en las agencias de estadísticas propias de cada uno de los países considerados.

Son altamente recomendables las técnicas del mapeo interorganizacional para la descripción y el análisis del contexto organizacional en el interior del cual se evalúan los cambios. El detalle de los patrones de vinculación antes y después es un enfoque relevante para cualquier cambio en el sector público y será vital para comprender los trabajos de las agencias reguladoras y de los ministerios con sus departamentos y organizaciones operantes.

La comprensión de cómo se implementaron los cambios requerirá tanto de la identificación de quiénes están en capacidad de describir el proceso - dada en parte por las entrevistas concernientes a la primera interrogante - y una cuidadosa reconstrucción con ellos de las acciones, de cómo fueron llevadas a cabo, y de las diferentes técnicas y estrategias utilizadas. Esto puede requerir entrevistas individuales o puede ser posible reunir a varios actores en un grupo de discusión. Los involucrados serán los diferentes especialistas, asesores, gerentes y consultores activos en la implementación del proceso de cambio. El grado de detalle requerido podrá variar, pero deberá ser el suficiente como para ofrecer una visión clara de los pasos en la práctica del proceso de cambio, incluyendo los costos involucrados, el cronograma, los recursos, el equipamiento especial o el desarrollo del sistema. Simplificando, una línea estándar de interrogantes sería: quién hizo esto, dónde, con quién, cuándo, durante cuanto tiempo, con qué recursos y con qué secuencia de programa.

Estos mismos entrevistados también tendrán la posibilidad de introducir la siguiente pregunta, acerca de qué sucedió realmente, y tal como en el caso de los ministros y de los jefes de agencia, sus comentarios serán una importante contribución, pero también señalarán a otros actores cuyos puntos de vista deben ser escuchados. Estos son aquellos hacia quienes se focalizaron las acciones de implementación y quienes han sido los que cambiaron sus formas de trabajar, sus prácticas en relación con los clientes y ciudadanos, ya sea como trabajadores en la línea del frente, ya como supervisores o gerentes de base. Los grupos destinatarios (*focus groups*) también pueden muy bien ser utilizados con provecho para la observación directa de las actividades cotidianas llevadas a cabo en una forma interactiva. Esto podría hacerse, dependiendo de las circunstancias, ya sea como una entrevista itinerante - visitando una agencia o departamento específico con la gerencia de base y discutiendo lo que está ocurriendo -, ya sea como una observación de campo y una conversación concomitante con el personal del nivel operativo.

También pueden realizarse con provecho “estudios con trazadores”, tanto en relación con esta interrogante como con la siguiente, dado que constituyen excelentes mecanismos para comprender procedimientos y procesos tal como ellos realmente ocurren. Derivados del análisis y control de la ingeniería de procesos industriales continuos, donde los productos y procesos son chequeados mediante el uso de elementos radioactivos “trazadores”, que pueden ser seguidos por un monitor externo, o del campo médico para una observación no invasiva de ciertos aspectos de la salud del paciente, los enfoques trazadores incluyen el seguimiento a través de eventos iniciados desde el punto de inicio hasta la conclusión final. Solicitudes de documentos, decisiones tomadas en reuniones para implementar acciones, eventos ambientales y acontecimientos súbitos en los campos económico y social, y una cantidad de otros puntos de partida de hechos que ocurren naturalmente, pueden ser utilizados para trazar la acción y seguir el camino de la actividad y comprender cómo las cosas suceden en realidad. Cuando sea posible, estos trazadores deberían ser incorporados en una modalidad interactiva junto con los actores locales involucrados, porque el énfasis se pone en la comprensión de lo que sucede y en la capacidad para discutir las implicaciones, más que en la calidad de la auditoría o la inspección para chequear o criticar la competencia individual. Los burócratas del nivel de base, como ha sido

demostrado por Lipsky en 1980 y otros autores, tienen discrecionalidad y están preparados para utilizarla; el desarrollo de una relación de apoyo y de confianza mutua en la cual los eventos cotidianos pueden ser discutidos es una exigencia ética y técnica para cualquier investigador de campo competente. Esta habilidad será esencial en estos estudios.

Otra fuente de información acerca de lo que fue realmente implementado serán los documentos y las descripciones de las actividades y procedimientos implantados, mapas organizacionales, descripciones de cargos, procedimientos presupuestarios, prácticas de personal, mecanismos de control y sistemas de información. Nuevamente esto probablemente necesitará ser chequeado con informantes cotidianos y variará dependiendo de las descripciones de lo que ha sido cambiado. Tanto los documentos como los propios informes son también de gran utilidad en la actividad de recabar datos básicos de antes y después del cambio, lo que es importante para describir lo que sucedió y comenzar a evaluar los resultados y el impacto.

La interrogante sobre los resultados es probablemente la que centrará mayor atención; pero como ha sido visto anteriormente, si las demás preguntas no han sido manejadas competentemente y en un debido nivel de profundidad, la discusión de los resultados será insustancial. Aquí la exigencia tiene que ver con los datos y la información que permita una clara discusión de los resultados, consecuencias e impacto, vistos desde los diferentes ángulos de la eficiencia, y más importante aún, de la efectividad. Como ya ha sido mencionado, una línea de base de datos, toda vez que sea posible, es un ingrediente esencial y a menudo existen conjuntos de datos que se presentan naturalmente, que pueden ser usados para desarrollar indicadores de la línea de base. Para el análisis de resultados e impactos, se dispone de una amplia gama de técnicas, algunas de las cuales ya han sido discutidas: conjuntos de datos existentes, estudios con trazadores, grupos focales y entrevistas con el personal, los usuarios de los servicios, grupos de ciudadanos y organizaciones no gubernamentales, observaciones de campo, discusiones con comentaristas y análisis de documentos, así como otras observaciones, encuestas y sondeos de opinión. La dificultad, ciertamente, no radica en la variedad de técnicas disponibles, sino en el desarrollo de un conjunto de instrumentos mutuamente aceptables, efectivos y prácticos, al igual que un conjunto de instrumentos e indicadores que muestren una clara relación con los resultados, las consecuencias y el impacto de los cambios sujetos a la evaluación. Este tema será tratado en la próxima sección.

Otras fuentes adicionales de reflexión y de datos surgen una vez que los estudios individuales entren en la arena de la comparación, tanto en el interior de cada país como entre países. Entonces, cuando se establezcan los contrastes entre los ministerios de finanzas y los del área social, o entre las diferentes agencias reguladoras de distintos países, es posible que surja la necesidad de buscar nuevos datos o que sean enfatizados los datos existentes. A efectos de hacer un buen uso del potencial de que dispone la matriz comparativa, es altamente recomendable que los diferentes investigadores puedan reunirse antes de terminar sus estudios de campo, para compartir los materiales de los casos y las impresiones preliminares sobre los mismos.

De igual modo, es también sumamente recomendable que las versiones preliminares de los materiales producidos y las conclusiones tentativas, puedan ser alimentadas por la discusión con algunos de los actores clave involucrados. Esto es importante no sólo por razones éticas, para chequear errores y permitir a las personas posicionarse en relación con los puntos que surgen del proceso, sino también para permitir que se indique la existencia de cierto material o de material nuevo producido. Inclusive los trabajadores de campo y los evaluadores de casos con las mejores intenciones de comunicación, y los proyectos mejor documentados, omitirán algo o no estarán claros en ciertos aspectos, por lo que el hecho de tener una idea temprana acerca de lo que representa la evaluación en la práctica puede ayudar a los informantes a identificar mejor lo que pudiera ser de utilidad.

## **9. La documentación de los cambios en los sistemas de gerencia**

La pregunta inicial de la sección 6: “¿cuáles fueron los cambios introducidos?”, y la pregunta asociada: “¿qué pasó en la práctica?” han de evocar una cantidad de elementos que pueden ser descritos tanto en forma general como específica. Las descripciones generales son de gran utilidad para proveer el marco global del cambio y los principales instrumentos conceptuales o técnicos utilizados. La información al respecto es habitualmente accesible a través de documentos, o es suministrada por los ministros y jefes de departamento cuando se examinan los cambios que están ocurriendo, o es discutida en reuniones profesionales con otro personal técnico. Sin embargo, es de la mayor importancia, especialmente en relación con la pregunta asociada, complementar estas descripciones más generales con detalles precisos de los cambios concretos que están teniendo lugar.

Ha sido un rasgo constante de la argumentación de la nueva administración pública gerencial, que es necesario un nuevo estilo de administración pública, al igual que los varios cambios propuestos en diferentes áreas de la acción pública. Este nuevo estilo, considerado bajo el título de gerencial, tiene que ver con una mayor orientación hacia los resultados, con la asignación de valor a la innovación, y al desempeño para la resolución de problemas, y con una mayor utilización y desarrollo del potencial y de la competencia. Estos cambios ocurren en la acción organizacional cotidiana y son reflejados en cierta medida en rasgos tales como el diseño organizacional, las prácticas de personal, los procedimientos de compra y presupuestarios, y los mecanismos de información y de control.

