

Nº 42, Octubre 2008

Los artículos de la Revista del CLAD Reforma y Democracia sólo pueden ser reproducidos para fines de investigación y/o docencia.

Guillermo O'Donnell

Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras

» [texto completo](#)

Ludolfo Paramio

El regreso del Estado: entre el populismo y la regulación

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Jaime Torres Fragoso

La influencia de las culturas nacionales en el desarrollo de la nueva gerencia pública (NGP) en Latinoamérica

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Alain Delmas

El proceso de reforma del Estado en Francia: algunos elementos para contribuir a la reflexión sobre las incidencias de la globalización

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Jorge Hintze

La desorganización óptima

» [resumen](#) » [texto completo](#)

Jorge L. Atrio y María Sol Piccone

De la Administración Pública a la Gerencia Pública. El porqué de la necesidad de gestionar la transición

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Issa Luna Pla

Aspectos culturales de la implementación del acceso a la información en México

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública

» [versión español](#) » [versión portugués](#)



Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras*

Guillermo O'Donnell

I. Comentarios introductorios

Tanto “democracia” como “Estado” son términos tan disputados como disputables. No lo es menos, aunque la literatura sobre ello no abunda, el tema de las recíprocas relaciones entre la democracia y el Estado. Por supuesto, es enorme el abanico de cuestiones que entonces se abre. Esto impone a este texto selectividad y cautela. En cuanto a lo primero, es obvio que sólo podré abordar algunos pocos aspectos de esa problemática. En cuanto a la cautela, ella resulta de que no soy un especialista en administración pública sino un politólogo que ha trabajado sobre varios aspectos del Estado, pero básicamente desde la perspectiva de la práctica y la teoría de la democracia. Es desde este ángulo, admitidamente sesgado, que abordo estas páginas; pero me gustaría creer que el mismo se justifica porque, dentro de la enorme y variada literatura existente entre nosotros sobre el Estado, me parece que ha sido, al menos en los aspectos que toco aquí, relativamente descuidado.

II. Algunas precisiones conceptuales¹

Ya sea para disentir o concordar, pero en definitiva para entendernos, es necesario proponer las definiciones que subyacen a las consideraciones que uno se propone desarrollar.

Comienzo por el Estado. Como mínimo, el Estado es una entidad que demarca un territorio frente al de otras entidades semejantes, proclama autoridad sobre la población de ese territorio y es reconocido como tal Estado por otros Estados y diversas instituciones internacionales. Los Estados han emergido a raíz de procesos históricos que en América Latina han diferido significativamente de los países centrales. Asimismo, al interior de América Latina ha habido y sigue habiendo importantes diferencias. Esas diferencias, tanto generales como específicas a nuestra región, han marcado profundamente las características de cada uno de nuestros Estados y por lo tanto de nuestros países; ellas no deben ser ignoradas en un análisis de los Estados y de sus posibilidades de adecuación a metas que, además de la democratización, tienen que incluir el desarrollo humano, el crecimiento económico y la equidad social. Un aspecto de esta variedad es el que me ocupará en este texto, diversas “caras” que el Estado presenta en nuestros países.

Asimismo, los Estados son entidades permanentemente sujetas a procesos de construcción, de reconstrucción y, a veces, de destrucción, sometidos a complejas influencias de la sociedad doméstica y la internacional. Reconocer esto prohíbe recetas simplistas, generalizaciones aventuradas y transplantes mecánicos de la experiencia de otras regiones. Por esto se hace necesario ir abriendo camino cuidadosamente. Como primer paso propongo una definición del Estado. Por el mismo entiendo: un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso para efectivizar las decisiones que toman, la pretensión de monopolizar la autorización legítima de los medios de coerción física, y además pretenden ejercer supremacía en el control de dichos medios, que algunas agencias especializadas del mismo Estado normalmente ejercen sobre aquel territorio.

Esta definición, de cuño weberiano, está enfocada en lo que el Estado *es*, no en la enorme variedad de cosas que el Estado hace o puede hacer. Asimismo, ella apunta al tema del *poder*, en

Recibido: 28-07-2008. Aceptado: 25-08-2008.

* Conferencia Magistral presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 4 al 7 de noviembre de 2008.

términos de la gran concentración de poder (o, más precisamente, de *poderes*) implicada por el surgimiento y funcionamiento del Estado².

De acuerdo con esta definición, el Estado incluye al menos cuatro dimensiones. Una, la más obvia y reconocida casi exclusivamente por buena parte de la literatura contemporánea, es el Estado como un **conjunto de burocracias**. Estas burocracias, generalmente organizaciones complejas y jerárquicamente pautadas, tienen legalmente asignadas responsabilidades apuntadas a lograr o proteger algún aspecto del bien, o interés, público o común. La medida en que sus burocracias se ajustan a esas responsabilidades marca el grado de *eficacia* del Estado.

El Estado es también un **sistema legal**, un entramado de reglas que penetran y co-determinan numerosas relaciones sociales. Actualmente, especialmente en democracias, la conexión entre las burocracias del Estado y el sistema legal es íntima: las primeras se supone que actúan en términos de facultades y responsabilidades que les son legalmente asignadas por autoridades pertinentes -el Estado se expresa en la gramática del derecho. Esta es la medida de la *efectividad* del sistema legal del Estado.

Juntos, las burocracias del Estado y la legalidad presumen generar, para los habitantes de su territorio, el gran bien público del orden general y la previsibilidad de una amplia gama de relaciones sociales. Al hacer esto, el Estado (más precisamente, los funcionarios y los intelectuales de variado tipo que hablan en su nombre) proclama garantizar la continuidad histórica de la unidad territorial y de la población respectiva, usualmente concebida como una nación o un pueblo. Estas pretensiones nos llevan a la tercera dimensión del Estado: intentar constituirse en un **foco de identidad colectiva** para los habitantes de su territorio. Típicamente, los funcionarios del Estado, especialmente los que ocupan posiciones en su cúpula institucional, afirman que el suyo es un Estado-para-la-nación o (sin entrar en detalles innecesarios en este momento) un Estado-para-el-pueblo o un Estado-para-la-ciudadanía. Con estas afirmaciones, repetidas innumerables veces, desde el Estado se nos invita al reconocimiento generalizado de un “nosotros” que apunta a crear una identidad colectiva (“somos todos argentinos-brasileros-peruanos,” etc.) que, según se suele postular, estaría por encima de, o debería prevalecer sobre, los conflictos y clivajes sociales. La medida en que estas invocaciones suelen ser aceptadas como válidas marca otra dimensión del Estado, la de su *credibilidad* como auténtico representante y factor del bien público.

Hay aun una cuarta dimensión. El Estado es un **filtro** que se supone trata de regular cuán abiertos o cerrados están diversos espacios y fronteras que median entre el “adentro” y el “afuera” del territorio, los mercados y la población que delimita. Algunos de estos espacios son celosamente controlados³, otros nunca tuvieron barreras y otros han sido erosionados por los vientos de la globalización. Pero todo Estado intenta, o dice intentar, establecer filtros para el bienestar de su población y de los agentes económicos que operan en su territorio. Se trata aquí de la *capacidad de filtraje* de cada Estado, que se supone inteligente y realmente apuntada al bien público.

He propuesto cuatro dimensiones básicas del Estado. Cuando ellas se desempeñan razonablemente bien, el Estado cumple su crucial papel de articulador y ordenador de la diversidad y pluralidad de las relaciones sociales en su territorio. Tal Estado facilita la organización de los sectores sociales, orienta los conflictos hacia su pacífica resolución, provee valiosos bienes públicos, y resuelve o ayuda a resolver numerosos problemas de acción colectiva. Este no es un Estado que, como argumentan diversas corrientes contemporáneas, está en relación de suma cero con la sociedad; al contrario, es un factor fundamental de su organización y dinamismo. Además, si ese Estado es un Estado democrático (ver definición abajo) hace esas contribuciones a la sociedad de maneras que garantizan y eventualmente expanden los derechos implicados por la democracia.

Resumiendo estas características, se trata entonces de la **eficacia** de las burocracias estatales, de la **efectividad** de su sistema legal, de su papel de **foco de identidad** y de su capacidad de **filtraje**. Pero estas cuatro dimensiones no deben ser atribuidas *a priori* a un Estado. Ellas son tendencias que -tal vez felizmente- ningún Estado ha materializado completamente, y que algunos Estados distan de haber

logrado siquiera medianamente. En lo que respecta al Estado como conjunto de burocracias, su desempeño puede desviarse seriamente de cumplir las responsabilidades que le han sido asignadas; el sistema legal puede *per se* tener serias falencias y/o no extenderse efectivamente a diversas relaciones sociales, o aun a vastas regiones; en lo que respecta al Estado como foco de identidad colectiva, su pretensión de ser un Estado-para-la nación (o equivalentes) puede no ser verosímil para buena parte de la población; y el Estado puede haber en gran medida abdicado de su condición de filtro orientado al bienestar de su población.

Lo precedente implica que las cuatro dimensiones básicas del Estado son históricamente contingentes; por lo tanto, la medida de su logro debe ser establecida empíricamente. Hay un aspecto de lo precedente que merece elaboración.

La dimensión organizacional del Estado se basa en burocracias, generalmente grandes y complejas. Por **burocracia** entiendo un conjunto de relaciones sociales de comando y obediencia que está jerárquicamente pautado por reglas formales y explícitas, vigentes en el seno de una organización compleja.

El carácter burocrático-organizacional del Estado es inherentemente no igualitario, tanto para los que trabajan en su interior como, generalmente, para los que desde la sociedad se relacionan con el mismo. Por añadidura, esa característica tiende a acentuarse cuando opera en relación con individuos y grupos que por diversas razones se encuentran sometidos a relaciones muy desiguales en la sociedad - problema sobre el que vuelvo luego de terminar estos prolegómenos.

Prosigo con otras definiciones necesarias para claridad del argumento y análisis a desarrollar. Entiendo por **régimen**, los patrones, formales e informales, y explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno, las características de los actores que son admitidos y excluidos de tal acceso, los recursos y las estrategias permitidos para lograrlo, y las instituciones a través de las cuales ese acceso ocurre y, una vez logrado, son tomadas las decisiones gubernamentales.

Nos interesa aquí en especial un subtipo del anterior, un **régimen democrático**. Este es uno en el que el acceso a las principales posiciones de gobierno se logra mediante elecciones que son competitivas e institucionalizadas y en el que existen, durante y entre esas elecciones, diversas libertades políticas, tales como las de asociación, expresión, movimiento y disponibilidad de información no monopolizada por el Estado o por agentes privados.

De acuerdo con esta definición, el régimen es una mediación entre el Estado y la sociedad: consiste de un conjunto de instituciones, reglas y prácticas que regula el acceso desde la sociedad hasta las más altas posiciones en el Estado. En un régimen democrático, el principal canal institucional está integrado por partidos políticos que compiten libremente por ganar ese acceso. Bajo este régimen, el resultado de esa competencia determina quiénes ocupan por un tiempo determinado (en regímenes presidencialistas) o de acuerdo con condiciones pre-establecidas (en regímenes parlamentarios) las posiciones gubernamentales⁴.

Nos interesa también un subtipo del Estado que hemos definido arriba, un **Estado que contiene un régimen democrático**. Además de lo ya apuntado sobre el Estado en general, se trata de un Estado en el que el sistema legal sanciona y respalda los derechos y libertades del régimen democrático, y donde las instituciones pertinentes actúan en dirección a efectivizar e implementar esos derechos. Asimismo, es la unidad que delimita el electorado -los ciudadanos políticos- implicado por la existencia de aquel régimen.

Puede además decirse que en la medida en que un Estado satisface esos aspectos e impulsa la expansión y consolidación de las diversas ciudadanías (civil, social y cultural, además de la política ya establecida por aquel régimen) implicadas por una democracia más plena, va dejando de ser un Estado que sólo alberga un régimen democrático pero que puede conservar numerosos bolsones autoritarios. Tiende entonces a convertirse, en la medida que va impulsando y garantizando otras ciudadanías, en un

Estado realmente consonante con la democracia, un *Estado de y para ella* o, más simplemente, un **Estado democrático**. Este es un Estado que además de sancionar y respaldar los derechos de ciudadanía política implicados por un régimen democrático, por medio de su sistema legal e instituciones sanciona y respalda una amplia gama de derechos emergentes de la ciudadanía civil, social y cultural de sus habitantes.

En las definiciones que acabo de presentar hay una gradación empírica y normativa. La definición más general del Estado permite que funcione con cualquier régimen político, incluso autoritario. La definición de un Estado que contiene un régimen democrático identifica un Estado que sanciona y respalda la ciudadanía política pero omite o es incapaz de sancionar y respaldar parte importante de los derechos emergentes de otros aspectos de la ciudadanía -excuso agregar que esta situación se aplica hoy a buena parte de los países de nuestra región. Por su parte, la definición de un Estado plenamente democrático es un horizonte normativo nunca alcanzado por país alguno. Pero esto no impide que esa definición tenga interés, ya que permite indagar en qué medida y acerca de qué derechos específicos se observan avances (y eventuales retrocesos) en las diversas dimensiones de la ciudadanía implicadas por la democracia. Pero ya antes de acercarse a ese horizonte normativo, un Estado que contiene un régimen democrático, aunque falle en otras dimensiones de la ciudadanía, por definición de tal régimen sanciona y garantiza los derechos fundamentales de la ciudadanía política: votar libremente y sin coacción física en elecciones que son razonablemente competitivas, equitativas e institucionalizadas, que los votos sean contados parejamente y, para quienes así lo deseen, intentar ser electos(as); y asimismo, tanto durante como entre las elecciones, gozar de al menos algunas básicas libertades “políticas”, tales como las de expresión, asociación, movilidad y acceso a información no monopolizada o censurada, entre otros⁵.

Esto implica un hecho fundamental, que sólo aparece a plena luz si reconocemos que el Estado no es sólo un conjunto de burocracias sino también, entre otras dimensiones ya mencionadas, un sistema legal. Ese hecho consiste en que mediante ese sistema, y la actuación consistente de al menos algunas de sus burocracias, *el Estado es el ancla indispensable de los derechos de la ciudadanía*. Sin este anclaje, un régimen democrático simplemente no existe, o se convierte en una caricatura en la que se realizan elecciones pero ellas no satisfacen requisitos mínimos de competitividad, equidad e institucionalización. Como veremos más abajo, ese anclaje es especialmente importante para los sectores postergados, discriminados y/o excluidos, quienes no tienen la posibilidad de “fugarse” del Estado mediante la contratación de diversos servicios o beneficios privados.

Las reflexiones precedentes sirven como indicación de lo que me parece uno de los principales problemas que afectan a nuestra región: el escaso poder que en América Latina tienen los gobiernos democráticamente electos, y en general los Estados, para avanzar en la democratización de sus respectivos países⁶. Esto lleva a otras preguntas que deben ser confrontadas, por difícil que sea contestarlas; no se trata sólo de saber **qué** es ese Estado, sino también **para qué y para quiénes es y debería** serlo. Esta pregunta es particularmente acuciante desde que hemos hecho el logro importantísimo de conquistar regímenes democráticos, pero donde, en la mayoría de nuestros países, hay grandes dificultades en expandir el régimen hacia la democratización de la sociedad y del propio Estado.

Concluimos esta sección repitiendo que hemos propuesto cuatro dimensiones del Estado. Una, su *eficacia* como un conjunto de burocracias; segunda, su *efectividad* como sistema legal; tercera, su *credibilidad* como realizador del bien común de la nación, o del pueblo; y, cuarta, su condición de *filtro* adecuado al interés general de su población. En América Latina, podemos decir que, con excepciones parciales y con variaciones de país a país, hemos tenido y seguimos teniendo Estados que registran un bajo puntaje en las cuatro dimensiones. La ineficacia de no pocas burocracias ha sido ampliamente documentada. La escasa y sesgada penetración de los sistemas legales ha sido menos mencionada, aunque recientemente algunos autores la hemos registrado; esto da lugar a lo que en trabajos anteriores

hemos denominado “zonas marrones”, a veces extensas regiones donde las reglas realmente imperantes no son estatales sino las dictadas por diversas mafias⁷. Otra deficiencia, no menos importante, es la baja, y en algunos casos decreciente, credibilidad de estos Estados (y los respectivos gobiernos) como auténticos intérpretes y realizadores del bien común de sus poblaciones. En cuanto al filtraje, con pocas excepciones nuestros Estados carecen de las capacidades necesarias para operarlo inteligente y eficazmente, y a veces (como la Argentina en la década del 90) han abdicado de esa responsabilidad, cantando loas a una incontrolada globalización.

Grandes o pequeños en su tamaño como burocracias, estos Estados suelen ser **débiles**. Algunos de ellos han sido débiles en todos los aspectos; otros han sido eficaces -a veces terriblemente eficaces- como máquinas represivas, pero poco han logrado normalizar y homogeneizar sus naciones y sociedades. Es también un Estado que, por sí mismo y por las influencias que operan desde esferas socialmente privilegiadas, es **angosto**: le cuesta mucho admitir como sujetos de pleno derecho a diversos sectores sociales y sus demandas e identidades, a los que a veces encara con prácticas clientelares, cuando no con violencia. Asimismo, y con graves consecuencias para su credibilidad, cuando algunos derechos de clases y sectores subordinados logran ser inscriptos, no pocas veces ellos no son implementados o son de hecho cancelados⁸. Estas falencias son un grave problema por muchas razones, incluso en términos de desarrollo económico y social. También lo son porque, como ya hemos anotado pero insistimos porque nos parece fundamental, estos Estados y sus gobiernos tienen escasa capacidad para democratizar sociedades afectadas por una larga y pesada historia de desigualdad, exclusión y heterogeneidad social.

III. Mirando un caleidoscopio

El Estado está en todas partes y en ninguna. Nos encontramos con el Estado cuando desde su cúpula los gobernantes hablan en manifestaciones y a través de los medios de comunicación, y cuando banderas, himnos y desfiles celebran las inauguraciones gubernamentales, el nacimiento o muerte de héroes fundadores, grandes victorias militares o heroicas derrotas, y otras solemnes ocasiones. También lo vemos cuando los gobernantes nos dicen haber tomado tal o cual medida en atención al bien público. Estos eventos exhiben la cara oficial del Estado, ritualizan su imbricación con “su” pueblo o nación, y proclaman que el Estado y su gobierno son para nosotros, para el bien de todos. Estas ceremonias y los valores solidarios que invocan son repetidos y glorificados, una y otra vez, en las escuelas y en los medios de comunicación-y, por cierto, en el absurdo cantar de himnos nacionales en todo tipo de evento deportivo.

También nos encontramos con el Estado cuando pagamos impuestos o tramitamos una licencia de conductor, así como también, aunque tal vez inconscientemente, cuando obedecemos una señal de tránsito, vamos a un hospital público, nuestros hijos asisten a una escuela pública o subsidiada por el Estado, y en tantas otras ocasiones semejantes, sobre todo si vivimos en un ambiente urbano y/o modernizado. Este es el mundo de diarios encuentros con diversos segmentos de la burocracia estatal y las a veces misteriosas reglas que de hecho regulan su comportamiento.

No menos importante, pero mucho menos visiblemente -tanto que la conciencia ordinaria no suele registrarlo- nos encontramos con sólo una de las dimensiones del Estado, su sistema legal, cuando, por ejemplo, compramos, vendemos o alquilamos. La condición que entonces asumimos (comprador, inquilino, etc.) es legalmente definida; es con base en esta definición que existe la expectativa de que, en caso de incumplimiento de alguna de las partes, hay recursos legales para obtener satisfacción de los derechos consiguientes. En estas y otras innumerables relaciones sociales, el Estado no viene después o exteriormente a ellas, ya “está ahí”, en el propio momento de constitución de esas relaciones y como condición necesaria para que ellas existan como tales. Este aspecto -legal- del Estado no es externo a la sociedad (tal como suelen aparecer sus burocracias); por el contrario, es intrínsecamente interno a la misma. Por lo tanto, es sobre todo mediante esta dimensión que el Estado

penetra profundamente y co-constituye la sociedad.

Estas son algunas de las dimensiones del Estado, algunas ostensibles, otras habitualmente poco perceptibles para la conciencia ordinaria⁹. Fenomenológicamente, el Estado aparece como conjuntos de individuos que habitan edificios y oficinas, y usan sellos y credenciales que los certifican como habilitados para tomar decisiones en y por las cuales invocan -y de hecho ponen en acto- la autoridad del Estado. En la abigarrada variedad resultante de individuos y oficinas nos encontramos, para así decirlo, con el “Estado diariamente vivido”, que recientemente ha concitado fructífera atención de antropólogos y otros autores escribiendo desde esta perspectiva disciplinaria -tema al que retornaré.

Esta apariencia caleidoscópica ha llevado a numerosos desacuerdos acerca de lo que sería el Estado. En general, los politólogos y macro sociólogos han sido cautivados por sus caras más solemnes, impregnadas por los significantes de su proclamada unidad e imbricación con el pueblo o la nación. Por el otro lado, para no pocos que adoptan una perspectiva antropológica, la única realidad del Estado es su cara atomizada, últimamente evanescente, de los encuentros con algunos de sus funcionarios, sin que atrás de ello haya nada sustantivo. Ambas perspectivas hacen importantes contribuciones al estudio del Estado. Pero las visiones más macro tienden a exagerar su unidad y a veces derivan en una concepción funcionalista de su existencia y desempeño; por su parte, las visiones más micro encuentran seria dificultad en remontar sus observaciones hacia la reconstitución de un sentido de unidad de su objeto de estudio. Asimismo, hay numerosos estudios de diversas instituciones estatales, así como de políticas públicas emprendidas o apoyadas por aquellas. Por supuesto, estos estudios son sumamente valiosos, pero pocas veces parten de esas instituciones o políticas para emprender una reconstrucción conceptual del Estado del que son parte.

Estas variadas aproximaciones han provocado otras dudas y discusiones. La primera es si en realidad existe algo llamado “el Estado”. La conclusión negativa ha primado sobre todo en corrientes anglo-sajonas, no pocas de las cuales nos dicen que todo lo que hay es una serie de edificios, burocracias y funcionarios que desempeñan las más variadas actividades. Por lo tanto, lo que hay es un gobierno, o una administración pública, o conjuntos de políticas públicas, que deben ser captados empíricamente en su diversidad sin atribuirles falsamente un inexistente principio de unidad.

Una visión alternativa dice que el Estado es lo que podemos reconstruir a partir de su cara más visible, un conjunto de burocracias y sus consiguientes funcionarios y roles. Pero esto no provee criterios para encontrar un principio de unidad del Estado; el recurso habitual es apelar a alguna definición neo-weberiana, en el sentido que lo que lo caracteriza es su carácter territorial y la supremacía en el control de los medios de coerción en su territorio¹⁰. Pero estos criterios, que hemos incorporado parcialmente a nuestra propia definición del Estado, son insuficientes. Ellos abarcan algunas pero no todas las instituciones del Estado; por ejemplo excluyen, entre otras, empresas y bancos estatales, escuelas y universidades del Estado, y varios tipos de agencias de control y licenciamiento. Además, y ésta me parece una objeción decisiva, la consiguiente reducción del Estado a sus burocracias tiende a verlo en una relación puramente externa a la sociedad; esto a su vez ha servido, independientemente de la intención de autores tales como los citados en la nota al pie número 12, para concebir al Estado en la relación de suma-cero con la sociedad lo que ha permitido justificar políticas, llamadas neo-liberales, de desmantelamiento del Estado.

Por su parte, a partir de Poulantzas, las teorías neo-marxistas superaron el grueso reduccionismo de considerar el Estado como expresión o epifenómeno de la clase dominante, para discutir el tema de su autonomía relativa en relación con diversas clases sociales. Pero aun con la beneficiosa complejidad que esto introdujo, me parece que estas concepciones se acomodan mal a la enorme heterogeneidad social y territorial de nuestros países, con las muy variadas maneras de presencia y de ausencia/exclusión que ella determina. Asimismo, la visión del Estado que estas concepciones suelen ofrecer es muy agregada, al menos para los aspectos que me interesa discutir aquí¹¹.

Finalmente, para terminar esta rápida revisión, algunas de las visiones antropológicas recaen en

un escepticismo que, algo paradójicamente, es imagen en espejo de la corriente anglosajona primeramente mencionada. Para aquellas tampoco hay algo que se pueda llamar Estado; lo que hay son máscaras de la dominación social que, como su expresión o instrumento, proyectan la imagen de una inexistente unidad estatal¹².

Tal vez una metáfora ayude a entender las dificultades que surgen de lo arriba discutido. Como conjunto de burocracias, el Estado parece estar **enfrente** de la sociedad. Como foco de identidad colectiva postulado desde sus cumbres, el Estado nos aparece como **encima** de la sociedad. Como filtro que nos separa de otras entidades externas, el Estado aparece **alrededor** de la sociedad. Y, en la medida que lo percibimos en esa dimensión, el Estado como sistema legal está **adentro** de la sociedad. Además, desde diferentes lugares sociales tenemos diferentes vistas, desde lujosas oficinas ministeriales a lúgubres estaciones policiales, y desde amables funcionarios a otros distantes y a veces hostiles. Las caras del Estado no son sólo varias, también pueden aparecer muy diferentemente (o, como veremos, estar simplemente ausentes), dependiendo del lugar social desde el que se viven.

Y todas son muy importantes, porque es en buena medida a través de los encuentros con ellas que los individuos construyen visiones de Estados amigos, indiferentes o enemigos, y mediante ellas evalúan cómo son tratados por las democracias. Esto nos remite a tratar con algo más de detalle el tema de las múltiples caras, pero antes debemos presentar nuestra opinión acerca de lo que constituye, bajo sus caleidoscópicas apariencias, la unidad del Estado.

IV. Cascadas

Thomas Hobbes dio la pista cuando argumentó que el hecho que el Estado sea una entidad artificial no lo hace falso o ilusorio; hay que trazar los vínculos que generan la unidad de esa entidad y permiten atribuirle a ella acciones realizadas por ciertos individuos¹³. El hilo conductor es propuesto por V. Hossle¹⁴, un filósofo que, al discutir “el estatus ontológico del Estado”, elabora sobre la rica tradición alemana acerca del tópico: el Estado es lo que llama una entidad jurídica (*juristic*) que, por medio de su sistema legal, determina que los comportamientos de ciertos individuos sean imputados a la autoridad y el poder de un Estado. La decisión tomada por un individuo sólo es considerada un acto del Estado porque ciertas reglas definen ese acto por ese individuo, una vez que ha satisfecho ciertos requisitos legalmente prescriptos, como un acto “oficial”; en un sentido ficticio, pero real en cuanto a su significado y consecuencias, en y por ese acto el funcionario “pone” al Estado.

Esta es la cadena de autorizaciones legalmente dispensadas que crea la verdadera, aunque subyacente, unidad del Estado. De aquí una de las razones de nuestra insistencia acerca de la importancia del sistema legal como una dimensión constitutiva del Estado: ella es la que provee el tejido que une a todas sus partes. Por otro lado, me apresuro a aclarar, contra interpretaciones excesivamente legalistas¹⁵, que esta dimensión está lejos de ser todo el Estado -ya vimos que hay por lo menos otras tres. Pero la legal es, nada más y nada menos, la dimensión del Estado que nos coloca frente a individuos que en sus interacciones con nosotros tienen el *plus* de que algunas de sus actividades sean imputadas como parte y emanación del poder y autoridad del Estado. Este hecho determina los especiales derechos y obligaciones de los funcionarios estatales; ellos los tienen sólo porque y en la medida en que son necesarios para cumplir los roles que se les ha asignado desempeñar en las respectivas instituciones estatales.

En síntesis, en una de sus dimensiones constitutivas el Estado es una cascada de autorizaciones legalmente dispensadas; esto es lo que le da su unidad conceptual y empírica. Cada funcionaria de Estado lo es tal porque ha sido designada (o, en algunos casos, electa) para el respectivo rol por medio de un procedimiento legalmente reglado y formalizado; a su vez, un similar procedimiento ha dado la potestad de hacer esa designación a otro individuo, ubicado en otra posición, jerárquicamente superior, en la estructura burocrática del Estado. Y, por su lado, este último individuo debe su propio rol a un procedimiento similar, en lo que suele ser una larga cadena de autorizaciones legalmente dispensadas.

Esa cadena puede ser más o menos directa, dependiendo de si el Estado es federal o unitario, pero en todos los casos deriva ininterrumpidamente de la arquitectura constitucional del Estado.

V. Múltiples caras

Mencioné arriba que, además de sus cuatro dimensiones, el Estado exhibe diferentes caras dependiendo de con quiénes interactúan sus funcionarios. Es además un hecho bien conocido -tanto que no hace falta fundamentarlo aquí- que en ningún país del mundo el trato estatal y la justicia son dispensados igualitariamente a través de diversas clases y sectores sociales¹⁶; en todas partes, pero sobre todo en sociedades marcadas por agudas desigualdades, los ricos y privilegiados suelen toparse con pocas caras del Estado, y con las que lo hacen suelen ser amistosas. Además, y sobre todo, ellos suelen emprender elaboradas estrategias para eludir los lados del Estado que los fastidian: viviendas cercadas y custodiadas por guardias privados; escuelas y universidades privadas para los hijos; seguros de salud y transporte también privados, y otras barreras que construyen para aislarse de indeseables intromisiones¹⁷. En otras ocasiones, cuando encontrarse con el Estado es inevitable, como cuando hay que tramitar pasaportes o licencias de conducir, una llamada telefónica a un influyente funcionario, o el pago a un “gestor” o “*despachante*” evitan largas filas y las malhumoradas expresiones que suelen aparecer al otro lado del mostrador. Además, cuando de todas maneras esos sectores tienen que habérselas con la policía o los tribunales, ellos suelen esperar, y reclamar, tratamiento privilegiado, cuando no impunidad.

Por cierto, el panorama es diferente para los marginados (término que uso para ese complejo conjunto formado por excluidos, discriminados, indigentes y similares víctimas de la pobreza y desigualdad de nuestras sociedades). Organizaciones de derechos humanos, periodistas y académicos han documentado al menos parte de los problemas, y a veces horrores, que siguen a los encuentros de aquéllos, no sólo con diversas “fuerzas de seguridad” sino también con indiferentes y distantes funcionarios. Por supuesto, no faltan contra-ejemplos, pero aun bajo regímenes democráticos parece que lo recién señalado ha seguido siendo más la norma que la excepción. Estas situaciones implican seria negación de los derechos de ciudadanía que aquellos regímenes se supone sancionan y garantizan. Como consecuencia, esas mismas situaciones significan que quienes la sufren no sólo son materialmente pobres, también lo son legalmente. Esta es la condición de parte de la población de América Latina, que nos llevó en textos anteriores a comentar que estas democracias nuestras implican una “ciudadanía de baja intensidad” y, correlativamente, un Estado de derecho truncado¹⁸.

De todas maneras, en muchos de estos casos, y aunque mediante una cara hostil, el Estado está presente. Sin embargo, en algunas regiones la presencia del Estado es muy tenue. Puede haber edificios e individuos que dicen tener poderes autorizados por el Estado, pero el Estado como sistema legal prácticamente se ha evaporado -o nunca tenido vigencia real. En estas situaciones rigen varios tipos de ley informal o tradicional, y la ausencia de la legalidad estatal es a veces bastante beneficiosamente sustituida por, entre otras, asambleas comunales, asociaciones y cooperativas rurales y de vecindarios urbanos marginados, o *ayllus* y similares instituciones de pueblos indígenas¹⁹. Sin embargo, otro tipo de legalidad puede prevalecer, a veces relacionándose complejamente con alguna(s) de las anteriores. Me refiero a legalidades mafiosas, que incluyen “capos” que controlan celosamente “su” territorio, cobran “impuestos”, imponen “tasas de importación y exportación”, y aplican un tipo de “justicia” en el que frecuentemente se aplica la pena de muerte -éstas son las “áreas marrones” que discuto en mi texto ya citado. Pero aun así, la legalidad estatal puede tener alguna presencia; pero ésta es perversa, como cuando funcionarios estatales aliados de alguna mafia invocan segmentos de esa legalidad para ejercer discrecional poder sobre la población respectiva.

Este tipo de situación ha sido fructíferamente abordado por algunos antropólogos, quienes han estudiado “el funcionamiento de una entidad translocal [el Estado] que se hace visible [en lugares alejados] mediante prácticas localizadas”, y a partir de ello correctamente insisten que “Toda teoría del

Estado debe tomar en cuenta su constitución mediante un complejo conjunto de representaciones y prácticas que se intersectan espacialmente de manera compleja”²⁰. Concurrentemente, basado en un estudio de los gamonales en una recóndita zona del Perú, Poole (2004: 50) argumenta que su poder “Está cercanamente vinculado con -y en algunos casos es una sola y la misma cosa- el ‘largo brazo’ de la ley... Para el gamonal la esencia de la ley reside en su necesaria privatización y, por lo tanto, en su infracción, tal como el poder del soberano reside en la excepción. Vista desde esta perspectiva, ‘la ley’... siempre contiene una amenaza de poder arbitrario, aunque no medie violencia física”²¹.

Una obvia consecuencia de estas fallas y problemas es que afecta seriamente la eficacia de las instituciones estatales, la efectividad de su sistema legal y la credibilidad de Estado y gobierno como reales agentes del bien común. Esas fallas y problemas también afectan seriamente el funcionamiento del régimen democrático; las regiones arriba referidas tienen alcaldes y en algunos casos hasta gobernadores que mandan sobre, a veces, extensos territorios, y envían al parlamento nacional personas que en general obedecen básicamente las pautas neo-patrimoniales, sino lisa y llanamente mafiosas, practicadas por los poderes a los que representan en los escenarios nacionales.

Por supuesto, el peso y difusión relativos de estas variadas pero todas ellas lamentables caras del Estado varía de país a país y de período a período. Pero nos ha parecido necesario, aunque sucintamente, recalcarlas, porque la dura realidad es que ellas subsisten en Estados que hoy contienen regímenes democráticos (a nivel nacional, ya que al subnacional lo dicho aquí implica la existencia de regímenes autoritarios en aquellas regiones). Otra razón, si bien implica irrumpir en un campo que no es de nuestra especialidad, es que estas fallas y problemas, creo, deberían figurar entre las preocupaciones prioritarias de las agendas de los programas de reforma estatal.

Finalmente, lo discutido en esta sección nos parece es parte de un tema más general, en el que podemos detectar aun otras caras del Estado, algunas de ellas tampoco demasiado positivas. De esto nos ocupamos en la sección siguiente.

VI. Transitando roles

Tal vez la inmersión de muchos de nosotros en premisas básicas de la modernidad nos hace difícil captar qué complicado y, en varios sentidos, qué poco natural es un tema que preocupó a varios sociólogos clásicos²². Se trata de nuestra diaria navegación por diversos roles; en el mismo día podemos ser esposos, padres, conductores de automóvil, transeúntes, empleados, pagadores de impuestos, compradores en un supermercado, etc. Normalmente transitamos esos roles sin dificultad, ajustándonos inconscientemente a convenciones y comportamientos que nos permiten desempeñar los roles de manera que habitualmente llevan a diversos “otros” a percibirnos como individuos socialmente bien ajustados. Pero a medida que la modernidad generaba organizaciones muy complejas (incluidas por supuesto las estatales) otras transiciones de roles, más complicadas aun que las anteriores, se fueron haciendo necesarias.

Específicamente, se supone que la condición de funcionario estatal impone una serie de severas obligaciones -correlato, como vimos de la especial autoridad y poder que, bajo apropiadas condiciones, ese funcionario puede ejercer. Esas obligaciones tienen como contenido general la dedicación primaria a la parte o aspecto del bien público, pequeña o de gran magnitud, a la que ha sido puesto a cargo mediante la cascada de autorizaciones legales que subyace a su designación como tal funcionario. Hasta el momento de entrar a su despacho o sentarse en su escritorio, el funcionario ha ejercido de diversas maneras su identidad e intereses en tanto persona privada; pero no bien entra en su rol de funcionario se supone que debe despojarse de aquella identidad e intereses, y aceptar que su obligación hacia el interés público adquiera completa precedencia.

Durante mis incursiones como antropólogo aficionado he hecho dos observaciones divergentes pero complementarias. Una, cuán generalizada es en algunos países la expectativa de que los roles de funcionario estatal serán adecuadamente desempeñados, y cuán fuerte y generalizada es la condena

cuando se descubre, tanto en casos menores como en escándalos que llegan a los medios, que así no ha ocurrido. La segunda observación se refiere a países en los que esa expectativa no es tan fuerte o no está tan difundida y/o los criterios de impropiedad suelen ser bastantes laxos y/o hay difundidas expectativas que las reglas del caso bien pueden ser violadas si se trata del beneficio de tal o cual persona o grupo frente al Estado.

¿Por qué, si estoy tan mal pagado y/o si debo mi trabajo a un operador político que espera que le entregue bienes o servicios que manejo desde mi puesto, y/o si mi familia y amigos esperan -en realidad, demandan- que les entregue bienes o servicios que les “debo” por ser tal familia y amigos, por qué no habría de hacerlo? Además, ¿por qué yo no haría esto si “todos”, incluso mis jefes, lo hacen, y sí arriesgaría mi puesto si no lo hago?

Semejante a la cadena de autorizaciones legales que discutimos arriba, y en parte superimpuesta a ella (ya que hace a los actores relevantes funcionarios estatales), esta es una segunda cadena, pero lo es de comportamientos particularistas, a y anti-legales, que a veces suele alcanzar los altos niveles de las escalas jerárquicas respectivas. Estas prácticas particularísticas no se manifiestan sólo en corrupción lisa y llana; también aparecen en nepotismo, clientelismo, aplicación arbitraria o discriminatoria de normas legales, uso abusivo de las ventajas del cargo, y otras. Estos comportamientos implican una **extra-limitación**: ir más allá de los límites impuestos por las reglas que establecen las obligaciones y derechos de los funcionarios del caso. Esto significa que en las respectivas interacciones hay aun funcionarios estatales (y también posiblemente un edificio y oficinas), quienes pueden hacer lo que hacen precisamente porque son tales funcionarios. Pero aunque el Estado así corporizado “está ahí”, el Estado como sistema legal se ha evaporado, ya que ha ocurrido una perversa privatización, mediante la cual el aspecto público de la legalidad estatal es “vendido” por medio de transacciones particularísticas.

Esta moneda tiene su anverso, las **infra-limitaciones**. Me refiero a obligaciones de su rol que algunos funcionarios omiten o desempeñan bien por debajo de los *standards* impuestos por las reglas respectivas. Pereza, indiferencia hacia las respectivas tareas y obligaciones, protesta pasiva por malos salarios o condiciones de trabajo, prejuicios y otras razones concurren a un cuadro que ha sido pintado por numerosas víctimas y observadores. Parte del problema es que, nuevamente, esta cara del Estado se presenta mucho más frecuentemente a los excluidos que a los privilegiados.

En este contexto, es pertinente señalar que la idea de limitaciones asignadas por ley a numerosas relaciones sociales y, con especial cuidado, a las que rigen el comportamiento de los funcionarios estatales, es una importante característica del Estado moderno. Esto es especialmente cierto bajo democracia, uno de cuyos presupuestos básicos es que la ciudadanía es la fuente y justificación del poder y autoridad que se ejercen desde el Estado y donde, por lo tanto, la primacía de la atención al bien público de esa ciudadanía y la conducta respetuosa hacia todos sus miembros no son actos de generosidad sino obligaciones básicas de todo funcionario, designado o electo.

Esta idea es ajena los Estados autoritarios y/o patrimonialistas, así como al particularismo y neo-patrimonialismo implicado en los ejemplos arriba presentados. En estos casos, los poderes resultantes de ser funcionario estatal pueden ser usados indistintamente para provecho privado o para lograr algún aspecto del bien público -y, según hemos observado, no pocas veces para ambos fines y con buena conciencia. El hecho es que tanto las extra como las infra-limitaciones afectan severamente al Estado en sus cuatro dimensiones. Esto incluye la credibilidad del Estado y del gobierno de turno, tanto para los que tienen buenas razones para verlos como ajenos y hostiles como para los que se aprovechan de sus fallas.

VII. Algunas (inevitablemente) parciales conclusiones

Grandes o pequeñas, amistosas u hostiles, más o menos esfumadas en regiones periféricas y aledañas de grandes ciudades, más o menos eficaz en tales o cuales burocracias, y otros aspectos que hemos recorrido rápidamente, las dimensiones y las caras del Estado son parte de su realidad sociológica, que

debemos no sólo reconocer sino también reconstruir conceptualmente. Los privilegiados rara vez nos topamos con las peores caras del Estado o con sus ausencias lisas y llanas, salvo tal vez en las páginas policiales o debido a convulsiones sociales, o pasando rápidamente por algunas regiones en dirección a otros destinos -esas caras son, casi, la otra faz de la luna para muchos de los privilegiados. Sin embargo, y por poco que se vean desde los centros del poder y la modernidad, esas caras y ausencias son parte constitutiva de la realidad de nuestros Estados. Esto no es sólo un gran desafío para la teoría y la práctica del Estado; lo es también para la teoría y la práctica de la democracia, ya que las cualidades y fallas del Estado en todas sus dimensiones tienen fuerte impacto sobre qué tipo y calidad de democracia tenemos y podríamos llegar a tener; ella depende en buena medida de los grados de eficacia, efectividad, credibilidad y filtraje que nuestros Estados vayan logrando -y a veces perdiendo.

Es por eso, y como politólogo que parte desde el ángulo de la democracia, que me he permitido discurrir sobre algunos aspectos del Estado que no veo frecuentemente abordados en la rica literatura que el CLAD, sus publicaciones y su página *web* ponen a nuestra disposición. Reconozco, volviendo a la cautela que anuncié en la Introducción, que este texto no admite conclusiones específicas u operacionales; tampoco lo permiten mis limitaciones disciplinarias. En particular, no sé cómo los aspectos que he señalado podrían ser concretamente abordados por políticas de reforma del Estado; pero estoy convencido que bien valdría la pena tenerlos en cuenta. Ciertamente, el hecho de que ellos no admitan soluciones rápidas o fáciles, o fórmulas únicas, o que no suelen concitar grandes apoyos políticos, no debería ser obstáculo para emprender lo que probablemente no sea menos que una condición necesaria para el adecuado funcionamiento de nuestros Estados.

VIII. Coda

Después de este recorrido y como corolario del mismo, creo que cabe proponer un nuevo derecho, el que yo sepa aún no ha sido reconocido en la literatura sobre teoría política y jurídica: los ciudadanos y ciudadanas tenemos un derecho público e irrenunciable al Estado²³. Pero no a cualquier Estado; tenemos derecho a un Estado que, mediante el logro de niveles satisfactorios de desempeño en sus cuatro dimensiones se convierte no sólo en promotor del desarrollo económico y la equidad social, sino también en promotor y garantía de los diversos aspectos de la ciudadanía -política, civil, social y cultural- entrañados por una democracia de suficiente plenitud y calidad. Este tipo de Estado es el ancla indispensable de los derechos de ciudadanía, inscriptos en su sistema legal, implementados por sus respectivas instituciones, promovidos por su credibilidad y facilitados por adecuados filtrajes. Los derechos no existen en el aire o sólo en los discursos; ellos realmente existen y pueden ser demandados en su vigencia cuando son inscriptos e implementados por un buen Estado, un Estado de y para la democracia. Este es, me parece, el horizonte normativo hacia el que, aunque con diferentes énfasis y desde varias perspectivas disciplinarias, convergimos los que coincidimos acerca de la necesidad de reforma de nuestros Estados.

Notas

¹ Esta sección se basa en parte en O'Donnell (2008) y la desarrollo con más detalle en un libro que espero publicar en 2009, *Estado y democracia: teoría con intención comparativa*.

² Pierre Bourdieu (entre otros trabajos, ver 1989 y 1999) ha insistido correctamente sobre este punto, marcando la gran importancia que, además de recursos más mensurables, tiene lo que llama el capital simbólico que suelen acumular los Estados.

³ Seguramente nada ejemplifica esto mejor que la invención del pasaporte; ver Torpey (2000).

⁴ Con excepción de los tribunales superiores y de la cúpula de las fuerzas armadas, aunque en los casos de regímenes democráticos sólidamente institucionalizados éstas dependen de un ministro de defensa

(o término equivalente) designado por la autoridad electa. Asimismo, en tiempos recientes se ha difundido la práctica de eximir de este requisito a los directivos de bancos centrales.

⁵ Esta enunciación es una apretada síntesis, impuesta por limitaciones de espacio, del análisis del régimen democrático que he realizado en O'Donnell (2003, 2007: I), a los que debo remitirme.

⁶ Recojo aquí una observación de Malloy (1989).

⁷ O'Donnell 1993, reimpreso en O'Donnell 1997. Entre las conclusiones de su estudio sobre la formación del Estado en América Latina, y en contraste con los países del Noroeste, Centeno (2002: 275) anota que “La exitosa implantación de autoridad política [por parte del Estado central] sobre grandes territorios ha sido la excepción, no la regla”.

⁸ Sobre el punto, ver Whitehead (2004).

⁹ Como bien dice Mann (1993: 53), “Bajo el microscopio los estados se ‘Balcanizan’, disolviéndose en numerosos departamentos y facciones”. Para observaciones convergentes, ver Alford y Friedland (1985: 202-222), Oszlak (1981) y Runciman (2003).

¹⁰ Sin duda la obra más influyente de esta corriente ha sido la de Evans ...[et al] (1985) y su argumento por “traer al Estado de vuelta” (*Bringing the State Back In*), es decir, rescatarlo de la negación u olvido de su existencia por parte de las corrientes anglosajonas precedentes.

¹¹ Ver Poulantzas (1970, 1978). Por supuesto, no puedo discutir aquí una literatura muy compleja y dentro de la cual se han entrecruzado fuertes polémicas. Felizmente, un libro reciente (Thwaites Rey, 2008) ofrece un muy buen panorama de esta corriente.

¹² Una influyente expresión de esta perspectiva es Abrams (1977: 75), quien argumenta que “El estado no es la realidad detrás de la práctica política. Es en sí mismo la máscara que nos impide ver la práctica política tal cual es” (traducción nuestra). Una buena crítica de esta perspectiva desde un enfoque antropológico se encuentra en Coronil (1997). Por supuesto, es importante en esto la influencia de Foucault y sus trabajos sobre gubernamentalidad y efectos estatales (ver, entre otros, Foucault, 1991).

¹³ Sobre esta contribución de Hobbes, ver Skinner y Strath (2004).

¹⁴ Ver Hosle (2004) para detallada discusión del tema. En sentido similar aunque menos elaborado, ver Bourdieu (2004).

¹⁵ La propuesta legalística seguramente más influyente ha sido la de Kelsen (1967).

¹⁶ Este tema y otros de la presente sección los desarrollo en bastante más detalle en mi ya mencionado libro de próxima publicación.

¹⁷ Esta “ghettificación” de los ricos y privilegiados ha sido abundantemente documentada por científicos sociales y periodistas. Ver, entre otras, Caldeira (2000) y Svampa (2006).

¹⁸ Me refiero a un texto originalmente publicado en 1993, y reimpreso como capítulo IX en O'Donnell (1997).

¹⁹ Aprovechamos para comentar que por razones de espacio no discutimos aquí una de las caras más problemáticas -y crueles- de nuestros Estados, la que presenta a las comunidades indígenas y de origen africano. En el reciente par de décadas, gracias en parte al *élan* democrático de los tiempos, el dictado de nuevas constituciones o su reforma, la adopción de algunos tratados internacionales y ciertos avances legislativos y jurisprudenciales han implicado una parcial reversión de las prácticas represivas y/o excluyentes del pasado. Pero la dimensión y real efectividad de estas medidas ha variado bastante de un país a otro, y en todos ellos queda mucho por hacer. Sobre el caso particularmente interesante y complejo de Bolivia, ver, entre otros, Gray Molina (2007).

²⁰ Gupta (1995: 375/377) (traducción nuestra).

²¹ Para opiniones concurrentes, ver Coronil (1997), Das y Poole (2004), Loveman (2005) y Wilson (2001).

²² Los cambios de roles, y de concepciones de roles, así como de los comportamientos y premisas subsecuentes, que resultaron de la emergencia de la modernidad hallaron clásica expresión en las obras de Elias (1973, 1974 y 1975) y Simmel (entre otros, 1968 y 2006).

²³ Esta reflexión está inspirada en Vezzetti (2003).

Bibliografía

- Abrams, P. (1977), "Notes on the Difficulty of Studying the State", en *Journal of Historical Sociology*, Vol. 1 N° 1, pp. 58-88.
- Alford, R. y Friedland, R. (1985), *Powers of Theory: Capitalism, the State, and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bourdieu, P. (1989), *La noblesse d'État: grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Editions de Minuit.
- _____ (1999), "Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field", en *State/Culture: State-Formation after the Cultural Turn*, G. Steinmetz (ed.), Ithaca, Cornell University Press (The Wilder House Series in Politics, History, and Culture).
- _____ (2004), "From the King's House to the Reason of State: a Model of the Genesis of the Bureaucratic Field", en *Constellations*, Vol. 11 N° 1, New York, pp. 16-36.
- Caldeira, T. P. do R. (2000), *City of Walls: Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo*, Berkeley, University of California Press.
- Centeno, M. A. (2002), *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*, University Park, The Pennsylvania State University Press.
- Coronil, F. (1997), *The Magical State: Nature, Money, and Modernity in Venezuela*, Chicago, University of Chicago Press.
- Das, V. y Poole, D. (eds.) (2004), *Anthropology in the Margins of the State*, Santa Fe, School of American Research Press.
- Elias, N. (1973), *La civilisation des mœurs*, Paris, Calmann-Lévy.
- _____ (1974), *La société de cour*, Paris, Fayard.
- _____ (1975), *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy.
- Evans, P.; Rueschemeyer, D.; y Skocpol, T. (eds.) (1985), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Foucault, M. (1991), "Governmentality", en *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, G. Burchell, C. Gordon y P. Miller (eds.), Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.
- Gray Molina, G. (2007), "Ethnic Politics in Bolivia: 'Harmony of Inequalities', 1900-2000", Oxford, University of Oxford. Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE Working Paper; N° 15).
- Gupta, A. (1995), "Blurred Boundaries: the Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State", en *American Ethnologist*, Vol. 22 N° 2, Arlington, pp. 375-402.
- Hosle, V. (2004), *Morals and Politics*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Kelsen, H. (1967), *Pure Theory of Law*, Berkeley, University of California Press.
- Loveman, M. (2005), "The Modern State and the Primitive Accumulation of Symbolic Power", en *American Journal of Sociology*, Vol. 110 N° 6, Chicago, pp. 1651-1683.
- Malloy, J. M. (1989), "Policy Analysts, Public Policy and Regime Structure in Latin America", en *Governance*, Vol. 2 N° 3, Oxford, pp. 315-338.
- Mann, M. (1993), *The Sources of Social Power: the Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*, Cambridge, Cambridge University Press. v.2.
- O'Donnell, G. (1993), "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas", en *Desarrollo Económico*,

- Vol. 33 N° 130, Buenos Aires, pp. 163-184.
- _____ (1997), *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós.
- _____ (2003), “Democracia, desarrollo humano y derechos humanos”, en *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, G. O'Donnell, O. Iazzetta y J. Vargas Cullell (eds.), Rosario, Homo Sapiens.
- _____ (2007), *Disonancias: críticas democráticas a la democracia*, Buenos Aires, Prometeo.
- _____ (2008), “Hacia un Estado de y para la democracia”, en *Democracia/Estado/ciudadanía: hacia un Estado de y para la ciudadanía en América Latina*, PNUD, Unión Europea y R. Mariani (eds.), Lima, PNUD, Unión Europea.
- Osizlak, O. (1981), “The Historical Formation of the State in Latin America: Some Theoretical and Methodological Guidelines for its Study”, en *Latin American Research Review*, Vol. 16 N° 2, Pittsburgh, pp. 3-32.
- Poole, D. (2004), “Between Threat and Guarantee: Justice and Community in the Margins of the Peruvian State”, en *Anthropology in the Margins of the State*, V. Das y D. Poole (eds.), Santa Fe, School of American Research Press.
- Poulantzas, N. (1970), *Pouvoir politique et classes sociales*, Paris, François Maspero.
- _____ (1978), *L'État, le pouvoir, le socialisme*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Runciman, D. (2003), “The Concept of the State: the Sovereignty of a Fiction”, en *States and Citizens: History, Theory, Prospects*, Q. Skinner y B. Strath (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Simmel, G. (1968), *The Conflict in Modern Culture and Other Essays*, New York, Teacher's College Press.
- _____ (2006), *Questões fundamentais da sociologia*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- Skinner, Q. y Strath, B. (2003), “Hobbes and the Purely Artificial Person of the State”, en *States and Citizens: History, Theory, Prospects*, Q. Skinner y B. Strath (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Svampa, M. (2006), *La sociedad excluyente: la Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Buenos Aires, Taurus.
- Thwaites Rey, M. (comp.) (2008), *Estado y marxismo: un siglo y medio de debates*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Torpey, J. (2000), *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Vezzetti, H. (2003), “Apuntes para un debate sobre el presente: Estado y ciudadanía”, en *Punto de Vista*, Vol. 24 N° 75, Buenos Aires, pp. 1-6.
- Whitehead, L. (2004), “Notes on Human Development, Human Rights, and Auditing the Quality of Democracy”, en *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, G. O'Donnell, O. Iazzetta y J. Vargas Cullell (eds.), Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Wilson, F. (2001), “In the Name of the State? Schools and Teachers in an Andean Province”, en *States of Imagination: Ethnographic Explorations of the Postcolonial State*, T. B. Hansen y F. Stepputat (eds.), Durham, Duke University Press.

El regreso del Estado: entre el populismo y la regulación*

Ludolfo Paramio

La retirada del Estado

La primera mitad de los años noventa estuvo marcada en el imaginario latinoamericano por las ideas propias del nuevo paradigma neoliberal que se había venido imponiendo a causa de la crisis de la deuda. Al extenderse el convencimiento de que el modelo de posguerra había llegado a un callejón sin salida, del que sólo era posible salir reduciendo drásticamente el peso del Estado en la economía, se fue extendiendo paralelamente la idea de que el Estado era el problema, no la solución.

De forma no siempre implícita, esta idea llevaba a la conclusión de que, a medida que el Estado retrocediera, los problemas sociales se verían resueltos por el mercado, por unos mercados que podrían funcionar libremente y sin distorsiones. La convicción de que la sociedad se autoorganiza eficientemente en ausencia de interferencias del Estado -que años después llevaría al desastre a la Administración norteamericana en Irak-, pese a ser tan ingenuamente ideológica, encontró buena acogida entre un público ilustrado de técnicos y políticos que buscaban un nuevo paradigma tras la ruina del anterior.

Analizando el paso del keynesianismo al monetarismo (Hall, 1993), se puede pensar que los paradigmas de políticas siguen un curso similar a los paradigmas científicos. Como en su momento había señalado Thomas Kuhn (1962), los científicos, pese a considerarse y ser considerados el mejor ejemplo de un pensamiento crítico, tienden a aferrarse a un marco teórico (paradigma) que se ha demostrado anteriormente eficaz para resolver un problema de envergadura ('ejemplar'). Y sólo lo abandonan cuando este marco les crea crecientes anomalías para entender la realidad, momento en el que, a partir de ideas antes marginales, se articula un nuevo paradigma.

Este sería el caso de la recuperación de las ideas de Hayek y de Milton Friedman, que pese a la sólida posición de éste en Chicago y a la fuerte influencia que había alcanzado, seguían siendo minoritarias hasta los años ochenta. Y es fácil entender que el paradigma keynesiano, construido a partir de un 'ejemplar' -las políticas anticíclicas contra el desempleo-, había venido acumulando anomalías al enfrentarse a situaciones para las que no estaba pensado: alta inflación y creciente apertura de las economías nacionales, tras la erosión de las reglas sobre movimiento de capitales diseñadas en Bretton-Woods.

El problema es que en América Latina el nuevo paradigma neoliberal se enfrentaba a un contexto especial. El punto de partida eran sociedades muy desiguales, en las que en muchos casos los años de alto crecimiento económico no habían podido compensar tasas demasiado altas de crecimiento de la población. La intervención del Estado no había logrado integrar a toda la sociedad en un sistema de protección social universal, sino que se habían desarrollado sistemas segmentados vinculados al trabajo formal, en el sector público o en las grandes empresas privadas.

Eso quería decir que la retracción del Estado dejaba sin protección social a quienes perdían su empleo en el sector público. Por otra parte, la apertura comercial obligaba a las empresas privadas a reducir empleo para ganar en competitividad, y en muchos casos iba acompañada de la desaparición de las más pequeñas o menos capaces de competir con las importaciones. El resultado fue un aumento de la informalidad en el conjunto de la región, entre 1980 y 1999, del 40,2 al 48,5% de la población empleada (Klein y Tokman, 2000).

Recibido: 17-07-2008. Aceptado: 25-08-2008.

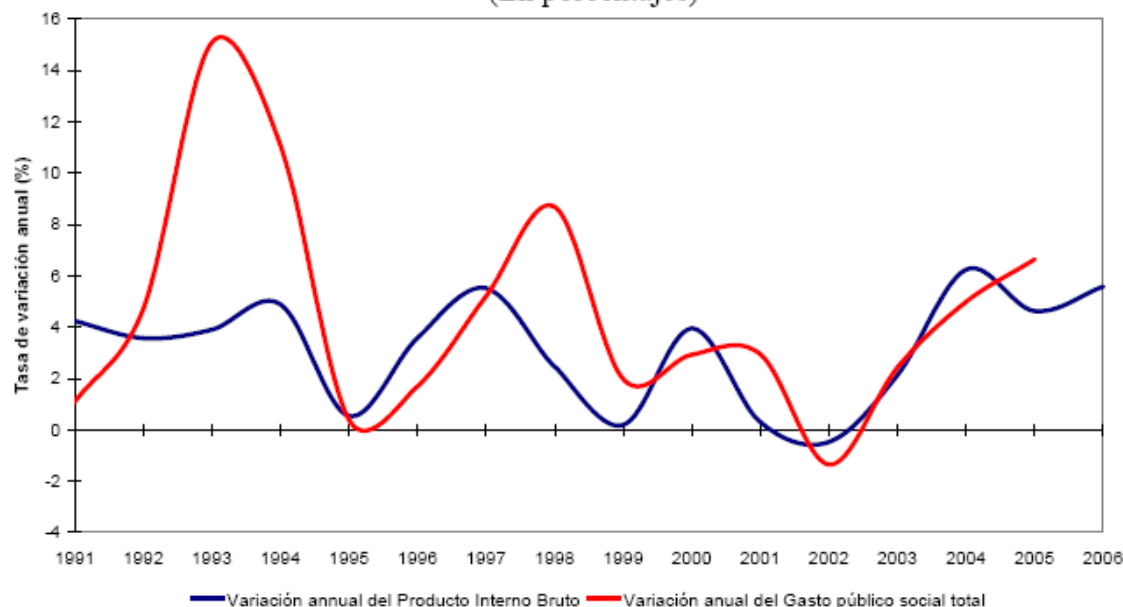
* Conferencia Magistral presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 4 al 7 de noviembre de 2008.

La pérdida de cobertura social significó un fuerte empeoramiento para los trabajadores que perdieron su empleo formal, aunque paralelamente se produjera un esfuerzo notable para combatir la pobreza y la pobreza extrema. Entre 1990 y 1997 la pobreza bajó del 48,3 al 43,5%, y la pobreza extrema del 22,5 al 19,0% (CEPAL, 2007b). El problema es que esta tendencia se rompió a partir de 1998, fecha desde la que las economías de la región entraron en un nuevo período de crisis y alta volatilidad del crecimiento a consecuencia del choque externo provocado por la crisis asiática.

Con un repunte excepcional en 2000 (2,4%), el PIB por habitante se frena en 1998 y es negativo en 1999, 2001 y 2002, crece sólo moderadamente en 2003 y ya de forma significativa (4,8%) al año siguiente (CEPAL 2007a). Esto significa, en primer lugar, que se ven frustradas las expectativas de progreso y crecimiento estable que habían generado las reformas estructurales, y en general las promesas del nuevo paradigma. Pero significa además que en los años de evolución negativa del PIB por habitante vuelven a crecer la pobreza y la pobreza extrema, aunque no de forma espectacular.

La limitada base fiscal de los Estados latinoamericanos, por otra parte, se traduce en un comportamiento procíclico del gasto social. “En respuesta a las restricciones presupuestarias de los gobiernos, el gasto social sigue una tendencia altamente procíclica, aumentando con los incrementos del producto y disminuyendo cuando éste se retrae. Este comportamiento refleja no sólo una política macroeconómica equivocada, sino que, además, no permite una política de compensación de riesgos sociales frente a situaciones de contracción en la actividad económica” (CEPAL, 2007b: 7).

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 países a/): VARIACION ANUAL DEL GASTO SOCIAL TOTAL Y EL PRODUCTO INTERNO BRUTO
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, base de datos sobre gasto social y de cuentas nacionales.

Con ello es inevitable que se refuerce la percepción de que los gobiernos no son capaces de atender las necesidades sociales en momentos de crisis. Rodrik (2001) había señalado que la insuficiencia de políticas sociales universales era una de las fuentes principales del sentimiento de inseguridad económica extendido por América Latina, pero que para reducir este sentimiento eran necesarias también políticas macroeconómicas, en particular sobre los flujos de capital y el tipo de

cambio, que contribuyeran más a la estabilidad de la economía real y a la relajación del control que ejercen los mercados financieros sobre los instrumentos de la política macroeconómica.

Pero además Rodrik apuntaba a la necesidad de que los partidos y los parlamentos mostraran mayor sensibilidad a las demandas de seguridad económica, especialmente en los momentos desfavorables del ciclo. Y cabe temer que durante el nuevo período de crisis 1998-2003 los ciudadanos no percibieron esa sensibilidad, mientras que el sentimiento de amenaza era muy alto. Según el Latinobarómetro, en 2003 un 54% de la población de la región expresaba temor a caer en el desempleo.

También según el Latinobarómetro de aquel año, entre 1998 y 2003 la confianza en los gobiernos cayó del 28 al 24%, la confianza en los parlamentos (Congresos), del 27 al 17%, y la confianza en los partidos, del 21 al 11%. Estas caídas eran más espectaculares si se tomaba como punto de partida 1997, año en el que la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas fue particularmente alta. En ese año, de alto crecimiento tras varios años del mismo signo, la satisfacción con la democracia fue del 41%, con un apoyo del 62%. En 2001, un año de caída tras el repunte de 2000, la satisfacción había bajado al 25%, y el apoyo al 48%.

La publicación en 2004 del informe del PNUD sobre la democracia en la región provocó un debate sobre los límites de la democracia en condiciones de desigualdad (la ‘ciudadanía de baja intensidad’ de Guillermo O’Donnell), además de un debate metodológico sobre lo que indicaban realmente las encuestas de Latinobarómetro y del PNUD. Pero no parece muy arriesgado pensar que ambas reflejaban una profunda insatisfacción ante la retirada del Estado en una coyuntura económica desfavorable para la región.

El regreso del Estado

Se podría tomar como punto inicial del regreso del Estado en América Latina el informe del Banco Mundial de 1997 sobre *El Estado en un mundo en transformación*, que coincide paradójicamente con el comienzo de la crisis asiática que revelaría no sólo la vulnerabilidad del nuevo modelo económico latinoamericano, sino sobre todo la inseguridad que creaba a los ciudadanos esa vulnerabilidad en condiciones de retirada del Estado.

Aunque el informe del Banco Mundial se movía dentro del horizonte de ideas propio de la década, apuntaba la necesidad de que los gobiernos se plantearan aumentar las capacidades del Estado para hacer frente a tareas que estuvieran inicialmente más allá de sus recursos económicos, humanos o técnicos. Es decir, recordaba que no se trataba sólo de recortar la presencia ineficaz o distorsionadora del Estado en la economía, sino también de afrontar tareas que el Estado debía cumplir para el buen funcionamiento de la sociedad y de los mercados: no bastaba con un Estado residual.

Al año siguiente se dio un nuevo paso (Burki y Perry, 1998) en la idea de que más allá de las reformas estructurales había una agenda de reformas institucionales necesarias para que los mercados pudieran funcionar de forma económica y socialmente eficiente. Y en 1999, una conferencia del Fondo Monetario Internacional (IMF, 1999) consagró el término ‘reformas de segunda generación’ para esa agenda. Menos de diez años después de la apoteosis del Consenso de Washington, el foco volvía a estar sobre el Estado.

Los cambios en las ideas son importantes, porque quienes toman decisiones lo hacen con frecuencia a partir del arsenal de ideas disponibles. Sin embargo, es bastante evidente que el regreso a primer plano del Estado en América Latina se produjo sobre todo a partir de dos cambios políticos, muy poco relacionados en principio con las modas intelectuales de Washington, y menos aun con los avatares del mundo académico, y después a causa de un cambio económico sustancial.

El primer cambio político fue el triunfo arrollador de Hugo Chávez en las elecciones presidenciales venezolanas de 1998. Independientemente de la variopinta colección de ideólogos voluntarios que se aproximaron de inmediato a su gobierno, parece lógico pensar que, por su formación profesional y su trayectoria, Chávez concebía su proyecto como un conjunto de medidas destinadas a

dar un nuevo protagonismo al Estado en la sociedad y la economía venezolana, teniendo las fuerzas armadas, por supuesto, un papel central en su concepción del Estado.

El triunfo de Chávez, a su vez, no puede entenderse sin el fracaso del gobierno de Rafael Caldera frente a la crisis financiera heredada, con el impacto final añadido de la crisis asiática. El empobrecimiento de la sociedad venezolana, y de la clase media además, convirtió a Chávez en el perfecto candidato de protesta a causa de la total impopularidad de los dos grandes partidos tradicionales, AD y Copei, y de su historial previo como golpista contra el gobierno de Carlos Andrés Pérez.

El segundo cambio político fue el colapso de la convertibilidad argentina y del gobierno de Fernando de la Rúa en diciembre de 2001. Ciertamente, las dificultades crecientes de la economía argentina dentro del régimen de convertibilidad revelaron uno de los puntos débiles del Consenso de Washington -no haber entrado en precisiones sobre la forma de asegurar la estabilidad monetaria- y abrieron una profunda crisis en el FMI por haber seguido prestando a Argentina, pero imponiendo además unas condiciones crecientemente inverosímiles y contradictorias con la meta de restablecer el crecimiento.

Sin embargo, tampoco fueron las críticas al FMI la causa del giro estatista en Argentina, sino las exigencias de la nueva situación creada por la suspensión de pagos (*default*) del país y por el vacío político al que se enfrentó primero el presidente Duhalde y del que surgió la presidencia de Néstor Kirchner en 2003. Ante la evidente necesidad de resolver la crisis de representación de 2001-2002, Kirchner optó por un Estado activista, que mostrara su voluntad y su capacidad para resolver los problemas sociales y económicos del país.

Tanto Chávez como Kirchner llegan al gobierno con una clara conciencia de que la agenda neoliberal ha fracasado a los ojos de los ciudadanos de sus respectivos países. La respuesta lógica, más allá de sus probables afinidades electivas, era la de asumir una gestión económica intervencionista -desde el punto de vista del paradigma anterior- que devolviera la fe en la sensibilidad y la capacidad de los gobiernos para hacer frente a los costes sociales de la crisis, sin limitarse a confiar en los mecanismos del mercado para salir de ella.

Pero es un tercer factor, económico, el que explica la consolidación de la nueva tendencia. La fuerte recuperación del precio de los hidrocarburos, que en el caso de Venezuela significó un incremento de casi el 50% de los ingresos fiscales en 2004 (Vera, 2008: 118), no sólo provocó el redescubrimiento de los recursos naturales como fuente fundamental de financiación del Estado, sino que vino seguida de un ascenso de los precios de las materias primas y los alimentos que amplió de forma sustancial los ingresos fiscales de muchos de los gobiernos de la región.

Al disminuir las restricciones fiscales de los gobiernos, era inevitable que éstos se plantearan una mayor ambición de las políticas públicas en respuesta a las demandas sociales y a la frustración de los electores por los resultados de los cambios económicos realizados en la primera mitad de los años noventa. Ahora no había razón para no ampliar el gasto social y las inversiones públicas, y, por tanto, existía el contexto propicio para un renacido protagonismo del Estado.

Por otra parte, la continua subida de los precios de los hidrocarburos hizo renacer la dinámica nacionalizadora de estos recursos en los países que los poseían, tras los años de privatizaciones totales o parciales. En el caso de Venezuela, la huelga de PDVSA condujo a una reafirmación del control estatal sobre la compañía, pero la tendencia general sería a la renacionalización o renegociación de contratos con las compañías privadas extranjeras, en Venezuela, Bolivia y Ecuador.

Como también señaló el Latinobarómetro, la caída de la confianza en las instituciones democráticas había venido acompañada por una caída paralela de la confianza en los mercados y de la actitud favorable, o al menos comprensiva, hacia las privatizaciones. En un contexto distinto de la opinión pública, marcado por la frustración ante los límites del nuevo modelo en una fase de crisis, no

sólo existía terreno abonado para un Estado más activo, sino también para una política de nacionalizaciones, sobre todo en el área de los recursos naturales.

¿Regreso del populismo?

El término ‘populismo’ es demasiado polisémico y frecuentemente peyorativo, lo que obliga a algunas precisiones. El uso que se pretende hacer aquí es el de una forma de gobernar o una estrategia política basada en la descalificación global de toda la ‘clase política’ anterior, y en el propósito de gobernar para ‘el pueblo’ realizando una política económica estatista y redistribuidora que a menudo toma una forma clientelar.

Según esta definición, los regímenes de Menem o Fujimori no podrían describirse como populistas por ausencia de la dimensión estatista, pese a sus prácticas clientelares y a su enfrentamiento con la clase política tradicional, que en el caso peruano culmina con la disolución del Congreso en 1992. Parece más preciso darles la etiqueta de ‘neopopulistas’, como lo hicieron en su momento bastantes autores.

Desde el ascenso de Chávez se habla de resurrección del populismo en América Latina. Al eje populista se adscribirían los regímenes actuales de Venezuela, Bolivia y Ecuador, pero también se señalan coincidencias estructurales con los gobiernos argentinos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, y afinidades ideológicas con el actual gobierno de Daniel Ortega en Nicaragua, o con las candidaturas de Ollanta Humala en Perú y de Andrés Manuel López Obrador en México.

En lo que se refiere a la estrategia política, es evidente que el repudio de *todos* los partidos preexistentes como traidores a los intereses populares es un discurso ganador cuando se ha extendido la percepción de que no existen alternativas dentro del sistema partidario a los problemas del país: éste era claramente el caso de Venezuela en 1998.

Pero el discurso puede ser también eficaz cuando el líder populista habla en nombre de una fuerza (preexistente) que ha permanecido fuera del gobierno en los momentos en que se acumulaba la frustración social: éste es el caso del MAS en Bolivia. Lo que cuenta es poder presentarse como ajeno a la ‘vieja corrupción’ y a sus consecuencias negativas para los ciudadanos.

El problema es que esta estrategia política conduce de forma natural a tratar de redefinir las reglas del juego político, a través de una Asamblea Constituyente, para crear nuevas instituciones democráticas, supuestamente más representativas de los intereses populares, y para, en el mismo movimiento, eliminar las posiciones de poder que los partidos anteriores conservaban en las existentes.

Hacer tabla rasa de las instituciones anteriores, sin embargo, tiene varios riesgos. El primero es la introducción de un período más o menos largo de interinidad que puede retrasar decisiones en el campo económico, en contra de los intereses de los ciudadanos, y centrar el debate social en las reglas e instituciones, a expensas de la discusión de las políticas concretas.

El segundo es que en este proceso desaparece durante un período dilatado la posibilidad para las fuerzas políticas anteriores de fiscalizar al gobierno haciendo oposición. No sólo se niega su legitimidad para hacerlo -por haberse mostrado incapaces de responder a las demandas populares- sino que se les priva de las posiciones institucionales desde las que lo podrían hacer. De esta forma, el nuevo gobierno gana tiempo, pero la democracia como sistema se debilita.

Por otro lado, la tendencia normal de los procesos constituyentes y de los nuevos gobiernos es potenciar los poderes presidenciales, eliminando lo que se percibe como limitaciones para la acción del ejecutivo al servicio de los intereses del pueblo. Esto supone igualmente la eliminación de los controles democráticos y aboca a la arbitrariedad y la falta de transparencia desde el gobierno.

Si no se reconoce la legitimidad de la oposición difícilmente se puede negociar con ella, buscar el consenso o tratar de llegar a acuerdos en los que todos tengan algo que ganar o, al menos, no demasiado que perder. El resultado previsible es que la inicial polarización política se traduce después en polarización social, con el gobierno enfrentado a un amplio espectro de intereses sociales a los que,

a su vez, el gobierno niega legitimidad, identificándolos con el neoliberalismo, el capital extranjero o el golpismo.

La consecuencia es que una estrategia ganadora (el discurso populista) conlleva riesgos serios para la democracia. Inevitablemente, cuando estos riesgos se ponen de relieve, el paso siguiente es contraponer la democracia representativa a una ‘verdadera democracia’, y poner en duda -no siempre sin razón: se puede recordar el intento de golpe contra Chávez en abril de 1992- la trayectoria democrática de quienes ahora denuncian desde la oposición los peligros para la continuidad de la democracia.

Frente a estas inquietudes democráticas se puede argumentar que los líderes ‘populistas’ dan prioridad a los intereses sociales, y que sus medidas, estatistas o no, se ajustan a la legalidad e incluso a las reglas de estabilidad macroeconómica aceptadas generalmente en la región tras la crisis de la deuda y el ascenso del Consenso de Washington.

Como es sabido, prácticamente sin excepción, los actuales gobiernos de América Latina dicen compartir la preocupación por combatir la pobreza y crear una sociedad cohesionada: aunque el término disguste al presidente Chávez, no parece que sean muy distintos los objetivos sociales de su ‘socialismo del siglo XXI’. La cuestión es entonces saber si las políticas sociales populistas están demostrándose más o menos eficaces que las de otros gobiernos.

Pese a la espectacular caída de la pobreza en Venezuela desde 2003 (54%) hasta el 27,5% de la primera mitad de 2007, Rodríguez (2008) argumenta que los resultados venezolanos son decepcionantes, porque la caída de la pobreza por cada punto de incremento del PIB ha sido de un solo punto porcentual, y en muchos otros países en desarrollo se alcanzan los dos puntos. Por otra parte, algunos indicadores de desarrollo humano habrían empeorado, y los que han mejorado lo han hecho menos que en otros países de la región (Rodríguez, 2008; Vera, 2008).

Más allá del problema de la eficiencia de las políticas se plantea el problema del manejo presupuestario. El propio Rodríguez, colaborador del gobierno de Chávez hasta 2004, señala que el incremento de los ingresos petroleros en 2001 -antes de la huelga de PDVSA- no fue destinado al Fondo Único Social, sino a otros programas no controlados por el FUS pero cuyo gasto se contabilizaría dentro del presupuesto de éste. La tendencia viene siendo desde entonces aumentar la discrecionalidad en el uso de los recursos y la opacidad frente a su posible control, lo que puede explicar la baja eficiencia y abre obvias posibilidades de mal uso.

El argumento de que los gobiernos populistas han mantenido la nueva ortodoxia macroeconómica merece atención, ya que una de las críticas más extendidas al (viejo) populismo es la dirigida a su macroeconomía (Dornbusch y Edwards, 1990 y 1991). Pero el punto débil del nuevo populismo parece ser la microeconomía, por las consecuencias productivas de altas tasas de cambio y precios controlados.

En un contexto de crecimiento de los ingresos por exportaciones, a causa de la demanda y altos precios de los hidrocarburos, materias primas y alimentos, mantener un superávit comercial y presupuestario es relativamente sencillo. Lo más criticable en este sentido es la tendencia de los gobiernos populistas a concentrar los nuevos recursos fiscales en sus manos, eludiendo la descentralización del gasto y las inversiones, para reducir la autonomía política de provincias o estados.

Pero la apuesta por un tipo de cambio alto, que crea un sentimiento de bienestar en quienes acceden a las divisas, desincentiva las inversiones productivas y favorece las importaciones, lo que aumenta la dependencia de las exportaciones tradicionales a la vez que erosiona el tejido productivo nacional. “Eso explica que [en Venezuela] las importaciones en relación con el PIB hayan pasado de 12,7% en 2003 a cerca de 19% a fines de 2007. En ese sentido, si en algo se parece el proyecto bolivariano al esquema neoliberal de los noventa es en sus secuelas sobre el sector industrial: el proceso de desindustrialización no se ha detenido sino que, por el contrario, hay indicios de que se ha

profundizado. Entre 1999 y 2006 desaparecieron 3.900 empresas en el sector manufacturero” (Vera, 2008: 126-127).

Si a esto se suma el control de precios y tarifas como mecanismo para controlar la inflación, es inevitable que la inversión, nacional y extranjera, se reduzca, excepto en los sectores de mayor rentabilidad inmediata. En el caso venezolano, además, el control de cambios se convierte en un mecanismo discrecional que favorece la aparición de una nueva clase de importadores (la llamada ‘boliburguesía’ o burguesía ‘bolivariana’), a la vez que crea las condiciones para situaciones de desabastecimiento al combinarse con el control de precios.

En suma, unas políticas económicas basadas en el uso de los recursos de exportación para financiar la política social del ejecutivo, sin control ni transparencia, favorecen la baja eficiencia del gasto social pese a su sustancial incremento. Y las tasas altas de cambio, combinadas con controles de precios (y en ocasiones también de cambios) reducen las inversiones, desincentivan la producción y chocan así con el objetivo de controlar la inflación. Sería paradójico, pero no improbable, que esta maldición de las economías latinoamericanas bajo el modelo anterior acabara siendo la Némesis de los gobiernos populistas de la región en una nueva situación de estabilidad macroeconómica.

La alternativa del Estado regulador

En cierto aspecto, la reaparición del Estado populista puede considerarse consecuencia de la impaciencia de los ciudadanos ante la retirada del Estado a comienzos de los años noventa y sus consecuencias de desprotección e inseguridad ante la crisis de 1998-2003. El populismo podría presentarse así como la consecuencia lógica de un ‘giro a la izquierda’ de la opinión pública. Pero, en otro sentido, es evidente que su ascenso está ligado a circunstancias nacionales específicas de deslegitimación del anterior sistema de partidos y debilidad fiscal del Estado.

En todo caso, se pueden ver las debilidades de la respuesta populista en varios sentidos. En primer lugar, el funcionamiento de la democracia se resiente de la polarización política y social, de la concentración de poder en el poder ejecutivo a expensas de las instituciones de control, el legislativo y el poder judicial, y de la opacidad y discrecionalidad en el uso de los recursos fiscales.

En segundo lugar, al utilizar como motor de crecimiento los recursos naturales, y muy en especial los hidrocarburos, el Estado populista se condena a seguir siendo un Estado patrimonialista, sin abordar una reforma fiscal justa y eficiente. Por otra parte, al buscar altas tasas de crecimiento por encima del uso eficiente de los recursos, desincentiva la inversión y condena a las economías nacionales a seguir siendo exportadoras de materias primas, sin desarrollar una economía exportadora alternativa o simplemente aumentar la oferta productiva para el mercado interno.

Tras el fin del modelo de posguerra y la conciencia de las insuficiencias del modelo neoliberal de principios de los años noventa, sin embargo, no parece evidente que la única alternativa sea el regreso a un Estado intervencionista y patrimonialista por la vía del populismo. Como es sabido, otros países de la región están tratando de resolver el reto de la pobreza y de impulsar el crecimiento económico sin seguir la vía populista.

Lo que mejor definiría esa vía alternativa sería la idea del Estado regulador, un concepto aún o quizá inevitablemente polisémico, pero que se puede describir aproximadamente como un Estado que no pretende ser empresario -como en el modelo de posguerra- sino regular las actividades empresariales, productivas y de servicios, para asegurar que el funcionamiento de los mercados responde a criterios de eficiencia y se adecua a las necesidades sociales.

El Estado regulador nació en Estados Unidos a finales del siglo XIX y recibió un empuje decisivo durante los gobiernos de F.D. Roosevelt. Aparece en esta perspectiva como una alternativa a la centralización administrativa de los Estados europeos -ya que quienes ponen en práctica la regulación son en muchos casos agencias administrativas independientes del gobierno propiamente dicho- y también al Estado empresario propio de los modelos de posguerra en Europa y América Latina.

Desde su origen, la regulación ha seguido una secuencia cíclica, con momentos de auge y momentos de pérdida de fuerza. La paradoja es que el programa neoliberal del presidente Reagan planeaba ‘desregular’ la economía, viendo en la regulación un obstáculo para el libre mercado, pero tras los dos años iniciales de su gobierno la regulación volvió a crecer, y paralelamente se convirtió en un rasgo característico del capitalismo europeo, comenzando por el Reino Unido de Margaret Thatcher, donde las privatizaciones conllevaron casi automáticamente la creación de organismos reguladores (Braithwaite, 2008).