**El diseño organizacional** incluye la descripción de estructuras organizacionales, de los numerosos roles jerárquicos, del tipo de patrones de carrera y del equilibrio entre los diferentes grupos profesionales. No sólo tiene que ver con el mapa organizacional como tal, sino con la forma en que trabaja la organización en la práctica; con los cambios en el enfoque y en el foco de atención gerencial. Entre las preguntas que deben ser tomadas en consideración se encuentran las siguientes:

- ¿Se reducen los niveles jerárquicos con la administración pública gerencial?
- ¿Aumenta el intervalo temporal de control (cuánto tiempo una persona puede funcionar sin informar a su superior)?
- ¿Se dispensa una mayor atención al análisis y al debate?
- ¿El equipo de trabajo es estimulado y activamente concebido?
- ¿Existe un aumento de interés en los conceptos vinculados con los sistemas de prestación y cadenas de suministro, así como en otros modelos de organización más horizontales centrados en el cliente y en los servicios?
- ¿Están siendo rediseñados los ministerios de acuerdo con el modelo del núcleo o centro estratégico?
- ¿De dónde provienen los diseños organizacionales que están siendo formulados para las agencias reguladoras?

**Los subsistemas de personal y de recursos humanos** forman la espina dorsal de gran parte de los procedimientos administrativos del servicio civil. Normalmente, subsistemas de personal de algún tipo pueden encontrarse en las áreas de selección, entrenamiento, educación, planificación de la carrera, administración y planificación salarial, beneficios y despidos. A este respecto, se ha sugerido que la nueva administración pública debería privilegiar los cambios en el desempeño de los subsistemas. Entre éstos cabe citar una mayor flexibilidad en los procedimientos de contratación, un desplazamiento hacia un conjunto central de altos funcionarios civiles con mayor profesionalismo y dedicación, con la posibilidad de tercerización y de contratación externa en áreas específicas y la realización de contratos de corto plazo para tareas específicas. En los niveles superiores también se ha hablado mucho acerca de someter al personal superior a contratos individuales de gestión de plazo fijo. Del lado de los argumentos en contra, existe la preocupación de que esto pueda conducir a una mayor vulnerabilidad y a una pérdida de la independencia política de los funcionarios públicos, un decaimiento en el mantenimiento de la calidad y en el compromiso sostenido del personal. La estimación de la moral de

los funcionarios y de la disposición ante el desempeño también será un importante elemento descriptivo.

**La compra de bienes y servicios** es un área frecuentemente citada de la administración pública en la cual las burocracias basadas en reglas y procedimientos son vistas como ineficaces, ineficientes y socialmente excluyentes. Por ejemplo, en la forma en que ellas favorecen a las grandes organizaciones nacionales en lugar de las organizaciones locales de proveedores de bienes y servicios, ignoran las cooperativas, las microempresas y su potencial contribución con los programas de creación de empleo, y provocan retrasos en los pagos, de modo que los proveedores inevitablemente incluyen en sus precios una asignación en razón de los intereses por pagos demorados. Los procedimientos de compra han sido también frecuentemente aludidos por su favoritismo hacia empresas en función de líneas partidistas, lo que se agrega a la flagrante corrupción y al robo. La flexibilización de la compra de bienes y servicios, argumentan los críticos de la nueva administración pública, es una operación similar a la de sacudir un avispero o azuzar a un tigre con un lápiz.

Al examinar la flexibilidad y la acción gerencial será importante determinar si, por ejemplo, el pago de las compras se efectúa simultáneamente con una caída de los precios; si se han establecido niveles de compras descentralizadas para el personal operativo; o si los funcionarios clave para las compras disponen de nuevos mecanismos tales como tarjetas de crédito o autorizaciones de compra que permitan transacciones inmediatas para muchos ítems cotidianos. Del lado del control y de la transparencia, será importante determinar qué sanciones se han introducido para el caso de la apropiación indebida y para la desviación de fondos.

**Los procedimientos presupuestarios y la administración financiera** son áreas en las que han estado ocurriendo numerosos cambios. Algunos de estos cambios pueden ser detectados junto con las preguntas acerca del desempeño y de los arreglos institucionales.

Existe una serie de indicadores de administración financiera que pueden ser usados para medir la competencia en la gestión del flujo de caja, las líneas de pago a los proveedores de servicios y la competencia general en el área financiera. Sin embargo, es posiblemente en el área cualitativa donde deba otorgarse la mayor atención, puesto que ello puede ofrecer indicaciones acerca del grado de transferencia de los controles operativos generales en función del desempeño, de los resultados o de mecanismos basados en objetivos. Las siguientes son preguntas útiles:

– ¿Existen garantías legales y políticas que protejan a las agencias que se desempeñan en condiciones de contratos de gestión o descentralizadas, de las restricciones del Estado en el presupuesto, una vez que el presupuesto general ha sido acordado?

– ¿Los mecanismos presupuestarios de estas agencias son tales que permitan flexibilidad en las tácticas, como cambios entre categorías, al tiempo que mantienen las asignaciones estratégicas generales?

– ¿Cuán independientes son las agencias individuales en condiciones de contratos de gestión u otras formas de acuerdos descentralizados y de no interferencia (*hands off agreement*) por la acción cotidiana directa de las agencias financieras y presupuestarias del Estado?

– ¿Están las agencias bajo contratos por desempeño en capacidad de incorporar ahorros presupuestarios en su presupuesto del año siguiente?

– ¿Están siendo realizadas de acuerdo con el plan previamente establecido las transferencias presupuestarias planificadas del tesoro nacional o del ministerio coordinador?

– ¿Han sido modificados los procedimientos formales de información anual para centrarse en el desempeño basado en resultados y en los objetivos de los contratos de gestión?

– ¿Han sido simplificados los procedimientos administrativos en el interior de la práctica aceptada de estándares de contabilidad general y de responsabilidades administrativas?

**Información y control** son temas que tal vez forman el eje clave a lo largo del cual las nuevas formas de administración pública están procurando concretar sus planes y objetivos. Sin información,

la retroalimentación tanto para gerentes y responsables de la elaboración de las políticas como para los ciudadanos es imposible, y sin los correspondientes controles y sanciones, las acciones y los programas pueden fácilmente desviarse de sus poblaciones destinatarias y sus pretendidos resultados. Las tecnologías de la información han expandido significativamente el potencial para la circulación de la información, y consecutivamente, para sus controles, aunque es sólo en fecha reciente que están comenzando a ser usadas con este propósito en el sector público. La transparencia, la oportunidad, la adecuación y la disponibilidad de la información son las contrapartes para la existencia de controles honestos y efectivos. Aquí lo que reviste indudable importancia es la descripción de los mecanismos de información y control en los escenarios anteriores y posteriores al cambio y la evaluación de las consecuencias de estos cambios con respecto a la eficiencia y a la efectividad de los servicios y de las actividades regulatorias objeto de evaluación, así como de su impacto en el sentido más amplio de la responsabilización del gobierno ante los ciudadanos.

**El contrato de gestión**<sup>54</sup> puede ser visto como un mecanismo específico de organización y descentralización, o puede ser considerado como una expresión más general de procesos de gestión “*hands-off*” que pueden generarse también a través de agencias reguladoras, de la descentralización y de otras formas de flexibilización. El contrato de gestión se aplica a la relación entre el núcleo estratégico o central y la agencia operante, a la relación entre la jefatura de la agencia operante y el departamento del campo correspondiente, y también entre el ministro y la agencia reguladora. El movimiento dirigido a “hacer que el gerente gerencie” o “dejar que el gerente gerencie”, está esencialmente orientado a crear espacios entre los objetivos y los procedimientos, en los cuales los primeros son especificados y los segundos son dejados al libre albedrío. El argumento es que esto habrá de permitir el uso de una variedad de diferentes técnicas gerenciales en relación con el personal, el presupuesto, la información, la decisión, el control y el estilo organizacional en general, que, en su conjunto, conducirán a mejorar el desempeño. Así, por ejemplo, muchas de las personas que están trabajando en las nuevas agencias reguladoras, estaban antes en los ministerios que se ocupaban de las mismas cuestiones; ellas constituyen, después de todo, el *staff* de técnicos y profesionales que conocen sobre el tema. ¿A estas personas se les une un nuevo personal en las agencias reguladoras?; ¿cómo cambia la gerencia?; ¿las condiciones de trabajo se tornaron más atractivas?; ¿ha mejorado el desempeño? Todas estas son preguntas muy prácticas.