La explosión de organismos reguladores, particularmente en sectores como los de la energía y las telecomunicaciones, ha llevado a hablar de capitalismo regulado o de que hemos entrado en la era del Estado regulador. Es bastante evidente, sin embargo, que la regulación ha avanzado mucho más en el área económica que en el área social -educación, sanidad, protección social-, quizá porque en Europa estos sectores permanecen mayoritariamente en el sector público. Ahora bien, el proceso al que asistimos parece ser el de un auge de la regulación, no ya sobre el sector privado, sino también en el sector público, paralelo a la tendencia hacia una ‘sociedad de auditoría’.

No existe consenso sobre las razones del auge de la regulación, pero una hipótesis de gran interés para los problemas de los que estamos tratando es que la regulación es la respuesta pública a la desconfianza creciente de los ciudadanos hacia los gobiernos y las empresas (Jordana y Levi-Faur, 2004). Esto tiene especial sentido cuando la regulación se introduce paralelamente a un proceso de privatización.

Así es como se planteó la necesidad de la regulación en el Chile posterior al régimen de Pinochet: *Después de las privatizaciones, hacia el Estado regulador* (Muñoz, 1993). Se busca garantizar que los sectores privatizados estarán al servicio de las necesidades de los ciudadanos, como alternativa a su gestión directa por un Estado empresario. Pero la regulación también puede buscar simplemente asegurar la eficiencia de los mercados, por ejemplo haciéndolos más competitivos, como sucede en la Unión Europea.

En este sentido, se puede pensar que la regulación es simplemente un capítulo más de las reformas de segunda generación. Se movería así dentro del paradigma neoliberal, pero subrayando la necesidad de contar con un marco institucional adecuado para que los mercados puedan ser eficientes. “La noción de un ‘Estado regulador’ da cuenta de la necesaria inserción institucional del mercado, pero ignora el papel más vasto del Estado en la producción y reproducción de la sociedad por ella misma” (Lechner, 1998: 235).

No tiene por qué ser así, sin embargo. La cuestión es que las políticas adecuadas para resolver los problemas sociales no tienen por qué implicar una ampliación del sector público y menos aun el crecimiento de un gasto opaco y discrecional de recursos a cargo del ejecutivo. Tanto si involucran al sector público como al privado -o una combinación de ambos-, su puesta en práctica puede estar regulada y auditada por organismos independientes del ejecutivo pero responsables ante el legislativo, que garanticen la transparencia y la eficiencia.

El ascenso de un Estado regulador podría ser una alternativa racional al retorno del populismo, y devolver la confianza a los ciudadanos frente a las sospechas de mal uso o ineficiencia en el uso de los fondos públicos. Sin embargo, la cuestión de fondo sigue siendo el carácter y los objetivos de las políticas públicas, y ésta es una cuestión que no depende de la estructura del Estado y de la administración, sino de la política democrática.

El giro de la opinión pública latinoamericana plantea la exigencia de políticas que respondan al deseo de seguridad, de protección frente al destino, y no simplemente de crecimiento económico. De hecho, los electores prefieren un crecimiento moderado y estable antes que un crecimiento rápido pero volátil (Quinn y Woolley, 2001). Las limitaciones de la respuesta populista plantean la necesidad de otra forma de gobernar y poner en práctica las políticas, pero las demandas sociales de una nueva agenda política no pueden ser ignoradas.

“La grandeza (y, muchas veces, la soberbia) de la política consiste en poner límites al destino. A través de la acción política los hombres buscan proteger el buen orden de su convivencia en contra de procesos supuestamente automáticos y desenlaces supuestamente irremediables” (Lechner, 1998: 237). En este terreno es en el que los partidos y los gobiernos han defraudado a los electores en muchos países de América Latina -y de otras regiones, y aquí es donde se encuentra su principal desafío.

Bibliografía

- Banco Mundial (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial 1997: el Estado en un mundo en transformación*, Washington, Banco Mundial.
- Braithwaite, J. (2008), *Regulatory Capitalism: How It Works, Ideas for Making It Work Better*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Burki, S. J. y Perry, G. E. (1998), *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Washington, Banco Mundial (Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe - Puntos de Vista).
- CEPAL (2007a), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL.
- _____ (2007b), *Panorama social de América Latina*, Santiago, CEPAL.
- Dornbusch, R. y Edwards, S. (1990), “Populismo macroeconómico”, en *Trimestre Económico*, Vol. 57 No. 225, México, enero-marzo, pp. 121-162.
- _____ (1991), “The Macroeconomics of Populism”, en *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, R. Dornbusch y S. Edwards (comps.), Chicago, University of Chicago Press.
- Hall, P. A. (1993), “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain”, en *Comparative Politics*, Vol. 25 No. 3, New York, April, pp. 275-296.
- IMF (1999), Conference on Second Generation Reforms, Washington, IMF, November 8-9, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/index.htm>.
- Jordana, J. y Levi-Faur, D. (comps.) (2004), *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Klein, E. y Tokman, V. (2000), “La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización”, en *Revista de la CEPAL*, No. 72, Santiago, diciembre, pp. 7-30.
- Kuhn, T. S. (1962), *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, University of Chicago Press.
- Latinobarómetro (2003), *Informe Latinobarómetro 2003*, Santiago, Latinobarómetro, <http://www.latinobarometro.org>.
- Lechner, N. (1998), “Modernización y democratización: un dilema del desarrollo chileno”, en *Estudios Públicos*, No. 70, Santiago, Otoño, pp. 231-242.
- Muñoz, Ó. (comp.) (1993), *Después de las privatizaciones: hacia el Estado regulador*, Santiago, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD.
- Quinn, D. P. y Woolley, J. T. (2001), “Democracy and National Economic Performance: the Preference for Stability”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 45 No. 3, Dallas, July, pp. 634-657.
- Rodríguez, F. (2008), “An Empty Revolution: the Unfulfilled Promises of Hugo Chávez”, en *Foreign Affairs*, Vol. 87 No. 2, New York, March-April.
- Rodrik, D. (2001), “¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?”, en *Revista de la CEPAL*, No. 73, Santiago, abril, pp. 7-31.
- Vera, L. V. (2008), “Políticas sociales y productivas en un Estado patrimonialista petrolero: Venezuela 1999-2007”, en *Nueva Sociedad*, No. 215, Buenos Aires, mayo-junio, pp. 115-128.

La influencia de las culturas nacionales en el desarrollo de la Nueva Gerencia Pública (NGP) en Latinoamérica

Jaime Torres Fragoso

En este trabajo se exponen los siguientes temas. En primer lugar, las características más representativas de la influyente y sugerente filosofía administrativa conocida como Nueva Gerencia Pública y algunos de los resultados de su aplicación en países de la OCDE. A continuación, con base en el análisis de los resultados obtenidos en Latinoamérica, se reflexiona respecto a la utilidad y factibilidad de la NGP para nuestra realidad. Enseguida se estudia la relación de las culturas nacionales y organizacionales con la NGP, analizando en concreto cuatro dimensiones de diferencias en el grupo de las primeras. Finalmente se explica la vinculación existente entre los modelos organizacionales con esas cuatro dimensiones culturales, señalando algunas rutas para los organismos públicos de nuestra región.

1. La Nueva Gerencia Pública: características generales y algunas aportaciones

La aparición de la filosofía administrativa conocida como Nueva Gerencia Pública (NGP)¹ en varios países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a fines de la década de los años ochenta y principios de los noventa del siglo pasado, obedeció a la crisis de legitimidad en que se encontraban sus Estados, gobiernos y administraciones públicas. Tal y como refieren Osborne y Plastrik (1998: 23), en marzo de 1996 el mencionado organismo internacional celebró su primera reunión a nivel ministerial sobre administración pública, y en su informe se explica que los miembros participantes tenían las mismas razones, todas ellas poderosas, para realizar cambios en sus aparatos públicos. Entre ellas se encontraban la desventajosa situación económica mundial, la insatisfacción de los ciudadanos y la crisis fiscal. El mismo documento señala que esas naciones estaban empleando acciones muy parecidas para enfrentar esa situación, las cuales aparecen en el Cuadro 1.

Cuadro 1
Estrategias empleadas por los países de la OCDE
para enfrentar la crisis de sus aparatos públicos

No.	Estrategia
1	Descentralizar la autoridad en el seno de las empresas públicas y ceder responsabilidades a los niveles inferiores de la administración.
2	Revisar lo que el gobierno debería hacer y pagar; lo que debería pagar pero no hacer; y lo que no debería ni hacer ni pagar.
3	Reducir el número de funcionarios y privatizar y corporativizar las actividades.
4	Estudiar medios más rentables de prestar servicios, como la subcontratación y los mecanismos de mercado.
5	Orientar al cliente, lo cual supondría fijar criterios claros de calidad para los servicios públicos.
6	Establecer criterios y medidas de rendimientos.
7	Llevar a cabo reformas para simplificar las normas y reducir gastos.

Fuente: elaboración propia con base en Osborne y Plastrik (1998: 24).

Las anteriores prácticas y estrategias conformarían finalmente el núcleo del paradigma conocido como NGP, formada a su vez por cuatro modelos: 1) el manejo de la eficiencia, 2) achicamiento y

descentralización, 3) en busca de la excelencia, y 4) orientación al servicio público (Ferlie *et al.*, 1996). Reconociendo los límites respecto a las ventajas que cualquier filosofía administrativa puede aportar al sector público, debido a la complejidad organizacional y política de éste, y que los resultados a raíz de su implantación son muy heterogéneos, e incluso en algunos casos contradictorios (Arellano, 2002), se puede asegurar que el modelo de NGP ha coadyuvado, en mayor o menor medida, en la modernización de las organizaciones gubernamentales de esos países.² Sin pretender ser exhaustivo, en el Cuadro 2 se presenta un resumen de los logros más significativos alcanzados hasta el año 2003 en Australia, Estados Unidos, Nueva Zelanda y el Reino Unido, países impulsores y pioneros en la aplicación de esta filosofía administrativa.³

Cuadro 2
Resultados en la aplicación de modelos de NGP en países desarrollados

País	Programas y estrategias más importantes	Algunos logros relevantes
Australia	• Planeamiento corporativo. • Gestión y diseño presupuestario de programas. • Mejoramiento de la gestión financiera. • “Gestión para los Resultados”. • Programa “Ajuste Estructural”.	• Menor gasto. • Mayor autonomía financiera-presupuestaria. • Consolidación de las dependencias de gobierno. • Innovación en los sistemas de auditoría y de evaluación. • Estabilidad en el sistema político.
Nueva Zelanda	• Programa “Gestión Económica”. • Programa “Gestión de Gobierno”. • Comisión de Servicios del Estado.	• Reforma radical de las políticas de gestión. • Presupuesto por rendimientos. • Facilitó la contratación de servicios externos.
Reino Unido	• Creación de la Unidad de Eficiencia. • Programa “Next Steps”. • Cartas Ciudadanas. • “Competencia por la Calidad”. • Comité “Reinversión del Gobierno”. • “Gestión Financiera (FMI)”.	• Racionalización del gasto gubernamental. • Autonomía financiera a departamentos y agencias. • Rendición de cuentas. • Orientación del servicio al ciudadano. • Desregulación. • Más compromiso de las agencias estatales.
Estados Unidos	• “Reinversión del Gobierno”. • <i>National Performance Review</i> (NPR). • Programa “Acta de Desempeño y Resultado del Gobierno”.	• Creación de una cultura empresarial pública. • Mejores estándares (calidad) de servicio para el ciudadano. • Descentralización en la toma de decisiones. • Menor gasto, papeleo, reglas y burocratismo.

Fuente: elaboración propia con base en Barzelay (2003: 25-88).

2. La aplicación de modelos de NGP en Latinoamérica: ¿una opción verdadera?

Sin lugar a dudas, las razones para transformar las administraciones públicas de nuestra región son aun más poderosas que las que impulsaron a los países líderes de la OCDE a hacerlo. En éstos, se trata fundamentalmente de un asunto de modernización técnica; en América Latina representa un reto más complejo que aglutina variables de tipo social, político, económico y administrativo (Cabrero, 1997: 23). Para dimensionar estos retos, veamos las cifras del Cuadro 3:

Cuadro 3
Democracia, desigualdad, pobreza e ingreso

Región	Participación electoral⁴	Desigualdad⁵	Pobreza⁶	PIB per cápita (en dólares)
América Latina	62,7	0,552	42,8	3.792
Europa	73,6	0,290	15,0	22.600
Estados Unidos	43,3	0,344	11,7	36.100

Fuente: elaboración propia con base en PNUD (2004: 40).

La información anterior hace constar los alarmantes rezagos que presenta nuestra región en materia de igualdad en el ingreso y en el PIB per cápita respecto a las de mayor desarrollo en el mundo, y corrobora lo que el mismo PNUD ha bautizado como el triángulo latinoamericano de la democracia, pobreza y desigualdad. Así, las reformas en materia política y económica implementadas en Iberoamérica también a partir de la década de los años ochenta, siguiendo las recomendaciones de organismos internacionales, a pesar de haber generado apertura política y en los mercados, no han generado un incremento significativo en los niveles de bienestar económico de la población, condición y medio indispensable para acceder a un desarrollo social y cultural mayor.⁷ Pero esa situación desfavorable no sólo se presenta en relación con el exterior; también lo es con nuestro propio accionar, más aun en la historia reciente. Las cifras contenidas en el Cuadro 4 demuestran que a pesar de avances estimables en los índices de reforma económica y de democracia electoral a partir de las dos últimas décadas del siglo anterior, el crecimiento del PIB per cápita, el combate a la pobreza y la indigencia, la desigualdad y el desempleo urbano en América Latina y las regiones que la conforman muestran avances muy pobres; incluso la problemática vinculada a la desigualdad y el desempleo (en este último rubro con la excepción de México) ha aumentado. Esto comprueba lo que autores como Kliksberg (2007) han señalado reiteradamente: Latinoamérica es, desafortunadamente, el subcontinente más desigual del planeta.

Cuadro 4
Análisis cuantitativo de las reformas implantadas en Latinoamérica y sus resultados

Región/ País⁸	Período	Índice de Reforma Económica⁹	Índice de Democracia Electoral¹⁰	Crecimiento del PIB per cápita	Pobreza %	Indigencia %	Coefic. de Gini	Desempleo Urbano %
<i>Cono Sur</i>	1981-90	0,66	0,44	-0,8%	25,6	7,1	0,502	8,8
	1991-97	0,82	0,88	1,3%	21,2	5,7	0,527	8,7
	1998-02	0,84	0,91	1,0%	32,3	12,9	0,558	12,1
<i>Brasil</i>	1981-90	0,52	0,70	1,7%	48,0	23,4	0,603	5,2
	1991-97	0,75	1,00	0,4%	40,6	17,1	0,638	5,3
	1998-02	0,79	1,00	1,1%	37,5	13,1	0,640	7,1
<i>Andina</i>	1981-90	0,53	0,83	-0,6%	52,3	22,1	0,497	8,8
	1991-97	0,76	0,86	0,9%	50,4	18,1	0,544	8,3
	1998-02	0,82	0,83	0,1%	52,7	25,0	0,545	12,0
<i>México</i>	1981-90	0,61	0,31	1,7%	47,8	18,8	0,521	4,2
	1991-97	0,78	0,70	0,4%	48,6	19,1	0,539	4,0
	1998-02	0,81	1,00	2,2%	42,5	15,4	0,528	2,6
<i>Centro- américa</i>	1981-90	0,55	0,59	4,1%	55,3	35,6	0,532	9,1
	1991-97	0,80	0,89	-3,5%	52,0	27,8	0,524	9,1
	1998-02	0,85	0,97	2,8%	54,0	29,7	0,546	8,8
<i>Latino- américa</i>	1981-90	0,58	0,64	0,7%	46,0	20,4	0,551	8,4
	1991-97	0,79	0,87	0,6%	42,8	18,3	0,574	8,8
	1998-02	0,83	0,92	1,2%	42,8	17,7	0,577	10,4

Fuente: elaboración propia con base en PNUD (2004: 42).

En suma, como bien lo apunta el mismo PNUD: 1) el índice de reforma económica señala un avance sostenido; 2) en América Latina se reconoce hoy el derecho al voto universal, sin restricción alguna de peso significativo; 3) el promedio regional del PIB per cápita no varió significativamente en los últimos veinte años; 4) los niveles de pobreza experimentaron una leve disminución en términos relativos; 5) no se redujeron los niveles de desigualdad; y 6) durante los últimos quince años, la situación laboral ha desmejorado en casi toda la región (PNUD, 2004: 43-44).

Para enfrentar los desafíos en materia social y económica que el Estado latinoamericano enfrenta, varios de nuestros científicos sociales e instituciones más destacados, como Kliksberg (1989), Cabrero (1997) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 1998), señalan que es fundamental que las organizaciones estatales, gubernamentales y, particularmente, las que conforman la administración pública promuevan una reforma gerencial en sus procesos internos y que se proyecten hacia el exterior en su relación con la ciudadanía y con otras organizaciones de diversa índole. La idea subyacente es que esto les permitiría generar una gestión apegada a criterios de eficiencia, economía, eficacia, calidad y rendición de cuentas, la que a su vez podría conducir los procesos de reforma estatal.

También han propuesto modelos que definen tanto las deficiencias como los rasgos que deberían integrar el perfil del Estado necesario para Latinoamérica. En tal sentido, Kliksberg (1989: 95-101) señala que las patologías de nuestros Estados son su bajo nivel de articulación organizacional, la hiperconcentración del aparato estatal, su extrema rigidez, las ineficiencias serias en la elaboración de políticas públicas, la carencia de una política de personal, y el hecho de que no nos representa como una democracia genuina. Lo anterior nos permite entender que buena parte de los problemas prioritarios en nuestra región se originaron por el agotamiento del modelo organizacional de Estado providencia o de bienestar, y que lo llevaron a la falta de coordinación interna, a la centralización

extrema y a una notoria rigidez, patrones todos ellos inaceptables ante contextos complejos y dinámicos como los que observamos en la actualidad.

En contraparte, el propio Kliksberg (1989: 101-114) señala que entre los rasgos del Estado latinoamericano necesario deben figurar la gobernabilidad, la democratización de la sociedad, la descentralización y la flexibilidad organizacional. Asimismo, propone que las estrategias para lograr su transformación deben incluir, entre otros aspectos, un gran acuerdo político nacional, una gerencia pública calificada, cambiar el enfoque prescriptivo por el heurístico y la articulación entre planificación económica con reforma del Estado y de la administración pública. En este orden, es de destacarse la relevancia que se le da a una gerencia pública de primer orden que promueva y dirija el proceso de reforma de los Estados y las administraciones públicas de la región, con un enfoque basado ya no en la argumentación sino en la transformación de nuestras organizaciones públicas. En tal sentido, y de acuerdo al CLAD (www.clad.org.ve), el modelo de nueva gestión pública para los gobiernos latinoamericanos debe integrar los elementos que aparecen en el Cuadro 5.

Cuadro 5
Componentes del modelo de NGP para Latinoamérica

No.	Elemento
1	Profesionalización de la alta burocracia.
2	Transparencia en la administración pública, con funcionarios responsabilizados ante la sociedad.
3	Descentralización en la ejecución de los servicios públicos.
4	Desconcentración organizacional en la administración de las actividades exclusivas del Estado a cargo del gobierno central.
5	Orientar la administración pública hacia los resultados, no por las normas y procedimientos.
6	Complementar la mayor autonomía gerencial con nuevas formas de control (de resultados, de costos, por competencia administrativa o cuasi-mercados, y control social).
7	Distinguir entre las actividades exclusivas del Estado de aquellas del espacio público no-estatal.
8	Orientar el suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario.
9	Modificar el papel de la burocracia en relación con la democratización del poder público, aumentando el grado de responsabilidad del servidor público ante la sociedad, los políticos electos y los representantes de la sociedad.

Fuente: elaboración propia a partir del CLAD (1998: 7-20).

Como hemos observado, los problemas e inequidades en materia económico-social presentes en nuestro subcontinente desde hace varias décadas son muy agudos, mientras que los resultados de las reformas económicas implementadas para enfrentarlos son totalmente insatisfactorios (transformaciones que, como ya se apuntó, en lo político¹¹ también han generado mayor apertura y democracia, mientras que en lo administrativo se han acompañado de la aplicación de ideas de la NGP). Por consiguiente, es necesario preguntarnos si las medidas y estrategias propuestas por el CLAD que, inspiradas en los círculos profesionales y académicos de los países industrializados, representan una opción válida y viable para constituir una gerencia pública que promueva y dirija el desarrollo de nuestra región.

Consideramos que a pesar de los resultados hasta ahora exigüos o incluso contradictorios obtenidos en lo social a partir de las reformas basadas en modelos de liberalización económica y política, en donde además el Estado ha modificado su rol como agente regulador (pasando de una regulación directa, donde predomina la propiedad y gestión estatal, a otra cada vez más indirecta, donde se incorporan diversas formas de propiedad y gestión privada)¹², el modelo de NGP es una alternativa eficaz y vigorosa si se cumplen ciertas condiciones fundamentales.

Con base en información similar a la revisada antes, y considerando que desde la década de los años ochenta se vienen implantando en América Latina políticas públicas tendientes a reestructurar las funciones y el tamaño del Estado, a acrecentar la participación del capital privado en la construcción de obras y en la prestación de servicios públicos, a descentralizar la gestión pública, etc., vinculadas a lógicas de mercado y a la búsqueda de eficiencia económica, varios investigadores han señalado que existe una correlación positiva entre esas políticas, consideradas por muchos como “neoliberales, globalizadoras o de mercado”, y los resultados que en los temas fundamentales vinculados al desarrollo humano presenta la región. Nuestra opinión es que eso no es del todo cierto. Por una parte, consideramos que el problema fundamental radica en la forma en la que se han aplicado esas políticas (vistas muchas veces como fines incuestionables, en vez de considerarse como simples instrumentos) más que en sus bondades o desventajas en sí. Por otro lado, varios de los resultados alcanzados con su aplicación en los países desarrollados avalan su empleo, siempre y cuando éste se haga con el carácter antes señalado, es decir, buscando necesariamente impactar positivamente en los indicadores sociales a través de mejores servicios, programas y obras públicas con base en una gerencia pública de alto nivel pero con vocación humanística.

Otra condición básica para que el modelo de NGP tenga sentido en América Latina es el manejo adecuado de la cultura organizacional en el sector público. Esto es así (como se verá más adelante) debido a que la incorporación exitosa de este modelo sólo puede ser posible si se fomenta una verdadera cultura de servicio que además incorpore criterios de eficiencia y honradez en la gestión de los organismos estatales (Torres, 2005). Consideramos que, en gran medida, las deficiencias en la implementación de los modelos de NGP en Latinoamérica se explican por el fracaso en la generación de esa cultura. De hecho, la corrupción sigue siendo uno de los rasgos de la administración pública latinoamericana, problema que tiene repercusiones en el funcionamiento interno del aparato público, en el desarrollo local y regional,¹³ así como en la percepción de la ciudadanía, que incluso replica esas prácticas corruptas en los espacios públicos y privados.¹⁴ Para contextualizar y dimensionar lo anterior, conviene repasar los datos del Cuadro 6, referente al Índice de Percepción de la Corrupción de 2006 (que en su versión completa integra a 163 naciones) en América Latina respecto a algunos países del resto del mundo.

Cuadro 6
Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2006

Clasificación	País	Puntaje¹⁵	Clasificación	País	Puntaje
1	Finlandia	9,6	59	Colombia	3,9
1	Islandia	9,6	66	Cuba	3,5
1	Nueva Zelanda	9,6	70	Brasil	3,3
6	Suecia	9,2	70	México	3,3
9	Australia	8,7	70	Perú	3,3
11	Reino Unido	8,6	84	Panamá	3,1
14	Canadá	8,5	93	Argentina	2,9
16	Alemania	8,0	99	R. Dominicana	2,8
17	Japón	7,6	105	Bolivia	2,7
18	Francia	7,4	111	Guatemala	2,6
20	Estados Unidos	7,3	111	Nicaragua	2,6
20	Chile	7,3	111	Paraguay	2,6
23	España	6,8	121	Honduras	2,5
28	Uruguay	6,4	138	Ecuador	2,3
55	Costa Rica	4,1	138	Venezuela	2,3
57	El Salvador	4,0	163	Haití	1,8

Fuente: elaboración propia con base en Transparencia Internacional (2006).

La información anterior es contundente: Mientras que los países desarrollados muestran menores niveles de corrupción (particularmente los nórdicos, junto a Nueva Zelanda y Australia), los que conforman a América Latina, junto con África y algunas naciones asiáticas, son los más corruptos del mundo según la opinión de la propia ciudadanía. Sin embargo, hay que destacar como excepción los casos de Chile y Uruguay, que ocupan los lugares 20 y 28, respectivamente, dentro de los países menos corruptos. El resto de los latinoamericanos obtiene notas claramente reprobatorias, incluyendo a Haití, que se ubica en la última posición dentro de la clasificación internacional. Se trata pues de un lastre que nuestras naciones no pueden darse el lujo de cargar por más tiempo.

A partir del reconocimiento de la gravedad de este problema, todos los Estados latinoamericanos, sin excepción, han desarrollado programas cuyo objetivo ha sido el de promover una administración pública más profesional y eficiente, además de generar una cultura de intolerancia a la corrupción que impacte también en la sociedad. Desafortunadamente, la evidencia indica que la mayoría de esos programas no han tenido el efecto esperado. En el caso de México, una de las primeras iniciativas lo constituyó el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, oficializado en 1989. Este plan incorporaba las estrategias de desconcentración y descentralización, desregulación administrativa, agilización de trámites y modernización integral de los sistemas de atención al público para tratar de cumplir los siguientes objetivos: i) fortalecer e impulsar la modernización económica del país; ii) consolidar una cultura administrativa que propicie la eficiencia y la productividad en la gestión de las instituciones gubernamentales; iii) promover la elevación de la calidad y la transparencia en la prestación de los servicios públicos; iv) apoyar las acciones de la administración para la prevención y combate a la corrupción; v) fomentar y ampliar el acercamiento con la sociedad, como un medio de mejoramiento de la acción pública y de fortalecimiento de la confianza entre gobierno y ciudadanos (Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1993: 212-219).

A nivel regional, el mismo CLAD ha promovido recientemente un par de iniciativas muy ambiciosas tendientes a promover una gestión pública más profesional, ética y transparente: la “Carta Iberoamericana de la Función Pública”¹⁶ y el “Código Iberoamericano de Buen Gobierno”¹⁷. Dada su

trascendencia, es necesario que en otro espacio y tiempo podamos comentar los logros de tales proyectos.

3. La vinculación de las culturas nacionales y organizacionales latinoamericanas con la Nueva Gerencia Pública

3.1 Dimensiones de diferencias entre las culturas nacionales

Dentro del conjunto de variables que determinan las características más relevantes de las organizaciones públicas y privadas figuran de manera sobresaliente las manifestaciones vinculadas a la cultura. Ésta se integra a su vez por dos componentes: la cultura nacional, que es común a todas las organizaciones de un país o región, y la cultura organizacional o corporativa, la cual, dado su carácter único, distingue a cualquier organización de las demás. Los rasgos de la cultura nacional encuentran sus orígenes en características históricas inherentes al país estudiado, mientras que los de las organizaciones vienen dados en función de su propia historia y de una serie de valores y prácticas comunes a los miembros que las componen.

Por otra parte, existe consenso en que la cultura nacional ejerce una influencia mayor sobre las organizaciones que la cultura corporativa en cuanto a la definición de las características que conforman la organización y a la manera de implantar y lograr sus objetivos. Para Stephen Robbins (1994: 637), este fenómeno se explica de la siguiente forma: “[...] las diferencias nacionales (es decir, las culturas nacionales) se deben tomar en cuenta para realizar previsiones exactas respecto de la cultura organizacional en diferentes países. [...] ¿Supera la cultura nacional a la cultura organizacional? Por ejemplo, una instalación de IBM en Alemania, ¿tiene más probabilidad de reflejar la cultura étnica alemana o la cultura social de IBM? Las investigaciones indican que la cultura nacional tiene más repercusiones en los empleados que la cultura de su organización. Por tanto, los empleados alemanes de las instalaciones de IBM en Munich tendrán más influencia de la cultura alemana que de la IBM. Esto significa que aunque la cultura de la organización sea importante para comprender la conducta que observan las personas en el trabajo, la cultura nacional es más importante”.

No obstante, es evidente la relevancia de la cultura organizacional -la que de acuerdo a varios de los estudiosos del fenómeno administrativo describe la parte de su ambiente interno que incorpora la serie de supuestos, creencias y valores que comparten los miembros de la organización y que usan para guiar su funcionamiento- ante un estado dado de cosas (que incluye la homogeneidad de la cultura nacional) al que se habrán de enfrentar las organizaciones. Esta importancia reside en que le brinda la oportunidad a las organizaciones de poderse diferenciar de las demás en contextos generalmente competitivos y demandantes, y con ello ayudar en su supervivencia, es decir, incorpora niveles de heterogeneidad ante una realidad cultural que las influencia uniformemente.

Asimismo, numerosos autores coinciden en que la implantación de la Nueva Gerencia Pública requiere, en primer lugar, de un cambio en la cultura de la organización.¹⁸ Esta transformación debe constituir una condición básica necesaria, que facilite la aparición de las particularidades que incorpora este nuevo¹⁹ paradigma administrativo y que ya fueron revisadas.

Para contrastar las dependencias y diferencias entre los dos tipos de cultura analizados, así como las dimensiones que su estudio incorpora y sus repercusiones para el caso latinoamericano, nos apoyaremos en el amplio y contundente trabajo de Geert Hofstede (1997), quien basado en una investigación empírica sobre los valores de la gente en subsidiarias de la IBM en 50 países y tres regiones, propone un modelo de cuatro dimensiones de diferencias entre las diversas culturas nacionales. Estas dimensiones son el resultado de un análisis estadístico acerca de las respuestas de los empleados de esta empresa, el que indicó problemas comunes pero con soluciones diferentes de un país a otro en las áreas siguientes:

- Desigualdad social, incluyendo la relación con la autoridad.
- La relación entre el individuo y el grupo.
- Conceptos de masculinidad y feminidad.
- Formas de enfrentar la incertidumbre, lo relativo al control de agresiones y la expresión de emociones.²⁰

El índice de distancia de poder (PDI)

El índice de la distancia de poder (en relación con quienes lo ejercen, como los directivos de la empresa, y quienes no, como los empleados operativos) o PDI, por sus siglas en inglés, refleja el rango de respuestas encontradas en los diversos países respecto a la pregunta cardinal de cómo manejar el hecho de que la gente es socialmente diferente. Es oportuno aclarar que no obstante que las calificaciones mostradas están basadas en respuestas y opiniones de empleados de IBM, éstas no contienen información acerca de la cultura corporativa de la empresa, ya que sólo muestran hasta qué punto el personal de una subsidiaria en un país X respondió las mismas preguntas²¹ de una forma diferente respecto a sus similares en un país Y. Esto es así debido a que el investigador encontró el mismo tipo de diferencias en poblaciones ajenas a IBM, por lo que aquellas deben comprenderse debido al efecto de desarrollarse dentro de culturas nacionales²² opuestas.

El Cuadro 7 muestra los resultados de varios de los 53 países estudiados por Hofstede, incluyendo 13 de Latinoamérica. En él se observa que de los seis con mayor PDI: Malasia, con 104 puntos; Guatemala y Panamá, con 95; Filipinas, con 94; además de México y Venezuela, con 81, cuatro son iberoamericanos. Mientras que los que con menos puntaje aparecieron fueron Austria, con 11; Israel, con 13; Dinamarca, con 18 puntos; Nueva Zelanda, con 22; y la República de Irlanda, con 28. Cabe destacar también que el resto de las naciones latinoamericanas presenta puntuaciones marcadamente altas, con la excepción de Costa Rica, que se ubica en el primer bloque de países con bajo PDI.

Cuadro 7
Valores del índice de distancia de poder (PDI)

Clasificación	País	Puntaje ²³ PDI	Clasificación	País	Puntaje PDI
1	Malasia	104	27	Grecia	60
2	Guatemala	95	31	España	57
2	Panamá	95	33	Japón	54
4	Filipinas	94	35	Argentina	49
5	México	81	38	Estados Unidos	40
5	Venezuela	81	39	Canadá	39
7	Países Árabes	80	41	Australia	36
8	Ecuador	78	42	Alemania	35
10	India	77	42	Costa Rica	35
14	Brasil	69	42	Gran Bretaña	35
15	Francia	68	47	Suecia	31
17	Colombia	67	49	Irlanda	28
18	El Salvador	66	50	Nueva Zelanda	22
21	Perú	64	51	Dinamarca	18
24	Chile	63	52	Israel	13
26	Uruguay	61	53	Austria	11

Fuente: elaboración propia con base en Hofstede (1997: 26).

En general, y de acuerdo al estudio revisado, en los países en donde los empleados no aparentan ser temerosos y los jefes no acostumbran ser autocráticos o paternalistas (baja distancia de poder), los mismos empleados expresan preferencia por un estilo consultivo para la toma de decisiones. Mientras que en países que están en el lado opuesto de esta escala (alta distancia de poder), los empleados en posiciones similares, quienes aparentan estar frecuentemente temerosos y en desacuerdo con sus superiores (y éstos acostumbran ser autocráticos o paternalistas), prefieren en mucho menor medida un jefe consultivo.

En resumen, los registros acerca de la distancia de poder, la cual se define como una situación en la cual los miembros con menos poder dentro de instituciones y organizaciones en un país esperan y aceptan que el poder sea distribuido inequitativamente (donde las instituciones son la familia, la escuela y la comunidad, mientras que para Hofstede las organizaciones son los lugares donde la gente trabaja), nos ilustran acerca de relaciones de dependencia en un país. En naciones con un índice bajo existe limitada dependencia de los subordinados respecto de sus superiores y una preferencia por la consulta, lo que significa una interdependencia entre dirigentes y empleados.

Por consiguiente, en situaciones de gran distancia de poder, jefes y subordinados se saben diferentes. Las organizaciones centralizan al máximo el poder en unas cuantas manos. Los subalternos esperan recibir indicaciones acerca de qué hacer. Existe una gran cantidad de personal de supervisión. Los salarios muestran brechas muy grandes entre los niveles superiores e inferiores en la organización. Los trabajadores generalmente presentan bajos niveles de educación y el trabajo manual tiene un estatus mucho más bajo que el trabajo de oficina. Los superiores tienen derecho a recibir muchos privilegios y los contactos entre éstos y subordinados se supone sean iniciados únicamente por aquellos. El jefe ideal, desde la óptica de los dependientes, es un autocrático benevolente o, como lo indica Hofstede, un “buen padre”. Después de algunas experiencias con “malos padres”, continúa el autor, estos subordinados podrían rechazar ideológicamente y en forma total la autoridad del jefe, mientras que en la práctica la seguirán obedeciendo.

Esta caracterización de los países con gran distancia de poder coincide plenamente con la que varios investigadores han propuesto para el caso latinoamericano, cuyas naciones presentaron altas calificaciones en este índice. Por ejemplo, Arellano *et al.* (2000: 408-412) indican que las características más evidentes de nuestros organismos públicos son: a) la organización es un espacio de dominación de un grupo privilegiado cerrado y separado de las masas; b) la organización se constituye en un foro de luchas de poder; c) el sistema de interrelación es un sistema de intercambios; d) la autoridad se visualiza como un privilegio; e) los procesos decisorios, ajenos a una racionalidad técnica, se inclinan a la imposición; f) la estructura formal es rígida y poco utilizada; y g) la relación entre individuos tiende a ser una relación clientelista. Como se puede apreciar, la semejanza entre los planteamientos de estos investigadores para definir nuestros arreglos burocráticos y los de Hofstede es muy evidente.

En sentido opuesto, Hofstede (1997) plantea que, en situaciones de poca distancia de poder, subordinados y superiores se consideran los unos a los otros como semejantes. El sistema jerárquico sólo es una desigualdad en los roles, la cual se establece por conveniencia; y los roles podrían cambiar, ya que alguien que ahora es mi subalterno podría ser mi jefe el día de mañana. Las organizaciones son claramente descentralizadas, con estructuras más bien horizontales y un limitado número de personal de supervisión. Los rangos salariales entre los puestos más altos y más bajos son relativamente pequeños; los trabajadores son altamente calificados y los trabajos que requieren grandes habilidades manuales tienen un estatus mayor que aquellos de oficina de bajo perfil. Los privilegios para los puestos más elevados son indeseados y todos los empleados deben compartir los estacionamientos, baños y comedores. Los superiores deben ser accesibles para los subordinados y el jefe ideal pondera los valores democráticos.

Al igual que en el ámbito organizacional, Hofstede extrapola esta caracterización de igualdad a las instituciones señaladas con anterioridad: la familia, la escuela y la comunidad, donde las mismas particularidades se repiten, aunque con diferentes protagonistas (padres-hijos, maestros-alumnos, autoridad-ciudadanía). No obstante, el autor aclara que los dos modelos representan casos extremos y que la mayoría de las situaciones reales en materia laboral alrededor del mundo se ubicarán entre ambos límites y contendrán algunos elementos de los dos. Además, indica que las teorías administrativas raramente han reconocido que estos modelos existen y que su ocurrencia es determinada por factores culturales.

Otro hallazgo interesante es que incluso sin revoluciones, países con gran distancia de poder presentan más violencia política que aquellos con índices bajos. Es común que presenten sistemas políticos de un solo partido, donde a pesar que las elecciones permiten la participación de más partidos, el mismo partido es el que usualmente gana, el cual no incorpora valores como la igualdad. Además, los ingresos en estos países (distancia de poder grande) son distribuidos de una forma muy desigual, con una pequeña élite de hombres muy ricos y una inmensa mayoría de gente pobre. Incluso estos ingresos, después de la aplicación de los impuestos de ley, pueden llegar a ser más desiguales que antes. Por su parte, los sindicatos tienden a ser controlados por el gobierno; en caso contrario, su accionar se basa en ideologías y se ven envueltos en actividades políticas.

En el otro extremo, en los países con una distancia de poder pequeña, las revoluciones son poco frecuentes, el sistema es cambiado de forma evolutiva y la violencia casi no se presenta en la política doméstica. Usualmente estos países tienen gobiernos pluralistas que pueden ser cambiados de manera pacífica de un partido (o coalición) a otro, vía elecciones. El espectro político muestra generalmente un centro muy fuerte, con alas de izquierda y de derecha más débiles. Por su parte, los ingresos son distribuidos de forma menos desbalanceada que en los países con altos niveles de distancia de poder. Los impuestos sirven para distribuir esos ingresos, haciéndolos más equitativos que antes de su aplicación. Además, los sindicatos son independientes y menos orientados a la ideología y la política, buscando con el empleo de métodos pragmáticos el bienestar de sus agremiados.

Sin embargo, en este apartado Hofstede reconoce nuevamente que algunos elementos de ambos extremos pueden ser encontrados en varios países. Por ejemplo, España, que fue dirigida en forma dictatorial hasta la era de los setenta, ha cambiado notable y venturosamente hacia un sistema de gobierno plural. Por otra parte, se advierte que el ejercicio de las elecciones no cambiará por sí mismo las maneras políticas de un país si éstas están profundamente arraigadas en la cultura de la mayoría de la población.

En cuanto a la ideología, el autor indica que el traslado de ideas concebidas por grupos sociales de determinada nación hacia gente de otros países, sin considerar los valores del contexto en donde fueron desarrolladas (es decir, la importación acrítica de tales ideas), puede ser un error que no se limita sólo a la política, ya que también aplica en la educación y, en particular, en la administración y la organización. Hofstede resume las particularidades y diferencias más relevantes entre sociedades con altos y bajos niveles de distancia de poder en cuanto a la política e ideas, de la forma que se aprecia en el Cuadro 8.

Cuadro 8
Diferencias significativas entre sociedades con distancia de poder grande y pequeña

Distancia de poder pequeña	Distancia de poder grande
El uso del poder debe ser legitimado y es sujeto a criterios de bien y mal.	El poder prevalece sobre el derecho. Quien tenga el poder es correcto y bueno.
Habilidades, riqueza, poder y estatus no deben ir de la mano.	Habilidades, riqueza, poder y estatus deben ir de la mano.
La clase media es grande.	La clase media es pequeña.
Todos tienen los mismos derechos.	El poderoso tiene privilegios.
La gente poderosa trata de parecer menos poderosa de lo que en realidad es.	La gente poderosa trata de ser lo más ostentosa posible.
El poder es basado en posiciones formales, en la <i>expertise</i> y en la habilidad de dar premios.	El poder es basado en la familia o amigos, carisma y en la habilidad de usar la fuerza.
La manera de cambiar un sistema político es cambiando las reglas (evolución).	La manera de cambiar un sistema político es cambiando las personas de arriba (revolución).
Gobiernos pluralistas basados en resultados de mayoría de votos.	Gobiernos autocráticos u oligárquicos basados en la cooptación.
El espectro político muestra un centro fuerte con izquierda y derecha débiles.	El espectro político, si se le permite manifestarse, muestra un centro débil con alas fuertes.
Diferencias pequeñas de ingresos en la sociedad, reducidas además por el sistema de impuestos.	Diferencias grandes de ingresos en la sociedad, amplificadas además por el sistema de impuestos.
Los sistemas religiosos y filosóficos prevalecientes buscan la igualdad.	Los sistemas religiosos y filosóficos prevalecientes buscan la jerarquía y la estratificación.
La ideología política prevaleciente busca y practica la repartición del poder.	La ideología política prevaleciente busca y practica la lucha por el poder.
Las teorías administrativas locales se basan en el rol de los empleados.	Las teorías administrativas locales se basan en el rol de los dirigentes.