La autonomía en sí misma es descrita mejor a través de la elaboración de una serie de preguntas más precisas sobre aspectos del mundo de la gerencia, en lugar de formular una pregunta general acerca de “cuánta autonomía”. El siguiente ejemplo ofrece un punto de partida:

- ¿Existe una misión clara para la organización?
- ¿Están establecidos los objetivos de corto y mediano plazo?
- ¿Están cuantificadas las metas?
- ¿Son suficientes los indicadores de desempeño como para permitir el monitoreo y la evaluación?
- ¿Cuáles son los intervalos temporales para la realización de informes, y son suficientes como para mostrar resultados?
- ¿Cuáles son las sanciones para un estándar de desempeño por debajo del contratado, y son suficientes para garantizar la equidad entre los ciudadanos y los proveedores de servicios?
- ¿Ha habido un cambio significativo en el perfil del personal?
- ¿Se han tomado las providencias para garantizar condiciones operacionales aceptables y flexibilidad en las organizaciones de servicios y en las agencias reguladoras en relación con:
  - presupuesto,

---

<sup>54</sup> Ver Nunes (1997) para la discusión de algunos cambios del sistema administrativo en agencias ejecutivas bajo contratos de gestión.

- personal,
- edificaciones, planta, equipamiento,
- entrenamiento, reclutamiento del personal,
- legislación existente que pudiera incidir en el proceso?

## **10. Un resumen de posibles indicadores e interrogantes específicas**

Los estudios comparativos son esencialmente investigaciones que procuran contrastar diferentes escenarios y eventos, porque se piensa que en sus similitudes y diferencias hay materia para aprender. Esto ubica el énfasis de la investigación y de la evaluación en la calidad y en la importancia potencial de los casos como tales, y en su comunicabilidad, más que en la exacta similitud de las medidas disponibles. Preguntas similares, amplias categorías de respuestas y orientaciones subyacentes compartidas, son rasgos que contribuyen con la comunicación, aun si las medidas específicas superficiales pueden en ocasiones ser diferentes, ya sea porque se trata de contextos específicos, o porque dependen de las prácticas administrativas preexistentes. En ciertos escenarios, es posible desarrollar un simple indicador cuantitativo de la implementación de políticas, en tanto que en otros, el abordaje cualitativo de “peor”, “sin cambios”, “ligeramente mejor” y “mucho mejor” puede ser todo lo que se pueda aplicar. El aspecto importante, sin embargo, es que los casos pueden comunicarse ya que comparten las interrogantes acerca de la implementación de políticas y amplias categorías de respuestas en cuanto a si la situación empeoró o mejoró.

En esta sección, el tema central concierne a las interrogantes y a las categorías que, en conjunto, pueden conformar un grupo mínimo de indicadores y preguntas para sostener la comunicación entre los diferentes casos y la discusión de los resultados, consecuencias e impactos de los cambios que están teniendo lugar. En cada caso individual, sin duda, habrá otros indicadores y preguntas que podrán agregarse, y es importante que el equipo de investigación y de evaluación tenga la libertad para extender sus indagaciones cuando ello fuese necesario. Existe, sin embargo, la necesidad de contar al menos con una cesta básica de indicadores y preguntas que puedan ser utilizada y adaptada por todos.

El desarrollo de indicadores para el monitoreo de acciones y la medición de resultados, consecuencias e impactos, debería preferiblemente implicar el diálogo con miembros del ministerio, la agencia o las organizaciones involucradas. Las razones de esta sugerencia son dobles. En primer lugar, es mediante la discusión de los resultados, de las consecuencias y del impacto que los argumentos esgrimidos en torno a la reforma pueden clarificarse - qué es lo que los iniciadores de la reforma esperan que ocurra, a quién, dónde, cuándo y por qué -, y en segundo lugar, la discusión sobre otros posibles efectos y consecuencias servirá para preparar el terreno de cualquier debate subsiguiente, de acuerdo con la retroalimentación de los resultados.

Los varios tipos posibles de indicadores de resultados, consecuencias e impactos pueden desplegarse a lo largo de las dimensiones de eficiencia y efectividad, pueden ser de naturaleza cualitativa o cuantitativa y pueden tener ocurrencia natural o requerir de acciones específicas para ser estimados. Sin embargo, el punto de partida es siempre el mismo: la elaboración de un modelo conceptual de las varias secuencias de acción y de las consecuencias, seguida de la selección de un amplio conjunto de áreas en las que el impacto es posible o donde existe interés por determinar las consecuencias potenciales. Como podrá verse de inmediato, el problema no está en encontrar cosas que medir, tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo, sino en decidir en qué es importante centrarse.

Para empezar, se discute la cuestión de cómo calibrar el cambio general de postura en la gestión del sector público, seguida de la medición del desempeño en el campo. Las consecuencias institucionales y la sensibilidad hacia los temas de la democracia, los derechos y la pobreza se discuten seguidamente dadas las múltiples preocupaciones planteadas tanto en los argumentos en contra como en materia de prioridades del sector público. El establecimiento de contratos de gestión servirá para

discutir la mayoría de las situaciones en las que ha habido descentralización o delegación de poderes y responsabilidades por las acciones entre organizaciones, e inclusive en el interior de las mismas (de ministerio a agencia ejecutiva, de agencias centrales a agencias de campo, y del Estado a sus agencias reguladoras). Finalmente, se abordarán los cambios en el sistema de gestión, centrando la atención en el diseño organizacional, en el personal, las compras, el presupuesto y las finanzas, la información y el control.

### **Cambios generales en el enfoque gerencial**

Una de las propuestas básicas que ha conducido al conjunto de estudios en curso es la de que un nuevo enfoque de la administración pública está surgiendo en América Latina, y que es influido por los numerosos cambios que están teniendo lugar en todas partes del mundo. Varias dimensiones o subtendencias han sido discutidas y señaladas como justificación de este argumento. Para el estudio evaluativo es importante chequear si éste es el caso y si quienes están involucrados perciben de este modo lo que está sucediendo.

A partir de las descripciones generales de los principios de la nueva gerencia pública propuesta, es posible desarrollar un conjunto de indicadores cualitativos, ofreciendo una simple lista de cotejo de variables para contrastar caso por caso, y también para verificar los consensos en los puntos de vista de los diferentes componentes: ministros, jefes de agencias, gerentes medios, personal administrativo y trabajadores operativos. Barzelay (1992) ha suministrado una lista de factores que estima permiten distinguir el paradigma “burocrático” del paradigma “posburocrático”. Si estos factores se consideran en términos de variación continua a lo largo de la cual los entrevistados pueden ubicar, según su criterio, la organización, agencia o ministerio específicos que está siendo objeto de estudio, el resultado es una medida sencilla de la transición hacia la nueva administración pública. Así:

– ¿La agencia, organización o ministerio tiende a ser influenciada por lo que piensa que es importante hacer (B - burocrática) o se centra en lo que son las necesidades y perspectivas de sus usuarios (PB - posburocrática)?

– ¿La agencia, organización o ministerio enfatiza los roles y responsabilidades individuales de su personal (B) o enfatiza los esfuerzos colectivos y el trabajo de equipo (PB)?

– ¿La agencia, organización o ministerio habla de sí mismo en términos de la tarea que tiene que hacerse y de los recursos con que se cuenta (B) o de los resultados que se obtienen para sus usuarios (PB)?

– ¿Los gerentes están más preocupados por los costos (B) que por el valor que se está produciendo (PB)?

– ¿La agencia, organización o ministerio se preocupa por asegurar que las rutinas se cumplan correctamente (B) o está modificando constantemente las operaciones en respuesta a las demandas cambiantes de servicios (PB)?

– ¿La agencia, organización o ministerio está más preocupado por asegurar que se respete su propio espacio de acción (B) o por competir con otras para generar más posibilidades de acción (PB)?

– ¿La agencia, organización o ministerio utiliza procedimientos operativos estandarizados que exigen que sean seguidos por el personal (B) u ofrece varias opciones de escogencia de procedimientos cuando esto es de utilidad para la toma de decisiones y para la acción (PB)?

– ¿La agencia, organización o ministerio desarrolla y anuncia políticas y planes (B) o se involucra en diálogos con sus usuarios o clientes a efectos de evaluar y revisar su estrategia operativa (PB)?

– ¿Se han establecido niveles jerárquicos en los que algunas personas son responsables de las políticas y de la reflexión acerca de nuevos enfoques, en tanto que otras llevan a cabo las acciones previamente determinadas (B) o todos trabajan activamente, especialmente quienes pertenecen a la

línea del frente, reciben estímulo y espacio para emitir opiniones acerca de cómo mejorar el servicio y aportar más valor a los clientes y usuarios (PB)?