Fuente: elaboración y traducción propias, con base en Hofstede (1997: 43).

Mediante un estudio colateral, Hofstede agrega que los resultados de los índices de PDI para cada país pueden ser estimados razonablemente si se toman en cuenta los siguientes elementos:

- La latitud geográfica de cada país. Donde latitudes más grandes se asocian con más bajos registros de PDI.
- El tamaño de la población. Donde poblaciones mayores se asocian con un PDI mayor.
- Su riqueza. Donde países más ricos se asocian con un más bajo PDI.²⁴

Asimismo, identifica los factores asociados con una mayor riqueza nacional y una menor dependencia del poder:

- Menos agricultura tradicional.
- Más tecnología moderna.
- Más población urbana.
- Más movilidad social.
- Un mejor sistema educacional.
- Una clase media grande.

Finalmente, convendría apuntar que esta última argumentación de Hofstede es impecable ya que retrata casi a la perfección la realidad de las naciones latinoamericanas, las que, con la excepción de Costa Rica, presentan índices de PDI elevados. Aunque la realidad social, política, administrativa y cultural está cambiando en nuestros países, con tendencias a la democratización y a la reducción de las

distancias de poder,²⁵ persisten aún muchos de los problemas y patologías.

El grado de individualismo en la sociedad (IDV)

El colectivismo, así como el individualismo extremo, son considerados por Hofstede como los polos opuestos de una segunda dimensión global de las culturas nacionales. Lo mismo que en el primer caso, mediante una serie de preguntas al personal de la IBM en los 53 países participantes, más el análisis y evaluación de sus respuestas, se llegó a construir un índice de individualismo o IDV,²⁶ por sus siglas en inglés, cuyo extracto se aprecia en el Cuadro 9.

Cuadro 9
Valores del índice de individualismo (IDV)

Clasificación	País	Puntaje ²⁷ IDV	Clasificación	País	Puntaje IDV
1	Estados Unidos	91	22	Japón	46
2	Australia	90	22	Argentina	46
3	Gran Bretaña	89	26	Brasil	38
4	Canadá	80	26	Países Árabes	38
4	Países Bajos	80	29	Uruguay	36
6	Nueva Zelanda	79	30	Grecia	35
7	Italia	76	32	México	30
9	Dinamarca	74	38	Chile	23
10	Suecia	71	42	El Salvador	19
10	Francia	71	45	Perú	16
12	Irlanda	70	46	Costa Rica	15
13	Noruega	69	49	Colombia	13
15	Alemania	67	50	Venezuela	12
18	Austria	55	51	Panamá	11
20	España	51	52	Ecuador	8
21	India	48	53	Guatemala	6

Fuente: elaboración propia, con base en Hofstede (1997: 53).

Los resultados indican que los países con mayor índice de individualismo fueron (en una escala del 0 al 100) los Estados Unidos, con 91 puntos; Australia, con 90; Gran Bretaña, con 89; Canadá y los Países Bajos, con 80 y Nueva Zelanda, con 79. Mientras que las naciones con menor IDV resultaron ser Guatemala, con 6 puntos; Ecuador, con 8; Panamá, con 11; Venezuela, con 12 y Colombia, con 13. De lo anterior resulta obvio inferir que las culturas de las naciones latinoamericanas, vistas en forma individual o consideradas en su conjunto (aunque Argentina, junto con Brasil y Uruguay representan casos menos contundentes), son las menos propensas al individualismo, ya que sus puntuaciones las determinan como marcadamente colectivistas. También se observa que las dos dimensiones estudiadas hasta ahora (PDI e IDV) tienden a estar negativamente correlacionadas: países con grandes distancias de poder tienden a ser más colectivistas, mientras que los países con distancias de poder pequeñas tienden a ser más individualistas.

El análisis plantea que los países individualistas por lo general son más ricos, mientras que los colectivistas en lo general son pobres. Esa situación se corrobora a plenitud observando la tabla anterior, ya que todas las naciones industrializadas calificaron alto, mientras que todos los países en desarrollo tuvieron calificaciones bajas. Por consiguiente, se supone que existe una fuerte correlación entre la riqueza de un país y el grado de individualismo en su cultura.

Las principales diferencias entre sociedades colectivistas e individualistas que plantea el estudio

en el ámbito social, laboral, político e ideológico se resumen en el Cuadro 10.

Cuadro 10
Principales diferencias entre sociedades colectivistas e individualistas

Colectivistas	Individualistas
El individuo nace dentro de familias extendidas u otros grupos que lo protegerán a cambio de lealtad.	El individuo crece cuidando de sí mismo y su familia inmediata únicamente.
La armonía debe ser siempre mantenida y las confrontaciones directas evitadas.	Manifestar la opinión personal es una característica de una persona honesta.
Contexto de alta comunicación.	Contexto de baja comunicación.
Los títulos permiten acceder a grupos de mayor estatus.	Los títulos permiten incrementar el bienestar económico personal y el auto respeto.
Las relaciones empleador-empleado se perciben en términos morales, como una relación familiar.	Las relaciones empleador-empleado son contratos basados en el beneficio mutuo.
La administración es una administración de grupos.	La administración es una administración de individuos.
Las relaciones prevalecen sobre las tareas.	Las tareas prevalecen sobre las relaciones.
La vida privada es invadida por grupos.	Toda persona tiene derecho a la privacidad.
Bajo PIB per cápita.	Alto PIB per cápita.
Rol dominante del Estado en la economía.	Rol modesto del Estado en la economía.
Poder político ejercido hacia grupos de interés.	Poder político ejercido hacia los votantes.
Prensa controlada por el Estado.	Prensa libre.
Importación de teorías económicas irrelevantes debido a su incapacidad de convenir con intereses colectivos y particulares.	Teorías económicas domésticas basadas en la búsqueda de intereses individuales.
Ideologías de igualdad prevalecen sobre ideologías de libertad individual.	Ideologías de libertad individual prevalecen sobre ideologías de igualdad.

Fuente: elaboración y traducción propias, con base en Hofstede (1997: 67 y 73).

De lo anterior, es igualmente notable la semejanza entre los rasgos que Hofstede propone para países poco individualistas como los latinoamericanos y los patrones que por muchos años han regido nuestra vida familiar, social, política e ideológica. Si bien nuestra región experimenta, como ya se apuntó, una suerte de transformación en estos ámbitos, la evidencia demuestra que la mayoría de estos perfiles aún se siguen presentando en nuestra vida cotidiana, ya que son valores culturales difíciles de erradicar. Además, este científico nos advierte que si quisiéramos elaborar una relación estadística entre el índice de individualismo y el PIB per cápita no se podría saber cuál de los dos fenómenos es causa y cuál es efecto, además de que un tercer factor podría explicar a ambos. Si el individualismo fuera la causa del bienestar económico, uno supondría que los índices de IDV se correlacionan positivamente no sólo con el bienestar nacional, sino que también con el crecimiento económico, cosa que, tal como lo demuestra Hofstede, no es así. Lo que sí demuestra este investigador es que la riqueza nacional genera más individualismo: cuando un país incrementa su bienestar, sus ciudadanos acceden a recursos que les permiten ejecutar acciones bajo su propia iniciativa.

Igualmente, este científico indica que la latitud geográfica también está vinculada con el IDV. Países con climas templados y fríos tienden a mostrar más culturas individualistas, ya que la supervivencia de la gente depende más de la iniciativa personal. En sentido contrario, el crecimiento poblacional está fuertemente correlacionado con culturas colectivistas. No debe sorprender, indica Hofstede, que en países con altas tasas de natalidad, los valores colectivistas, en lugar de los

individualistas, sean implantados en la familia, lo cual se corrobora en el caso de Latinoamérica, particularmente en sectores de alta marginación.

La masculinidad y la feminidad (MAS)

Los niveles de masculinidad y feminidad representan la tercera dimensión de la cultura social de acuerdo a la investigación analizada. Además, esta es la única dimensión en la que las mujeres y hombres de las organizaciones de IBM en el mundo obtuvieron calificaciones diferentes consistentemente (con la excepción de los países que encabezan el polo femenino). Como en el caso de las otras dimensiones, los temas que conformaron el cuestionario aplicado en la empresa no llegan a cubrir en su totalidad la distinción entre una cultura masculina y una femenina en una sociedad. Simplemente constituyen los aspectos de esta dimensión representados por las interrogantes dentro de la investigación en IBM.²⁸

Para Hofstede, la masculinidad se relaciona con sociedades en donde los roles por género están claramente diferenciados, mientras que la feminidad se relaciona con naciones en las que los roles sociales por género se traslapan. En este sentido, y con el cómputo de las respuestas del cuestionario aplicado, se construyó un índice de masculinidad (MAS, por sus siglas en inglés) de los 53 países participantes, cuyo resumen se aprecia en el Cuadro 11.

Cuadro 11
Valores del índice de masculinidad (MAS)

Clasificación	País	Puntaje ²⁹ MAS	Clasificación	País	Puntaje MAS
1	Japón	95	23	Países Árabes	53
2	Austria	79	24	Canadá	52
3	Venezuela	73	27	Brasil	49
4	Italia	70	34	Panamá	44
4	Suiza	70	35	Francia	43
6	México	69	37	España	42
9	Gran Bretaña	66	37	Perú	42
9	Alemania	66	40	El Salvador	40
11	Colombia	64	42	Uruguay	38
13	Ecuador	63	43	Guatemala	37
15	Estados Unidos	62	46	Chile	28
16	Australia	61	48	Costa Rica	21
17	Nueva Zelanda	58	50	Dinamarca	16
18	Grecia	57	51	Países Bajos	14
20	Argentina	56	52	Noruega	8
20	India	56	53	Suecia	5

Fuente: elaboración propia, con base en Hofstede (1997: 84).

Al igual que con las otras dimensiones culturales, los registros de masculinidad representan posiciones relativas, no absolutas de las naciones participantes. Los resultados, en una escala del 0 al 100, indican que los países con mayor MAS fueron Japón, con 95 puntos; Austria, con 79; Venezuela, con 73; Italia y Suiza, con 70, y México, con 69 puntos. Mientras que los países con menor índice de masculinidad fueron Suecia, con 5 puntos; Noruega, con 8; los Países Bajos, con 14; Dinamarca, con 16, y Costa Rica, con 21 puntos. Los registros no indican una tendencia definitiva para los países latinoamericanos. Sin embargo, y a pesar de que algunos de ellos (Venezuela, México, Colombia y Ecuador) muestran una calificación alta que los coloca como muy masculinos, y dos más (Argentina y

Brasil) se ubican en la zona media de la tabla, la mayoría de nuestros países (incluyendo todos los de América Central participantes), contra lo que pudiera pensarse, aparecen en el conjunto de países con un índice de masculinidad bajo, en donde destaca nuevamente Costa Rica, el país con la cultura nacional menos masculina de la región y quinto lugar en el mundo, de acuerdo a este estudio internacional.³⁰

Complementando la argumentación anterior, en el Cuadro 12 se aprecian las que, de acuerdo a Hofstede, constituyen las diferencias más significativas entre sociedades femeninas y masculinas en los diversos ámbitos de realización humana.

Cuadro 12
Principales diferencias entre sociedades femeninas y masculinas

Sociedades Femeninas	Sociedades Masculinas
Los valores dominantes son la atención a los demás y la preservación.	Los valores dominantes son el éxito material y el progreso.
Las personas y las relaciones cordiales son importantes.	El dinero y las cosas son importantes.
Se supone que las personas deben ser modestas.	Se supone que los hombres deben ser seguros, agresivos y ambiciosos.
Se acepta que los hombres y mujeres sean sensibles y preocupados por las relaciones.	Se supone que las mujeres sean sensibles y cuiden de las relaciones.
En la familia, padres y madres tienen que ver con hechos y sentimientos.	En la familia, los padres tienen que ver con hechos y las madres con sentimientos.
Simpatía por la debilidad.	Simpatía por la fortaleza.
El estudiante promedio es la norma.	El mejor estudiante es la norma.
Niñas y niños estudian las mismas materias.	Niñas y niños estudian diferentes materias.
Trabajar para vivir.	Vivir para trabajar.
Acento en la igualdad, solidaridad y calidad de vida en el trabajo.	Acento en la equidad, competición entre colegas y el desempeño.
Resolución de conflictos vía el compromiso y la negociación.	Resolución de conflictos vía su combate y eliminación.
Sociedad permisiva.	Sociedad correctiva.
La preservación del ambiente debe tener la más alta prioridad.	El mantener el crecimiento económico debe tener la más alta prioridad.
El gobierno gasta proporciones relativamente pequeñas de su presupuesto en armamento.	El gobierno gasta proporciones relativamente grandes de su presupuesto en armamento.
Los conflictos internacionales deben ser resueltos por medio de la negociación y el compromiso.	Los conflictos internacionales deben ser resueltos por medio de la demostración de fuerza o por la confrontación.
Un número relativamente grande de mujeres en posiciones políticas por elección.	Un número relativamente pequeño de mujeres en posiciones políticas por elección.
La religión dominante pondera la complementariedad de los sexos.	La religión dominante pondera las prerrogativas para el hombre.
La liberación de la mujer significa que mujeres y hombres deben tomar iguales responsabilidades en casa y en el trabajo.	La liberación de la mujer significa que la mujer será admitida en puestos hasta ahora reservados para el hombre.

Fuente: elaboración y traducción propias, con base en Hofstede (1997: 96 y 103).

La caracterización que desarrolla Hofstede coincide plenamente con lo tradicionalmente observado en varias de las naciones de América Latina y en países como Japón, donde el rol de la

mujer en las diversas instituciones y organizaciones políticas, sociales, económicas, administrativas y culturales ha sido tradicionalmente secundario, no obstante que, afortunadamente, estas tendencias parecen revertirse en la actualidad.

Igualmente, la tabla nos ayuda a explicar y comprender parte de los acontecimientos acaecidos en los últimos años con base en la calificación obtenida por los Estados Unidos, 62 puntos, que lo ubican dentro de los más altos en el índice de masculinidad: observando que una de las características de los países orientados a esta dimensión cultural es el gasto proporcionalmente alto en armamento respecto al presupuesto, además de la resolución de conflictos de carácter internacional a través de la fuerza y la confrontación, se puede entender de mejor manera el camino seguido por la poderosa nación norteamericana para tratar de zanjear sus problemas alrededor del planeta.³¹

No obstante, el mismo investigador considera que el incremento en el número de mujeres en posiciones dentro de la sociedad hasta ahora ocupados por hombres, deberá transformar las sociedades en su conjunto hacia valores más femeninos, y con ello nos veríamos forzados a ser más conscientes en el manejo de asuntos importantes como el cuidado del medio ambiente, la política social con énfasis en grupos vulnerables y una larga lista de otros temas.

El grado de rechazo a la incertidumbre (UAI)

La cuarta dimensión encontrada en el proyecto de investigación en IBM, el índice de rechazo a la incertidumbre, nos ayuda a interpretar de mejor manera nuestras organizaciones públicas. Esta dimensión puede ser definida como el grado en que los miembros de una cultura se sienten amenazados por situaciones inciertas o desconocidas. Así como en los otros casos, mediante una serie de preguntas y la calificación y procesamiento estadístico de sus respuestas se llegó a determinar este índice, conocido como UAI, por sus siglas en inglés.³² En este sentido, y de acuerdo a la síntesis que se presenta en el Cuadro 13, dentro de los países con registros mayores: Grecia, con 112 puntos; Portugal, con 104; Guatemala, con 101; Uruguay, con 100; y Bélgica y El Salvador, con 94, tres son iberoamericanos. Por otra parte, las naciones con menores calificaciones fueron Singapur, con 8 puntos; Jamaica, con 13; Dinamarca, con 23, y Suecia y Hong Kong, con 29.

Cuadro 13
Valores del índice de rechazo a la incertidumbre (UAI)

Clasificación	País	Puntaje³³ UAI	Clasificación	País	Puntaje UAI
1	Grecia	112	21	Brasil	76
2	Portugal	104	23	Italia	75
3	Guatemala	101	27	Países Árabes	68
4	Uruguay	100	28	Ecuador	67
5	Bélgica	94	29	Alemania	65
5	El Salvador	94	35	Países Bajos	53
7	Japón	92	37	Australia	51
9	Perú	87	39	Nueva Zelanda	49
10	Francia	86	41	Canadá	48
10	España	86	43	Estados Unidos	46
10	Chile	86	45	India	40
10	Costa Rica	86	47	Gran Bretaña	35
10	Panamá	86	49	Hong Kong	29
10	Argentina	86	49	Suecia	29
18	México	82	51	Dinamarca	23
20	Colombia	80	52	Jamaica	13
21	Venezuela	76	53	Singapur	8

Fuente: elaboración propia, con base en Hofstede (1997: 113).

A partir del cuadro es fácil determinar que la cultura nacional de todos los países de Latinoamérica (quizá con la excepción de Ecuador, que se ubicó en una posición intermedia) evita las situaciones que impliquen el rompimiento con patrones establecidos o situaciones de riesgo, gustando más de las rutas ya establecidas y seguras. Esto se puede entender mejor si observamos las diferencias más relevantes entre sociedades con débil y fuerte rechazo a la incertidumbre, que aparecen en el Cuadro 14.

Cuadro 14
Principales diferencias entre sociedades con débil y fuerte rechazo a la incertidumbre

Débil rechazo a la incertidumbre	Fuerte rechazo a la incertidumbre
La incertidumbre es una situación normal de la vida y cada día es esperado como viene.	La incertidumbre se percibe como una amenaza constante que debe ser combatida.
Comodidad ante situaciones ambiguas y ante riesgos desconocidos.	Aceptación de riesgos comunes; temor ante situaciones ambiguas o riesgos desconocidos.
No debe haber más reglas que las estrictamente necesarias.	Necesidad emocional por las reglas, incluso si éstas nunca funcionan.
Aceptación del descanso, trabajo arduo sólo cuando es necesario.	Necesidad emocional al trabajo arduo y a estar ocupado.
Tolerancia a las ideas y comportamiento inconformista e innovador.	Rechazo a las ideas y comportamiento inconformista; resistencia a la innovación.
Pocas y generales leyes.	Muchas y específicas leyes.
Competencia ciudadana ante la autoridad.	Incompetencia ciudadana ante la autoridad.
Protestas civiles aceptadas.	Protestas civiles reprimidas.
Percepción positiva de la gente hacia las instituciones.	Percepción negativa de la gente hacia las instituciones.
Regionalismo, internacionalismo, tentativas de integración de minorías.	Nacionalismo, xenofobia, represión a minorías.
Creencia en la generalización y el sentido común.	Creencia en los expertos y en la especialización.
Muchas enfermeras, pocos médicos.	Muchos médicos, pocas enfermeras.
La verdad de un grupo no debe ser impuesta en los otros.	Existe una sola verdad y la tenemos nosotros.
Derechos humanos: nadie debe ser perseguido por sus creencias.	Fundamentalismo e intolerancia religiosa, política e ideológica.
En filosofía y ciencia, tendencia hacia el relativismo y lo empírico.	En filosofía y ciencia, tendencia hacia las grandes teorías.
Los oponentes científicos pueden ser nuestros amigos personales.	Los oponentes científicos no pueden ser nuestros amigos personales.

Fuente: elaboración y traducción propias, con base en Hofstede (1997: 125 y 134).

Nuevamente, la caracterización propuesta por Hofstede para los países con fuerte rechazo a la incertidumbre coincide completamente con lo sucedido en nuestros países. Sería difícil negar que vivimos en sociedades con una obsesiva predilección por las leyes y reglamentos, con temor a los riesgos inherentes de alguna iniciativa de transformación profunda en materia administrativa, con rechazo a las iniciativas innovadoras, donde las instituciones son vistas como un mal necesario, donde por largos años se ha reprimido y menospreciado a las minorías raciales y económicas, donde abundan los directores y se carece del suficiente personal ejecutor, y donde la intolerancia religiosa, política, científica e ideológica es la norma prevaleciente. Aspectos todos ellos que deben ser erradicados si deseamos conducir nuestra región en forma más eficaz hacia escenarios donde la racionalidad sea lo que impere.

La revisión de las dimensiones de cultura nacional realizada nos permite construir el Cuadro 15, el cual incorpora las puntuaciones obtenidas por los países de América Latina en contraste con las obtenidas en las naciones donde se originaron los modelos de NGP.

Cuadro 15
Resumen de puntuaciones en las cuatro dimensiones culturales revisadas

País	PDI	Tipo/Lugar ³⁴	IDV	Tipo/Lugar	MAS	Tipo/Lugar	UAI	Tipo/Lugar
Australia	36	↓ (41)	90	↑ (02)	61	↑ (16)	51	↓ (37)
Estados Unidos	40	↓ (40)	91	↑ (01)	62	↑ (15)	46	↓ (43)
Nueva Zelanda	22	↓ (50)	79	↑ (06)	58	↑ (17)	49	↓ (39)
Reino Unido ³⁵	35	↓ (42)	89	↑ (03)	66	↑ (09)	35	↓ (47)
Argentina	49	↑ (35)	46	↓ (22)	56	↑ (20)	86	↑ (10)
Brasil	69	↑ (14)	38	↓ (26)	49	↓ (27)	76	↑ (21)
Colombia	67	↑ (17)	13	↓ (49)	64	↑ (11)	80	↑ (20)
Costa Rica	35	↓ (42)	15	↓ (46)	21	↓ (48)	86	↑ (10)
Chile	63	↑ (24)	23	↓ (38)	28	↓ (46)	86	↑ (10)
Ecuador	78	↑ (08)	8	↓ (52)	63	↑ (13)	67	↓ (28)
El Salvador	66	↑ (18)	19	↓ (42)	40	↓ (40)	94	↑ (05)
Guatemala	95	↑ (02)	6	↓ (53)	37	↓ (43)	101	↑ (03)
México	81	↑ (05)	30	↓ (32)	69	↑ (06)	82	↑ (18)
Panamá	95	↑ (02)	11	↓ (38)	44	↓ (44)	86	↑ (10)
Perú	64	↑ (21)	16	↓ (45)	42	↓ (37)	87	↑ (09)
Uruguay	61	↑ (26)	36	↓ (29)	38	↓ (42)	100	↑ (04)
Venezuela	81	↑ (05)	12	↓ (50)	73	↑ (03)	76	↑ (21)

Fuente: Elaboración propia con base en los Cuadros 7, 9, 11 y 13.

Nota: el símbolo (↓) indica una posición baja en la tabla; el símbolo (↑) señala una posición alta.

La información del cuadro anterior sirve para reafirmar lo que ya se comentó antes: en lo general, los países de América Latina tienen un PDI muy alto, un muy bajo IDV y un UAI elevado, mientras que el comportamiento del MAS es irregular. Al mismo tiempo, resulta claro que esos rasgos culturales son opuestos a los encontrados en los países que han aplicado exitosamente la nueva gerencia pública (Australia, Estados Unidos, Nueva Zelanda y el Reino Unido), los que además guardan un padrón cultural, a partir de la definición de Hofstede, casi idéntico.

3.2 La vinculación de los modelos organizacionales con las cuatro dimensiones culturales

Hofstede señala que del estudio de las cuatro dimensiones de cultura nacional antes visto, la distancia de poder y el rechazo a la incertidumbre afectan particularmente nuestra percepción acerca de las organizaciones, y que la tarea de organizar demanda siempre la respuesta a dos interrogantes: 1) ¿quién tiene el poder de decidir qué?, y 2) ¿qué reglas o procedimientos se seguirán para alcanzar los objetivos deseados?

La respuesta a la primera pregunta, continúa el investigador, es influenciada por normas culturales de distancia de poder; en tanto la respuesta a la segunda pregunta viene dada por normas culturales acerca del rechazo a la incertidumbre. Mientras que las dos dimensiones restantes, individualismo y masculinidad, afectan nuestra percepción acerca de las personas en las organizaciones, más que acerca de éstas en sí mismas.

La elaboración de un diagrama dividido en cuatro cuadrantes, en el que se observa la distribución en los ejes X y Y de los países según sus calificaciones en el PDI y el UAI, respectivamente, permitió a Hofstede, con base en un estudio de Owen J. Stevens,³⁶ profesor de administración de la INSEAD en Francia, presentar las configuraciones respecto a la manera en que sus organizaciones resuelven sus problemas (ver Cuadro 16).

Cuadro 16
Forma en que los países resuelven sus problemas según el PDI y el UAI

UAI	Bajo	Nueva Zelanda Irlanda Australia Noruega Estados Unidos Canadá Países Bajos Gran Bretaña Suecia (MERCADO DE ALDEA)	Singapur India Malasia Filipinas Hong Kong (FAMILIA)
	Alto	Suiza Finlandia Alemania Austria Costa Rica (MÁQUINA BIEN ACEITADA)	Países Árabes Chile Italia Colombia España México Francia Argentina Grecia El Salvador Japón Perú Ecuador Uruguay Brasil Guatemala Venezuela (PIRÁMIDE DE PERSONAS)
		Bajo	Alto
		PDI	

Fuente: elaboración propia, con base en Hofstede (1997: 141).

1) El cuadrante superior izquierdo, donde confluyen distancias de poder pequeñas y débiles rechazos a la incertidumbre, es nombrado por Stevens como “mercado de aldea”, en donde ni la jerarquía ni las reglas, pero sí las demandas de la situación, determinan que sucederá. No existe preferencia ni por la concentración de autoridad ni por la estructuración de actividades. En él se encuentran países como Gran Bretaña, Suecia, Canadá, los Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda. Por lo tanto, este cuadrante corresponde a los países que han implantado la NGP.

2) El cuadrante superior derecho, donde confluyen distancias de poder grandes y débiles rechazos a la incertidumbre, es nombrado como “familia”, en donde la gente resolvería los problemas con referencia permanente en el director, ya que el dueño o director de la organización es el omnipotente gran padre. Existe entonces concentración de autoridad sin estructuración de actividades. En él se encuentran únicamente países africanos y asiáticos.

3) El cuadrante inferior izquierdo, donde confluyen distancias de poder pequeñas y fuertes rechazos a la incertidumbre, es nombrado como “máquina bien aceiteada”, en donde la intervención de la dirección o gerencia es limitada a casos excepcionales debido a que las reglas y procedimientos deben resolver la problemática rutinaria. No se busca la concentración de autoridad pero sí la estructuración de actividades. En él se encuentran países como Alemania, Suiza, Finlandia, Austria y, como único país de América Latina, Costa Rica.

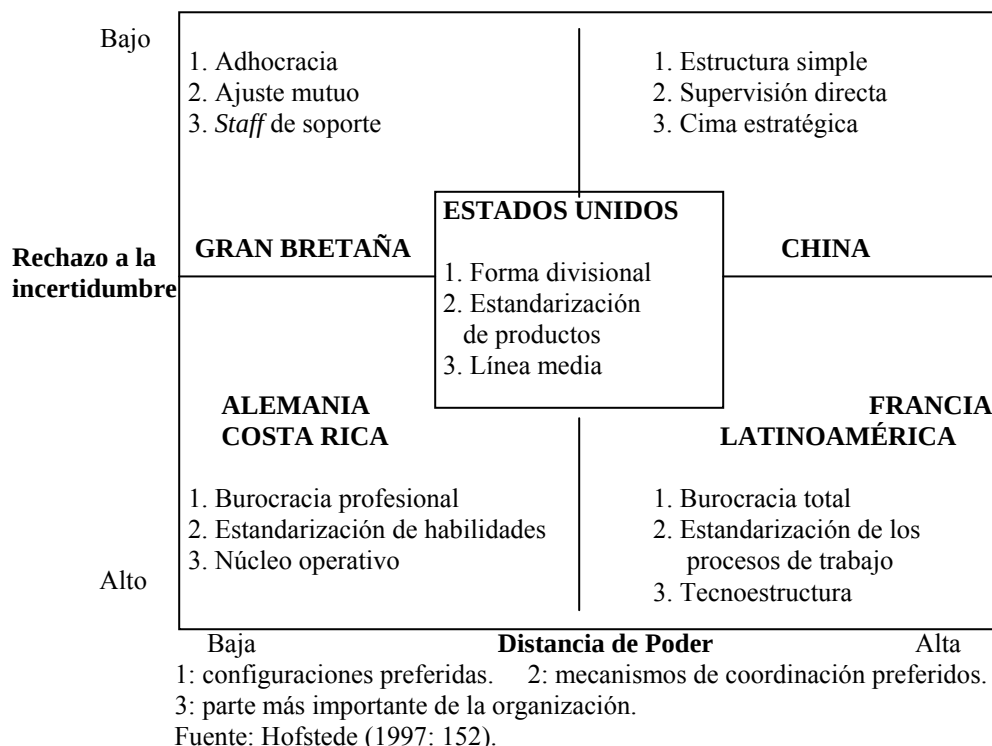
4) El cuadrante inferior derecho, donde confluyen distancias de poder grandes y fuertes rechazos a la incertidumbre, es nombrado como “pirámide de personas”: el director general se ubica en la parte más alta de la pirámide, y los demás niveles jerárquicos en las partes inferiores, donde los problemas se corrigen consultando al jefe inmediato. Aquí se busca tanto la concentración de autoridad como la estructuración de actividades. Como se podría prever, la gran mayoría de los países de Latinoamérica se ubica en este cuadrante, junto a países como Francia, España, Italia, Grecia, Japón y

los países árabes.

Esta parte del estudio permite asegurar que las características de la cultura nacional se replican de forma muy semejante en las organizaciones que se asientan y desarrollan en ellas. Esto lo demuestra Hofstede al revisar los postulados de los teóricos sobre la organización, ya que éstos, dependiendo de su país de origen, proponen arreglos que siguen exactamente las configuraciones descritas arriba.³⁷ En el caso latinoamericano, es natural que la configuración piramidal sea la que más se asemeja a nuestra tradicional manera de actuar y resolver los problemas al interior de las organizaciones. El culto que se tiene a la figura del superior y la poca facultad de los recursos humanos en niveles medios o inferiores ayudan a mantener esta situación que, a la vez de generar lentitud en el proceso de toma de decisiones, hoy en día no corresponde a las necesidades de contextos sociales, económicos, políticos y administrativos más dinámicos y demandantes.

A continuación, Hofstede realiza una conexión entre la tipología propuesta por Henry Mintzberg³⁸ respecto a las configuraciones organizacionales (su estructura) y la investigación que hemos examinado sobre culturas nacionales realizada en la IBM. La vinculación entre las cinco configuraciones propuestas por Mintzberg y el diagrama con los cuadrantes del PDI y el UAI se presenta en el Cuadro 17. Este nexo significa que, siendo otros factores similares, la gente con un origen nacional particular preferirá una configuración específica debido a que ésta corresponde con su modelo implícito, y que, por otra parte, organizaciones similares en diferentes países adoptarán diferentes configuraciones de acuerdo a la tipología de Mintzberg debido a las diferentes preferencias culturales.

Cuadro 17
Configuraciones organizacionales de Mintzberg en la matriz del
PDI y el UAI con ejemplos de países representativos³⁹



Como bien lo apunta Hofstede, el Cuadro 17 explica una serie de características nacionales conocidas a partir de la literatura especializada en organizaciones, siendo éstas especialmente claras en

los mecanismos de coordinación preferidos en países representativos. Así, el *ajuste mutuo* se vincula al modelo organizacional de mercado de aldea y al énfasis en las negociaciones *ad hoc* de los países angloparlantes, cuya configuración organizacional dominante sería la “adhocracia”.⁴⁰ La *estandarización de habilidades* revela el tradicional énfasis de países como Alemania en la calificación profesional de sus trabajadores; en el caso de nuestra región, Costa Rica sería la única nación en seguir ese patrón organizacional. La *estandarización de los procesos de trabajo* se ajusta con el concepto de burocracia sugerido por los más connotados autores nacidos en Francia, como Michel Crozier (1974). Es comprensible que los países de América Latina se ubiquen en este grupo si observamos además que la configuración preferida en él es la máquina burocrática (burocracia total), un rasgo imperante en nuestras administraciones públicas. La *supervisión directa* corresponde al modelo tradicional de trabajo que se tiene en las organizaciones de naciones como China, que enfatiza la coordinación a través de la intervención personal del dueño y sus familiares. Mientras que la *estandarización de productos* ha imperado como la filosofía de trabajo preferida en los Estados Unidos (Hofstede, 1997: 152-153).

4. Conclusiones

A pesar de que no podemos hablar de una sola cultura nacional para Latinoamérica, sino de diversas culturas más o menos parecidas, queda demostrado que los países que la conforman comparten en general patrones comunes (con las excepciones ya comentadas): gran distancia de poder, marcado colectivismo, clara masculinidad y fuerte rechazo a la incertidumbre. Esas características culturales constituyen una variable explicativa que nos ayuda a entender algunos resultados a raíz de la aplicación de programas inspirados en modelos de NGP en la región, varios de los cuales, como se observó, no han sido satisfactorios.

Como complemento al punto anterior, recordemos que la forma preferida en que las organizaciones de nuestras naciones resuelven sus problemas corresponde, de acuerdo a altos PDI y UAI, al esquema de *Pirámide de personas* (donde imperan la concentración de autoridad y la estructuración de actividades), totalmente ajeno al de *Mercado de aldea* (donde en lugar de la jerarquía y las reglas, las demandas contextuales tienen preeminencia) propio de las naciones impulsoras de la NGP. Por ejemplo, como bien lo advierte el propio Hofstede, técnicas de liderazgo creadas en los Estados Unidos como la Administración por Objetivos (APO) no funcionarán tan adecuadamente en países con alto PDI debido a que implican algún tipo de negociación entre superiores y subordinados, acción con la cual ninguna de las partes se siente a gusto, situación contraria a lo que ocurre en la cultura de los países que han aplicado modelos de NGP.

Otra variable explicativa de los resultados todavía insatisfactorios a partir de la aplicación del modelo de NGP en nuestro continente lo representa la corrupción. A pesar de esfuerzos fallidos contra la corrupción en Latinoamérica, se deberá insistir reiteradamente en la materia desde distintos frentes, como el educativo, o la penalización más severa de actos administrativos deshonestos. Si ese flagelo no se reduce significativamente en el área, los esfuerzos de reforma gerencial obtendrán resultados muy limitados. Además, cabe recordar que los países más desarrollados (incluyendo a los impulsores del modelo de NGP) presentan menos corrupción.

No obstante lo señalado en los puntos anteriores, y tal como se apuntó al inicio de este trabajo, la NGP es una alternativa factible para las administraciones públicas de América Latina si se cumple con una de sus premisas fundamentales: la creación de una nueva cultura en las organizaciones públicas de la región que incorpore valores como el criterio de servicio (atención), la eficiencia (buen manejo de recursos), la eficacia (el cumplimiento de objetivos) y la legitimidad (entendida como la construcción de los canales necesarios para determinar los requerimientos de la ciudadanía y su atención expedita).⁴¹

Esto es así ya que a pesar de que los patrones culturales en Latinoamérica no favorecen en lo

general el desarrollo de la NGP, en esencia lo que nos interesa modificar en lo inmediato y desde un enfoque administrativo son los valores, conductas y prácticas organizacionales desfavorables (incluyendo aquellas que fomentan la corrupción), más que los valores que definen a nuestras culturas nacionales. Con esto estaríamos atendiendo la primera recomendación para la implantación de la NGP según varios de sus más conspicuos autores: la transformación paulatina de la cultura de nuestras organizaciones públicas. Sin embargo, lo que resulta claro es que su implantación en nuestra región es mucho más compleja y lenta que en los países anglosajones, cuyas culturas nacionales se asocian más a los criterios de la NGP.

Como complemento de lo señalado en el inciso anterior debemos recordar que si bien ya se indicó que la cultura nacional define significativamente el comportamiento de los individuos en las organizaciones y no se le puede desligar de la cultura organizacional o corporativa, la teoría de la contingencia estructural, emanada de la Teoría de la Organización, puntualiza que las instituciones y empresas se adaptan y relacionan con las variables contextuales (técnicas, económicas, sociales y culturales)⁴² prevalecientes en el lugar donde se asientan. A pesar de que se reconoce la relevancia del contexto o medio ambiente, el cual incluye la cultura nacional, no podemos olvidar las ideas de Crozier y Friedberg (1989), quienes apuntan que al tratar la relación organización - situación como una circunstancia de dependencia unilateral, las investigaciones de esta escuela (contingencia estructural) no permiten negar la autonomía de la organización en tanto constructo humano, político y cultural frente a las exigencias externas.⁴³ Para estos autores el contexto limita pero nunca elimina la capacidad de opción de los actores organizativos.

A pesar de que en los aparatos públicos latinoamericanos no se desarrollaron cabalmente varias de las premisas más importantes del modelo burocrático weberiano (CLAD, 1998:11), hoy en día pareciera fundamental el diseño e implantación de estructuras organizacionales más flexibles u orgánicas en nuestras organizaciones estatales. Esto podría ser el complemento idóneo para consolidar los modelos de NGP en nuestra región, es decir, que las reformas y políticas macro, como la desregulación, la descentralización o las privatizaciones (Shand, 1996: 77-82), se vean acompañadas de la configuración de esas nuevas estructuras que además desplieguen una nueva cultura laboral. En otras palabras, esto implicaría acabar de emigrar de configuraciones organizacionales definidas por Mintzberg como la *Burocracia total*, hacia modelos reconocidos por este mismo autor como *Adhocracias*.

Notas

¹ Para profundizar en los rasgos de la NGP como filosofía administrativa, v. Hood y Jackson (1997).

² Al respecto, Aguilar (2007: 21-22) señala que la NGP (al igual que el enfoque de políticas públicas) se ha difundido con presteza y ha sido recibida por gobierno, sociedad y academia como instrumento de conocimiento y gestión útil para reconstruir la gobernabilidad en aprietos y dar forma a un modo de dirigir los asuntos públicos más eficaz y socialmente aceptado.

³ Otro caso exitoso de aplicación de modelos de NGP es el del Plan de Calidad para la Administración General del Estado, desarrollado en España por el Ministerio de Administraciones Públicas (2005). Dicho plan se basa en tres programas: 1) la autoevaluación de organizaciones, 2) las cartas de servicios, y 3) los premios a la calidad y a las mejores prácticas. Información adicional se puede encontrar en www.map.es/documentacion/cartas_de_servicios.html.

⁴ Votantes con base en la población con derecho a voto, 1990-2002.

⁵ Medida a través del coeficiente de Gini (el cual se basa en la distribución de ingreso), donde cifras más altas significan mayor desigualdad. Así, el 0 representa la perfecta igualdad en la distribución del

ingreso y 1 la total desigualdad. Un rango entre 0,25 y 0,35 en el coeficiente se considera como una distribución razonable, y un registro de 0,55 en el coeficiente de Gini equivale a una desigualdad extrema.

⁶ Porcentaje de la población cuyos ingresos se sitúan por debajo de la línea de pobreza, según metodología de la CEPAL. Las cifras económicas de la tabla corresponden al período 2002-2004.

⁷ Así, el 56,3% de los latinoamericanos piensa que el desarrollo económico es más importante que la democracia, mientras que el 54,7% apoyaría a un gobierno autoritario si éste les resuelve sus problemas, y el 43,9% no cree que la democracia sirva para resolver los problemas de nuestros países (PNUD, 2004: 131).

⁸ El Cono Sur incluye a Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. La subregión Andina se conforma por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Centroamérica incorpora a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

⁹ Conformado por cinco tipos de políticas: de comercio internacional, impositivas, financieras, privatizaciones y cuentas de capitales. El índice va de 0 (que indica falta de reformas orientadas al mercado) a 1 (que indica la aplicación de reformas fuertemente orientadas al mercado).

¹⁰ La escala también va de 0 (que corresponde a falta de democracia electoral) a 1 (que significa que los requisitos de democracia electoral se cumplen).

¹¹ Para el caso mexicano, el CIDAC (1990) ilustra muy bien la vinculación entre las transformaciones (y aperturas) de los sistemas políticos y económicos.

¹² Para ampliar la información, ver Carlos Stark (2001).

¹³ Según nota de prensa (www.jornada.unam.mx, 07-02-2007), el Banco Mundial considera que "la corrupción se ha convertido en una de las principales barreras para lograr las Metas de Desarrollo del Milenio". Para ejemplificar, el mismo organismo calcula que los costos de corrupción le cuestan a México 60 mil millones de dólares al año (lo que equivaldría a alrededor del 8% del PIB). Por su parte, el ITESM (2002) indica que 62% de las empresas que operan en México admiten haber pagado sobornos a funcionarios públicos (81% lo hacen para agilizar permisos y el 52% para obtener contratos gubernamentales). Lo anterior a pesar de que México, de acuerdo al Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2005, 2006 y 2007 de Transparencia Internacional (www.transparency.org, www.transparencia.org.es, 07-08-2007), es menos corrupto que once países del área.

¹⁴ Según datos de 2005, la aprobación promedio de los gobiernos latinoamericanos apenas alcanzó el 49%; 54% de la población piensa que las elecciones son fraudulentas, y el 47% considera que el Estado sólo puede resolver algunos de los problemas. En cuanto a la evaluación de las instituciones públicas, el 52% de los latinoamericanos considera que funcionan de manera regular, para el 18% operan mal, y para el 8% muy mal; mientras que el 17% señala que tienen un buen funcionamiento y apenas al 2% su funcionamiento le parece muy bueno (además de que un pequeño porcentaje de la población encuestada no manifestó opinión). Asimismo, el 68% de los ciudadanos en América Latina cree que los funcionarios públicos son corruptos (Latinobarómetro, 2005).

¹⁵ Se refiere al IPC y va de 10 (más transparencia) a 0 (más corrupción).

¹⁶ Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada en Santa Cruz de la Sierra en junio de 2003, y respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (resolución N° 11 de la "Declaración de Santa Cruz de la Sierra"), efectuada en Bolivia en noviembre de 2003. Tiene como primer propósito definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública, y entre sus criterios orientadores sobresale la preeminencia dada a la profesionalidad de los recursos humanos para el buen funcionamiento de los servicios públicos. Sus principios rectores incluyen la igualdad, el mérito,

desempeño y capacidad, la eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública, la transparencia, objetividad e imparcialidad, y el pleno sometimiento a la ley y el derecho (nótese la inclusión de principios post-garantistas en este modelo de gestión).

¹⁷ Suscrito el 23 de junio de 2006 en Montevideo por representantes de 16 gobiernos latinoamericanos y España. Promueve la generación de una ética universal a través de la incorporación de valores y la construcción de códigos de conducta para el ejercicio correcto de la práctica profesional. Los países participantes consideran inadmisibles un gobierno que ampare y facilite la corrupción, dificulte el escrutinio público sobre su toma de decisiones, no tome en cuenta las necesidades de sus ciudadanos, y un gobierno irresponsable y que no rinda cuentas.

¹⁸ En tal sentido, Villoria (1997: 93) indica que este tipo de paradigmas postburocráticos propone de inicio lo siguiente: 1) cambio de la cultura de la organización; 2) dar más poder al empleado para que tome decisiones; 3) preguntarle al cliente y, en función de sus necesidades, reestructurar los procesos; 4) dar al cliente la posibilidad de elegir.

¹⁹ A pesar de que incorpora algunas premisas ya conocidas, esta filosofía se considera novedosa debido a que enfrenta con nuevo vigor e incorporando a la vez técnicas novedosas, viejos problemas que aquejan a las administraciones públicas de occidente (ver Lynn y Wildavsky, 1999: 239).

²⁰ En primera instancia, tal como lo reconoce el autor, podría resultar sorprendente que los empleados de una multinacional pudieran servir para identificar diferencias en sistemas de valores nacionales. Sin embargo, ellos representan muestras casi perfectas, ya que son similares en aspectos sociales, económicos y educativos fundamentales, excepto en la nacionalidad, lo que hace que esta variable constituya el factor que explique las diferencias encontradas (Hofstede, 1997: 13).

²¹ Las tres preguntas usadas para construir este índice fueron o giraron en torno a: 1) ¿Con qué frecuencia ocurre el problema de que los empleados sienten temor de expresar desacuerdos con sus directivos? 2) La percepción de los subordinados respecto al estilo de toma de decisiones de sus jefes. 3) La aceptación de los subordinados del estilo de toma de decisiones de sus jefes (Hofstede, 1997: 25).

²² Para el autor, la cultura de un país o cultura nacional no consiste en la combinación de propiedades del “ciudadano promedio” ni una “personalidad modelo”. Se refiere, entre otras cosas, al conjunto de reacciones probables de ciudadanos con una programación mental común (Hofstede, 1997: 112).

²³ Los puntajes se obtuvieron a partir de la evaluación de las preguntas señaladas antes y van del 0 (que indica un país con distancia de poder pequeña) a alrededor del 100 (que significa un país con distancia de poder grande).

²⁴ En tal sentido, indica que las ex-colonias, más que las naciones ex-colonizadoras, presentan grandes distancias de poder (Hofstede, 1997: 46).

²⁵ Por ejemplo, un trabajo realizado en México hace algunos años ya registraba la presencia de tendencias hacia el cambio (si bien lento y heterogéneo) de este tipo de valores, asociadas a procesos de modernización. En materia económica, hay una gradual aceptación de las reglas de economía de mercado y, entre el sector con estudios superiores (66%), a la privatización de empresas estatales. En política, el valor que más se asocia al cambio es el de la consolidación de un Estado de derecho, la igualdad y la capacidad de incidir en las decisiones vía el voto (una nueva cultura democrática). Al mismo tiempo, a nivel social, hay un proceso de individualización (a pesar del fuerte sustrato comunitario) y de tolerancia sexual, ideológica, laboral (hacia las mujeres) y religiosa (Beltrán *et al.*, 1996: 25-163).

²⁶ La construcción de este índice se basó en la medición y procesamiento estadístico (análisis factorial) a preguntas sobre “metas de trabajo”. Para el eje de individualismo, las preguntas estaban vinculadas a: 1) tiempo personal (si el trabajo les dejaba a los empleados de IBM tiempo suficiente para su vida

personal o familiar); 2) libertad (si tenían la suficiente libertad de innovar en el trabajo); y 3) cambio (si habían cambiado actividades rutinarias por aquellas que les permitieran autorrealización). Para el eje de colectivismo, las preguntas versaron sobre: 4) entrenamiento; 5) condiciones físicas del trabajo; y 6) uso de habilidades en el trabajo (Hofstede, 1997: 51-52).

²⁷ Los puntajes se obtuvieron a partir de la evaluación de las preguntas señaladas y van de 0 (para el país más colectivista) a alrededor del 100 (puntaje para el país más individualista).

²⁸ La mecánica consistió en procesar la importancia que los empleados y empleadas de IBM daban a ciertos temas. Para el polo masculino fueron: 1) ingresos, 2) reconocimiento, 3) oportunidades de ascenso, y 4) cambio (en el sentido explicado en la anterior dimensión). Por el contrario, para el polo femenino los temas fueron: 5) dirección (tener una buena relación laboral con el jefe directo), 6) cooperación (trabajar con gente cooperativa o no), 7) zona de residencia (vivir en una zona deseada por el trabajador y su familia), y 8) seguridad en el empleo (Hofstede, 1997: 81-82).

²⁹ Los puntajes se obtuvieron a partir de la evaluación de los temas señalados y van del 0 (para el país más femenino) a alrededor de 100 (para el país más masculino).

³⁰ Hofstede realiza una interesante argumentación que a su juicio explica los resultados encontrados. Así, la concentración de culturas femeninas del noroeste de Europa estaría explicada por factores históricos comunes vinculados a la navegación y el comercio, donde las relaciones interpersonales son un valor esencial. En el caso de los países escandinavos, el período vikingo implicó que las mujeres tuvieran que administrar las villas mientras los hombres generalmente estaban ausentes en sus largas travesías en el mar. Para los países de América Latina, la explicación es que las diferencias reflejan la herencia de las diferentes civilizaciones prehispánicas dominantes. Así, la mayor parte de México refleja la violenta cultura Azteca, pero la península de Yucatán y las repúblicas centroamericanas habrían heredado los valores de una cultura Maya mucho más sensible. Mientras que Perú y el noreste de Chile reflejarían la herencia Inca, parecida a la Maya (Hofstede, 1997: 104-105).

³¹ En el caso de los Estados Unidos, además de que hay un gasto relativo evidentemente alto para actividades bélicas en relación con el presupuesto, en términos absolutos ocupa y por mucho el primer lugar en la inversión para esa actividad. Por otra parte, la evidencia sugiere que ese mecanismo para solventar conflictos internacionales es, además de miope y amoral, políticamente incorrecto, lo cual aunque no necesariamente se validó en las últimas elecciones presidenciales en ese país, se comprueba con los recientes sondeos de opinión pública. Otro ejemplo es el desprecio al empleo de la fuerza militar para dirimir problemas internacionales que el pueblo español manifestó en las más recientes elecciones presidenciales.

³² Esta dimensión cultural se desarrolló como un subproducto de la distancia de poder a partir de una interrogante acerca del estrés laboral. En tal sentido, se llegó a determinar que las calificaciones promedio de un país respecto a las siguientes tres cuestiones estaban fuertemente correlacionadas: 1) el estrés en el trabajo, 2) acuerdo con lo establecido (etiquetada como “orientación a las reglas” o grado de afinidad de los empleados con ellas), 3) el porcentaje de empleados que expresan su interés de permanecer en la organización a largo plazo (Hofstede, 1997: 111-112).

³³ Los puntajes se obtuvieron a partir de la evaluación de los temas ya comentados y van del 0 (para el país con el más débil rechazo a la incertidumbre) a alrededor de 100 (para el país con mayor rechazo).

³⁴ Respecto al tipo, el símbolo (↓) indica una posición baja en la tabla, mientras que (↑) señala una posición alta. Entre paréntesis se indica la posición relativa respecto a las 53 naciones participantes.

³⁵ Siguiendo el estudio abordado, se consideró únicamente a la Gran Bretaña.

³⁶ El estudio del norteamericano James Stevens se realizó en el marco de su curso sobre conducta organizacional, y consistió en analizar cómo estudiantes de diferentes naciones resolvían un hipotético problema entre dos departamentos de una compañía.

³⁷ Por ejemplo, Fayol, de origen francés, es partidario del principio de Unidad de Mando, donde la autoridad gira en torno a la persona y a las reglas, lo que se vincula con la estructura de pirámide de personas. En cambio, el estadounidense Taylor rechazó ese principio con su sistema de supervisión funcional. ¿Qué explica entonces que ambos hayan sido exitosos en la academia y en la industria (Taylor)? Hofstede se apoya en Pascal, quien señaló tiempo atrás: “Existen verdades en un país que son falsedades en otro” (Hofstede, 1997: 147).

³⁸ Mintzberg señala que las organizaciones en general contienen hasta cinco partes diferentes: 1) el núcleo operativo (la gente que hace el trabajo); 2) la cima estratégica (la alta gerencia); 3) la línea intermedia (la jerarquía intermedia); 4) la tecnoestructura (la gente en actividades de *staff* que genera ideas); 5) el personal de apoyo (la gente en actividades de *staff* que brinda servicios). Asimismo, plantea que las organizaciones en general usan uno o más de los cinco mecanismos siguientes para la coordinación de actividades: 1) el ajuste mutuo (de las personas a través de la comunicación informal); 2) la supervisión directa (por un superior jerárquico); 3) la estandarización de los procesos de trabajo (especificando los contenidos del trabajo); 4) la estandarización de productos (especificando los resultados deseados); 5) la estandarización de habilidades (especificando la capacitación requerida para desempeñar el trabajo). Por último, Mintzberg identifica cinco configuraciones organizacionales típicas: 1) la estructura simple (donde la parte clave es la cima estratégica, y el mecanismo de coordinación es la supervisión directa); 2) la máquina burocrática (en la que la parte clave es la tecnoestructura, y el mecanismo de coordinación es la estandarización de los procesos de trabajo); 3) la burocracia profesional (donde el núcleo operativo es el área principal, y la estandarización de habilidades es el medio de coordinación); 4) la forma divisional (en la que la línea media es la parte más importante, y el mecanismo de coordinación es la estandarización de productos); 5) la “adhocracia” (donde la parte clave es el *staff* de apoyo, y el ajuste mutuo es el mecanismo de coordinación empleado) (Hofstede, 1997: 150-151).

³⁹ Hofstede nombró al cuadrante inferior derecho como “burocracia total” en lugar de máquina burocrática para evitar confusiones, ya que el concepto de “máquina” empleado por Mintzberg no corresponde con el empleado por Stevens, cuya idea correspondiente sería la de “pirámide”. Así, la “adhocracia” se corresponde con el modelo organizacional implícito “mercado de aldea”; la burocracia profesional con el modelo de “máquina bien aceiteada”; la burocracia total (máquina burocrática) con el modelo de “pirámide de personas”; la estructura simple con el modelo de “familia”, mientras que la forma divisional toma una posición intermedia entre ambas dimensiones culturales, conteniendo elementos de los cuatro modelos.

⁴⁰ Para Mintzberg (1979), la “adhocracia” es una organización innovadora con una estructura orgánica, y que para la coordinación depende de la adaptación mutua entre sus expertos altamente capacitados y altamente especializados.

⁴¹ En tal sentido, el trabajo de Torres (2004) demuestra que la aplicación de los elementos fundamentales de la NGP es factible y útil para las organizaciones públicas latinoamericanas.

⁴² Nótese que los teóricos de esta corriente (entre los que destacan Blau, Hall, Lawrence y Lorsch, y Perrow, de los Estados Unidos, así como Burns, Pugh y Woodward, de Gran Bretaña) consideran la cultura como una de las variables del contexto.

⁴³ “No quiere decir esto que el ‘contexto’ no constituye una restricción, es precisamente porque no es más que eso, es decir, un conjunto de factores que limitan pero que jamás eliminan completamente la capacidad de opción de los actores organizativos” (Crozier y Fiedberg, 1989: 124).

Bibliografía

- Aguilar, L. (2007), “El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 39, Caracas.
- Arellano, D. (2002), “Nueva gestión pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México”, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas. División de Administración Pública (Documentos de Trabajo; N° 108).
- Arellano, D.; Cabrero, E.; y Del Castillo, A. (coords.) (2000), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Ángel Porrúa (Colección Las Ciencias Sociales).
- Barzelay, M. (2003), *La nueva gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Beltrán, U.; Castaños, F.; Flores, J. I.; Meyenberg, Y.; y Del Pozo, B. H. (1996), *Los mexicanos de los noventa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales.
- Cabrero, E. (1997), *Del administrador al gerente público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- CIDAC (1990), *Reforma del sistema político mexicano*, México, Centro de Investigación para el Desarrollo, Editorial Diana.
- CLAD (1998), *Una nueva gestión pública para América Latina: documento del CLAD*, Caracas, CLAD.
- _____ (2003), “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, Caracas, CLAD (Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad; N° 9), <http://www.clad.org.ve>.
- _____ (2006), “Código Iberoamericano de Buen Gobierno”, Caracas, CLAD (Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad; N° 14), <http://www.clad.org.ve>.
- Crozier, M. (1974), *El fenómeno burocrático*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Crozier, M. y Friedberg, E. (1989), *El actor y el sistema*, México, Alianza Editorial.
- España. Ministerio de Administraciones Públicas (2005), *Las iniciativas para la gestión de la calidad en el Ministerio de Administraciones Públicas: el Plan de Calidad para la Administración General del Estado; documento*, Madrid, MAP, <http://www.inap.map.es>.
- Ferlie, E.; Pettigrew, A.; Ashburner, L.; y Fitzgerald, L. (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford, Oxford University Press.
- Hofstede, G. (1997), *Cultures and Organizations: Software of the Mind*, New York, McGraw-Hill.
- Hood, C. y Jackson, M. (1997), *La argumentación administrativa*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; Universidad Autónoma de Coahuila; Fondo de Cultura Económica (Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno).
- ITESM (2002), *Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial (EGDE)*, México, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. Centro de Estudios Estratégicos.
- Kliksberg, B. (1989), *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (Serie Administración General).
- _____ (2007), “¿Cómo avanzar la participación en América Latina, el continente más desigual? Anotaciones estratégicas”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 37, Caracas.
- Latinobarómetro (2005), *Informe Latinobarómetro*, Santiago, Latinobarómetro,

<http://www.latinobarometro.org>.

- Lynn, N. y Wildavsky, A. (comps.) (1999), *Administración pública: el estado actual de la disciplina*, México, Fondo de Cultura Económica (Nuevas Lecturas de Política y Gobierno).
- Mintzberg, H. (1979), *The Structure of Organizations*, New Jersey, Prentice-Hall.
- Osborne, D. y Plastrik, P. (1998), *La reducción de la burocracia: cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Barcelona, Paidós.
- Peters, T. y Waterman, R. (1982), *In Search of Excellence: Lessons from Americas's Best-Run Companies*, New York, Harper and Row Publishers.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD.
- Robbins, S. (1994), *Comportamiento organizacional*, México, Prentice-Hall Hispanoamericana.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación (1993), *La administración pública contemporánea en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Shand, D. (1996), "La nueva gestión pública: retos y temas de discusión en una perspectiva internacional", en *Revista de Administración Pública*, N° 91, México, pp. 77-88.
- Stark, C. (2001), "Regulación, agencias reguladoras e innovación de la gestión pública en América Latina", en *Nueva gestión pública y regulación en América Latina: balances y desafíos*, Caracas, CLAD.
- Torres, J. (2004), "Aplicación de la nueva gerencia pública en la modernización de las agencias estatales mexicanas: el caso del subsector portuario mexicano", documento libre del IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2 al 5 de noviembre.
- _____ (2005), "Una aproximación desde la teoría de la organización a la nueva gerencia pública y el management: algunas consideraciones para una dirección más efectiva de la cultura organizacional en el sector público", en *Magíster*, N° 128, México, abril.
- Transparencia Internacional (2005, 2006 y 2007), Índices de percepción de la corrupción, <http://www.transparency.org>, <http://www.transparencia.org.es>.
- Villoria, M. (1997), "Modernización administrativa y gobierno postburocrático", en *La nueva administración pública*, R. Bañón y E. Carrillo (comps.), Madrid, Alianza Editorial.

El proceso de reforma del Estado en Francia: algunos elementos para contribuir a la reflexión sobre las incidencias de la globalización

Alain Delmas

Introducción: ¿existe la reforma del Estado francés?

Al oír la literatura internacional contemporánea, Francia no parece lucir mucho en cuanto a sus aportes en materia de reforma del Estado: los últimos análisis comparados coordinados por la ONU (UNDESA, 2006) o por la OECD (2001 y 2005), por ejemplo, ni siquiera en una sola ocurrencia destacan a Francia dentro de los países que cuentan con experiencias o prácticas interesantes que compartir. Hoy en día, como bien se sabe, la fama la tienen Nueva Zelanda, Reino Unido, Canadá y algunos otros, por la relevancia de sus realizaciones en materia de modernización de la gestión pública.

Llama fuertemente la atención esa ausencia de Francia del escenario internacional cuando uno recuerda que la reforma del Estado ha sido una de las problemáticas más recurrentes del debate público francés, por lo menos desde los inicios del siglo pasado, incluso posiblemente desde hace dos siglos. De hecho, sea a nivel de los planteamientos de la clase política y de la reflexión de los estadistas e intelectuales, por un lado, o, sobre todo, a nivel de las transformaciones concretas que este país ha tenido desde 1789 en materia institucional, administrativa y estructural, el proceso ha sido global, permanente y, aunque haya sido lento, sus resultados no son nada insignificantes.

Tan solo por esa razón, el estudio del proceso de reforma del Estado francés sería interesante para analizar esa paradoja y tratar de entender las razones de su invisibilidad actual en el importante debate internacional que, desde hace un par de décadas, está teniendo lugar, y ver cómo un país inmerso desde hace tanto tiempo en esa misma problemática no encuentra eco alguno.

Igualmente es interesante por otra razón: el proceso no solamente pasa desapercibido a nivel internacional; también tiene mala fama a nivel interno y vale la pena detenerse en ello unos instantes antes de seguir más allá.

“Si me eligieron como jefe del Estado, es para conducir el cambio que cada uno de ustedes desea. Lo presienten todos: en el mundo de hoy, Francia estaría condenada a la decadencia si se quedara inmóvil. Íntimamente, tenemos todos la convicción que Francia ya ha esperado demasiado, que hay urgencia, (...), que las reformas no pueden esperar más”¹. Así se expresó el Presidente de la República poco después del inicio de su mandato, al lanzar el tema de una nueva reforma constitucional. Uno podría también citar a Michel Rocard, ex-Primer Ministro socialista, que nos dice otra cosa: “Renovar el Estado es una tarea imposible. Exigiría unos veinte años de continuidad en la voluntad de los poderes públicos. La probabilidad para que exista tal voluntad es nula. Es eso, el drama de la reforma del Estado...” (Rocard, 2005: 295). En otros términos, por un lado, los más atentos observadores se preocupan por la lentitud del proceso y la falta de éxitos concretos y visibles. Por otro lado, también lamentan que Francia sea una sociedad incapaz, a pesar de la urgencia, de tomar las riendas de la reforma.

Claramente, la comparación internacional en materia de reforma del Estado no favorece a Francia. En ese sentido también concluyen los diferentes estudios que los analistas, tanto institucionales como privados, hacen de la situación, según los cuales la reforma no avanza ahí tanto como en otros países.

Ese enfoque no es nada nuevo: constituye el tema recurrente, desde hace más de cuatro décadas, de un sociólogo como Michel Crozier, quien no ha dejado de denunciar los bloqueos del sistema inducidos por la burocracia. Hoy en día, también son numerosos los *think tanks*, fundaciones y demás

asociaciones de la sociedad civil que abordan la temática de la misma manera, casi palabra por palabra. La Fundación Concorde, por ejemplo, parte de “la constatación de la urgencia y amplitud del problema de la reforma del Estado, la cual se podrá llevar a cabo solamente si la sociedad civil tiene una visión lo suficientemente clara del funcionamiento del aparato estatal y de sus deficiencias, ya que el problema, en su esencia, radica en la extraordinaria opacidad de los procesos públicos” (Fondation Concorde, 2006: 10). La Asociación Convictions enfatiza sobre el hecho de que “el Estado y las administraciones no pueden quedarse inmóviles en un mundo en pleno cambio. No es que la administración esté inerte. Se mueve, pero demasiado lento, y al margen. Con lo cual (el Estado) está en peligro” (Association Convictions, 2000). En fin, aunque el Instituto Montaigne haya destacado varias tentativas ambiciosas, también sentencia que “la reforma del Estado se hunde en el pantano de la hesitación y del ilusionismo” (Institut Montaigne, 2005: 11).

Por su parte, desde hace unos años, el Senado lleva a cabo análisis comparados de los procesos de reforma del Estado. En 2001, su estudio anual se interesó en el conjunto de los integrantes de la Unión Europea, en algunos otros vecinos europeos y en los líderes de la reforma del Estado contemporánea, o sea, Nueva Zelanda, EE.UU. y Australia, entre otros. Si bien el estudio no pretende simplificar un panorama en el cual, por un lado, Francia apareciera con una administración inmóvil y esclerosa y, por otro lado, se destacarían países extranjeros en los cuales todo fuera fácil, rápido y casi ya acabado, no obstante, subraya la paradoja francesa: la reforma del Estado tropieza con el peso de la Función Pública y un intervencionismo de la esfera estatal aún en progreso cuando al mismo tiempo los demás países evidencian una correlación clara entre la reducción del tamaño del Estado y de sus misiones y una reforma con éxitos notables. Con lo cual Francia, aunque marcada por un discurso político reformador, se queda sin emprender cambios significativos, a pesar de los esfuerzos de los sucesivos gobiernos, y se va retrasando en comparación con el resto del mundo industrializado (Braun, 2001a: 6 y ss.).

Otros senadores, aunque reconocen que la experiencia canadiense difícilmente se podría transferir a Francia, teniendo en cuenta las diferencias culturales e históricas, subrayan con algo de envidia que este país supo, por su gestión pragmática, asociar los mejores aspectos de los modernos enfoques latinos y anglosajones. Enfatizan particularmente la reducción de los déficits públicos logrados en poco años, “preparada gracias a una ambiciosa reforma del Estado emprendida a partir de 1994”, encabezando Canadá, además, el movimiento hacia la modernización de los servicios públicos gracias al uso de las TIC (Saugey ...[et al], 2005: 19 y ss.). Igualmente, destacan que el cambio de cultura en el funcionamiento del Estado habría permitido superar la crisis fiscal.

Al final de cuenta, son numerosos los actores y comentaristas que opinan que realmente Francia sólo se reforma cuando surge una crisis grave, en lo que tampoco difiere mucho de los países inmersos en el mismo proceso. La diferencia radica más bien en las temáticas priorizadas, o sea en los enfoques fuertes de modernización de la gestión pública: en las cuestiones presupuestarias, en la gestión de los recursos humanos, en la definición de los servicios públicos, en las reformas estructurales y en la esfera de intervención del Estado (Trosa, 1999: 15 y ss.), temas en los cuales Francia podría o habría de tomar puntos de referencia y de inspirarse (Braun, 2001a), para centrarse en lo esencial y dejar de repetir errores que la paralizan.

Por lo menos, la comparación internacional claramente muestra que un conjunto importante de países desarrollados pertenecientes a la OCDE, han estado llevando a cabo desde hace más de una década, un proceso de reforma del Estado que, a pesar de las peculiaridades nacionales de cada uno, está centrado en tratar de resolver problemas casi similares, promoviendo herramientas y soluciones muy parecidas, consideradas como más exitosas que las que Francia viene experimentando.

En otros términos, uno percibe que, como fundamentos del abanico de críticas hechas al proceso francés, se encuentran una concepción y una definición de la reforma del Estado con miras y adecuadas a las prácticas en vigor en los referidos países, ahora considerados como puntos de referencia contemporáneos. La resolución de la crisis fiscal del Estado, la reducción de los déficits

presupuestarios y la nueva gestión pública son los criterios exclusivos de juicio y están en un primer plano, con la globalización como telón de fondo. Con lo cual la reforma del Estado difícilmente se ve abordada por otro eje que no sea el de la mejora de su eficiencia y eficacia.

Enfoque dominante e, incluso, exclusivo, que inevitablemente induce cierta distorsión en la percepción y parece dejar en el olvido las realizaciones, por relevantes que sean, que Francia, por haber elegido otro(s) camino(s) mucho tiempo atrás, no ha dejado de llevar a cabo desde siempre. Además, también se olvidan los numerosos y valiosos intentos muy próximos a los enfoques actuales más compartidos. No se trata de pretender que los déficits públicos o la mejora de la eficacia y eficiencia de la administración pública no son aspectos cruciales. Solamente se trata de considerar que la fuerte crítica y la impaciencia que predominan en el ámbito nacional, descansan en una visión monotemática de la reforma del Estado. En efecto, se puede demostrar que hay en Francia una realidad reformadora histórica fuerte, escondida por la cortina de la concepción paradigmática actual de la reforma del Estado.

En otros términos, es pertinente subrayar que existen procesos de reforma del Estado fundamentados en otras consideraciones, otras lógicas, distintas de las que giran hoy en día alrededor de la exclusiva, o principal, temática de la nueva gestión pública; o, por lo menos, que son procesos que, por un lado, se originaron en busca de metas diferentes y por otras razones, y, por otro lado, que parecen haber mantenido una fuerte dinámica propia década tras década. Esa permanencia de la(s) temática(s) por un período largo de tiempo deja suponer que, en paralelo o en complemento a una voluntad política dada, impulsora de un proceso en un momento dado, coexiste una lógica del Estado que se podría analizar o considerar como factor determinante.

Respecto a ello, 1) el análisis histórico aporta elementos interesantes sobre la realidad de un proceso de larga trayectoria en múltiples ámbitos que, probablemente, no ha dejado ningún sector al margen. 2) También permite ilustrar que, en contra de la idea clásica de la resistencia al cambio por parte de la administración pública, es a veces desde el mismo Estado que las iniciativas surgen y se promueven; aunque hayan tropezado con la inercia política, esas iniciativas evidencian, además, un reformismo cuya modernidad, luego de décadas, no ha perdido vigencia. Sin embargo, como bien las críticas lo subrayan, en el mundo globalizado de hoy, la propia lentitud del proceso, en razón de sus características, dificulta, e incluso impide la sostenibilidad de tal modelo. Obliga al Estado a reaccionar para reorientarse hacia otras prioridades y enfoques. 3) Luego de haber tenido que ceder ante la falta de impulso político, la temática de la gestión pública y la problemática de la eficacia y de la eficiencia de la actuación administrativa logran imponer una evolución conceptual y operativa fundamental, y reorientan de manera drástica el proceso acercándolo, en sus diferentes aspectos, a las grandes corrientes mundiales.

1. Breve recorrido por dos siglos de reforma del Estado en Francia

Sin lugar a dudas, se pueden datar los verdaderos inicios del proceso de reforma y modernización del Estado francés en los orígenes, es decir, en la misma Revolución de 1789: los trastornos excepcionales de aquel momento fundador fueron la oportunidad de una creatividad institucional única con una resonancia en los niveles político, institucional, administrativo y social de tal magnitud que, hoy en día, todavía Francia se halla profundamente marcada por ese legado.

En un período de apenas diez años se definieron los rasgos esenciales del parlamentarismo y se dibujó una carta administrativa del país que quedaría casi sin cambios durante décadas. Inmediatamente después, Napoleón Bonaparte finalizó una obra interior inmensa en un tiempo muy breve, con la creación de instituciones administrativas tan cardinales y todavía vigentes como son el Consejo de Estado, el cuerpo prefectural y algunos otros; con la elaboración de un amplio marco normativo, en el cual se destacan los códigos civil y penal; con el establecimiento de instituciones en la rama financiera,

tal como la Corte de Cuentas y el Banco de Francia, y demás organismos de fiscalización (Thuillier y Tulard, 1994: 15 y ss.).

De hecho, será sobre tales “*moles de granito*”, como las definiría Napoleón, que el debate público se desenvolvería desde muy al principio del siglo XIX, a medida que el Parlamento se va fortaleciendo poco a poco. Es principalmente desde el seno legislativo que la crítica institucional y el movimiento reformista surgirán para desembocar en un proceso permanente de evolución y transformación estructural y funcional del Estado, el cual afectará, por ejemplo, tanto las instituciones políticas y administrativas, como la organización territorial o la función pública (Albertini, 2000: 13 y ss.). En estos tres sectores, y en otros más, Francia, a lo largo de los dos últimos siglos, tendrá cambios de gran magnitud que importa recordar.

Hacia la racionalización política: un camino tortuoso

Por cierto, la historia constitucional francesa fue caótica: la Constitución de 1946, la decimosexta desde 1789, fue la primera que no resultó directamente de un golpe de Estado o de una revolución; en otros términos, la transición de un régimen a otro siempre tuvo más su origen en la ruptura que en la continuidad institucional (Carcassonne, 1996: 19).

Por lo tanto, los elementos de racionalización que la Quinta República, aprobada en 1958, logró establecer y que, luego, estarían considerados como las condiciones esenciales de la modernización institucional, no se apartan profundamente de lo que se había venido discutiendo repetidamente desde la Tercera República, aunque con poca fortuna; ni tampoco de lo que las demás democracias modernas igualmente experimentaban (Chantebout, 1997: 303 y ss.). En otros términos, en materia institucional, pueden vislumbrarse a lo largo de esa trayectoria accidentada los elementos que evidencian una lógica continua hacia la eficacia de la acción gubernamental, y ello, tanto en las reflexiones como en las tentativas.

Así, años antes de pasar a la historia como el primer socialista en llegar al poder como Presidente del Consejo de Ministros del Frente Popular, el entonces consejero de Estado Léon Blum aprovechó su experiencia de alto funcionario y de director de gabinetes ministeriales para redactar, en 1917, sus “*Cartas sobre la reforma gubernamental*”, las cuales traducen un modernismo de pensamiento que todavía, noventa años después, no ha sido refutado. Léon Blum plantea de entrada la necesidad de una modernización del aparato gubernamental para lograr en la gestión pública los estándares de la industria, y define los medios para alcanzarlos, sin temer la comparación con el taylorismo en boga en aquel período: establecimiento del liderazgo y de la debida autoridad del jefe de gobierno, dotado para ello de un aparato administrativo idóneo, profesional y estable; introducción de métodos de trabajo que mejorarían la coordinación entre los entes, entre otros elementos (Lacouture, 1977: 141 y ss.; Albertini, 2000: 40 y ss.). Dicho de otra manera, Blum claramente define lo que, décadas después, se conocerá como las condiciones de la gobernabilidad y de la eficacia y eficiencia del Poder Ejecutivo.

Ahora bien, desde hace mucho tiempo, la cuestión de la figura de un ministro encargado de la jefatura del gobierno y de la coordinación de la actuación del equipo ministerial, idéntico al Primer Ministro británico, había comenzado a discutirse, aunque con mucha prudencia (Massot, 1979: 17 y ss.). Al temer los riesgos de despotismo, los revolucionarios la habían expresamente descartado, y luego, las veleidades de la *Restauración* y de la *Monarquía de Julio* no lograron imponerla; el presidente del Consejo de Ministros desaparecerá durante el Segundo Imperio sin que tampoco los textos de 1875, que instituyeron la Tercera República, la rescataran. Fue de manera empírica, con base en las necesidades prácticas que, casi de inmediato, se introducirá aunque sin presupuesto ni administración propios; así será casi hasta el final de ese régimen (Py, 1985; Delmas, 2007: 99 y ss.).

No obstante, vale decir que a pesar de las circunstancias -la Primera Guerra Mundial- y la coyuntura económica -la crisis de 1929- que contribuyeron fuertemente a la toma de conciencia, la evolución fue muy lenta, ya que en esa Edad de Oro del parlamentarismo, promover el refuerzo de los

poderes del gobierno era peligroso en términos políticos. Haber abogado para ello contribuiría decisivamente en la renuncia, en 1924, del Presidente de la República, Alexandre Millerand, rehusando la Cámara de Diputados a relacionarse con un gobierno que promovía la “*negación de los derechos del parlamento*”. Diez años después, Gaston Doumergue, presidente del Consejo de Ministros, también tendrá que dimitir ante la oposición de algunos de sus ministros a sus proyectos de reforma del Estado enfocados en una idéntica preocupación.

En otros términos, ya temprano en la primera mitad del siglo XX se barajaron algunas ideas importantes para la modernización del sistema político, pues se hacía evidente la debilidad e ineficiencia del parlamentarismo excesivo, en especial cuando las circunstancias -crisis internacional o económica- exigían firmeza y rapidez del Ejecutivo en la toma de decisiones.

No obstante, esas ideas sólo tendrán algún eco años después cuando la conducción del gobierno, bajo la autoridad del general de Gaulle, fuera objeto de una real preocupación, en el marco de la elaboración de la Constitución de 1946. Más concretamente, con ese planteamiento exclusivo, fundamentado en su experiencia del desastre de 1940 y de la impotencia del Ejecutivo frente a la invasión nazi, de Gaulle estructurará sus aportes al debate y definirá su conducta política ulterior, -i.e., su renuncia a la presidencia del gobierno en 1945, al comprobar que la clase política en forma unánime parecía no haber aprendido nada de las lecciones de las debilidades de la Tercera República. Es en torno a esta problemática que organizará su reflexión institucional y diseñará un esquema funcional de poderes para el titular del Ejecutivo que le permitiera gobernar con eficacia, sin que tema permanecer de manos atadas ante las inercias originadas desde el Parlamento.

De hecho, varias disposiciones de la Constitución de 1946 pretendieron darle autoridad y preeminencia al jefe de gobierno en el seno del gabinete, desde la composición del equipo de gobierno hasta las relaciones con la Cámara de Diputados. Sin embargo, y aunque la práctica de los sucesivos presidentes de la República contribuyera a fortalecer esa figura, irá poco a poco debilitándose hasta que el régimen, que había pretendido solucionar la inestabilidad ministerial del período anterior, cayera ante la imposibilidad de resolver los problemas que debía enfrentar (Massot, 1979: 32 y ss.; Chevallier, 1981: 673 y ss.).

El general de Gaulle tendrá que esperar doce años más para darle sus características definitivas al esquema que pondrá en aplicación a partir de 1958 al imponer sus condiciones cuando se le solicitara que asumiera nuevamente las riendas del gobierno para tratar de sacar al país -“hombre providencial” por segunda vez- de las circunstancias dramáticas en las cuales se hallaba en plena guerra de Argelia. Nace así la Quinta República.

Desde entonces, ese esquema no ha dejado de verse revisado y matizado mediante numerosas leyes constitucionales, con el propósito de ir reequilibrando poco a poco los poderes Ejecutivo y Legislativo, y de reforzar el Estado de derecho. Quedan todavía aspectos que deben ser pulidos. En efecto, recientemente se dio un nuevo impulso a esta materia por parte del actual Presidente de la República al constituir en las primeras semanas de su mandato una comisión de revisión encargada de proponerle una modernización profunda de las instituciones, lo que evidencia la prioridad que tiene esta problemática.

El triunfo tardío de las ideas descentralizadoras

Al igual que lo que concierne a la racionalización gubernamental, volver a 1789 respecto del tema de la descentralización permite entender mejor las características del proceso que Francia ha llevado a cabo en materia de evolución de su organización territorial; proceso lento, a veces detenido, y todavía no acabado, aunque, en ese sentido, el año 2003 marcara una etapa cardinal.

Como bien se sabe, los *Montagnards*, tras haber derrotado a los *Girondins* federalistas en 1793, plantearon firmemente el principio de un Estado indivisible, unitario, centralizado. Es importante destacar en ello el propósito: ni más ni menos que constituir la Nación francesa (Birnbaum, 1982: 193 y

ss.); unificar y homogeneizar, en una sola entidad, tantas regiones diferentes por sus peculiaridades y costumbres, organizaciones administrativas, legislaciones, etc. En ese sentido, la centralización tenía una meta de índole ontológico y las diferentes medidas tomadas entonces han de leerse con base en esa grilla: ahí, por ejemplo, radican las justificaciones y motivos de la imposición forzosa en todo el territorio nacional de un único idioma -incluso mediante medidas represivas contra los idiomas locales y regionales-, así como de los sistemas métrico o educativo (Rosanvallon, 1990: 103 y ss.).

Luego, muy al inicio del gobierno de Napoleón, en 1800, en el plano administrativo, éste reforzará la tendencia revolucionaria con la creación de los prefectos, lo que contribuirá fuertemente a arraigar una centralización administrativa total: la ley que los instituyó establecerá que, en tanto representante del gobierno, “*el prefecto será el único encargado de la administración*” (Chevallier, 1981: 121; Bernard, 1983: 32 y ss.), gozando por consiguiente de extendidos poderes.

Todo ello explica las dificultades para concretar las ideas descentralizadoras, ya que oponerse a la construcción de la Nación impulsada desde el centro y fundamentada en tales herramientas administrativas, no era fácil ni, quizás, tampoco oportuno. Tomar un rumbo diferente será inevitablemente a costa de largos y sostenidos esfuerzos, a pesar de haberse iniciado la reflexión crítica muy temprano, inmediatamente después de la caída de Napoleón (Rosanvallon, 1990).

Es en esa arquitectura que las ideas descentralizadoras irán creciendo de manera continua, a pesar de los vaivenes políticos del siglo XIX hasta llegar a constituir un aspecto central de los programas de los movimientos republicanos (Albertini, 2000: 17).

Si bien la reflexión sobre el tema fue nutrida y de intensos debates, la evolución fue muy lenta. La figura del prefecto evolucionó a medida que el proceso de descentralización se fortalecía, pero en dos siglos, muy pocas serán las normas relevantes aprobadas. Han de citarse algunas reformas en los años 1830, que introducirán la elección de los consejeros municipales y departamentales que, no obstante, seguirán actuando bajo la tutela administrativa de los prefectos. Habrá que esperar hasta 1871 para ver votada otra ley, que marcará un paso importante hacia una república más descentralizada, al darle poderes reales a los consejos generales, electos en el marco de los departamentos, reduciendo en cambio el rol de los prefectos (Bernard, 1983: 38 y ss.).

Luego, el proceso se verá casi paralizado por un siglo, a pesar de algunas veleidades poco exitosas. Mientras tanto, un analista, Jean-François Gravier, publicaría en 1947 un estudio que llegó a tener amplia fama: “*París y el desierto francés*”, en el cual denunciará el centralismo administrativo y sus consecuencias nefastas en cuanto al fomento territorial del país.