Si estos nueve ítems se cotejan en una sencilla escala de cinco puntos, tales como “fundamentalmente B”, “más B que PB”, “a veces B, a veces PB”, “más PB que B” y “principalmente B”, ello ofrecería un termómetro confiable de 45 puntos, de acuerdo con el cual los entrevistados podrían clasificar una agencia, organización o ministerio en particular, tal como ellos lo perciben. Se obtendría entonces una indicación cualitativa sencilla de cómo en la práctica una organización ha desplazado su discurso interno y su enfoque desde el modelo burocrático al modelo gerencial de la administración pública.

Otras formas de aproximación a esta cuestión pueden ser el uso de grupos focales (“*focus groups*”), el análisis de documentos internos y entrevistas con informantes clave. Los nueve ítems pueden servir como puntos de discusión y los investigadores involucrados pueden elaborar sus propios juicios acerca de cómo parecen estar sucediendo los cambios.

### **La formulación de políticas y el trabajo del núcleo o centro estratégico**

El núcleo o centro estratégico está conformado, en la propuesta de la administración pública gerencial, por diferentes dispositivos institucionales a través de los cuales se definen, y en último término se controlan, las leyes y las políticas. Estos incluyen el Parlamento, los distintos tribunales, el Presidente o Primer Ministro y sus respectivos despachos, los ministros y los altos funcionarios públicos. Las autoridades estratégicas locales, y en el modelo federal los gobernadores de estados, sus secretarías, los altos funcionarios públicos y los tribunales competentes, también son considerados como parte del núcleo estratégico.

La nueva administración pública, tal como se argumenta, debería conducir a establecer una separación entre este centro o núcleo y la vertiente operativa del gobierno. Los distintos mecanismos y enfoques considerados en esta sección introductoria deberían, por una parte, aportar mejoras a los procesos de políticas y a la coordinación general del gobierno, mientras que por otra parte, hacer más eficiente y efectivo el suministro de servicios del cual los ciudadanos dependen en último término. Una propuesta similar es formulada para las nuevas agencias reguladoras que, en diferentes formas, dependiendo del área en cuestión y de la tarea regulatoria correspondiente, deberían aportar coherencia en las orientaciones generales de políticas y garantías para el suministro de servicios u otras actividades.

En la próxima parte, dedicada a la medición del desempeño, se observará con mayor detenimiento el segundo de cada uno de los resultados esperados, el del mejoramiento de la eficiencia y de la eficacia de los mecanismos operativos y de las organizaciones para el suministro de servicios, sean ellos departamentos ministeriales, agencias operativas descentralizadas, organizaciones sociales o relaciones mediadas por el mercado. Esta parte, de por sí, tendrá que ver con los primeros resultados, a saber: el mejoramiento de los procesos de políticas y de la coordinación general del gobierno a nivel del núcleo estratégico, o lo que podría designarse como capacidad de gobierno, y habrá de centrarse en cuatro áreas relativamente clásicas de la acción de la función pública superior en relación con la capacidad de gestión del gobierno: información, políticas y decisiones, coordinación y control.

La obtención y la circulación de la información es esencial para las democracias, y los argumentos de la administración pública gerencial han enfatizado permanentemente la importancia de tener un centro o núcleo estratégico que sea capaz de centrarse en tareas directivas clave y suministrar una información clara, apropiada y pormenorizada cuando ello sea necesario. Es aquí que los críticos de la administración pública gerencial han focalizado también algunos de sus argumentos en relación con la pérdida de transparencia que conllevarían los enfoques gerenciales. Partiendo del ministerio o de la agencia reguladora particular escogida para el estudio de caso, es posible identificar un conjunto de relaciones institucionales que permite examinar el flujo de información. Estas son:

- El flujo de información a otros ministerios o agencias

- El flujo de información al despacho del Presidente o del Primer Ministro
- El flujo de información al Legislativo (o a la Asamblea)
- El flujo de información a los tribunales de supervisión
- El flujo de información al público, directamente o a través de los medios

En cada caso, la apreciación, que inevitablemente habrá de ser de índole cualitativa, debería procurar identificar los cambios en la calidad de la información (adecuación, detalles, grado de comprensión, utilidad para la coordinación de otras acciones), así como en la cantidad (frecuencia, oportunidad, monto). La atención debería centrarse en determinar si los cambios han promovido diferencias significativas en la forma en que el ministerio o agencia está actuando en el interior del conjunto de las relaciones señaladas.

En el caso de las nuevas agencias reguladoras, el escenario más probable es uno en el cual la agencia no existía con anterioridad y el trabajo era llevado a cabo por los ministerios correspondientes. Por consiguiente, el análisis de la calidad del flujo de información antes y después debería centrarse en las diferencias resultantes de la introducción de una agencia en un escenario interorganizacional ya existente y sus efectos. ¿Sienten los representantes de los diferentes actores reseñados más arriba que se ha mejorado el flujo de información relevante para las áreas temáticas? Y de ser así, ¿en qué forma se ha hecho?

Las políticas y la toma de decisiones son procesos vinculados, dado que dependiendo del nivel de la organización en el cual se forma o se toma una decisión puede tener efectos sobre una política. En ambos casos, se espera que la nueva administración pública realice una contribución significativa. Aquí, los actores que será necesario sondear para que expresen sus opiniones son los departamentos operativos, las agencias y otras organizaciones descentralizadas con su área de acción, otros ministerios en áreas relacionadas y, algo más que probable, otros niveles jurisdiccionales. Lo que es importante censar es si desde el punto de vista de estas diferentes organizaciones, ya sea en sentido longitudinal como transversal en el ciclo políticas-acción, las políticas y los procesos decisorios se han tornado más claros, con mayor capacidad de respuesta tanto en lo que respecta a la calidad de las decisiones como a las orientaciones de las políticas, y más oportunos. ¿En los hechos, el establecimiento de una separación entre las políticas y las operaciones ha hecho que las primeras se hayan focalizado más y suministrado una mejor orientación a las segundas?

En el caso de las agencias reguladoras, los actores relevantes no sólo podrán ser otros ministerios, sino también, y esto es más importante, aquellas organizaciones que suministran servicios o que operan en el área de interés regulatorio, así como el Legislativo, los grupos de consumidores y los medios de comunicación. Entre las preguntas posibles de formular en esta materia se encuentran las siguientes:

- ¿Las políticas regulatorias - o “reglas de juego” - están enunciadas con claridad?
- ¿Las demandas para clarificar asuntos de política son manejadas con rapidez, con competencia y claridad?
- ¿Las decisiones son tomadas en una forma oportuna y coherente cuando se requiere?
- ¿Los ciudadanos sienten que el Estado mantiene una efectiva presencia en el sector en cuestión y que sus intereses están siendo salvaguardados por las políticas formuladas y las decisiones tomadas?

En relación con la coordinación, y también con el control, el interés de la investigación debe abarcar toda la gama de actores organizacionales e institucionales identificados. Vale decir, que incluye otros ministerios y agencias, el despacho del Presidente o del Primer Ministro, el Poder Legislativo o Asamblea, los tribunales supervisores, los medios de comunicación y los grupos de ciudadanos, al igual que los departamentos operativos descentralizados, los proveedores de servicios, las agencias y otros niveles de gobierno. La coordinación se refiere a la capacidad para articular acciones en el marco de unas políticas y de un entorno decisorio que puede ser de naturaleza interorganizacional, interinstitucional e intergubernamental. ¿El núcleo o centro estratégico de los ministerios o de las

nuevas agencias reguladoras está desempeñando un rol proactivo y más efectivo en promover y vincular las acciones de los diferentes actores, tanto en el interior de su campo como en áreas afines? ¿Son efectivos las comisiones de investigación y los consejos consultivos, los sectores participantes y las comisiones de trabajo, los comités y los foros en cuanto a articular demandas y soluciones, a hacer que los gobiernos sean más ágiles y visibles y que sus resultados sean más efectivos? Este es el proceso de planificación cotidiana, donde el instrumento de planificación se convierte en estrategias, tácticas y acciones.

El control también implica un juicio de parte de este conjunto más amplio de actores organizacionales, acerca de si las políticas prescritas se están llevando a cabo. Sin embargo, en los casos específicos de aquellas organizaciones ubicadas aguas abajo en el flujo política -acción, también implica sentir si, desde el punto de vista del personal superior como de base, las acciones están siendo efectivamente monitoreadas y si las directivas de políticas se han hecho presentes.

En todas estas áreas - información, política y decisión, coordinación y control - la escogencia de representantes organizacionales para ser entrevistados será de gran importancia. Debe prestarse atención para definir y concretar una muestra representativa de ministerios, agencias y jefes de departamentos, gerencia media y personal de base o de la línea del frente, además de representantes superiores y subalternos en la Asamblea, los tribunales y los medios. Los grupos de ciudadanos a ser contactados dependerán en gran medida de las áreas en consideración, pero de ellos debería obtenerse un balance de opiniones. El resultado final será una mezcla de comentarios específicos y afirmaciones generales, que en conjunto intentarán dar respuesta a una interrogante general: ¿el núcleo o centro estratégico o la nueva agencia reguladora hacen honor a sus promesas en términos de flujo de información, de competencia, control y coordinación en materia de políticas y decisiones? ¿El proceso de gobierno se ha tornado mejor y en qué forma?

### **La medición del desempeño**

La medición del desempeño ocupa un lugar bien establecido en el centro del escenario orientado hacia los resultados y es un área relevante para la discusión de la evaluación. Se han desarrollado múltiples debates acerca de cómo o qué incluir en la literatura sobre la reforma, y algunos de ellos fueron tratados en las correspondientes secciones de este documento introductorio. A menudo se han establecido distinciones en términos de insumos (*inputs*), procesos, resultados (*outputs*) e impactos o consecuencias (*outcomes*), y puede medirse la economía, la eficiencia (rapidez, costo, monto), la efectividad (modificación de las condiciones existentes, reducción de problemas, creación de oportunidades) y la equidad o justicia (reducción de patrones de desigualdad o garantía de acceso a grupos anteriormente excluidos).

Se toma como ejemplo inicial la siguiente lista de medidas del desempeño, extraída de la experiencia del *Local Government Training Board* del Reino Unido (Clarke 1994):

- Indicadores de costo - ¿cuándo cuesta un servicio o unidad de servicio?
- Indicadores de productividad - ¿cuánto trabajo puede ser hecho por un funcionario?
- Tasas de utilización - ¿con qué eficiencia son utilizados los recursos?
- Objetivos en tiempo - ¿cuánto tiempo toma el cumplimiento de una determinada tarea?
- Volumen de servicio - ¿cuál es la cantidad de trabajo realizado?
- Indicadores de demanda/suministro de servicio - ¿cuál es el nivel del actual suministro del servicio comparado con un indicador de demanda potencial?

Tal como Clarke lo señala, estos indicadores sólo son de utilidad si se dispone de alguna base comparativa sobre la cual trabajar, a saber:

- Comparación en el tiempo - tal como la comparación entre los costos de este año con los de los últimos años.
- Estándares - comparación de las tasas alcanzadas con los estándares gubernamentales.

- Intra-servicio - comparación de una unidad de la organización con otra.
- Sector privado - comparación del desempeño de una organización pública con otra organización que presta un servicio similar en el ámbito privado o sin fines de lucro.
- Otras autoridades - comparación del desempeño organizacional con el de otras organizaciones similares en diferentes esferas o niveles del gobierno.
- *Benchmarking* - comparación de diferentes aspectos del desempeño con las mejores prácticas disponibles.

Una vez que se establece alguna forma de comparación, entonces la adición por ejemplo del costo unitario de un servicio con el tiempo (antes y después de la introducción de los contratos de gestión) comienza a generar una medida de la eficiencia. Las medidas de eficiencia, sin embargo, no tienen que darse necesariamente en términos numéricos, sino que también pueden ser de utilidad las distinciones cualitativas verbales sencillas, que van desde “sí - no” hasta el tipo de categorías “mucho, moderadamente, levemente y nada”. Algunos ejemplos son:

- ¿Las políticas son concretadas en planes y los planes son ejecutados con más rapidez que antes, con mayor frecuencia y en formas más variadas?
- ¿Disminuyó significativamente el tiempo del ciclo política - decisión - acción/reacción?
- ¿Los recursos se utilizaron mejor que antes desde la perspectiva de costo por acción?
- ¿Disminuyó la subutilización y la desviación de recursos, incluyendo la corrupción?
- ¿Cuál es el ciclo de tiempo para los mecanismos de control basados en resultados y cómo pueden compararse con los del escenario anterior?

Las mejoras en la eficiencia pueden lograrse por varios medios, como han señalado Metcalfe y Richards (1990). La eficiencia tiene que ver con la relación entre el insumo y los productos. Las mejoras, o una mayor producción, pueden por lo tanto lograrse incrementando los productos en relación con los insumos, reduciendo los insumos en relación con los productos o, en forma ideal, haciendo ambas cosas al mismo tiempo. Estos autores afirman que es importante distinguir entre mejoramiento en la eficiencia, de lo que a menudo es designado como ahorro. El ahorro sugiere la no existencia de mejoramientos, ya que simplemente es la expresión de la relación entre los insumos reales y los planificados, que implica hacer igual con menos.

Aquí lo importante no es sólo usar nuevos indicadores, sino identificar las estrategias o tácticas que se usaron en relación con la eficiencia y qué medidas están aplicando los involucrados. ¿Cómo la agencia o la organización de un ministerio evalúan su desempeño? ¿Utilizan medidas de eficiencia, y en caso afirmativo, cuáles? ¿Utilizan medidas de efectividad? ¿Qué medidas más generales adoptan para monitorear el impacto de sus acciones?

La efectividad, en el marco de referencia de Metcalfe y Richards, tiene que ver con las relaciones entre los objetivos deseados y los productos reales. Los aspectos de la efectividad son mucho más difíciles de examinar o medir para una organización, ya que ello involucra áreas de acción y consecuencias que están más allá de lo cotidiano de la organización. Esta es una de las razones por las cuales las medidas de eficiencia tienden a ser más frecuentes en la evaluación del desempeño, contribuyendo a generar confusiones con respecto a cuál es el desempeño real de la agencia. Ciertamente, es posible que una parte significativa de las críticas acerca de la naturaleza neoliberal de la nueva gerencia pública tenga mucho que ver con este aspecto: que es más fácil medir la eficiencia que medir la efectividad o el impacto, y que el hecho de centrarse en la primera ha llevado a la percepción de que, para los investigadores del cambio, la segunda no es relevante. Gran parte de la práctica gerencial y muchos procedimientos organizacionales son o han sido desarrollados de acuerdo con el criterio de eficiencia, dado que ha sido uno de los principales mecanismos de control y estabilización del desempeño organizacional. Se presupone que unos pocos sabios, ya sea por su competencia técnica o en razón de su responsabilidad institucional en relación con la orientación de

políticas, orientarán la organización en la dirección correcta, y que los demás deberían preocuparse de mantener el curso de la manera más eficiente posible.

La dificultad para recabar datos de utilidad sobre los resultados, la necesidad de desarrollar medios efectivos para el diálogo con usuarios y clientes, los problemas con las medidas cualitativas, y en general, el efecto dominó de resultados y consecuencias esperadas y no esperadas, tienden a impulsar a las administraciones a asignar una baja prioridad a esta área - confiando en su propio sentido implícito acerca de lo que es efectivo - enlenteciendo de esta manera el movimiento hacia un enfoque orientado a los resultados. Tal como ha sido señalado por Clarke (1994), existe una considerable reacción en el interior de las agencias públicas en el Reino Unido en contra del uso excesivo de indicadores de desempeño, que son, en último término, medidas de la eficiencia burocrática interna y no de la calidad del servicio que es suministrado.

El cambio hacia una gerencia orientada a los resultados plantea un importante desafío para todos los mecanismos previamente existentes para medir el desempeño, uno de los cuales incluye el hecho de que los datos requeridos se encuentran fuera de la organización. No es demasiado difícil medir el número de personas que son atendidas diariamente en un puesto local de salud, pero una cuestión muy diferente es recabar datos epidemiológicos de la comunidad, o descubrir si el médico es percibido como más efectivo que la enfermera o si el puesto de salud es visto como una opción mejor que la del empleado autodidacta de la farmacia del vecindario. Es bastante curioso el hecho de que existen a menudo más datos disponibles sobre los impactos más generales de los resultados, en parte debido a los diversos indicadores sociales y económicos que han sido desarrollados por las agencias internacionales y recabados en conjunto en documentos e informes anuales, tales como los del PNUD, OMS, OIT, FAO y Banco Mundial. El problema aquí es que habitualmente existe una brecha temporal significativa entre los resultados y su impacto global. Por ejemplo, ¿cuánto tiempo toman los programas de lectura antes de que el aumento en la capacidad lectora comience a tener un impacto sobre la generación de trabajo, el compromiso político y la organización de la comunidad?; ¿cuánto tiempo tomará la privatización de servicios públicos y la creación de agencias reguladoras para demostrar si ha habido una diferencia significativa en la calidad de vida urbana o rural?

Aquí es el diálogo entre el personal de la agencia y los grupos de ciudadanos que puede conducir a la elección de un panel de indicadores o ítems potenciales para ser detallados, algunos de los cuales pueden utilizar material cuantitativo que ya haya sido generado nacional o regionalmente, otros pueden necesitar poner en práctica ejercicios empíricos sencillos basados en la participación y el debate comunitarios.