Dentro de los avances, destacamos en primer lugar algunas disposiciones de orden constitucional, durante la Cuarta República, cuando por primera vez se introduce un título sobre las “colectividades territoriales”; allí se contempla sobre todo la libertad de administración de las mismas, siempre bajo el control administrativo de los prefectos. Paso importante, que mantendrá la Constitución de 1958. No obstante, el peso de las tutelas administrativas, financieras, e incluso técnicas, seguirá siendo igual. A pesar de los avances, las diferentes tentativas políticas de mayor relevancia no tendrán éxito, siendo el ejemplo más famoso el fracaso del referéndum del general de Gaulle, en 1969, que proponía, entre otros temas, el de la regionalización.

La década de los años 1980 será la que retomará el camino hacia una descentralización efectiva. Camino iniciado por gobiernos de izquierda y continuado por gobiernos de derecha a lo largo de ese período hasta la actualidad, sin haberse detenido desde ese nuevo impulso político. De tal manera que, en estas dos últimas décadas, se ha llevado a cabo una “revolución silenciosa para salir del Estado jacobino” (Le Galès, 2006: 305) mediante la aprobación de varias leyes dirigidas a regular el conjunto de la problemática, desde la transferencia de competencias ejecutivas reales a los presidentes de consejos electos en los niveles municipales, departamentales y regionales, liberados de las tutelas de los prefectos, hasta la gestión de los recursos humanos y financieros transferidos desde el Estado. Revolución que culminara en 2003 con una reforma constitucional simbólica: completar el artículo 1 de

la Constitución que disponía que “Francia es una República indivisible, laica, democrática y social. (...)”, por la mención según la cual “Su organización es descentralizada”.

La desconcentración como derecho común de la organización del Estado

Indisociable del proceso de descentralización, la desconcentración administrativa ha sido otra de las áreas de reforma que ha tenido a lo largo de los dos últimos siglos desarrollos importantes. Estas reformas han sido recientes ya que, al igual que los temas anteriormente abordados, una vez planteadas las problemáticas, los procesos fueron lentos y dificultosos, debiendo superarse especiales resistencias, en este caso, de las propias administraciones públicas a las políticas gubernamentales. Será solamente en las décadas de los años 1980 y, sobre todo, de 1990, que se darán los pasos más significativos.

En efecto, durante un largo período, la desconcentración no fue del todo entendida como proceso de acompañamiento de la descentralización, sino más bien como herramienta de la centralización del Estado (Verclytte, 1997: 14 y ss.). Es por esta razón que no habrá ningún real intento en esa dirección en la primera mitad del siglo XIX, siendo los prefectos, aunque tuviesen una ubicación departamental, los instrumentos de una centralización de hierro. Con lo cual, a pesar de que la distinción entre asuntos nacionales y locales se introdujera en 1852, la desconcentración siempre padecerá de cierta desviación en su propósito: los diferentes textos que trataron el tema en la Tercera República -Decreto-Ley de 1926- o durante el régimen de Vichy -actos de 1940-1941- fueron, sobre todo, oportunidades para los gobiernos de reafirmar la autoridad del Estado central, sin otro propósito, manteniéndose finalmente vigente la idea de Napoleón III según la cual “*se puede gobernar desde lejos, pero sólo se puede administrar de cerca*” (Verclytte, 1997: 16).

En otros términos, Francia posiblemente habría tenido una situación particular al respecto, en comparación con otros países en los cuales ambos procesos siempre han sido paralelos y ligados; y solamente habría vuelto a una configuración más “normal” en los últimos años.

La Quinta República será el primer régimen en iniciar una real política de desconcentración administrativa, entendida como delegación de poderes en los niveles locales, acompañada de un refuerzo importante del rol coordinador de los prefectos. Ése fue el propósito de los decretos de 1964, sin que tampoco se pueda concluir que fueran totalmente exitosos.

De hecho, la desconcentración sería sobre todo el resultado ineludible del proceso de descentralización iniciado por las leyes de principio de la década de 1980. Ese proceso impuso al Estado reformarse profundamente al transferir el Poder Ejecutivo en los niveles locales desde las manos de los prefectos a los presidentes electos de las regiones y departamentos y a los alcaldes de municipios; se obligó llevar a cabo la desconcentración como corolario imprescindible, so pena de que el esquema terminara siendo incompleto e ineficiente.

No obstante, durante los diez primeros años las dificultades de implementación del nuevo sistema por las administraciones del Estado fueron reales y serias, reticentes a abandonar parcelas de poder; de manera que un último paquete legislativo -una ley y una “*Carta de la desconcentración*” en formato de decreto-, aprobado y publicado en 1992, tuvo que establecer de forma definitiva la distribución entre los asuntos de orden nacional, a ser tratados por las administraciones centrales -obviamente de carácter residual, teniendo en cuenta la introducción del concepto de subsidiariedad-, de los demás, de competencia exclusiva de los niveles locales. La Carta estableció mecanismos jurídicos para impedir que la desconcentración, nuevo principio de derecho común, pueda ser desvirtuada. Pocos años antes, una circular del Primer Ministro había trazado la perspectiva en términos más políticos: ser tan ambicioso en materia de desconcentración como de descentralización, y fomentar un programa de responsabilización de las administraciones del Estado, verdaderas copartícipes de las colectividades locales (Albertini, 2000: 105).

Antes de llegar a tal conclusión institucional, la relación descentralización-desconcentración estuvo, a lo largo de 40 ó 50 años, sino más, íntimamente ligada pero sin real armonía: el desequilibrio

provocado por un avance o un fracaso en un aspecto inducía luego la necesidad de equiparar los dos términos (Bernard, 1983); de manera que descentralización y desconcentración fueron más antagónicas que socias en su trayecto. Si la desconcentración se ha vuelto, a partir de los años 1990, como un eje político mayor de los gobiernos sucesivos (Guettier, 2000: 100 y ss.), en cierto modo se ilustra allí la dificultad y la lentitud del proceso francés de reforma y modernización del Estado.

Los avatares de la Función Pública

A lo largo de ese período de dos siglos, la Función Pública estuvo igualmente evolucionando de manera drástica en sus diferentes vertientes: en los modos de gestión, en la problemática de la carrera administrativa y en la cuestión del Estatuto o de los organismos de formación. Aunque Francia sea considerada hoy en día como el parangón del sistema de carrera, de hecho, la institucionalización de la Función Pública tardó mucho tiempo en imponerse debiendo superar fuertes resistencias de muchos frentes, tanto políticos como sindicales (Rosanvallon, 1990: 88 y ss.).

Si bien el nacimiento de la Función Pública moderna data del período napoleónico, durante el cual se uniformaron algunas reglas de gestión de los servicios públicos y se establecieron ciertos principios en cuanto a los funcionarios, no obstante, todo el siglo XIX fue un período sin avances efectivos y concretos.

En primer lugar, en las primeras décadas del siglo XIX, los procedimientos de reclutamiento hacían poco caso de los principios establecidos en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: salvo en los cuerpos más técnicos de la administración pública, los criterios meritocráticos no tuvieron ningún eco y, al cabo de un período en el cual predominó por algún tiempo - otro legado de la Revolución- la elección como modo de selección de los empleados públicos, la politización de los altos funcionarios, el triunfante nepotismo (Szramkiewicz y Bouineau, 1998: 371) y el clientelismo fueron prácticas muy en boga. Igualmente las depuraciones arbitrarias por cada nuevo gobierno con las mismas consecuencias que hoy en día son denunciadas en los países que todavía no han logrado resolver tales debilidades institucionales; esto continuó hasta provocar una fuerte crisis en la administración pública a mediados de aquel siglo (Rosanvallon, 1990: 75 y ss.; Thuillier y Tulard, 1994: 64 y ss.).

Las posibles soluciones que numerosos comentaristas y reformadores -Tocqueville, Vivien, Carnot- habían identificado desde muy temprano no llegaron a adoptarse al no poder superar las múltiples resistencias, o fracasaron al cabo de poco tiempo. Es el caso del primer proyecto de Estatuto General, rechazado por la Cámara de Diputados en 1844, o del proyecto de una escuela de administración, esbozada por Stendhal en 1814, creada en marzo de 1848 y suprimida en agosto del año siguiente (Thuillier y Tulard, 1994: 50 y ss.; Szramkiewicz y Bouineau, 1998: 370 y ss.; Rosanvallon, 1990: 61 y ss.).

Medio siglo más tardaron esas ideas en volver tan solo a debatirse, y otro período de igual duración en concretarse: al inicio del siglo XX, fueron los sindicatos anarquistas y de izquierda los oponentes más determinados a cualquier Estatuto que conllevara obligaciones y derechos a los empleados, prefiriendo luchar por el reconocimiento de la libertad sindical. Por su parte, también la cuestión de la formación de los funcionarios fue escenario de fracasos sucesivos: luego de un nuevo intento sin éxito en la década de 1880, nadie volverá a tratar el tema antes de los años 1930. Otro proyecto de escuela de administración, iniciado por el gobierno del Frente Popular de 1936, tampoco podrá superar las resistencias convergentes de la alta administración, opuesta a la supresión de los reclutamientos particulares efectuados por cada cuerpo, y de los sindicatos, que lamentaban la insuficiente democratización del reclutamiento por parte del sistema propuesto (Thuillier y Tulard, 1994: 84 y ss.). De manera que cuando estalló la Segunda Guerra Mundial, el tema todavía estaba en debate en el Senado.

Finalmente, el Estatuto General de la Función Pública, que prevé derechos y obligaciones y regula el desarrollo de las carreras, solamente será aprobado en 1946. El hecho de que el ministro de la Función Pública en aquel momento fuera secretario general del Partido Comunista contribuyó fuertemente a ello, ya que a cambio de la aceptación del Estatuto, se reconoció el derecho sindical a los empleados públicos, al cual todos los gobiernos se habían opuesto hasta la Primera Guerra Mundial antes de reconocerlos de *facto* (Hamon, 2002: 25 y ss.). En otros términos, la cuestión del Estatuto siempre se manejaría en términos de negociación política, y la consagración en 1946, obtenida por unanimidad de la Asamblea Constituyente, resultado de una coyuntura política única, contribuiría a una saludable unificación y uniformidad de la gestión de los recursos humanos del Estado, considerando que habían existido en décadas anteriores estatutos específicos en diversos ministerios o categorías de personal. Esa fecha marcó la conclusión de un lento proceso de estabilización de la Función Pública, y la concreción, a nivel global, de tentativas sectoriales orientadas a eliminar progresivamente el favoritismo y la arbitrariedad en la gestión de los recursos humanos (Conseil d'État, 2003: 233 y ss.). Como complemento, poco antes, para acabar con las prácticas particulares que se habían desarrollado en cada ministerio, Michel Debré, joven consejero de Estado encargado de la reforma administrativa por el general de Gaulle -y que luego se desempeñaría como el primer Primer Ministro de la Quinta República-, había instaurado la Dirección General de la Función Pública como organismo central para la homogeneización de la gestión de los recursos humanos públicos y la unificación de las remuneraciones y grados (Albertini, 2000: 51 y ss.).

Del mismo modo, en 1945 fue fundada la Escuela Nacional de Administración, cuyo éxito hoy es reconocido. Michel Debré la diseñó y logró imponerla, entre otros propósitos, para que el reclutamiento de los altos funcionarios del Estado se sustrajera de los criterios políticos -inquietud aun más fuerte ya que el Partido Comunista francés era en aquella época la fuerza política más importante- con base en el doble enfoque de la selección democrática de los futuros empleados públicos y de ser una escuela de aplicación (Kesler, 2003: 545).

Más de medio siglo después, sigue regida la Función Pública en Francia bajo el mismo esquema organizativo y funcional, aunque ha evolucionado de manera significativa. Desde entonces, el Estatuto no ha conocido trastornos (Hamon, 2002). Fueron introducidas importantes reformas al principio de los años 80, pero más para fortalecer y perfeccionar el sistema que para orientarlo hacia las tendencias más modernas que estaban ya adoptando algunos países vecinos. No obstante, el sistema está sujeto a un fuerte y reiterado cuestionamiento, probablemente más por parte de la ciudadanía, que tiene una mala percepción de la Función Pública. A pesar de algunos cambios en los modos de gestión, de la introducción en los últimos tiempos de cierta flexibilidad y de la reflexión permanente a que está sujeta (Conseil d'État, 2003), parece aún muy lenta su evolución.

El Derecho Administrativo: evolución e innovaciones recientes

El panorama así trazado no estaría completo si se omitiera la cuestión, esencial tratándose de Francia, del propio Derecho Administrativo, o sea de un derecho específico, regulador de la actuación del Estado, área donde la evolución igualmente ha sido a la vez lenta y drástica en el período considerado.

Cabe recordar las razones coyunturales por las que no existía, en los años revolucionarios, la posibilidad de que la justicia civil controlara la actividad administrativa. A los tribunales les estaba prohibido de manera tajante conocer de las funciones administrativas y de juzgar los administradores públicos; la prohibición fue establecida por ley en 1790, reiterada en la Constitución de 1791 y en otras leyes a lo largo de los 10 años de la Revolución. Por consiguiente, el Derecho Administrativo surgió de la necesidad de someter la administración pública a reglas diferentes de las del derecho común (Weil y Pouyaud, 1997: 3). De allí surge la creación del Consejo de Estado y la definición, poco tiempo después, antes del final del Imperio napoleónico, de un esquema organizativo y funcional coherente: al escapar de las jurisdicciones ordinarias, la administración pública creará en su seno una jurisdicción

propia, autónoma, encargada del contencioso entre el Estado y los administrados, definiendo y aplicando reglas propias, que irá forjando, a lo largo del tiempo, el Derecho Administrativo.

No se pretende ni es posible acá proponer una historia ni tampoco una reseña de la jurisprudencia del Consejo del Estado, sino simplemente recordar que, a lo largo del siglo XIX, ese nuevo derecho irá desenvolviéndose en todas las ramas de la actividad administrativa. Se hará mediante una elaboración jurisprudencial original y magistral, en perpetua evolución gracias a la labor de los jueces del Consejo de Estado, autores de una construcción jurídica fundamental -Romieu, Blum y demás “*comisarios del gobierno*”- paralela a los aportes de Laferrière, Duguit, Hauriou, pilares de la doctrina, que vendrán, entre otros destacados catedráticos, a teorizar acerca del Estado y su actuación de una manera sin comparación con lo desarrollado en otras ramas del derecho.

Por un lado, de un derecho inicialmente consagrado a la protección de la esfera del Estado, el Consejo de Estado, decisión tras decisión, a lo largo de su primer siglo de existencia, diseñará el marco de actuación de la administración pública: un derecho de la responsabilidad pública y de la protección creciente del administrado mientras iba garantizando a la vez a los poderes públicos los medios necesarios para su acción, con el propósito de cuidar la eficacia y eficiencia del Estado. Por otro lado, la Universidad definirá los grandes ejes de legitimación de la actuación y razón de ser de la administración pública mediante la Teoría del Servicio Público, justificación de sus prerrogativas y fundamento de su organización funcional y orgánica.

Bien se sabe que en el Derecho Administrativo los aportes de origen jurisprudencial son incomparablemente más importantes que los de origen legislativo; ello explica en parte su adaptabilidad y evolución constante. Por lo tanto, ha de notarse que el legislador, en tiempos recientes, ha sabido mostrar una oportuna creatividad, la cual permitiría que la acción administrativa se adapte a las realidades modernas. En efecto, a partir del final de la década de los años 1970, la configuración estructural inicial de la administración pública empezó a evolucionar profundamente, con la adaptación por Francia de un modelo experimentado desde hace tiempo en otras latitudes, sobre todo en los EE.UU.: el de las agencias independientes. Introducción que puede sorprender (Guettier, 2000: 62 y ss.), teniendo en cuenta el principio cardinal del Derecho Público francés de subordinación al gobierno de la administración pública, que siempre se ha mantenido y que se traduce en el artículo 20 de la Constitución vigente, según el cual “*el gobierno dispone de la administración*”. De hecho, en el momento en que se ha planteado la autonomía de las “*Autoridades Administrativas Independientes*” (AAI), tal como fueron designadas las agencias en Francia, claramente el modelo clásico ha estado perdiendo algo de vigencia. Más aun, como bien lo recordara el Consejo de Estado que elegiría esa cuestión como tema central de estudio en su informe anual en 2001, hoy en día son cerca de 40 los organismos independientes, competentes en varios ámbitos relevantes de la actuación administrativa moderna.

Si bien el estudio del Consejo de Estado busca en los años 40 los orígenes lejanos de las AAI, cuando el gobierno de Vichy creó la Comisión de Control de los Bancos (Conseil d’État, 2001), otros autores identifican sus primicias heterogéneas con anterioridad, o sea en la Tercera República (Chatriot, 2006), lo que permite mostrar que en ese renglón también los pasos de reforma o modernización del Estado, aunque lentos, fueron reales. No obstante, es realmente en los años 1970 que esa nueva figura empezó a imponerse, sin que una reflexión de fondo ni una doctrina haya sustentado la evolución.

Hoy día, las Autoridades Administrativas Independientes resultan ser una categoría administrativa en espera de clarificación jurídica por múltiples razones. En efecto, como bien lo subrayó un informe reciente de la Oficina Parlamentaria de Evaluación de la Legislación (Gélard, 2006), si bien el desarrollo de las AAI constituye una innovación en la organización administrativa de Francia, es a la vez fundamental y problemática.

Fundamental, en la medida en que ha permitido dar una respuesta administrativa a diferentes problemas de gestión o de control en áreas en las que el gobierno no deseaba, o no podía, seguir manteniendo una actuación “clásica”; por ejemplo, en cuestiones que involucran la protección de las libertades públicas, la regulación de sectores económicos, las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos, o en el sector de las tecnologías de la información y comunicación (Barret-Kriegel, 1985: 78 y ss.). En todas esas áreas, la intervención del Estado había de aparecer como ofreciendo garantías superiores de independencia, de transparencia, de consulta y negociación con las partes interesadas y gremios, frente a las cuales la organización tradicional no permitía actuar con la misma facilidad. En ese tema, cierto énfasis ha de hacerse respecto de la Comisión Nacional del Debate Público, creada en 1995, encargada de velar por la participación de la ciudadanía en el proceso de elaboración de los proyectos de fomento territorial de interés nacional, de importancia socio-económica o que tengan impactos significativos en el medio ambiente. En otros términos, con la creación de esa Comisión, también se logró otra novedad: la de dar más efectividad al principio de participación, introduciéndose así cierta ruptura en las prácticas de una administración pública en la cual, hasta entonces, había predominado una cultura absolutamente contraria.

Problemática, en la medida en que, por un lado, al escapar al control del gobierno, la figura de las AAI claramente entra en contradicción con las disposiciones constitucionales vigentes; por otro lado, la multiplicación de tales organismos puede introducir el riesgo de deslegitimación de la acción administrativa tradicional (Gélard, 2006).

Incertidumbres que se han vuelto en temas de preocupación tanto para el legislador como para el Consejo de Estado, ahora deseosos de aclararlas: cobra importancia a la vez consolidar esa nueva herramienta de gestión administrativa, darle coherencia a un modelo que ha evidenciado ser de interés en el mundo de hoy y reforzar el ejercicio del control democrático, no debiendo la independencia respecto del gobierno conllevar irresponsabilidad.

En definitiva, a estas alturas de nuestro propósito, y por encima de la “*retórica del inmovilismo*” existente (Baruch y Bezes, 2006: 628), está la realidad histórica: difícilmente se puede negar que la reforma del Estado existe en Francia -uno podría atreverse a decir que siempre ha existido. Ha producido, a lo largo de décadas, efectivos resultados y sorprende que pase tan desapercibida. Se trata de un proceso cardinal en el cual, claramente, el Estado ha mostrado su adaptabilidad, su flexibilidad y su capacidad de respuesta innovadora a nuevos desafíos; de un proceso que no vaciló en entrar en las temáticas más variadas y sensibles, en desembocar en reformas difíciles, en producir verdaderos trastornos institucionales: como acabamos de mostrarlo, ese proceso incursionó en aspectos muy variados del Derecho Administrativo, de la organización y del funcionamiento del Estado, y que una investigación más profunda podría precisar con mayor amplitud.

No se pretende acá negar las deficiencias del proceso tal como ha ido desarrollándose, para dibujar un escenario que no se correspondería con la realidad. De ahí el interés y el aporte del análisis histórico, ya que, por un lado, permite evidenciar el peso de los vaivenes políticos, de la falta de compromiso y empeño que dificultan la gestión de la reforma del Estado y ponen en riesgo la consecución de los resultados. Pero por otro lado muestra que en oportunidades es desde el mismo Estado que las iniciativas aparecen promovidas.

En Francia, por lo menos, ello pone de manifiesto la complejidad de la cuestión y muestra que no es tan obvio que el Estado esté a la expectativa, pasivo o inerte, como reiteradamente se ha comentado.

2. La eficacia del Estado como tema central del debate

Como bien lo diría uno de los más autorizados observadores del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, al comentar el surgimiento reciente de la cuestión de la eficacia como valor moderno de las administraciones públicas, “en realidad, esfuerzos ya se habían realizado desde hace mucho

tiempo e incluso, a veces, revoluciones, para remediar estos defectos, aunque sin grandes éxitos. La reforma del Estado o la reforma administrativa no son ideas nuevas” (Braibant, 2002: 217).

De hecho, respecto de esta problemática precisa, en otras épocas no tan lejanas, hubo períodos increíblemente productivos, en términos de calidad, motivación y ambición del pensamiento reformador, a menudo originado en la alta administración.

El reformismo de la administración pública

Es entre la Primera y la Segunda guerras mundiales, en particular en la década de los años 30, que surgieron en el seno de la administración pública francesa numerosos grupos de reflexión, preocupados por la modernización del Estado y, al final de cuentas, productores de un impresionante abanico de propuestas. Integrados mayoritariamente por altos funcionarios, a menudo trabajando en la esfera financiera del Estado, dedicaron esfuerzos considerables de análisis, de formulación de propuestas y de publicaciones en dirección a esta única meta, enfocada y formulada en unos términos cuya contemporaneidad llama la atención.

Es el caso, por ejemplo, del grupo “*El Estado moderno*”, fundado por funcionarios de la administración de impuestos y que permaneció activo entre 1928 y 1940, el cual propondría un conjunto de ejes de reformas relacionadas con cuestiones tributarias, presupuestarias, contables, administrativas, y hasta institucionales y parlamentarias (Descamps, 2006). También cabe mencionar el “*Grupo de estudio sobre la organización del Estado*”, que se originó en la misma época, 1926, igualmente en la administración financiera (Albertini, 2000: 43).

En otros términos, por primera vez durante ese período, múltiples grupos de empleados públicos inician y desarrollan una acción colectiva dirigida no a una reivindicación de tipo corporativa, sino más bien a la renovación del Estado, y legitiman esa pretensión por su tecnicidad. Por un lado, ambicionan aportar activamente en las discusiones acerca de la crisis administrativa y, por el otro, contribuir al debate público más allá de su exclusiva esfera de competencia. A partir de ese entonces, es decir, antes de la guerra, y luego, después de 1945, esa verdadera vanguardia administrativa, diseminada en algunos lugares estratégicos del aparato estatal, tomará así las riendas de la reflexión con el propósito claro de influir en la esfera política, en sus decisiones, y reorientar y modernizar la definición y la conducción de las políticas públicas.

Es importante insistir acerca de los fundamentos de sus preocupaciones, idénticas a las de Leon Blum, cuya obra ya mencionada, publicada en 1917, se nutre de las inquietudes surgidas del conflicto de 1914-1918 y de las necesidades de una racionalización gubernamental. Entre múltiples analistas, Leon Blum había argumentado así que la guerra había evidenciado de la manera más brutal el grado de ineficacia del Estado. Ineficacia de la cual emergía el cuestionamiento a la legitimidad de la burocracia (Rosanvallon, 1990: 232 y ss.), que venía a sumarse al cuestionamiento a las elites políticas, y preparaba el terreno al antiparlamentarismo de los años 30.

Por consiguiente, lo que se busca a partir de ese momento es precisamente esto: la eficacia de la administración pública para que, frente a una crisis mayor, de la amplitud de la guerra recién acabada o frente a los inmensos desafíos de la reconstrucción inmediatamente posterior, el Estado esté en condiciones de responder a las expectativas y poder cumplir su rol.

De ahí las aspiraciones y argumentaciones acerca de un modelo organizativo que se inspirara en el de las empresas privadas, considerado como el más adecuado en esa perspectiva. De manera que hasta un socialista marxista de la relevancia de Leon Blum podrá escribir que “*un gran país no se maneja con medios diferentes a los de un gran establecimiento comercial*” (Albertini, 2000: 42). Con lo cual, lógicamente, no ha de sorprender el hecho de que numerosas publicaciones de aquel período trataran el tema bajo el enfoque de la industrialización del Estado y que se consagrara una amplia literatura a la cuestión de la organización del aparato estatal y de la racionalización de su funcionamiento.

Minoritaria en sus inicios, toda esa corriente de pensamiento de inspiración tecnocrática luego se reforzará al tener argumentos suplementarios con la crisis económica de 1929. Directamente de esa crisis, entre otros ejemplos, nacerá en 1931 “X-crise”, grupo creado e integrado por egresados de la prestigiosa Escuela Politécnica², que tendrá una gran influencia hasta los años 40, más aun cuando el descrédito del régimen parlamentario no disminuía en aquel entonces de altas turbulencias, tanto políticas, a nivel nacional e internacional, como económicas. Por consiguiente, en ese orden de ideas, tampoco ha de sorprender el movimiento de promoción de algunos miembros de la alta administración pública hacia posiciones en el gobierno, a pesar de que su reflexión se presenta a menudo como apolítica: por primera vez en ese período se nombran ministros “tecnócratas”, nunca electos en ningún cargo político, cuando hasta hace poco antes, el parlamento todavía actuaba casi monopólicamente como “vivero de ministros” (Albertini, 2000: 43).

Modernidad conceptual de los reformadores

Es interesante detenerse en el hecho de que toda esa reflexión, desde el inicio, no solamente se ha centrado en la cuestión de la eficacia del aparato estatal sino también en la problemática de su eficiencia. En este sentido, llaman fuertemente la atención los enfoques elegidos por aquellos reformadores: casi no se apartan de las preocupaciones actuales, ya sea en su formulación o en su propósito. En otros términos, podemos mostrar que la modernización de la gestión pública que se impuso como el paradigma mayor en la década de los años 90, retomó, casi palabra por palabra, el mismo abordaje que promovían los altos funcionarios encargados de las direcciones financieras de la administración pública francesa en aquella época, o sea, casi medio siglo antes.

Por ello, la alta administración pública francesa de aquel entonces no puede considerarse como atrasada en cuanto a su percepción de las necesidades, de las orientaciones a la conducción del Estado, a su rol, ni tampoco respecto de la cuestión de la definición y la conducción de las políticas públicas. Tampoco se la puede considerar como reticente al cambio ya que, muy por el contrario, estuvo abogando de manera insistente para promoverlo de múltiples maneras.

Es a partir de principios de los años 60 que el abordaje de la reforma del Estado en términos de modernización de la gestión pública tomará toda su importancia. Será en aquella época que la reflexión sobre el presupuesto nacional se centrará en la cuestión de su racionalización. Mejor dicho, que tal reflexión se traducirá en hechos concretos, y que el presupuesto anual, anteriormente “*establecido y aprobado en condiciones casi anárquicas*” (Cortesse, 2003: 528), se convertirá en un documento contable que refleja la acción del Estado y en un instrumento de la política económica en su conjunto. De manera progresiva, en esa década claramente crucial, a medida que las administraciones financieras se fortalecen en términos de peritaje y de capacidad de investigación prospectiva, la noción de eficiencia del gasto público comenzará a considerarse como cardinal. De manera que la Dirección del Presupuesto del Ministerio de Finanzas propondrá al gobierno orientarse hacia la “*Racionalización de las Opciones Presupuestarias*”³, modificación conceptual drástica que consistía en sustituir el enfoque tradicional de un presupuesto de medios, por un presupuesto de objetivos, orientado hacia resultados comprobables (Cortesse, 2003: 529). Con ello, la preocupación por optimizar el gasto público se volverá mayor, pretendiendo las administraciones financieras ser actores de primer plano en la toma de decisiones del Estado, sobre todo respecto del análisis de la rentabilidad de las grandes inversiones públicas (Bezès, 2002: 316 y ss.).

En términos operativos, entre la Comisaría General del Plan, creada en 1947, el Servicio de Estudios Económicos y Financieros, SEEF, futura Dirección de la Previsión del Ministerio de Finanzas, y demás administraciones del área, el Estado dispuso, a partir de ese período, de un conjunto de entes y herramientas orientados y animados por una visión muy próxima a las características de la Nueva Gestión Pública que surgirá y se impondrá como el paradigma y eje central de los procesos de reforma y modernización del Estado en los años 90.

Es en ese marco global que en el año 65 y siguientes serán llevadas a cabo acciones de “*optimización de los gastos públicos*” para analizar la rentabilidad no tan sólo de las inversiones, sino también de los servicios administrativos, y se organizarán intercambios con las administraciones estadounidenses para estudiar el PPBS, que la RCB, en cierta manera, estaba adaptando a las realidades francesas.

Que la RCB no respondiera a todas las expectativas e incluso fracasara al final de los años 70 por varias razones acumuladas -rupturas macroeconómicas, distorsión entre la tecnicidad y el proceso de decisión política, peso de las tradiciones (Perret, 2006: 34 y ss.; Albertini, 2000: 74)-, poco importa. Resulta más interesante en todo ello destacar que es desde la alta administración que toda esa reflexión, sostenida por una pequeña vanguardia contra viento y marea, desembocara en ambiciosas propuestas de reformas cuya magnitud le debe poco al factor “crisis”, a menudo considerado como el motor que impulsa el proceso de reforma del Estado. Acá, el Estado no había de modernizarse con una urgencia apremiante; el telón de fondo lo constituía más bien una reflexión prospectiva, anticipadora y sostenida.

El peso de la inercia política

Al volver atrás, hacia los años 30, uno nota que la producción e influencia intelectual de la vanguardia reformadora tardarían bastante en concretarse, mucho más de lo que deseaban sus promotores, poco exitosos en términos políticos (Gaïti, 1989 y 2002). Algunas experiencias sectoriales se llevaron a cabo, directamente inspiradas en sus iniciativas, pero fueron poco sostenidas. Habrían de esperar los inicios de la Cuarta República, a partir de 1946, y sobre todo la Quinta República, doce años después, para realmente comenzar a ver la implementación de algunas de sus propuestas, respaldadas por cambios organizativos relevantes (Gaïti, 2002: 303 y ss.).

En efecto, en primer lugar, en cuanto a la organización administrativa, como bien acabamos de ver, es solamente en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial que se crearán varias instituciones administrativas, directamente surgidas de las reflexiones de esa franja reformadora, las cuales liderarán y jugarán un papel crucial en la segunda reconstrucción y en la modernización del país.

Es en el ámbito de la planificación que los esfuerzos serán más notables. Ya debatida en los años 30 y fuertemente discutida en la medida en que aparecía estrechamente ligada a regímenes políticos totalitarios -las dictaduras comunista de la Unión Soviética y nazista alemana-, la planificación para la cual abogaban los jóvenes reformadores no pudo experimentarse, al no poder superar la oposición de los economistas tradicionales (Rosanvallon, 1990: 239). En cambio, la inmediata posguerra y los inicios de la Cuarta República ofrecieron una oportunidad única: la gestión de la ayuda estadounidense del *Plan Marshall* y las exigencias que tales circunstancias imponían, habían, *a priori*, de facilitar la consagración de las ideas reformadoras y de los enfoques racionalizadores que se habían estado debatiendo desde hace ya un par de décadas.

No obstante, ni la Comisaría General del Plan, ni tampoco el SEEF, a pesar de contar con un alto grado de experticia interna, lograron total y realmente coincidir con las voluntades políticas de los gobernantes de turno, salvo durante breves momentos. Aunque contribuyeron a definir objetivos estratégicos (Albertini, 2000: 57), finalmente ambos serían subutilizados por los gobiernos sucesivos y no alcanzarían el reconocimiento que hubiesen merecido. Incluso, la edad de oro de sus promotores se dará casi por terminada al inicio de los años 50, con la vuelta al poder de una clase política más conservadora.

A ello ayudó también la imposición de nuevas prioridades, tales como la guerra de independencia de Argelia. El poder de influencia inmediata de esa vanguardia reformadora que había permitido amplificar el impulso necesario a la reconstrucción irá disminuyendo y tardarán algunos años más sus huellas en producir efectos. Será más bien a partir de la Quinta República que se cerrará ese paréntesis, cuando el propósito de darle más racionalidad a la definición y conducción de las políticas públicas, sobre todo en el ámbito económico, encontrará mejor eco.

En ese sentido, 1958 nuevamente marca una fuerte ruptura: la adopción de la nueva Constitución consagra el triunfo de la racionalización política, de manera exacerbada, y la reactivación exitosa del propósito modernizador respecto de la administración pública. La firma, el año anterior, del Tratado de Roma, primer paso de la construcción europea, contribuyó a evidenciar la *“inadaptación de la administración pública”* francesa a la internacionalización que se perfilaba con ello, en términos de métodos, de organización de las estructuras administrativas, de rigidez de los estatutos, de medios desfasados, etc., según dirá el informe “Rueff-Armand”, publicado en 1959 (Bezes, 2002: 310). Llevó fuertemente a abogar por la reforma de un Estado obsoleto para que Francia pueda mantenerse en una competencia cada vez más aguda. En paralelo, el creciente desarrollo del Estado de bienestar imponía también la modernización de múltiples sectores y una verdadera programación de equipos sociales y colectivos que permanecían a la zaga: infraestructuras, sistemas educativo, hospitalario, etc. En otros términos, los años 60 serán los de la planificación nacional; la Comisaría General del Plan, que no había podido desenvolverse realmente hasta ese momento, empezará a jugar un papel determinante para responder a esa dinámica, respaldada, entre otros, por el SEEF, el cual, en esta oportunidad, terminará ocupando el plano al cual aspiraba.

Queda por examinar con más detalle otra de las razones por las cuales obvia e indudablemente se ha ido retrasando la implementación de tales importantes propuestas; por qué el proceso de reforma y modernización del Estado en Francia ha ido perdiendo oportunidades repetidamente; por qué, al final de cuentas, Francia, a pesar de sus realizaciones, se halla hoy en día en esa situación peculiar de no tener ninguna visibilidad internacional en ese debate crucial.

Claro está que, a veces, los tecnócratas reformadores perdieron terreno frente a los políticos; al asumir responsabilidades gubernamentales algunos francos opositores a cualquier idea reformadora marcaron indudablemente un freno al proceso. Pero también las deficiencias en la conceptualización y, sobre todo, en la gestión del proceso mismo de reforma del Estado habrían tenido de manera reiterada un papel de suma importancia, que el actual equipo gubernamental parece determinado a resolver.

3. Gestión y herramientas de la reforma del Estado

“En ningún momento se ha planteado realmente la cuestión de la redefinición de las misiones del Estado y de los medios de acción de la potestad pública. Esa revisión, que prácticamente todos los grandes países desarrollados llevaron a cabo para adaptarse a las nuevas realidades de la técnica, de la economía y de la sociedad, Francia es uno de los pocos en no haberla emprendido. (...) Mas, por falta de un plan de conjunto, de una estrategia global del cambio, por falta de haber forjado una visión clara de las finalidades de la acción pública, todo se ha hecho en desorden; las contradicciones se han acumulado, exacerbadas por el racionamiento presupuestario, sustituto de la falta de valor para reformar. En lugar de reorganizarse, el Estado se ha desorganizado”⁴. En pocas palabras, Nicolas Sarkozy sintetiza las críticas emitidas desde hace tiempo en la literatura nacional, que recordamos al inicio, y esboza un cambio de rumbo drástico que deja pensar que, de ahora en adelante, el proceso de reforma del Estado francés dejará de singularizarse para entrar en el molde común.

El examen de los últimos acontecimientos comprueba que las exigencias que enuncia el Presidente de la República ya se estaban perfilando mucho antes de su intervención, aunque con poca coherencia.

Superando los balbuceos recurrentes

Entre los problemas recurrentes que han incidido de manera negativa en el proceso de reforma del Estado en Francia, claramente destacamos la debilidad política. Es bien conocida hoy en día la necesidad de un fuerte liderazgo político en la conducción del proceso, definida como condición imprescindible de su éxito al contribuir a superar las resistencias al cambio por parte de la

administración pública y demás afectados (Bassanini, 2005). Tanto el análisis como los observadores concuerdan al respecto.

Como expresión de la falta de empeño por parte de los dirigentes franceses durante un largo período, aparece en primer lugar la multiplicidad y la falta de coherencia de los órganos encargados de llevar a cabo o coordinar el proceso.

En los inicios, o sea en la segunda parte del siglo XIX, es desde el Poder Legislativo y no del Poder Ejecutivo que surgen las primeras instancias que se interesan en la cuestión de la reforma del Estado. Así, en 1871, en el seno de la Asamblea Nacional, se crea una “*Comisión de Revisión de los Servicios Administrativos*” para efectuar un balance crítico del período imperial recientemente acabado, respecto de la organización y funcionamiento de la administración pública. Elige el enfoque de la productividad de la administración pública, mediante una comparación con el sector privado, para llevar a cabo su diagnóstico (Albertini, 2000: 27 y 41). De esa Comisión, activa durante dos años, saldrán propuestas que prefiguran el estatuto de la Función Pública que, como vimos, tardará décadas más en imponerse.

Luego, a finales de 1938, al admitir que “durante los últimos 15 años numerosas tentativas fueron llevadas a cabo para aliviar nuestro aparato administrativo; todos esos esfuerzos fueron en balde”, el gobierno instituye el “*Comité de Reorganización Administrativa*”, cuya actividad será interrumpida por la guerra; vale la pena destacar que tenía como cometido reformar la administración, investigar exactamente cuál es su misión y los mejores métodos para cumplirla (Albertini, 2000: 33).

Fuera de esas veleidades institucionales, hasta la segunda posguerra, a ningún órgano se le confiará realmente las riendas, tanto intelectuales como operativas, del proceso de reforma del Estado. Durante los quince años a los cuales se refiere el decreto de 1938, la política de reforma del Estado se había manejado sin mayor contenido conceptual; más bien por iniciativas normativas puntuales y sucesivas. De hecho, es la crisis financiera la que trataba de imponer su propia agenda al gobierno, el cual, para tratar de resolverla, obtenía del Poder Legislativo, de manera repetida, la autorización de suprimir servicios y de reducir los empleos por decreto. De manera que así se implementó una política de “*deflación administrativa*”, gobierno tras gobierno, pero sin reales éxitos.

En cambio, muy al principio de la Cuarta República se intentará un verdadero esfuerzo metodológico, en paralelo a las preocupaciones de reducción de los efectivos. La creación de la Dirección de la Función Pública obedecerá a esa lógica, y se evidenciará un esfuerzo más global pero sin mucho éxito, con la instalación del “*Comité de la Reforma Administrativa*” (1946), seguido por una “*comisión interministerial*” encargada de estudiar medidas de desconcentración (1947), mientras operaba, en cada ministerio, una “*comisión permanente*” (1945).

Luego, a medida que las ideas racionalizadoras iban dejando huellas, el proceso de reforma del Estado parecía adquirir algo de febrilidad: creación de un “*Grupo de Estudios por la Reforma Administrativa*” (1952), bajo la autoridad de un secretario de Estado adscrito a la Presidencia del gobierno; de un “*Comité Ejecutivo de la Reforma Administrativa*” (1953); de un “*Comité de Desconcentración*” (1955); de un “*Consejo Superior de la Reforma Administrativa*” (1956) (Albertini, 2000: 53-56); instituciones creadas al ritmo de la inestabilidad gubernamental de la Cuarta República.

Aunque la Quinta República haya asegurado una mayor estabilidad al Ejecutivo, no parece haberse mejorado la conducción del proceso de reforma del Estado. En efecto, al detenernos en las dos últimas décadas uno podría opinar que el frenesí normativo parece ser una de las características del proceso francés de reforma del Estado, ya que desde los años 50 al período contemporáneo, la situación no ha cambiado: siguen siendo numerosos los textos aprobados y las instituciones creadas para encargarse del tema.

En primer lugar, sorprende la cantidad de circulares ministeriales emitidas tanto para impulsar una política como para explicitar algunos aspectos puntuales, orientar la preparación o la puesta en marcha de las decisiones. Las más importantes pretenden fundamentar una nueva política, dar un nuevo

impulso. El primer ministro Michel Rocard, por ejemplo, echó a andar en 1989 la “*renovación del servicio público*” (Albertini, 2000: 85 y ss.), basada en cuatro pilares: una política de relaciones laborales renovadas en la Función Pública; una política de fomento de las responsabilidades de los funcionarios; la evaluación de las políticas públicas -tema que requerirá la creación de dos organismos sucesivos en pocos años-; y una política de acogida y de servicio orientada a los usuarios. Por su parte, Alain Juppé, en 1995, con una argumentación no tan diferente de la de su predecesor, fijará a sus ministros cinco objetivos diferentes respecto de la reforma del Estado: esclarecer las misiones del Estado y el ámbito de los servicios públicos; mejorar la detección de las necesidades y expectativas de los ciudadanos; cambiar el Estado central; delegar responsabilidades; renovar la gestión pública.