Mientras que el enfoque de calidad aplicado al servicio público puede en ocasiones ser extremadamente restrictivo, llevando a concluir que los ciudadanos están siendo tratados como consumidores, también puede, si es utilizado como una guía, ofrecer una ventaja intermedia potencial en el sentido de que combina algunos aspectos de la eficiencia con aspectos de la efectividad. Dependiendo de las circunstancias, podría muy bien hacer posible el avance en la discusión. En lo que sigue, se plantean algunas preguntas posibles, que podrían formularse como declaraciones y ser utilizadas para crear indicadores en una escala de tres, cuatro o cinco puntos, que oscilaría desde el franco acuerdo al franco desacuerdo:

- ¿Son conocidas las necesidades de los usuarios, clientes o ciudadanos?
- ¿El servicio o el producto han sido diseñados para satisfacer estas necesidades?
- ¿Se han desarrollado mecanismos para garantizar el desempeño?
- ¿Existen instrucciones claras y comprensibles en todos los ámbitos?
- ¿Los servicios y las acciones son cumplidos puntualmente?
- ¿Existen servicios de apoyo disponibles?
- ¿Existen mecanismos de retroalimentación en funcionamiento para permitir que se realicen los ajustes?

Varias formas de contratación amplia de servicios, tales como la carta de los ciudadanos en el Reino Unido - de hecho, un mecanismo para discutir el servicio y no la ciudadanía - y otros, han sido utilizados como una forma de tratar de salvar el vacío entre la eficiencia y la efectividad. En parte, el argumento es que si la sociedad y el gobierno pueden llegar a un acuerdo acerca de lo que aquélla espera de éste, entonces el gobierno puede salir adelante en cuanto a suministrarlo lo mejor posible. El modelo del Reino Unido, sin embargo, se restringe a la dimensión de los estándares de servicios que aparecen publicados de modo que la gente pueda saber qué esperar. ¿Cuánto tiempo tendrán que esperar? ¿Quién habrá de manejar sus interrogantes? En muchos casos puede haberse dado un significativo paso hacia adelante, pero mientras que se realizan progresos en algún sentido hacia la clarificación de las expectativas, esto se hace desde la perspectiva de una de las partes - el proveedor del servicio - y se evita un debate de mayor amplitud en términos del contraste entre lo que la sociedad y los ciudadanos esperaban y lo que recibieron, o si las cuestiones que ellos querían ver resueltas lo fueron verdaderamente en los hechos. El estado de Oregon, en los Estados Unidos, desarrolló una serie de puntos de referencia públicamente discutidos, votados y determinados sobre amplias cuestiones sociales, muchas de ellas expresadas como medidas de impacto, que el gobierno estatal tiene la obligación de cumplir por períodos pre-establecidos.

Así, para el estudio de la evaluación es importante investigar no sólo qué medidas utiliza la agencia, organización o ministerio para monitorear sus resultados y su efectividad, sino también entrar en la cuestión relacional de las mutuas expectativas, el conocimiento y el aprendizaje:

- ¿Los resultados son aquellos que la sociedad como un todo y los grupos específicos de ciudadanos esperan y consideran satisfactorios en el momento actual?
- ¿Los resultados llenan las expectativas tanto de la sociedad como del gobierno en términos de costo-beneficio?
- ¿Cómo están siendo identificadas las futuras demandas y cómo se monitorean las acciones para satisfacerlas?
- ¿En qué medida son anunciados en forma clara, pública y mensurable los resultados esperados?
- ¿En qué medida son anunciadas en forma clara, pública y mensurable las diferencias entre los resultados esperados y los resultados alcanzados?
- ¿Hasta qué punto en el seno de la organización/agencia los resultados esperados con conocidos y compartidos?
- ¿Hasta qué punto en el seno de la organización/agencia las diferencias entre los resultados esperados y los resultados alcanzados son conocidas y compartidas?

### **Consecuencias institucionales**

Tanto aquellos que apoyan la nueva administración pública emergente como aquellos que están preocupados por sus implicaciones, son en su mayoría definidamente demócratas; vale decir que mantienen posiciones democráticas acerca de la responsabilización pública, de los representantes electos, del interés público y de las numerosas otras características de los modelos democráticos de gobierno. En lo que discrepan es con respecto a si los nuevos enfoque fortalecen o debilitan estos modelos y las instituciones que se encuentran implicadas.

El incremento de la claridad de los procesos de gobierno tiene consecuencias organizacionales directas, dado que es en las prácticas cotidianas y en la forma en que la información se hace accesible, en que el desempeño es monitoreado y en que los resultados son evaluados, como se posibilita la responsabilización. En parte, esto se relaciona con el proceso de políticas como un todo; a menudo, un conjunto de pasos e influencias confusas inducen a malinterpretar la postura del gobierno en lo que se refiere a eventos, prioridades para la acción y recursos. Es preciso ser cauteloso para no asumir un modelo simple del proceso de políticas, y con certeza la separación entre el núcleo estratégico y la

agencia operativa no significa que las políticas se encuentran en una parte y la operación en otra. Numerosas discusiones de los procesos políticos en años recientes no dejan dudas acerca de la difusa y a menudo persistente índole de ciertos vínculos y preocupaciones, al punto de plantearse si puede decirse que las políticas existen<sup>56</sup>. Si bien el programa de investigación de la modernización no constituye un estudio de políticas, es importante que los investigadores y evaluadores presten atención al entorno de políticas en la organización en estudio, especialmente en sus aspectos interorganizacionales. Por lo tanto:

- ¿Los cambios introducidos hicieron que el proceso de políticas fuese más claro?
- ¿Las formas en que las políticas pueden ser influenciadas son distintas de las anteriores?

Existen numerosas otras preguntas institucionales que pueden vincularse entre sí para formar indicadores sencillos de fortalecimiento institucional, y muchas de ellas han sido discutidas en distintos puntos de este documento. Algunas áreas para la exploración son las siguientes:

- ¿Cómo cambiaron los mecanismos de auditoría - tanto en lo interno como en lo externo?
- ¿Qué mecanismos se han desarrollado para el actual monitoreo público?
- ¿Los controles externos para compras y contratos son tanto o más efectivos que los controles internos anteriores en relación con la honestidad, el costo y la calidad?
- ¿Se toman en consideración los modelos de cartas del ciudadano, cómo son negociadas las expectativas y cuáles son las otras formas disponibles de contrato social?
- ¿Cómo los ciudadanos toman conocimiento de los resultados y de los diferentes arreglos contractuales concertados?

La descentralización, tanto hacia las agencias como hacia las organizaciones externas al sector público y hacia otras instancias de gobierno y niveles jurisdiccionales o hacia agencias de campo de los ministerios centrales (en la acepción tradicional del término), ha sido otra de las características constantes de la agenda de la nueva administración pública. Además de las consecuencias que traen aparejadas en el área de la efectividad y de la eficiencia, las diferentes formas de descentralización pueden tener consecuencias sobre las instituciones de la democracia<sup>57</sup>. Así, por ejemplo, la descentralización de los servicios públicos en el interior de los ministerios hacia las agencias de campo puede o no incrementar el control ciudadano sobre los mecanismos que han sido emplazados. Asimismo, el uso de consejos locales de seguimiento, que incluyen miembros de la sociedad civil, puede o no representar un avance de la democracia, dependiendo de cómo los consejeros son escogidos o electos. Por consiguiente, la interrogante institucional es la siguiente:

- ¿Cómo ocurrió la descentralización y en qué medida aumentaron o disminuyeron las instancias democráticas?

### **Democracia, derechos y sensibilidad hacia la pobreza**

La democracia, evidentemente, no consiste sólo en la presencia de mecanismos de votación, gobierno e imperio de las leyes, sino que reclama un sentido más amplio de justicia, de igualdad, y el derecho a la autodeterminación. Son notorios los problemas de falta de acceso o de restricciones con respecto a los bienes y servicios públicos debido a la desigualdad en la distribución, así como los mecanismos de discriminación que afectan a los pueblos aborígenes, a los descendientes de africanos, a las mujeres, a los ancianos y a los pobres. La pobreza en sí, como se señaló anteriormente, no es simplemente una cuestión de ingresos o de trabajo, sino que también se refiere al suministro de servicios y a la capacidad de tener voz, por lo que representa una parte importante del debate en torno al curso de los eventos y a las prioridades de acción.

---

<sup>56</sup> Para una discusión acerca de las diferentes dimensiones de las políticas públicas, ver Hale (1988): *Just what is a policy, anyway? And who's supposed to make it*. También Sabatier y Jenkins-Smith (1993) sobre las coaliciones de intereses en la continuidad de las políticas.

<sup>57</sup> Al respecto, ver la clásica discusión de estos temas en Smith (1985).

El lograr que los programas públicos sean sensibles hacia la pobreza y hacia los derechos es uno de los principales desafíos que enfrentan las democracias actuales, especialmente en América Latina, donde numerosos indicadores sugieren que el incremento de la estabilidad económica no ha promovido ningún cambio de significación en la desigualdad del ingreso y en la distribución de los recursos. La discriminación es tanto un problema político como micropolítico, que afecta tanto a las políticas como a la acción organizacional de cada día. En consecuencia, la evaluación de la sensibilidad hacia estas cuestiones es una tarea igualmente sensible.

Algunas de las preguntas e indicadores que pueden ser de utilidad son las siguientes:

– ¿El patrón de suministro de servicios reproduce los patrones existentes de acceso del usuario de manera más eficiente o efectiva, o conduce a la integración activa de otros grupos y al acceso diferencial de los más excluidos?

– ¿Se lleva a cabo un análisis de género en el suministro de servicios y cuáles son sus resultados?

– ¿Cuál ha sido el efecto de los cambios introducidos con respecto al acceso a los servicios y a la participación cívica de los pueblos indígenas?

– ¿Qué suministros de servicios específicos se están llevando a cabo para los ciudadanos seropositivos al VIH?

– ¿Cuál ha sido el efecto de los diferentes patrones de organización y de procedimientos de personal sobre la selección y acceso a los cargos públicos de personas indígenas y descendientes de africanos?

– ¿Cómo se garantizan los derechos colectivos de diferentes grupos sociales, incluyendo los niños y los ancianos, en la estructura institucional que está siendo desarrollada? ¿Los nuevos mecanismos de consulta en la sociedad civil reflejan sus múltiples características?

– ¿La contratación de servicios y la regulación de servicios públicos crea condiciones facilitadoras específicas para aquellos en situación de privación y aquellos que ocupan espacios en los que la prestación de servicios es, por definición, carente de rentabilidad?

– ¿Qué mecanismos de seguimiento se encuentran en funcionamiento para asegurar que la implementación de las políticas y el suministro de servicios, incluyendo el área financiera de la recaudación de impuestos, tenga lugar en una forma que rompa con los patrones anteriores de desigualdad y privilegios?

## **Bibliografía**

- Abrucio, F.L. y V.M. Ferreira Costa (1998) *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. Pesquisas, 12.
- Aer, A. Demmke C. y R. Polet (1996) *Civil Services in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- AID (1986) *An Approach to Evaluating the Impact of AID Projects*. AID Program Design & Evaluation Methodology Report, 5, Washington: USAID.
- Aucoin, P. (1990) “Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums”. En: *Governance*. 3, 2, 115 - 137.
- Barzelay, M. y B.J. Armajani (1992) *Breaking through Bureaucracy: a New Vision for Management in Government*. Berkeley: University of California Press.
- Beer, S. (1975) *A Platform for Change*. New York: John Wiley.
- Behn, R.D. (1988) “Management by groping along”. En: *Journal of Policy Analysis and Management*. 7, 4, 643-663.
- Bonifacio, J.A. (1995) “Modernización del servicio civil en el contexto de la reforma estatal”. En: *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 28-29, 5-26.
- Bonwitt, B. (1989) “Reform of Public Administration - from tasks to goals”. En: *International Review*

- of Administrative Sciences*. 55, 2, 211 - 228.
- Borgh, C. van der. (1995) "A Comparison of Four Development Models in Latin America". En: *European Journal of Development Research*. 7, 2, 276-296.
- Box, R.C., G.S. Marshall, B.J. Reed y C.M. Reed (1999) "New Public Management and Faux Democracy". University of Nebraska, Omaha. Mimeo.
- Bresser Pereira, L.C. (1998a) "Da administração pública burocrática à gerencial". En: *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. L.C. Bresser Pereira y P.K. Spink (orgs.). Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- (1998b) "Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado". En: *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. L.C. Bresser Pereira y P.K. Spink (orgs.). Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- Bresser Pereira, L.C. y P.K. Spink (orgs.) (1998) *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- Burki, S. J. y S. Edwards (1996) *Dismantling the Populist State: the Unfinished Revolution in Latin America and the Caribbean*. World Bank Latin American and Caribbean Studies Washington: The World Bank.
- Caiden, G.E. (1988) "The Vitality of Administrative Reform". En: *International Review of Administrative Sciences*. 54, 2, 331 - 357.
- (1991) *Administrative Reform come of Age*. De Gruyter: Berlin.
- Candell, R.S. (1995) "Reflexiones sobre programas de modernización del sector público en Centroamérica". En: *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 28-29, 27-38.
- Caufield, C. (1996) *Masters of Illusion: the World Bank and the Poverty of Nations*. New York: Henry Holt.
- Chaudhry, S.A., G.J. Reid y W.H. Malik (1993) *Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean. Proceedings of the World Bank Conference*. Washington D.C., World Bank.
- Cheung, A.B.L. (1997) "Understanding Public-Sector Reforms: Global Trends and Diverse Agendas". *International Review of Administrative Sciences*. 63, 4, 435 - 457.
- CLAD - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998) "Una nueva gestión pública para América Latina". Caracas: CLAD.
- Clarke, T. (1994) "Reinventing Management in Government". En: *Rethinking the Company*. Clarke y Monkhouse (org.). London: Pitman Publishing.
- Clarke, T. y Pitelis C. (ed) (1993) *The political economy of privatization*. London: Routledge.
- Cunill Grau, N. (1997) *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad; CLAD.
- (1999) "La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia". En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 13, 53 - 99.
- Dror, Y. (1997) "Mejoramiento de la capacidad para gobernar en América Latina". En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 7, 43-62
- ESAP - Escuela Superior de Administración Pública (1997) *Reforma al Estado y a la administración pública: analisis de casos*. Santafé de Bogotá: Publicaciones ESAP.
- Evans, T. (org.) (1995) *La transformación neoliberal del sector público*. Managua: Latino Editores.
- Ezemenari, K., A. Rudqvist y K. Subbarao (1998) "Impact Evaluation: a Note on Concepts and Methods. Poverty Reduction and Economic Management Network". Washington: The World Bank Mimeo.
- Frederickson, H.G. (1991) "Towards a Theory of the Public for Public Administration". En: *Administration and Society*. 22, 4, 395-417.
- Friedmann, J. (1992) *Empowerment: the Politics of Alternative Development*. Oxford: Blackwell.
- Geddes, B. (1994) *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.

- Gibbon, P. (1993) "The World Bank and the New Politics of Aid". En: *European Journal of Development Research*. 5, 1, 35-62.
- Goetz, A.M. y D. O'Brien (1995) "Governing for the Common Wealth? The World Bank's Approach to Poverty and Governance. En: *IDS Bulletin*. 26, 2, 17-26.
- Gomes de Pinho, J.A. (1998) "Reforma do aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo". En: *Organizações e Sociedade*. 5, 12, 59-80.
- Gustafsson, L. y A. Svensson (1999) *Public Sector Reform in Sweden*. Malmö: Liber Ekonomi.
- Hale, D. (1988) "Just What is a Policy, Anyway? And Who's Supposed to Make it?" En: *Administration and Society*. 19, 4, 423 - 452.
- Haque, M.S. (1996) "The Contextless Nature of Public Administration in Third World Countries". En: *International Review of Administrative Sciences*. 62, 3, 315 - 330.
- Harrigan, J. (1988) "Alternative Concepts of Conditionality". En: *Manchester Papers on Development*. 4, 4, 451-471.
- Hirschman, A.O. (1970) *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Hopenhayn, M. (1997) "Recomposición de actores en programas sociales: consideraciones desde la experiencia latinoamericana". En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 7, 63 - 82.
- House, E. (1980) *Evaluating with Validity*. London: Sage Publications.
- ILPES - Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (1995) *Reforma y modernización del Estado*. Santiago: CEPAL.
- Kardan, N. (1993) "Development Approaches and the Role of Policy Advocacy: The Case of the World Bank". En: *World Development*. 21, 11, 1773-1786.
- Kettl, D.F. (1998) A revolução global: reforma da administração do setor público. En: *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. L.C. Bresser Pereira y P.K. Spink (orgs.). Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- Kickert, W.J.M. y T.B. Jorgensen (1995) "Introduction: Managerial Reform Trends in Western Europe". En: *International Review of Administrative Sciences*. 61, 499-510.
- Kiel, L.D. (1994) *Managing chaos and complexity in government*. San Francisco: Jossey Bass.
- King, A. y B. Schneider (1991) *The First Global Revolution: a Report of the Council of Rome*. New York: Pantheon Books.
- Kliksberg, B. (1994) "The 'Necessary State': a Strategic Agenda for Discussion". En: *International Review of Administrative Sciences*. 60, 183 - 196.
- (1997a) "Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de convencionalismos y dogmas". En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 8, 121-162.
- (1997b) *O desafio da exclusão*. São Paulo: Edições Fundap.
- (1999) "Desigualdad y desarrollo en América Latina: el debate postergado". En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 14, 7 - 58.
- Lancaster, C. (1992) "Governance and Development: the Views from Washington". En: *IDS Bulletin*. 24, 1, 9 - 15.
- Lautier, B. (1998) "Representações e regulações estatais da pobreza na América Latina". *Sociedade e Estado*. 13, 1, 103 - 134.
- Lipsky, M. (1980) *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage.
- Maranto, R. (1998) "Thinking the Unthinkable in Public Administration: a Case for Spoils in the Federal Bureaucracy". En: *Administration and Society*. 29, 6, 623 -642.
- March, J.G. y J.P. Olsen (1995) *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- Martins, H.F. (1997) "Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración". En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 9, 131 - 158.
- Metcalf, L. y S. Richards (1990) *Improving Public Management*. London: Sage.
- Moore, M. (1993) "Declining to Learn from the East? The World Bank on 'Governance and