En segundo lugar, llama aun más la atención la inflación institucional en ese mismo período: en paralelo a las circulares, se emiten numerosos decretos que crean sin cesar nuevos órganos encargados de la reforma del Estado. En un esfuerzo de síntesis, un primer informe al Presidente de la República había propuesto la creación en 1985 de una “*Comisaría General de la Modernización del Estado*”, que reuniera las múltiples instancias vigentes interesadas (Barret-Kriegel, 1985: 134 y ss.). No obstante, en la década de los 90, a pesar de que todos los gobiernos tuvieran un ministro encargado de la reforma del Estado, y que siempre se reiterara la prioridad que tiene la temática, uno se queda perplejo ante el desorden organizativo y la debilidad conceptual que parecen dominar el área: en tan sólo diez años se crearán un “*Comité Interministerial para la Reforma del Estado*” junto con una “*Comisaría de la Reforma del Estado*” (1995); en 1999 aparecerá una “*Comisión Permanente de la Modernización de los Servicios Públicos*”, adscrita al Consejo Superior de la Función Pública, con cierto enfoque hacia la temática de la gestión pública, antes de que, en 2003, un decreto definiera las “*Estrategias ministeriales de reforma*”; con motivo de tal propósito, se reorganizarán las áreas que intervienen en ese campo y se constituirán tres nuevas instituciones, constituyendo en su conjunto los “*servicios interministeriales para la reforma del Estado*”: la “*Delegación para la Modernización de la Gestión Pública y de las Estructuras del Estado*”, la “*Delegación para los Usuarios y las Simplificaciones Administrativas*” y una “*Agencia para el Desarrollo de la Administración Electrónica*”. Éstas desaparecerán en 2005, al crearse la “*Dirección General de la Modernización del Estado*”.

Es difícil no considerar tal proliferación normativa y débil permanencia de las instituciones de la reforma como la expresión de una inmadurez del proceso: cambian las adscripciones, las prioridades, los enfoques, cambian los ámbitos de actuación, la integración de las instituciones, etc., y se vuelve a reiterar, gobierno tras gobierno, el mismo compromiso político, sin que realmente se evidencien resultados concretos, tal como bien lo recuerda el tono de las críticas. De manera que un atento senador podrá expresar en 2001, al investigar el uso del presupuesto asignado a una de las herramientas de la reforma del Estado, que ésta “ya no constituye una prioridad para el gobierno y aparece muy atrasada comparada con las reformas emprendidas por numerosos países de un nivel de desarrollo comparable al de Francia”, antes de concluir que “era de temer que servía de subterfugio a la ausencia de una verdadera reforma del Estado” (Braun, 2001b: 6).

Si alguna permanencia se percibe en todo ese proceso, es el balbuceo político y las incertidumbres que evidencia, insostenibles cuando hasta siete servicios distintos intervienen de manera simultánea en el sector, como era el caso en el 2003. Claramente, dificultan la determinación de los logros cuando varían tan frecuentemente las orientaciones; igualmente imposibilitan la identificación de quién asume el liderazgo de la política y de quién se responsabiliza real y efectivamente del tema.

La Ley Orgánica relativa a las Leyes de Finanzas (LOLF): ¿la herramienta que faltaba?

No obstante, posiblemente los avatares de 2003 sean los últimos y la reforma de 2005 sea la que se esperaba, en la medida en que se la analiza como relacionada con la “*Ley Orgánica relativa a las Leyes de Finanzas*” (LOLF), o como consecuencia indirecta de la misma, aprobada en 2001 e implementada a partir de 2006, luego de un largo trabajo de transición entre dos sistemas profundamente diferentes.

Aunque haya fracasado, la experiencia de la RCB en los años 70 puso de manifiesto la importancia de contar con herramientas técnicas eficaces en un terreno como el de la modernización administrativa, cuando los enfoques se centran en cuestiones financieras, orientadas hacia una mayor eficiencia del gasto público en período de crisis fiscal. También evidenció la importancia de la evaluación de las políticas públicas, en cuanto a la transparencia y la responsabilización de la administración, aunque tampoco en ese ámbito se haya realmente sacado todo el provecho que se hubiese podido. En ese sentido, el hecho de que haya fracasado por razones coyunturales o por no haber logrado superar las resistencias de aquella época, quizás también por haber sido prematura en el marco de una cultura política y administrativa poco sensibilizada a las nociones de objetivos y resultados, no le quita ningún interés, en la medida en que el enfoque de la eficiencia se ha vuelto desde entonces cada vez más dominante.

Es precisamente por esa misma razón, por el hecho o la convicción de que los modelos franceses, tanto de Estado como de reforma, ya estaban finalmente evidenciando sus límites (Albertini, 2000: 69 y ss.) en un entorno internacional que se dirigía hacia otras prioridades, que desde el parlamento, a finales de los años 90, se inició una reflexión importante que condujo a la refundación del derecho presupuestario⁵, aprobado por unanimidad luego de un amplio trabajo común de las dos cámaras del Poder Legislativo, al cual estuvo estrechamente asociado el gobierno.

Vale la pena detenerse sobre el proceso mismo de esta reforma, que por sí solo constituye “una formidable reforma administrativa”, “¡una historia extraordinaria!”, “un milagro” cuya conducción reunió todas las condiciones de éxito desde el primer momento: “consenso político; pilotaje por una instancia dedicada, la Dirección de la Reforma Presupuestaria, con un enfoque interministerial; experimentación; comunicación interna progresiva y dominada; capacitación; voluntarismo en los objetivos y el calendario; gran pragmatismo en algunos puntos clave” (Le Clainche, 2006: 7; Chevauchez, 2006: 8; Hertzog, 2006: 19).

Se originó la reforma en la reflexión interna de la Asamblea Nacional: se necesitaba una iniciativa política fuerte para cambiar el derecho presupuestario vigente desde 1959, obsoleto a la luz de las exigencias modernas, tan sólo respecto de la realidad del control parlamentario del gasto público, que, definitivamente, se había vuelto ineficaz. La voluntad del Poder Legislativo de volver a tener un verdadero rol en cuanto a la eficacia del gasto público condujo a reactivar en 1998 las herramientas parlamentarias de evaluación y, concomitantemente, iniciar una labor mucho más ambiciosa, para la cual “los tiempos habían madurado” (Hertzog, 2006: 17).

En otros términos, la elaboración de la LOLF no surge de la nada, sino más bien de una conjunción de varias necesidades: es producto de treinta años de crisis financiera del Estado y de una importante evolución interna a la cual había que darle concreción; de la crisis de los conceptos financieros públicos; de una exigencia de mayor transparencia; de la evolución del entorno internacional en fase de reestructuración, tanto a nivel interno de la Unión Europea como fuera de ella (Barilari y Bouvier, 2004: 15 y ss.; Mordacq, 2005: 199 y ss.).

Sobre todo, si bien significa una renovación de la democracia política al rejuvenecer y fortalecer el Poder Legislativo en uno de sus papeles más importantes, también traduce una concepción estratégica del Estado y una preocupación novedosa o, por lo menos, no con tanto énfasis hasta ese momento, respecto de la temática de la reforma del Estado.

Mejor dicho, se le asigna claramente a la nueva “*constitución financiera del Estado*” un rol central en la reforma del Estado, que anteriormente no se había atribuido a ninguna herramienta de manera tan explícita. Tal fue el propósito de los dos parlamentarios, diputado y senador, diseñadores de la LOLF: “Desde el inicio, nuestra convicción era que la reforma del Estado necesariamente requería de una modernización de las herramientas presupuestarias y contables. (...) Los ejemplos extranjeros que estudiamos muestran todos que la reforma presupuestaria es un requisito previo, incluso una condición, a la reforma del Estado”. Con lo cual, “la reforma del Estado es uno de los dos objetivos

manifiestos de la Ley Orgánica relativa a las Leyes de Finanzas, junto con la renovación y el refuerzo de los poderes del Parlamento en materia de finanzas públicas” (Lambert y Migaud, 2006: 12 y ss.).

Los cambios introducidos en la elaboración del presupuesto nacional son drásticos para que pueda tener un “efecto palanca” sobre la reforma del Estado, que, en esa oportunidad, se beneficia de un nuevo enfoque conceptual: partiendo de la premisa que “el perímetro del Estado no es fijado de una vez por todas y que pertenece a cada mayoría política modelarlo libremente, en función de sus propuestas y de los deseos de los franceses”, “la reforma del Estado consiste en construir un aparato administrativo que logra los objetivos que le son asignados, que es capaz de evaluar sus resultados, de corregir, si fuere el caso, sus trayectorias”. “Por reforma del Estado, entendemos un Estado más eficaz, más eficiente (cuyos resultados son máximos con un costo dado), al servicio de las políticas públicas que el legislador habrá definido a iniciativa del gobierno y del Presidente de la República en un momento determinado” (Lambert y Migaud, 2006: 11).

La LOLF, como herramienta declarada de la reforma del Estado, se expresa como tal en el hecho de que, en lo sucesivo, el presupuesto nacional abandona la presentación tradicional con base en los medios o insumos, que dejaba de manos atadas tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo, cada uno por lo que le corresponde, y obliga a las administraciones a justificar cada euro solicitado, imponiendo a la gestión presupuestaria la cultura del resultado que se había intentado con la RCB. Al estructurar el presupuesto por misiones, posiblemente interministeriales, traducidas en programas y actividades mensurables mediante indicadores, aumenta la legibilidad de las estrategias y de las políticas públicas que propone llevar a cabo el gobierno, quedando bajo el estricto control democrático del parlamento, a su vez mejor informado; al introducir la evaluación parlamentaria de la ejecución presupuestaria, aumenta la rigurosidad y la transparencia, y refuerza la coordinación interinstitucional y la gobernabilidad general.

Desde entonces, la comunidad de estadistas no ha dejado de elogiar la LOLF. Sin esconder las dificultades futuras, los más entusiastas ven en ello una revolución. El Senado, desilusionado desde hace tiempo, recientemente pudo proclamar que ahora “la reforma del Estado ya está en marcha”, en la medida en que “por fin, un vínculo se ha realizado entre la estrategia de modernización de la administración y la búsqueda de una mejor gestión de los medios” (...), “entre la reforma del Estado y la modernización de la gestión de los recursos públicos”, siendo “el éxito actual inseparable de la puesta en marcha de la LOLF” (Arthuis, 2006: 9).

Por su parte, ya existen, mediante la LOLF, las herramientas de control y evaluación a disposición del Poder Legislativo, las que han de ser apropiadas por éste, y tal como lo citara dicho informe, “debiendo ser el respeto a los objetivos sometidos a la representación nacional el criterio de evaluación de la eficacia de un ministro”; ruptura drástica en relación con el pasado.

De hecho, no tardaron en introducirse nuevos cambios, que probablemente no se hubiesen dado sin la puesta en aplicación de la LOLF. Dentro de los más notables, el cambio de tutela de la reforma del Estado: por primera vez, en 2005, el ministro encargado de esta cartera deja de ser el ministro de la Función Pública, como tradicionalmente lo fue desde hace varias décadas. En el pasado también se había intentado otra configuración gubernamental: la de un secretario de Estado adscrito al Primer Ministro para mejor asentar la autoridad del titular, tanto por su cercanía a éste como por la oportuna visión interministerial facilitada por esa ubicación estratégica (Arthuis, 2006: 12 y ss.). Hoy día, que el ministro del presupuesto sea competente evidencia cierto reajuste conceptual junto con una preocupación de mayor coherencia en la conducción del proceso.

Asimismo, permite un mayor impulso gracias a la nueva lógica que se ha introducido en el proceso; entre otros ejemplos, pocos meses atrás, inspirándose en experiencias anteriores llevadas a cabo en Canadá y otros países, se inició la “*Revisión General de las Políticas Públicas*” mediante la constitución de 18 equipos integrados por 200 auditores públicos, encargados de proponer reformas en el abanico entero de la acción estatal. Bajo la supervisión estrecha del Presidente de la República,

rinden cuenta semanalmente a un comité de pilotaje co-liderado por la Presidencia y el Primer Ministro. Se han previsto dos consejos interministeriales de modernización de las políticas públicas cuyas decisiones, dentro de pocos meses, prepararán la elaboración de un presupuesto plurianual para iniciarse en 2009. Con ello, como lo dirá el ministro al lanzar el proceso, no sólo se trata de una reforma del Estado sino más bien de “*provocar una ruptura*”; se trata de una etapa decisiva, de “introducir un cambio de escala y de amplitud en la modernización del Estado”⁶. De manera más lírica, el Primer Ministro, en otra oportunidad y respecto de esa labor, hablará de “*oportunidad única*”, de “*revolución cultural*” al servicio de “una ambición que sobrepasa las tentativas de modernización del pasado, las cuales se hacían en el desorden, al hilo de las limitaciones presupuestarias y de las alternancias políticas”⁷.

En fin, también han de mencionarse otras implicaciones, no inmediatas pero indudablemente consecuencias de la aplicación de la LOLF: aunque no se había contemplado en específico, otras áreas de gestión se verán afectadas inevitablemente, tal como la Función Pública, sobre la cual la introducción de la noción de resultado no puede ser neutra en cuanto al sistema de carrera que habrá de evolucionar (Perret, 2006: 40; Conseil d’État, 2003: 295 y ss.). En otros términos, la modernización del Estado inducida por la LOLF va más allá de su estricto ámbito presupuestario.

Conclusión

Si bien Francia siguió su propio camino durante un largo tiempo, movida por consideraciones diferentes a las de los demás países industrializados, seguramente por una historia, una cultura, una sociología, una lógica propias (Birnbbaum, 1982) sobre las cuales cabría detenerse más, parece obvio que hoy día se está acercando, en todos los aspectos, a la corriente internacional más aceptada. El alivio en los comentarios de los estadistas más críticos respecto de lo que se había venido desarrollando hasta entonces es un signo: Claramente, el proceso de reforma del Estado ha tomado un nuevo rumbo, y Francia ha entrado en el club de los países más activos para recuperar su atraso.

Lo interesante es que ese acercamiento se produce tanto respecto de los modos de gestión y de las herramientas de la reforma del Estado como de las problemáticas elegidas.

Algunos autores destacan acertadamente que “la percepción de los problemas planteados por la administración pública no es idéntica según los períodos, y una historia de la reforma del Estado se beneficiaría si captara las razones por las cuales tal o cual aspecto domina la problematización de la cuestión administrativa en un momento dado y una coyuntura político-ideológica específica” (Baruch y Bezes, 2006: 629). En ese orden de ideas, sería oportuno un análisis específico de la manera en la cual la globalización está en la actualidad homogeneizando las problemáticas e imponiéndose como determinante principal de la reforma y modernización del Estado: se trata de un fenómeno exterior que logra superar las características más profundas de los Estados, los cuales resultan de procesos de construcción institucional seculares que nada, hasta este entonces, había podido entorpecer.

Notas

¹ Presidente Nicolas Sarkozy, discurso sobre la democracia irreproachable, Epinal, 12 de julio de 2007, www.elysee.fr.

² Desde siempre, la Escuela Politécnica en Francia ha sido apodada como “el X”.

³ En francés: “Rationalisation des choix budgétaires”, más conocida por su sigla RCB.

⁴ Presidente Nicolas Sarkozy, discurso sobre la reforma de la Función Pública, Nantes, 19 de septiembre de 2007, www.elysee.fr.

⁵ Respecto de la elaboración de la Ley Orgánica relativa a las Leyes de Finanzas, LOLF, y sus diferentes aspectos, ya existe una amplia literatura. Para un enfoque completo, ver entre otros, el N°

117 de la Revue Française d'Administration Publique, "Réformes budgétaires et réformes de l'État", y Barilari y Bouvier (2004).

⁶ Eric Woerth, ministro del Presupuesto, de las Cuentas Públicas y de la Función Pública; discurso pronunciado en el seminario de lanzamiento de la Revisión General de las Políticas Públicas; París, 10 de julio de 2007.

⁷ François Fillon, Primer Ministro, discurso pronunciado con motivo del lanzamiento del debate nacional sobre la función pública; 1º de octubre de 2007.

Bibliografía

- Albertini, Jean-Benoît (2000), *Réforme administrative et réforme de l'État en France: thèmes et variations de l'esprit de réforme de 1815 à nos jours*, Paris, Economica (Collection Collectivités Territoriales).
- Arthuis, Jean (2006), "La réforme de l'État et les audits de modernisation", Paris, Sénat. Commission des Finances (Rapport d'Information; N° 45).
- Association Convictions (2000), "Réforme de l'État: vouloir et pouvoir", en *Libération*, Pierre-Yves Cossé, Jean-Baptiste de Foucauld y Henri Guillaume, Paris, 24 juillet.
- Barilari, André y Bouvier, Michel (2004), *La nouvelle gouvernance financière de l'État*, Paris, L.G.D.J.
- Barret-Kriegel, Blandine (1985), *L'État et la démocratie: rapport à François Mitterrand, Président de la République Française*, Paris, La Documentation Française (Collection Rapports Officiels).
- Baruch, Marc-Olivier y Bezes, Philippe (2006), "Introduction", en *Revue Française d'Administration Publique*, N° 120 (Généalogies de la réforme de l'État), Paris, pp. 625-634.
- Bassanini, Franco (2005), "Réformes de l'État: la tronçonneuse ou l'anesthésie? Les leçons de l'expérience italienne", en *30 Ans de réforme de l'État. Expériences françaises et étrangères: stratégies et bilans*, François Lacasse y Pierre-Eric Verrier (dirs.), Paris, Dunod Editeur.
- Bernard, Paul (1983), *L'État et la décentralisation: du préfet au commissaire de la République*, Paris, La Documentation Française (Collection Notes et Études Documentaires).
- Bezes, Philippe (2002), "Aux origines des politiques de réforme administrative sous la Vème République: la construction du 'souci de soi de l'État'" en *Revue Française d'Administration Publique*, N° 102 (Mémoires de l'administration), Paris, pp. 307-325.
- Birnbaum, Pierre, (1982), *La logique de l'État*, Paris, Fayard.
- Braibant, Guy (2002), "Le passé et l'avenir de l'administration publique", en *Revue Française d'Administration Publique*, N° 102 (Mémoires de l'administration), Paris, pp. 213-221.
- Braun, Gérard (2001a), "Étude comparative portant sur la réforme de l'État à l'étranger", Paris, Sénat. Commission des Finances (Rapport d'Information; N° 348).
- _____ (2001b), "Le fonds pour la réforme de l'État", Paris, Sénat. Commission des Finances (Rapport d'Information; N° 383).
- Carcassonne, Guy (1996), *La Constitution*, Paris, Éditions du Seuil (Points Essais).
- Chateaubout, Bernard (1997), *Droit constitutionnel et science politique*, Paris, Armand Colin Ed.
- Chatriot, Alain (2006), "Les offices en France sous la IIIème République: une réforme incertaine de l'administration", en *Revue Française d'Administration Publique*, N° 120 (Généalogies de la réforme de l'État), Paris, pp. 635-650.
- Chevallier, Jean-Jacques (1981), *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, Paris, Dalloz. 6. ed.
- Chevauchez, Benoît (2006), "Dix années de mutations", en *Finances publiques*, André Roux (dir.), Paris, La Documentation Française (Collection Les Notices).

- Conseil d'État (2001), *Rapport public: les autorités administratives indépendantes*, Paris, La Documentation Française (Études et Documents; N° 52), pp. 252-463.
- _____ (2003), *Rapport public: perspectives pour la fonction publique*, Paris, La Documentation Française (Études et Documents; N° 54), pp. 227-442.
- Cortesse, Pierre (2003), "L'administration de la IVème République vue de la direction du budget: un témoignage", en *Revue Française d'Administration Publique*, N° 108 (Administrer la IVème République), Paris, pp. 521-532.
- Delmas, Alain (2007), "La coordinación del trabajo gubernamental como herramienta de una gobernabilidad eficiente: el ejemplo francés", en *Revista de Administración Pública*, N° 1 (La administración pública en el marco constitucional), Santo Domingo, pp. 89-121.
- Descamps, Florence (2006), "L'État moderne: une contribution originale des fonctionnaires des finances à la réforme de l'État (1928-1940)", en *Revue Française d'Administration Publique*, N° 120 (Généalogies de la réforme de l'État), Paris, pp. 667-678.
- Fondation Concorde (2006), "Remettre l'évaluation des politiques publiques au cœur du débat public: synthèse des travaux de la commission Réforme de l'État sous la présidence de Paul Ohana", Paris, Fondation Concorde.
- Gaïti, Brigitte (1989), "Histoire d'une renaissance: l'esprit du service public", en *Politix*, Vol. 2 N° 6, Paris, pp. 61-67.
- _____ (2002), "Les modernisateurs dans l'administration d'après-guerre: l'écriture d'une histoire héroïque", en *Revue Française d'Administration Publique*, N° 102 (Mémoires de l'administration), Paris, pp. 295-306.
- Gélard, Patrice (2006), "Les autorités administratives indépendantes", Paris, Assemblée Nationale. Office Parlementaire d'Évaluation de la Législation (Rapport d'Information; N° 3166).
- Guettier, Christophe (2000), *Institutions administratives*, Paris, Dalloz.
- Hamon, Francis (2002), *Droit des fonctions publiques*, Paris, L.G.D.J. Vol. 1.
- Hertzog, Robert (2006), "La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dans l'histoire des grands textes budgétaires: continuité et innovation", en *Revue Française d'Administration Publique*, N° 117 (Réformes budgétaires et réformes de l'État), Paris, pp. 15-30.
- Institut Montaigne (2005), *15 Pistes (parmi d'autres...) pour moderniser la sphère publique*, Paris, Institut Montaigne.
- Kesler, Jean-François (2003), "La 'première' Ecole Nationale d'Administration", en *Revue Française d'Administration Publique*, N° 108 (Administrer la IVème République), Paris, pp. 543-550.
- Lacouture, Jean (1977), *Léon Blum*, Paris, Éditions du Seuil.
- Lambert, Alain y Migaud, Didier (2006), "La loi organique relative aux lois de finances (LOLF): levier de la réforme de l'État", en *Revue Française d'Administration Publique*, N° 117 (Réformes budgétaires et réformes de l'État), Paris, pp. 11-14.
- Le Clainche, Michel (2006), "Introduction", en *Revue Française d'Administration Publique*, N° 117 (Réformes budgétaires et réformes de l'État), Paris, pp. 5-10.
- Le Galès, Patrick (2006), "Concurrence politique et restructuration de l'État jacobin", en *La France en mutation, 1980-2005*, Pepper D. Culpepper, Peter A. Hall y Bruno Palier (dirs.), Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Massot, Jean (1979), *Le chef du gouvernement en France*, Paris, La Documentation Française (Collection Notes et Études Documentaires).
- Mordacq, Franck (2005), "La loi organique relative aux lois de finances, fédératrice des aspirations démocratiques", en *30 Ans de réforme de l'État. Expériences françaises et étrangères: stratégies et bilans*, François Lacasse y Pierre-Eric Verrier (dirs.), Paris, Dunod Editeur.

OECD (2001), *Government of the Future*, Paris, OECD.

_____ (2005), *Modernizing Government: the Way Forward*, Paris, OECD.

Perret, Bernard (2006), “De l’échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)”, en *Revue Française d’Administration Publique*, N° 117 (Réformes budgétaires et réformes de l’État), Paris, pp. 31-42.

Py, Roselyne (1985), *Le Secrétariat Général du Gouvernement*, Paris, La Documentation Française (Collection Notes et Études Documentaires).

Rocard, Michel (2005), *Si la gauche savait: entretiens avec Georges-Marc Benamou*, Paris, Robert Laffont Ed.

Rosanvallon, Pierre (1990), *L’État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Éditions du Seuil (Collection Points).

Saugey, Bernard ...[et al] (2005), “La réforme de l’État au Canada: l’avenir de Saint-Pierre-et-Miquelon”, Paris, Sénat. Commission des Lois (Rapport d’Information; N° 152).

Szramkiewicz, Romuald y Bouineau, Jacques (1998), *Histoire des institutions, 1750-1914*, Paris, Litec.

Thuillier, Guy y Tulard, Jean (1994), *Histoire de l’administration française*, Paris, Presses Universitaires de France (Collection Que Sais-je?; N° 2137).

Trosa, Sylvie (1999), “Réinventer l’État, ici et ailleurs”, en *État et gestion publique: actes du colloque du 16 décembre 1999*, Conseil d’Analyse Économique (ed.), Paris, La Documentation Française.

UNDESA (2006), *Innovations in Governance and Public Administration: Replicating What Works*, New York, United Nations Department of Economic and Social Affairs.

Verclytte, Stéphane (1997), *La déconcentration en France: histoire et actualité*, Paris, La Documentation Française (Collection Rapport d’Études).

Weil, Prosper y Pouyaud, Dominique (1997), *Le droit administratif*, Paris, Presses Universitaires de France (Collection Que Sais-je?).

La desorganización óptima*

Jorge Hintze

Introducción

Este trabajo trata de por qué las instituciones jamás pueden funcionar del todo bien y por qué ello, además de ser inevitable, puede dar lugar a instituciones distintas y mejores que tampoco funcionarán del todo bien.

Usaremos el término “sistemas productivos institucionales” para referirnos a lo que usualmente se alude como organizaciones sólo porque, como veremos, en este trabajo importa más el término organización en el sentido “adjetivo” (es decir, como calificación *del grado* en que la realidad sea más o menos organizada) que como sustantivo. Aunque no nos referiremos exclusivamente a las instituciones públicas, el eje que nos interesará será la producción de valor público, principal responsabilidad del aparato institucional estatal. Si bien no hay forma conocida de mensurar el evidente valor que la institucionalidad pública (entendiendo por tal el sistema conformado por el sistema político y el aparato institucional del Estado) representa para las sociedades, son evidentes los perjuicios que resultan de sus fallas y déficit. Las estadísticas mundiales más conocidas sugieren sin lugar a mayores dudas que el “déficit de Estado” es sinónimo de valor público (entendido como más y mejor vida, más equitativamente distribuida) que no se logra en las sociedades, mientras que, por el contrario, la gobernabilidad aunada a la capacidad institucional pública, aparecen sistemáticamente asociadas a mejores índices de valor público. Desde esta perspectiva, sostendremos que el capital institucional público es una clase de valor cuya magnitud sólo resulta evidente por el perjuicio que ocasiona su carencia y que, en el largo plazo, no encuentra su mejor expresión en la perfección burocrática tradicional sino, paradójicamente, en un cierto grado de desorganización que es una solución de compromiso entre los resultados posibles y las restricciones imperantes. Cuando tal compromiso se halla dentro de ciertas condiciones que llamaremos de sostenibilidad, la vida institucional continúa; cuando no es así, sobreviene la “muerte” institucional.

Por ejemplo, el 25 de julio del año 2000, un pequeño fragmento metálico se desprendió de un avión que despegaba del aeropuerto de Roissy-Charles De Gaulle y cayó sobre la pista. Nadie lo vio. Un rato más tarde despegó un Concorde y la pieza metálica provocó la rotura de los neumáticos del tren de aterrizaje y se incrustó en uno de los tanques de combustible alojados en el ala del avión. El Concorde ya había sobrepasado con creces la velocidad en que hubiera podido abortar el despegue, así que el piloto no tuvo otra opción que levantar vuelo. Un turista sacó en ese preciso instante unas fotos del avión elevándose con una de sus turbinas en llamas. Esas fotos, y otras del lugar donde cayó sobre un hotel, pocos kilómetros más adelante, dieron vuelta al mundo. Murieron las ciento nueve personas que se hallaban a bordo y cuatro más en tierra. Aunque el Concorde tenía uno de los mejores historiales de seguridad de la aviación comercial, le fue retirada la autorización para volar hasta que se aclararan las causas del accidente. Mientras una comisión técnica investigaba los hechos, cientos de personas sufrían la pérdida de sus padres, hijos, parejas, amigos, compañeros. Aunque se dice que no se puede cuantificar el valor de la vida humana muchos funcionarios de las compañías de seguros y abogados de las empresas y de los familiares de las víctimas trabajaron durante meses haciendo precisamente eso: discutiendo el monto de las indemnizaciones que deberían pagarle a los deudos de las víctimas. El sistema institucional binacional que operaba el avión (conformado por Air France y British Airways) sufrió pérdidas muy grandes; las posibilidades de recuperarlas decrecieron y finalmente no le fue posible continuar en funcionamiento. No fue lo inusual la caída del avión sino la del sistema productivo

Recibido: 03-12-2007. Aceptado: 22-02-2008.

*Documento presentado en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 al 10 de noviembre de 2006.

institucional mismo. Como lo podría describir la teoría de las catástrofes, el pequeño fragmento metálico en la pista desencadenó una secuencia de hechos que terminó en una muerte institucional.

Las muertes institucionales súbitas son inusuales pero ocurren. ¿Qué condiciones han de darse para que ocurran? ¿Cuáles para que sobrevivan? Este artículo incluirá algunas reflexiones sobre estas preguntas desde la perspectiva del concepto de valor institucional en general, pero especialmente de valor institucional público. En el mercado -ése era el ámbito en el que aconteció el deceso del “Sistema institucional Concorde”- siempre hay algunas respuestas obvias; las empresas “mueren” indefectiblemente cuando quiebran y ningún inversor acude a resucitarlas mediante inyecciones de capital; por el contrario, sobreviven y se *aggiornan* indefinidamente mientras generen suficientes ganancias. En el ámbito de lo público, en cambio, las instituciones que conforman el aparato estatal o se hallan financiadas con recursos públicos no cuentan con balances que presenten cantidades de valor logrado en un platillo de la balanza para ver si pesan más o menos que los recursos puestos en el otro. Es preciso estimar de alguna manera no económica este valor y, además, estimar también cuánto vale la organización misma.

Sobre la primera cuestión consideraremos aquí que las organizaciones que emplean recursos públicos tienen como objetivo de producción hacia el entorno la producción de valor público (entendido como satisfacción equitativa de necesidades humanas mediante el uso de los recursos sociales) y que este valor, aunque no se halla en el mercado ni puede ser medido por lo general en términos económicos, puede ser siempre medido económicamente *por lo que cuesta lograrlo*. Sostendremos también que el valor público no se agota en los bienes y servicios que la sociedad recibe, sino que una forma particular del mismo es el capital institucional, consistente en el valor del propio aparato que lo produce. De la misma manera veremos que, aunque no existan precios de venta de las instituciones públicas equivalentes a las acciones en el mercado, sí existen costos de los recursos y esto es lo que la sociedad decide invertir para recibir confiabilidad como contrapartida (es decir, reaseguro contra la incertidumbre).

Con base en estas ideas intentaremos fundamentar la sugerencia de que el análisis de la desorganización es una vía prometedora para comprender el proceso de creación de capital institucional público y también para evaluar las estrategias para ello; además, cuando la desorganización existe pero está bajo control, parece promover el avance de las instituciones hacia nuevos estadios de complejidad.

1. La cualidad “organización” y su opuesta, la entropía

La organización en tanto cualidad de la realidad (es decir, en el sentido de adjetivo)¹ es un estado que puede ser definido como alejamiento del azar (lo que observamos cuando las cosas se tornan previsibles). Los organismos vivos, por ejemplo, -considerados como especies- son sistemas altamente organizados cuyo funcionamiento interno y frente al medio es muy poco azaroso: en efecto, en su interior acontecen procesos físicos, químicos y eléctricos de asombrosa precisión, y ante el entorno se comportan sistemáticamente de las particulares y altamente improbables maneras que les permiten obtener el sustento necesario para que la especie continúe. Cuando, por alguna razón, el funcionamiento interno, en lugar de responder a estas pautas no azarosas, se torna imprevisible, se produce la pérdida de las capacidades que las mismas proporcionaban. En el caso de los organismos vivos -tanto como especies o individuos-, la capacidad de seguir vivos y hacer las cosas que puedan hacer; si se trata de Estados nacionales, se trata de las capacidades que permiten garantizar el funcionamiento social y mantenerse en su condición de Estados; en cuanto a la empresa binacional que operaba el Concorde, a su posibilidad de transportar pasajeros y, además, seguir haciéndolo en el futuro.

La cualidad “organización” puede así ser inferida de la presencia de dos tipos de capacidades en los sistemas: en primer lugar, la de mantener su propio funcionamiento interno en orden y, en segundo, la de interactuar con el contexto incierto de manera compatible con dicho orden interno. Las mencionadas capacidades de los sistemas son indicadores de alejamiento del azar (es decir, indicadores

de organización), mientras que, por el contrario, el aumento de los comportamientos azarosos que producen la pérdida de las mismas es un indicador de des-organización. La presencia o ausencia de dichas capacidades es un interesante criterio para observar grados en un continuo organización-desorganización.

En los individuos biológicos, por ejemplo, la desorganización se podrá observar como enfermedad, perturbación o vejez, comparables con estados previos conocidos de salud, normalidad o juventud. En los sistemas institucionales, dadas capacidades conocidas o supuestas para generar valor de algún tipo y entregarlo a su entorno en términos tales que se asegure la posibilidad de continuar haciéndolo, la des-organización -su “enfermedad”-, puede ser (sostendremos aquí) inferida de su pérdida.

Introduzcamos ahora el término entropía como sinónimo de desorganización². Parece evidente que la entropía puede ser observada como la medida en que un sistema ha perdido capacidades respecto de un estado previo conocido y que las capacidades perdidas por el sistema para interactuar con el entorno de manera sostenible para sí mismo son los indicadores de su grado. Sin embargo, esta conceptualización, sin negar su evidente utilidad práctica, adolece del problema de que nada dice sobre la organización sino sólo de su pérdida. Así como el término entropía puede ser considerado sinónimo de desorganización (es decir, acercamiento al comportamiento azaroso y observable como pérdida de capacidades), su opuesto, la organización, puede ser considerado sinónimo de orden, comportamiento no azaroso y, además -contamos con un término para ello-, complejidad. Pero ¿en qué consiste la complejidad? Al menos en términos generales es posible distinguir sin mayores dudas entre sistemas más y menos complejos -usualmente llamados más simples. De hecho, si bien percibimos claramente que una ameba es un sistema biológico menos complejo que un vertebrado, o que un gran aparato institucional lo es más que un puesto de venta callejero, no contamos sin embargo con una definición análoga a la de entropía que permita medidas de la complejidad (u organización), que es aquello que interesa lograr. Así como no existe una definición universal de salud aplicable a todos los organismos vivos en todas las circunstancias, tampoco la hay de complejidad, aplicable a todos los sistemas en todas sus circunstancias. En cambio, sí disponemos de definiciones razonablemente precisas de enfermedad aplicables a una enorme diversidad de casos y circunstancias, y también de definiciones e indicadores de desorganización -entropía- en los casos de sistemas no vivos. En efecto, la entropía siempre puede ser concebida en lo físico como degradación de un orden preexistente en cuanto a la energía (pérdida de diferenciales de temperatura en las moléculas) y en lo informacional como pérdida de información en la comunicación. También puede ser analizada en cuanto a la relación entre los planos físico e informacional (pérdidas de informaciones que destruyen el orden en la energía o viceversa), de lo que contamos con innumerables ejemplos tales como la desinformación en la guerra, que no permite utilizar adecuadamente los recursos (energía) o, como ejemplo de otro ámbito, la falta de sangre en el cerebro (energía), que impide acceder y procesar informaciones.

Parecería, sin embargo, que la falta de claras definiciones universales de orden, organización o de salud -para poner unos pocos ejemplos de términos que aluden a la complejidad- no ha impedido lograr claras -y, sobre todo, útiles- conceptualizaciones de desorden, desorganización y enfermedad, para señalar términos que aluden a la entropía. En otras palabras, si la complejidad es la medida de la organización, debemos decir que no sabemos muy bien cómo medirla en todos los casos. En cambio, si entropía es la medida de desorganización, sí contamos con definiciones, formulaciones matemáticas y medidas en múltiples campos del conocimiento (como la física, la biología y la teoría de la información), y la posibilidad de desarrollar nuevos indicadores en otros en los que el concepto no se halla igualmente formalizado (como el que aquí nos preocupa, el de los sistemas institucionales).

A la luz de lo anterior, veamos ahora algunas ideas acerca de la aplicación del concepto de entropía al campo de los sistemas institucionales como modo de -ya que no resulta fácil definir y menos aun medir su grado de organización- tratar de hacerlo con el de su desorganización. Si bien esto

puede parecer una cuestión de interés sólo teórico, es de gran importancia práctica: la entropía, en cualquiera de los órdenes de la vida, parece tener siempre la condición de problema, quizás porque, para los seres vivos, la máxima entropía es la muerte. Pasemos entonces a identificar esta forma de ver la manifestación de los problemas en sistemas institucionales.

Los sistemas institucionales productivos

Aunque el de sistema es uno de los conceptos más fecundos de la ciencia, pocos hay más ubicuos y menos ambiguos. Sistema, en principio, es un término aplicable a cualquier manifestación de orden en la realidad, por lo tanto podemos utilizarlo como sinónimo de organización. En este sentido, en el campo de lo físico es válido describir en términos de sistemas tanto al átomo como al sol y sus planetas; en el de la ecología, a las cuencas hídricas y las corrientes marinas; en la biología, a los individuos vivos y también sus especies. Asimismo, articulaciones de orden superior como los ecosistemas, relativos a las interacciones entre el ambiente y las especies, pueden ser descritos sistemas, y así sucesivamente.

Aunque no podemos aquí -ni es el objeto de este trabajo- ocuparnos de la teoría de los sistemas, nos será útil, como veremos ahora, recurrir a la clásica distinción entre sistemas físicos, biológicos y artificiales. Entenderemos a estos efectos que los sistemas físicos son aquéllos cuyo orden, en general, no depende de la información que contengan (es decir, que no se autorregulan ni reproducen); los biológicos, aquéllos en los que sí ocurre lo anterior (y, por ello, también evolucionan); finalmente, entenderemos que los sistemas artificiales son aquéllos que han sido contruidos por sistemas biológicos. De esta manera, son sistemas artificiales tanto las carreteras, autopistas y computadores, como los nidos de las aves o los diques fabricados por los castores. Pero las carreteras y los diques de castores son sistemas artificiales estrictamente físicos, mientras que las autopistas suelen incluir subsistemas que encienden y apagan automáticamente las luces cuando es necesario gracias a sensores que transmiten a otros componentes dicha información (son sistemas artificiales más complejos, en los que la información se relaciona con la energía con base en cierto orden). Los computadores, finalmente, son sistemas artificiales más complejos aun, en los que la energía se utiliza esencialmente para manejar y producir información. Los límites entre sistemas artificiales diferentes se tornan, a su vez, cada vez más imbricados, al punto que hoy resulta cotidiano hablar de redes de sistemas artificiales que interactúan entre sí.

La gruesa tipología precedente permite distinguir un tipo especial de sistemas que aquí nos interesa: el de los que surgen de la interacción entre los sistemas biológicos humanos articulados como sistemas sociales con sistemas artificiales, cuando esta articulación tiene como finalidad generar valor. Llamaremos convencionalmente aquí *sistemas institucionales productivos* a esta clase de sistemas, que se caracterizan por requerir de la interacción de seres humanos entre sí con base en reglas que incluyen la utilización de sistemas artificiales con el fin de emplear recursos y transformarlos en valor para terceros ajenos al sistema mismo. Con base en la definición anterior incluimos en la categoría de sistemas institucionales productivos desde las empresas unipersonales hasta las grandes transnacionales, a los aparatos administrativos estatales y sus agencias, a las instituciones del tercer sector y a cualquier otra cuya finalidad sea convertir recursos en valor de uso para otros³. Estos sistemas pueden denominarse con propiedad “semi artificiales” por surgir sus propiedades de la interacción de sistemas sociales con sistemas artificiales -los instrumentos. Su historia, cita Wagensberg (1985), quizás comience con el uso de la primera herramienta por parte de un ser humano, y su primer salto cualitativo tal vez aconteciera la primera vez que una herramienta fue empleada para construir otra herramienta. Algunas de las primeras aproximaciones sistemáticas al conocimiento de los sistemas semi artificiales constituyeron un campo de estudio específico, la ergonomía, aunque en general limitado a las interacciones entre personas e instrumentos. Estos sistemas institucionales productivos se caracterizan por cumplir con, al menos, las siguientes cuatro condiciones: 1) estar

regidos por un orden orientado a transformar tiempo de trabajo humano en bienes o servicios que satisfagan necesidades humanas, 2) emplear, además de tiempo de trabajo humano actual, bienes y servicios generados previamente como insumos, 3) emplear sistemas artificiales también generados previamente para la transformación de los insumos mediante informaciones aportadas por los propios instrumentos o por las personas, y 4) contar con capacidad para autorregular su funcionamiento de acuerdo a las condiciones del contexto de manera de mantenerlo al menos por el plazo requerido para el logro de los objetivos. Las condiciones tercera y cuarta permiten la calificación de semi artificial de estos sistemas. No bastan para estimar su complejidad y entropía el análisis de las relaciones entre las personas ni las condiciones de los instrumentos (usualmente aludidos como tecnología), sino, además - y esencialmente-, las relaciones entre personas y tecnologías.