- Development””. En: *IDS Bulletin*. 24, 1, 39-50.
- Nellis, J. y S. Kikeri (1989) “Public Enterprise Reform: Privatization and the World Bank”. En: *World Development*. 17, 5, 659-672.
- Nogueira, M.A. (1999) “Un Estado para la sociedad civil”. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 14, 95 - 118.
- Nohria, N. y R.G. Eccles (1992) *Networks and Organizations: Structure, Form and Action*. Cambridge Mass: Harvard Business School Press.
- Nunes, M.A. (1997) “Agências Executivas: estratégias de reforma administrativa”. Brasília: ENAP, textos para discussão, 18.
- Nunnenkamp, P. (1995) “What Donors Mean by Good Governance: Heroic Ends, Limited Means and Traditional Dilemmas of Development Cooperation”. En: *IDS Bulletin*. 26, 2, 9-15.
- OECD - Organization for Economic Co-operation and Development (1986) *Methods & Procedures in Aid Evaluation: a Compendium of Donor Practice and Experience*. OECD: Paris.
- OECD - Organization for Economic Co-operation and Development (1988) *Evaluation in Developing Countries: a Step in a Dialogue*. OECD: Paris.
- OECD - Organization for Economic Co-operation and Development (1993) “Flexibilidade na gestão de pessoal da administração pública”. Brasília: Cadernos ENAP, 16.
- OECD - Organization for Economic Co-operation and Development. (1995) *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OECD.
- O’Donnel, G. (1998) “Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina”. En: *Novos Estudos CEBRAP*. 51, 37 - 61.
- Olsen, J.P. (1991) “Modernization Programs in Perspective: Institutional Analysis of Organizational Change”. En: *Governance*. 4, 2, 125-149.
- Ormond, D. y E. Löffler (1999) “Nueva Gerencia Pública: qué tomar y qué dejar?” En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 13, 141 - 172.
- Osborne, D. y T. Gaebler (1992) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon*. Reading Mass: Addison-Wesley.
- Oszlak, O. (1997) “Estado y sociedad: nuevas reglas de juego?” En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 9, 7 - 60.
- Pastor, M. (1987) “The Effects of IMF Programs in the Third World: Debate and Evidence from Latin America”. En: *World Development*. 15,2, 249-262.
- Pérez Salgado, I. (1997) “El papel de la cooperación técnica internacional en el proceso de modernización del Estado y de la gestión pública”. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 8, 247 - 270.
- Phillips, C.S. (1989) “Political Versus Administration Development: What the Nigerian Experience Contributes”. En: *Administration and Society*. 20, 4, 1989.
- Pradhan, S. (1998) “Reinvigorating State Institutions”. En: *Evaluation and Development: The Institutional Development*. R. Ricciotto y E. Wiesner (eds.). Washington: The World Bank.
- Przeworski, A. (1998) “Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*”. En: *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. L.C. Bresser Pereira y P.K. Spink (orgs.). Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- PUMA - Public Management Service (1997) *Survey of Issues and Developments in Public Administration*. Paris: OECD.
- Restrepo, D.I. (1997) “Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano”. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 7, 127 - 154.
- Rosales Posas, R. (1998) “Los procesos de descentralización: una visión regional”. En: *Revista Centroamericana de Administración Pública*. 34-35, 5 - 21.
- Rosenau, J.N. (1995) “Governance in the Twenty-first Century”. En: *Global Governance*. 1, 1, 13-43.

- Sabatier, P.A. y H.C. Jenkins-Smith (1993) *Policy Change and Learning - an Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Santana, L. y Negrón M. (1996) “‘Reinventing Government’: nueva retórica, viejos problemas”. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 6, 147 - 164.
- Selznick, P. (1949) *TVA and the Grass Roots: a Study of Politics and Organization*. Berkeley: University of California Press.
- Sen, A. (1992) *Inequality Re-examined*. Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Shepherd, G. (1999) “El desafío de la reforma administrativa en América Latina”. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 13, 99 - 116.
- Shepherd, G. y S. Valencia (1996) “Modernizando a administração pública na America Latina: problemas comuns sem soluções fáceis. En: *Revista do Serviço Público*. 47, 120, 3, 103 - 128.
- SIDA - Swedish International Development Cooperation Agency (1998) “Helping Governments Work: a Rights Approach to Public Administration and the Development and Improvement of the Capacity of Public Services. Preliminary Document”. Division for Democratic Governance: Stockholm. Mimeo.
- Sinha, R. (1995) “Economic Reform in Developing Countries: some Conceptual Issues”. En: *World Development*. 23, 4, 557 - 575.
- Smillie, I. y H. Helmich (1993) *Non Governmental Organizations and Governments: Stakeholders for Development*. Paris: OECD.
- Smith, B.C. (1985) *Decentralization: the Territorial Dimension of the State*. London: George Allen and Unwin.
- Smith, S.R. y M. Lipsky (1993) *Nonprofits for Hire: the Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge Mass.: Harvard University Press
- Spink, P.K. (1998a) Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. En: *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. L.C. Bresser Pereira y P.K. Spink (orgs.). Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- Spink, P.K. (1998b) “Reforming the Reformers: the Saga of Public Administration Reform in Latin America, 1925 - 1995”. Report prepared for Sida - Swedish International Development Cooperation Agency. Division for Democratic Governance. Stockholm. Mimeo.
- Spink, P.K. (1999) Informação, transparência e cidadania - o controle da execução orçamentaria pelo cidadão. I Congresso Brasileiro de Controle Social do Orçamento Público. Belo Horizonte. São Paulo: Programa de Gestão Pública e Cidadania. Mimeo.
- Spink, P.K. y R. Clemente (1997) (org.) *Vinte experiências de gestão pública e cidadania*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas.
- Spink, P.K., R. Clemente y R. Keppke (1999) “Governo local: o mito da descentralização e as novas práticas de governo”. En: *Revista de Administração: São Paulo*. 34, 1, 61-69.
- Stowe, K. (1992) Good Piano won't Play Bad Music: Administrative Reform and Good Governance. En: *Public Administration* 70, 387 - 394
- Strauss, A. (1963) “The Hospital and its Negotiated Order”. En: *The hospital in modern society*. Friedson (ed.). New York: Free Press.
- Theobald, R. (1995) “Globalization and the Resurgence of the Patrimonial State”. En: *International Review of Administrative Sciences*. 61, 3, 423-432.
- Thomas, P.G. (1996) “Beyond the Buzzwords: Coping with Change in the Public Sector. En: *International Review of Administrative Sciences*. 62, 1, 5 - 29.
- Uvin, P. (1993) “‘Do as I say, not as I do’: the Limits of Political Conditionality”. En: *European Journal of Development Research*. 5, 1, 63 - 84.
- Vargas-Cullell, J. (1997) *Privatization in Costa Rica: democratic constraints to institutional reform*. Latin American Studies Association, Guadalajara, Mexico.
- Vellemont, S. (1996) “A modernização do Estado: as lições de uma experiência”. Brasília: ENAP,

Texto para discussão, 12.

- Wamsley, G.L. y J.E. Wolf. Refounding *Democratic Public Administration: modern Paradoxes, Postmodern Challenges*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Willis E., C da C.B. Garman y S. Haggard (1999) "The Politics of Decentralization in Latin America". En: *Latin American Research Review*. 34,1, 7-55.
- Williamson, J. (1993) "Democracy and the 'Washington Consensus'". En: *World Development*. 21, 8, 1329-1336, 1993.
- Woodrow Wilson W. (1887) *The Study of Administration*.