Estos sistemas institucionales productivos (los llamaremos indistintamente en lo sucesivo “instituciones”) tienen grados de complejidad para cuya medición no contamos con métodos confiables, pero tienen grados de entropía que sí podemos estimar en principio recurriendo a la identificación de las pérdidas de capacidades preexistentes para el logro de las condiciones 1) y 4) antes citadas (producir valor para terceros y mantenerse “vivos”).

¿Cómo medir la desorganización?

En los sistemas físicos, la estimación de la entropía requiere de la medición de ciertas propiedades de la energía, y en los informacionales, de la información. La medición de la desorganización en sistemas de otras naturalezas es un campo aún incipiente. En el de la ecología, a mediados del siglo pasado el biólogo Ramón Margalef introdujo el concepto de biodiversidad⁴ mediante el cual propuso la estimación del grado de complejidad de los ecosistemas. Un hito de especial trascendencia hacia múltiples ramas del conocimiento fue la llamada teoría de las catástrofes propuesta a mediados del siglo pasado por el matemático René Thom (1972, citado por Wagensberg, 1981), según la cual se producen, en determinadas condiciones, fenómenos llamados “estructuras disipativas”, concepto aplicado a ramas tan diversas como la psicología de los grupos humanos, el metabolismo, los procesos de urbanización o el funcionamiento de las sociedades de insectos. La teoría de las catástrofes considera condiciones en las cuales un cambio continuo de ciertas variables produce de pronto situaciones de brusca inestabilidad en los sistemas, cuestión abordada por el matemático Ilya Prigogine (1962, citado por Wagensberg, 1981) desde el concepto de bifurcación en los procesos lineales. Otros, como los físicos David Lurié y Jorge Wagensberg (1999), realizaron, desde esta misma línea conceptual, aplicaciones de los principios de la termodinámica a la evolución biológica con la finalidad de medir la entropía.

Ahora bien, ¿qué clase de ideas y categorías conceptuales ayudarían a la observación de la entropía en las instituciones? A primera vista, no parecen ser las derivadas de la termodinámica ni -al menos solamente- las surgidas del análisis del ruido en la información. Aunque quizás algún día una largamente buscada teoría del todo pueda terminar explicando la realidad completa con unas mismas categorías, ese momento parece hallarse aun demasiado lejos y por el momento resulta necesario descubrir indicadores específicos de desorganización propios de cada naturaleza de sistemas particulares. En el de las instituciones -y de cualquier actividad de la vida cotidiana- contamos con un indicador privilegiado de entropía: la presencia de error o falla. El concepto de falla incluye su contrapartida, el concepto de situación normal desde el cual se define: cuando esperamos abordar un avión y ello no es posible porque el vuelo se demora, la falla -y su gravedad- está determinada por la comparación entre la situación observada y el supuesto de normalidad (la hora de salida programada del avión). La posibilidad de actuar de una manera previsible (por ejemplo, realizar la partida del avión a determinada hora) puede ser definida como capacidad. La falla, en consecuencia, es indicador de la presencia de déficit de capacidad. En los sistemas institucionales productivos que aquí nos interesan, las capacidades se refieren a cosas como la de hacer salir oportunamente los aviones de los aeropuertos

y continuar haciéndolo en el futuro. La estimación del déficit de capacidad institucional (DCI) aparece así como indicador significativo y medible, con mayor o menor grado de precisión y costo, pero medible al fin. El DCI puede medirse de dos maneras: respecto de demostraciones previas de capacidad y respecto de estimaciones de capacidad potencial. Si, por ejemplo, un automóvil veloz, por alguna falla, en un momento dado sólo llega a alcanzar diez kilómetros por hora, el déficit que ello representa podría medirse comparando esta velocidad con la máxima que ha alcanzado en el pasado en condiciones análogas, o bien con resultados de cálculos sobre la velocidad que potencialmente podría lograr dadas sus características.

Sea como fuere, lo cierto es que, por lo general, siempre se cuenta con alguna idea de qué es la normalidad y ello tiende a hacer perceptibles los déficits respecto de la idea que tengamos de ella. Su medición pasa, entonces, a ser una cuestión técnica, eventualmente compleja, pero ya no conceptual. Desde esta perspectiva, puede decirse que las instituciones presentan mayores grados de desorganización cuanto mayor sea el grado de DCI respecto del patrón de comparación que se utilice. Si las capacidades se refieren a producir lo que haya que producir para terceros y mantenerse haciéndolo, disponemos, en principio, de dos naturalezas de DCI observables: una primera, relativa a lo exterior (capacidad de logro de los fines para terceros), que puede ser denominada efectividad (una medida de la eficacia presente), y una segunda, la de continuar haciéndolo en el futuro, denominada como sostenibilidad (una medida de la eficacia futura), que es indicador del valor de la institución misma, no de lo que produce. La empresa que operaba el Concorde, por ejemplo, sufrió una pérdida abrupta de ambas capacidades: la de transportar pasajeros y la de seguir haciéndolo. Siempre que se pierde la primera, tarde o temprano se pierde la segunda. En el caso del Concorde no resultó inusual esta secuencia sino sólo su velocidad.

Existen técnicas diversas para la medición del DCI aplicables a cada naturaleza de sistema institucional debido a que el establecimiento de los valores potenciales de capacidad no es generalizable y la observación en cada caso requiere de mediciones de desempeño por lo general no disponibles. ¿Es posible contar con medidas de déficit que sean generalizables como indicadores de entropía para diferentes organizaciones y que no requieran de estimaciones de capacidad real o potencial como patrón de comparación? En otras palabras, ¿es posible contar con medidas de gravedad de enfermedad aplicables a diferentes pacientes y que, además, no dependan de comparaciones con sus respectivos estándares pasados o potenciales de salud?

El concepto de costo entrópico (o de desorganización) parece ser una vía prometedora que cumple con estas condiciones para la observación y medición de la entropía en las instituciones productivas.

El concepto de costo entrópico o costo de desorganización

Así como existen medidas de la energía utilizadas en la física (tales como calorías, caballos de fuerza o amperes), y medidas de información (como bytes), en el mundo de las instituciones la energía y la información tienen sentido cuando se expresan en términos de recursos o productos, y la medida equivalente universal de los mismos es el dinero. Por definición, las pérdidas de recursos son eventos no deseados -que, por tanto, constituyen fallas- y el mismo criterio se aplica a los productos no logrados. La entropía de los sistemas institucionales, entonces, puede ser medida en términos de recursos perdidos y productos no logrados (y, más precisamente, como la suma del costo de ambos). Llamaremos costo entrópico (C_e) o costo de desorganización a este valor. El C_e es un indicador válido de entropía sencillamente porque se halla directamente asociado a los eventos que representan desorganización de la organización preexistente a su ocurrencia y su magnitud es asociable a la magnitud de la misma.

La magnitud de la desorganización abrupta ocurrida al interior del “Sistema institucional Concorde” como consecuencia de la caída del avión puede ser estimada, en cuanto a las pérdidas de

recursos, como la suma del valor del avión destruido, del costo de reestablecer el ciclo de prestación de servicios, del monto de las indemnizaciones no cubiertas por los seguros y, en suma, todo lo que costaría lograr el retorno a un estado de capacidad equivalente a la situación previa al evento y que no se hubiera incurrido de no acontecer el mismo. Por otra parte, la magnitud del valor no logrado como consecuencia del evento incluye el de todo aquel que dejará de producirse en el futuro (o, vistas las cosas hacia atrás, el que haya dejado de lograrse hasta el retorno a la normalidad). La suma de estos dos tipos de perjuicios, los pasados (pérdidas directas) y futuros (valor a dejar o dejado de lograr), son una forma de medir la entropía o desorganización ocurrida. Así como la falta de diferenciales de temperatura entre las moléculas es una medida de la entropía en los sistemas físicos aislados, el monto de perjuicio antes mencionado es una medida de entropía en el plano organizacional. La “Organización Concorde” sufrió un ataque agudo y masivo de entropía que le causó la muerte porque el segundo de sus componentes (el valor no logrado) fue infinito.

Aunque, por fortuna, los “ataques agudos o masivos de entropía” no suelen ser demasiado frecuentes en condiciones normales, sí lo son los ataques medianos y pequeños. La pintura de las paredes se descascara, nosotros nos enfermamos, en las instituciones las personas cometen errores. Todo el tiempo y en todos lados ocurren eventos que ocasionan, aunque en miniatura, exactamente las mismas consecuencias que la caída del Concorde: pérdidas directas y valor que se dejará de producir. Así, una simple gripe requiere de remedios y cuidados que insumen recursos y, por lo tanto, son una pérdida que no ocurriría si no nos enfermáramos, y el trabajo que dejamos de hacer y el tiempo de vivir bien son valores no producidos que se habrán perdido para siempre. Lo mismo ocurre cuando un empleado se equivoca al efectuar la reserva del pasajero en el hotel y luego debe invertirse tiempo en pedirle disculpas y conseguirle alojamiento en otro hotel -pérdidas directas- y se deja de prestarle el servicio -valor no producido. Todos estos fenómenos son manifestaciones cotidianas e insoslayables de la entropía. Cuando son menores las consideramos fallas normales; cuando son un poco mayores las llamamos “problemas”; cuando son imprevistas las llamamos accidentes, y, a las muy grandes, catástrofes. Ocurren todo el tiempo en el tránsito urbano, en los quirófanos, en los vuelos espaciales, en las relaciones de amistad o de amor, en la prestación de los servicios públicos. Desde agudas y mayores -como las catástrofes y las guerras- hasta crónicas y menores como las impuntualidades o los embotellamientos del tránsito, las manifestaciones de la entropía son parte indisoluble de la realidad.

Contrariamente a lo que pudiera parecer, la desorganización y sus medidas no son aspectos ignotos de la realidad sino objeto de estudio y conocimiento y objetivo de gran parte de las actividades humanas. En efecto, las instituciones que se desempeñan en el marco de relaciones de competencia incluyen entre sus objetivos de producción externa no sólo el logro de determinados productos que satisfagan necesidades humanas (es decir, valor), sino también la desorganización de los adversarios. De hecho, una definición muy precisa de estrategia en el marco de situaciones de competencia es “curso de acción adecuado para oponerse a la estrategia del adversario”, en contraposición al concepto de estrategia en el marco de relaciones cooperativas: “curso de acción más adecuado para lograr un fin” (véase Mintzberg y Jorgensen, 1995).

La producción externa de las organizaciones militares, por ejemplo, tiene por finalidad el generar valor para ciertos destinatarios (la nación, en principio) esencialmente mediante la capacidad de generar perjuicios en otros. La capacidad institucional de las fuerzas armadas, en consecuencia, se mide (aunque no únicamente) como capacidad destructiva, al igual que el de muchas otras instituciones, entre ellas las policiales. La capacidad destructiva es objeto de estudio y medición cuidadosa desde los aspectos operativos más concretos (v.g. capacidad destructiva de cada tipo de munición) hasta la de macro operaciones que incluyen impedir la capacidad productiva y reproductiva de los adversarios.

La construcción de indicadores de entropía institucional a partir del costo entrópico presenta naturalmente dificultades cuando se trata de cuantificar en dinero. Esta unidad de medida es aplicable a los recursos que se obtengan en el mercado, pero no necesariamente a los productos ni a los recursos no

obtenidos mediante transacciones mercantiles. Si bien es cierto que en ciertas condiciones -como las que establecen los cálculos actuariales de los seguros- las vidas humanas y cualquier otra cosa admite un valor monetario, ello es aplicable sólo a la lógica de esas transacciones que se realizan en el mercado y cuyo producto es el resarcimiento del riesgo. En la política pública las vidas humanas en última instancia y su calidad no pueden medirse en dinero. ¿Cuánto vale, por ejemplo, la felicidad de los niños? Mucho, sin duda, pero ¿más o menos que la vida digna de los ancianos? Si fuera diferente su valor, por ejemplo, ¿cuántos niños felices equivalen a cuántos ancianos con vida digna? Sin embargo, aunque a primera vista estas preguntas parecen carecer de sentido, las políticas públicas reparten los mismos escasos recursos, medibles en dinero, entre estos fines, y en esta partición está ineludiblemente la respuesta adoptada en cada caso⁵ a, precisamente, estas preguntas. Aunque no se puedan valorizar en términos económicos la vida humana y otros bienes como la moral o la honestidad, sí es posible estimar económicamente el esfuerzo que hubiera costado evitar que se perdieran o deterioraran. Por ejemplo, la esperanza de vida de la población de Haití es de 52 años, mientras que la de Suecia es de 80. ¿Cuánto vale cada año de vida de un haitiano? ¿Más o menos que el de un sueco? Si bien es obvio que la pregunta no tiene respuesta, ni práctica ni moralmente posible desde la óptica del valor de la vida, sí la tiene desde la de los recursos necesarios para mantenerla. De hecho, sabemos cuánto ha costado y cuesta lograr la esperanza de vida de los suecos, y podemos calcular cuánto costaría lograr los 28 años adicionales de vida de que sin duda gozarían los haitianos si accedieran a los recursos para ello.

El ejemplo anterior muestra que, si bien el valor no realizado no es medible en términos económicos fuera del mercado, sí lo es en tanto costo de los recursos necesarios para lograrlo, porque prácticamente todos los recursos tienen algún precio de referencia en los mercados. Los 28 años de déficit de vida de los haitianos son una medida de entropía de esa sociedad respecto del patrón de comparación sueco. De la misma manera, en los sistemas institucionales productivos, ya sea que funcionen o no en el mercado, es siempre posible estimar el costo económico de los recursos necesarios para lograr, o para lo que se deja de lograr en cada caso, sin recurrir a ficticias estimaciones de valor económico de bienes que no se hallan en el mercado, situación en la que está la enorme mayoría de las actividades públicas y de bien público.

La entropía, sea como fuere que se la valore, puede ser considerada desde las perspectivas de la magnitud unitaria en cada ocurrencia y su probabilidad. La primera multiplicada por la segunda indica la magnitud total. Sin embargo, según predomine una u otra de estas magnitudes se usarán estrategias diferentes. El mantenimiento preventivo, ya sea de los objetos o las personas, por ejemplo, apunta a disminuir la probabilidad de perjuicios, mientras que el correctivo, a reparar las pérdidas derivadas de los que realmente ocurren. En general, cuanto más alta sea la pérdida directa mayor será el esfuerzo por disminuir la probabilidad de ocurrencia. Esta probabilidad consiste en percepciones que se pueden cuantificar en términos de riesgos (magnitudes que permiten, por ejemplo, estimar el precio de las primas de los seguros). El riesgo es la formulación específica de la probabilidad de entropía.

No es, sin embargo, el costo de la entropía el único problema que deben afrontar los sistemas institucionales productivos. Uno segundo -y no menor- es cómo evitar que supere niveles incompatibles con la existencia institucional misma.

El esfuerzo de mantener a raya la entropía

La entropía es la espada de Damocles que pende sobre todo lo que funciona; por lo tanto, que una parte de los recursos disponibles se destine a contrarrestarla es condición necesaria para la sostenibilidad del funcionamiento de todo sistema. Por ejemplo, los incendios constituyen concretas posibilidades de perjuicios, así que existen cuerpos de bomberos, sistemas de alarmas contra el fuego, instalaciones en los edificios, y compañías de seguros disponibles para entrar en acción en caso de que ocurra un siniestro. Los virus peligrosos flotan en el aire, acechan en la comida y contaminan los billetes que

tocamos, pero no nos enfermamos todo el tiempo porque disponemos de un complejo sistema inmunológico cuya función es eliminarlos a medida que aparecen. Las máquinas de las fábricas se desgastan y se rompen todo el tiempo a medida que se usan, pero la producción no se detiene porque existe un sistema de mantenimiento que las repara cuando se estropean, o reemplaza las piezas antes de que se rompan. La población de automóviles que circula por la vía pública de los países requiere de la existencia de un vasto y complejo sistema de “salud automotriz” compuesto por innumerables talleres mecánicos, análogo en muchos sentidos al sistema de salud para la población humana.

En el caso de las instituciones productivas, ninguno de estos esfuerzos, por sí mismos, produce valor alguno. Los recursos que se destinan a evitar que se incendien los edificios o se descompongan los vehículos no producen edificios ni vehículos, sólo disminuyen la probabilidad de que se pierdan. En otras palabras, su resultado no es el valor que producen sino el de cuya pérdida evitan. Son esfuerzos que podemos llamar “antientrópicos”.

Si la entropía es la tendencia a la desorganización, la “antientropía” -llamémosla así por el momento- no es una tendencia a la organización (o aumento de la complejidad) sino sólo la capacidad para mantener la organización o complejidad ya existente. En otras palabras, la antientropía es la fuerza de la sostenibilidad, no la del desarrollo (para llamar así los esfuerzos orientados a aumentar la organización o complejidad). La entropía y la antientropía, en el caso de las instituciones productivas que aquí nos ocupan, pueden ser concebidas como fuerzas opuestas y muy concretas que pueden medirse con bastante precisión. La situación de los sistemas institucionales frente a su entorno depende de la relación entre ambas fuerzas: cuando la entropía triunfa, las cosas van mal; cuando -una vez más- la antientropía la contrarresta, las cosas se mantienen en su estado previo (para ilustrar esta situación resulta más preciso el uso de la metáfora “mal vs. anti mal” que “mal vs. bien”). Es razonable utilizar la palabra fuerza para referirse a ambas situaciones, pues la entropía, en los sistemas institucionales que nos ocupan, se manifiesta como costo de perjuicio ocasionado por fuerzas de la naturaleza y/o de personas; la antientropía, como los esfuerzos que se miden por el costo de los recursos que se destinan a contrarrestar tales perjuicios.

No obstante, la metáfora que seguramente mejor haya ilustrado esta relación es la que expresa el conocido mito de Sísifo. Según la mitología griega, Sísifo, rey de Corinto, provocó la ira de Zeus, quien lo condenó a emplear todas sus fuerzas en subir una enorme roca hasta la cima de una montaña, desde donde rodaba indefectiblemente hasta el punto de partida. Sísifo debía subirla una y otra vez por la eternidad. Para Sísifo, la condena de Zeus, consistente en contrarrestar la entropía de la caída de la piedra mediante sus esfuerzos -la antientropía-, era el ser consciente de que sólo tenía por objeto volver las cosas al estado inicial para que volvieran a desorganizarse indefinidamente.

El objeto de los esfuerzos antientrópicos, al igual que los de Sísifo, no logran mejorar nada, sólo contrarrestar perjuicios. Pero son indispensables; la vida de la humanidad depende de ellos. La antientropía, como todo, puede ser considerada desde la perspectiva de sus consecuencias o bien desde la de sus causas. Las consecuencias son diferentes en cada caso; la causa de la antientropía es siempre la misma: el empleo deliberado de recursos. En el caso de los sistemas productivos que aquí nos ocupan, estos esfuerzos que necesariamente deben emplearse -las cosas, por desgracia, no tienden a arreglarse solas-, pueden medirse por su costo, cuyo monto para cualquier ámbito de análisis dado llamaremos “costo antientrópico”. En los sistemas institucionales productivos el costo antientrópico estará compuesto por la suma de los gastos que se realicen con el objeto de reparar perjuicios o bien evitarlos (más, naturalmente, el costo de la amortización de las inversiones que se hubieran realizado para ello). Por ejemplo, en todo sistema institucional productivo se destina parte de los recursos disponibles al mantenimiento. Parte del costo se destina al mantenimiento correctivo (reparar lo que se rompe), otra parte, al preventivo (por ejemplo, inspeccionar constantemente el estado de los sistemas y reemplazar partes antes de que se rompan), y, finalmente, una tercera parte a mantener en operación normal las instalaciones destinadas al mantenimiento (talleres, edificios, maquinarias y cualquier otro

recurso). Estas instalaciones no son propiamente gastos, pero sí es gasto su depreciación, que contablemente se registra como amortización.

En algunos sistemas institucionales productivos los costos antientrónicos son extraordinariamente altos (por ejemplo, en el transporte aéreo); en otros (como en las oficinas administrativas públicas) son comparativamente más bajos. El destino de los recursos entre estos tres componentes (corrección, prevención y amortización) es también muy variable entre actividades, y su análisis proporciona indicios interesantes sobre la naturaleza de la desorganización. Por ejemplo, en las empresas de transporte aéreo el mayor costo antientrónico -esperamos- debe ser el preventivo y no el correctivo, por lo cual la capacidad instalada para el mantenimiento ha de ser grande y, por lo tanto, importante el monto de sus amortizaciones. El costo de mantenimiento preventivo en las oficinas administrativas no es tan alto: se prefiere esperar a que se quemen las lámparas de luz para proceder a su reemplazo cuando ello ocurra (mantenimiento correctivo), lo cual, además, no requiere de mayores instalaciones que amortizar. En los aviones no se espera que estallen las ruedas o las turbinas para reemplazarlas.

2. La desorganización óptima

El equilibrio entre los costos entrónicos y antientrónicos (o de producción interna)

Los costos entrónicos o de la desorganización son no deseados (nadie desea pérdidas o valor no logrado). A su vez, los costos antientrónicos tampoco son deseados (no los deseamos; sólo nos resignamos a asumir los costos reparatorios y preventivos). Como costos que son ambos, deben sumarse, produciendo entonces un monto total tampoco deseado, pero mayor que cada uno de ellos. Este costo total es el costo asociado a la desorganización, ya sea por los problemas que trae como por lo que se hace para evitarlos, minimizarlos o repararlos.

Los costos entrónicos son eventos que se producen sin que se busquen, mientras que los antientrónicos requieren de complejos y precisos mecanismos que deben ser creados y mantenidos del mismo modo que los organismos cuentan con sistemas inmunológicos de increíble capacidad operativa. En los sistemas productivos institucionales llamaremos “de producción interna” a los costos de esta suerte de sistema inmunológico, para diferenciarlos de otros dos costos de producción muy diferentes, los de producción externa y de producción institucional. Veamos esto con más detalle.

En los sistemas institucionales productivos tales como empresas, organismos públicos y, en general, todos aquellos donde se producen resultados para terceros (es decir, las organizaciones del mundo del trabajo), pueden diferenciarse claramente tres áreas de actuación según la finalidad de la asignación de los recursos: la propia producción de tales resultados para terceros (los bienes o servicios), los resultados de apoyo interno, necesarios para que aquéllos se produzcan, y, finalmente, los esfuerzos de mejoramiento o transformación institucional, tanto en lo que hace a la parte de producción externa como la interna. Llamaremos en lo sucesivo “áreas funcionales” a estas áreas de actuación, que denominaremos, respectivamente, de producción externa, interna e institucional (u organizacional).

El área funcional de producción externa está conformada por el conjunto de los procesos de gestión que utilizan recursos con la finalidad de producir valor externo (que se expresa en el valor de uso que se entrega a terceros en términos de bienes o de servicios con los que se satisfacen necesidades). Aun sin considerar lo que valga tal valor para los terceros, sí podemos siempre identificar el costo de los recursos invertidos, que conforma el costo de producción externa. A su vez, el área funcional de producción institucional incluye los procesos mediante los cuales se adquiere o mejora la capacidad institucional. Las erogaciones asumidas para lograrla no se transforman en un valor para otros pero sí para el propio sistema institucional, por lo que las contabilidades no las registrará como costos sino como activos o inversiones (por ejemplo, los edificios, las maquinarias, las tecnologías de gestión y todo otro valor que incrementa la capacidad institucional de una u otra manera).

La tercera área funcional que aquí nos ocupa -la de producción interna- es muy diferente. Una buena parte de los recursos de todo sistema institucional debe destinarse al mantenimiento de los bienes según antes hablamos, y también a otras cuestiones igualmente críticas que incluyen la obtención y administración de los recursos humanos, el manejo del dinero, las relaciones con el contexto, el manejo de la información, la obtención de los insumos, la promoción y eventualmente ventas de los *outputs*, y, finalmente, la propia coordinación y conducción de las actividades. Todos estos resultados son indispensables para producir valor hacia fuera y generar capital institucional, pero, al igual que el mantenimiento, ninguno de ellos produce valor alguno sino sólo costos que, además, tienen una particularidad: se trata, en su totalidad, de costos antientrónicos. En efecto, estas costosas gestiones tienen como única finalidad evitar el perjuicio que se generaría en caso de que no se llevaran a cabo. Por ejemplo, las instituciones cuyos ingresos provienen de las ventas gastan fortunas en publicidad para evitar el perjuicio que sufrirían si no lo hicieran, del mismo modo que todas gastan recursos en disponer de información financiera para evitar decisiones erróneas derivadas de la desinformación (por ejemplo, sanciones de las que serían objeto si no cumplieran con las disposiciones legales a las que se hallen sujetas en esta materia, tales como presentar los balances de los que surgen los impuestos que deben pagarse). Las relaciones públicas se llevan a cabo porque aislarse acarrea perjuicios; los procesos de abastecimiento administran redes de proveedores, procesos de adquisiciones y depósitos de materiales de todo tipo con la finalidad de evitar el evidente perjuicio de la falta de oportuna disponibilidad de los recursos que se necesiten en cada momento, y así sucesivamente.

En suma, los procesos de producción interna generan productos consumidos por el propio sistema institucional, cuya finalidad no es agregar valor de uso a los productos externos ni nuevos activos a la institución, sino sólo crear condiciones para que eso pueda lograrse. En otras palabras, su objeto no es producir valor sino evitar perjuicios, es decir, entropía. Aunque estos productos internos no son deseables por sí mismos, todas las organizaciones invierten en ellos buena parte de los recursos, y muchas de ellas la mayor. Ello se debe a que, si bien su presencia no aporta valor, su ausencia genera perjuicio, es decir, pérdida de valor. Todos estos productos, en realidad, son esfuerzos antientrónicos cuyo valor óptimo coincide con el del perjuicio que evitan.

El valor óptimo de los esfuerzos antientrónicos⁶

Parece evidente que cuando el costo de los esfuerzos necesarios para evitar los perjuicios es superior al valor que les asignamos, es preferible sufrirlos. Los automovilistas, por ejemplo, saben que en caso de que se desinflen un neumático sufrirán algún perjuicio (mayor o menor según las circunstancias en que tal evento ocurra). Es posible equipar los automóviles con neumáticos especiales que pueden ser utilizados aun cuando pierdan presión, pero su costo usual es alto y la probabilidad de las pinchaduras suficientemente baja como para que resulte menos costoso aceptar de antemano estos costos y reemplazar el neumático con uno de auxilio que todo vehículo incluye. Ello se debe simplemente a que, a la larga, el costo de los sistemas que los evitarían es menor que el de los perjuicios a sufrir, que generalmente se limitarán a la molestia de reemplazar una rueda alguna vez. No ocurre lo mismo, desde luego, cuando se trata de aviones, que están contruidos para funcionar aun cuando alguno de sus neumáticos pierda presión, pues el perjuicio probable supera en mucho una simple molestia.

La frase “es peor el remedio que la enfermedad” alude a este límite en el que el costo de los perjuicios es menor que el de evitarlos, que identifica el punto de equilibrio entre los costos entrónicos y los antientrónicos. Dado que ambas magnitudes se refieren a costos, es posible sumarlas para obtener el costo total que representa, en cada momento, una magnitud asociada a la inversa del grado de organización existente, es decir, el grado de desorganización. Veamos esto con más detalle en el gráfico 1. En la ordenada se representa el costo económico tanto de los recursos involucrados en los perjuicios de la entropía, los de los esfuerzos por contrarrestarla y la suma de ambos. En la abcisa, por

su parte, se representa la magnitud antes mencionada, a la que no se alude como organización sino, por las razones que veremos luego, como “no desorganización”.

La curva Ce del gráfico representa el costo de perjuicio o costo entrópico, que se expresa en la fórmula:

$$Ce = Cb + C_{vnr}$$

donde Cb significa el *costo de los bienes perdidos* en todos los eventos no deseados considerados en el análisis (expresados, por ejemplo, como valor monetario que se requeriría erogar para recuperar el valor de uso de bienes perdidos) y C_{vnr} el *costo del valor no realizado*, expresado como el valor de los recursos que se requerirían para producir dicho valor.

La curva Cpi representa el *costo de producción interna* del sistema institucional considerado, que se expresa en la fórmula:

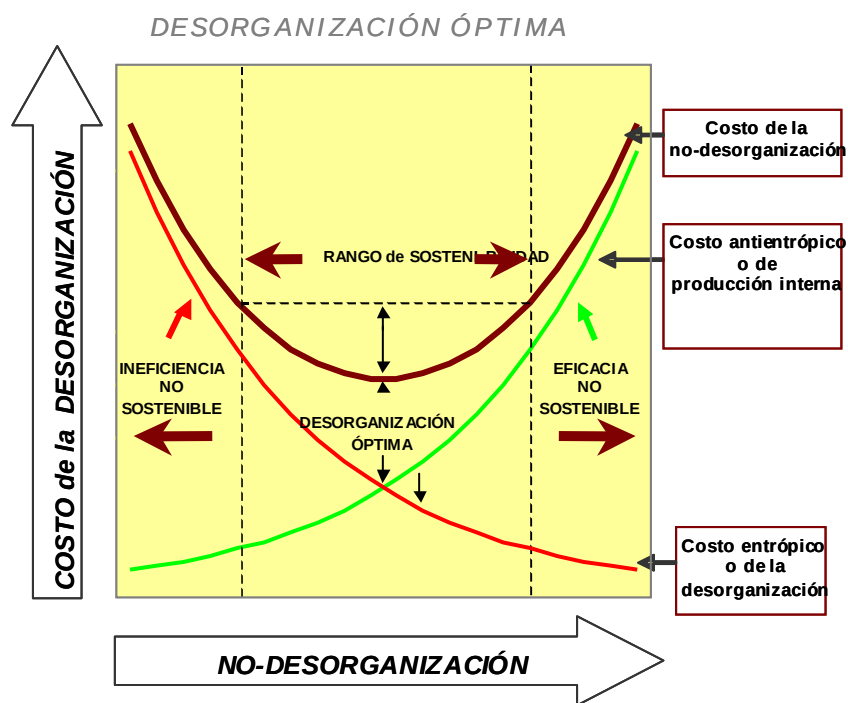
$$C_{pi} = C_r + C_p + A_i(cp),$$

donde C_r es el *costo de reparación*, expresado como costo de los recursos necesarios para restablecer el valor de uso de los bienes perdidos por eventos entrópicos, C_p el valor de los recursos empleados en acciones preventivas destinadas a disminuir la probabilidad de ocurrencia de Ce y/o su magnitud, y A_i(cp) el valor de la amortización de las inversiones realizadas para mantener en operación la producción interna.

Finalmente, la curva Cd indica el *costo total involucrado en la desorganización*, ya sea por sufrirla o por intentar evitarla:

$$Cd = Ce + C_{pi}.$$

Gráfico 1



En el gráfico 1 se representa la variación de estos costos a medida que aumenta la organización, magnitud que inferimos de lo que muestran estos datos, que es la medida en que disminuye la “no desorganización”. El hecho de que la desorganización sea menor cuando C_e (costo entrópico) disminuye no requiere de mayor explicación, toda vez que esta magnitud representa precisamente el valor asignado al orden perdido (la perfección teórica del sistema institucional correspondería al valor cero de C_e). La magnitud creciente de C_{pi} (costo de producción interna o costo antientrópico) se debe al simple hecho de que el C_e no suele disminuir por azar: las cosas se deterioran sin que haya que invertir recursos para ello, pero no se reparan solas ni se invierte espontáneamente la tendencia a que se sigan deteriorando.

El valor de C_d (costo de la desorganización), que representa la suma de los costos, disminuye sólo cuando el valor del costo entrópico C_e es mayor que el del costo de producción interna C_{pi} destinado a contrarrestarlo. Cuando el remedio es más costoso que la enfermedad -al igual que cuando la enfermedad es más costosa que el remedio- el costo total de la desorganización es mayor. El punto de costo total más bajo, en consecuencia, indica el mejor estado posible de “no desorganización”.

El extremo izquierdo del gráfico representa ciertamente una situación no deseable del sistema institucional, que se caracteriza por la ineficacia (los altos montos de valor no realizado en el costo entrópico indican que no se logran todos los objetivos a los se destinaron los recursos) y, también, la ineficiencia (los altos montos de pérdidas indican déficit de aprovechamiento de dichos recursos). Por otra parte, los bajos valores del costo de producción interna indican que se hace poco por evitar la desorganización. Se trata de un estado del sistema que no cuesta mucho calificar de desorganización (o déficit de organización).

Un ejemplo institucional: en uno de los tantos procesos de privatización de empresas públicas ocurridos durante los últimos años del siglo pasado en Latinoamérica, el Estado de uno de los países de la región decidió traspasar a manos privadas la gestión de los ferrocarriles estatales. Transcurrieron unos años entre la toma de conciencia generalizada de que la decisión era altamente probable primero y, a partir de un cierto momento, irreversible. Durante este período se produjo una pérdida de moral por parte del personal, que no sabía su destino o bien ya había considerado acogerse a planes de retiro voluntario; no había planes de desarrollo ni políticas que dieran sentido a las cosas por obvios motivos; no se sancionaba la falta de responsabilidad ni los errores que se multiplicaban; se relajó el mantenimiento preventivo en todos los planos y, por supuesto, no había inversiones. Los costos entrópicos treparon fuertemente, sobre todo por valor no realizado, a medida que no sólo bajaba la moral y el interés sino que se invertía menos en evitarlo. El grado de organización logrado a lo largo de muchas décadas se desmoronaba a la vista de todos y predominaba la sensación de que la empresa era una tierra de nadie que evolucionaba hacia un estado de tierra arrasada.

El ejemplo describe una situación que incluye tanto la ineficacia (no logro de objetivos) como de ineficiencia (no aprovechamiento de los recursos). La denominamos “ineficiencia no sostenible” porque los costos entrópicos representan la mayor proporción del costo de la desorganización, lo cual implica falta de aplicación de recursos (ya sea por falta de decisión o por falta de los propios recursos).

Por su parte, el extremo derecho del gráfico representa una situación muy diferente, en la que las cosas funcionan extraordinariamente bien (eso es lo que, precisamente, indica el bajo costo entrópico). Existen altos niveles de eficacia (es muy poco el valor no logrado) y las pérdidas son despreciables. Sin embargo, esta eficacia se logra a un costo de producción interna demasiado alto. Como en las batallas de Pírrro, se logran los fines al costo de utilizar en ello muchos más recursos de lo que valdría la pena.

Otro ejemplo: en las últimas décadas, en las organizaciones públicas de Latinoamérica fueron frecuentes ciertos “enclaves de modernidad” (muchas veces financiados con fondos de la cooperación

internacional). Uno de estos casos fue un programa modelo de extensión agropecuaria concebido como un ejemplo de buenas prácticas. El eje del programa era la conformación de una red de unidades productivas modelo, que debían servir para mostrar que era posible obtener buenos rendimientos sin dejar de cuidar el suelo y procurando condiciones de trabajo que promovieran la integridad de las familias rurales. Esta lista de buenos propósitos se logró con creces en el relativamente reducido conjunto de unidades productivas que habían sido tomadas como población objetivo del programa. Para ello, se contrataron en el mercado expertos de muy buen nivel en los temas requeridos, quienes aunaron sus esfuerzos a los de los mejores recursos humanos de que disponía la agencia gubernamental que llevaba adelante el programa. La cantidad promedio de horas / persona por unidad agropecuaria piloto que fueron destinadas en el programa triplicó la media usual de la agencia gubernamental para emprendimientos similares. Además, se compró un equipamiento especial, tanto en materia informática como vehículos y oficinas en diferentes lugares del país, y se llevó a cabo una campaña de difusión directa muy fuerte aunada a un programa de entrega de equipamientos en *leasing* a los productores, acompañado todo ello de intensa capacitación. El programa, desde luego, funcionaba de modo excelente, pero nadie ignoraba que el costo de llevarlo adelante era desproporcionado para los estándares de la agencia (se solía decir que era un Mercedes Benz circulando por un barrio pobre). Pero los fondos estaban disponibles y no era posible darles otro uso. Por otra parte, se utilizaba una justificación política para el costo excesivo: el efecto demostración y el establecimiento de estándares para el futuro.

Tales situaciones, caracterizadas por la eficacia a costa de la eficiencia (el costo antientrópico es mayor que el de los perjuicios que se evitan con ellos), pueden denominarse “eficacia no sostenible”⁷, para lo cual existe en el lenguaje cotidiano el sentido peyorativo de la expresión “perfeccionismo”. Al revés del caso anterior, en éste el principal componente del costo total es el costo de producción interna o costo antientrópico. La ineficiencia no se debe a la falta de acción sino a su exceso.

Como puede verse en el gráfico, el punto de indiferencia -en que da lo mismo el remedio que la enfermedad- es aquél en el que resulte más bajo el costo total asociado a la desorganización. Este punto no es, por cierto, el de menor desorganización (los costos entrópicos no son los más bajos) pero sí es el de mayor eficiencia (en el que se logra el mejor aprovechamiento posible de los recursos)⁸. Si se tratara de una organización con fines de lucro, sería el punto en el que la rentabilidad sería mayor. Si el objeto es, en cambio, la producción de valor público, sería el punto correspondiente al mayor valor logrado dados los recursos empleados y las condiciones del entorno. En otras palabras, no se trata de la menor desorganización sino de la desorganización óptima, expresión que usamos como título de este trabajo.

La perspectiva de la no-desorganización

Veamos al fin el sentido de este término. Los indicadores que hemos venido considerando prescinden de la cuantificación del valor logrado, pues se basan sólo en la consideración de los recursos. Este aspecto es de especial importancia y merece un párrafo destacado. En los sistemas institucionales del mercado, como las empresas, el valor logrado se expresa en el valor de venta de los productos, lo cual puede depender de diversas externalidades (como las variaciones de precios), independientes del funcionamiento organizacional. En estos casos, la mayor eficiencia corresponde a la mayor rentabilidad posible dadas las externalidades mencionadas. En las organizaciones cuya finalidad es producir valor público (como las estatales y las del tercer sector) sencillamente no se dispone de formas conocidas análogamente confiables para asignar valor económico a los logros (ni sería razonable o ético en muchos casos, como por ejemplo cuando se trata de la vida o de la salud). Sin embargo, sí es posible, en todos los casos, estimar el valor económico de los recursos necesarios para producir cualquier tipo de valor. En otras palabras, el análisis desde el punto de vista de los costos, en el caso de los sistemas institucionales productivos, permite identificar cuándo la desorganización disminuye, pero nada dice sobre la real medida del aumento de la organización (aunque es evidente que -por definición - ha

ocurrido). Se conocen los valores iniciales de los indicadores de desorganización y, también, los de los esfuerzos por contrarrestarla, pero no los de la organización cuyo logro se persigue. Al igual que la salud, se conocen los valores iniciales de enfermedad y los esfuerzos insumidos por los tratamientos y, también, cuándo la enfermedad remite. No es posible contar con medidas de salud, iniciales o finales, aunque sí con claros indicadores de no-enfermedad. El aumento de la no-enfermedad es un claro indicador de que la salud mejora, es decir, de que vamos por el buen camino, lo que no es una cuestión menor. Del mismo modo, el aumento de la no-desorganización indica que la organización ha de ser mayor, aunque carezcamos de formas generalizadas de medirla. No se trata, por lo que vemos, de un simple juego de palabras sino de precisión en el uso de indicadores: los que disponemos miden entropía, no complejidad.

Desorganización óptima y sostenibilidad

El grado de sostenibilidad puede ser expresado como la probabilidad de que un sistema cualquiera mantenga su funcionamiento, lo cual significa que logrará acceso a recursos y tendrá la capacidad suficiente como para mantenerse y lograr sus fines con ellos. En el caso de los sistemas institucionales cuya finalidad es producir valores de uso para terceros, el acceso a los recursos, a la corta o a la larga, depende de la medida en que logren producir efectivamente suficiente valor como para que los actores del entorno faciliten el acceso a los mismos. En el mercado, por ejemplo, las empresas deben conseguir sus recursos a partir de los ingresos que logran con la venta de sus bienes y servicios, con lo cual esta relación es bastante directa. Las instituciones públicas, en cambio, obtienen sus recursos a través del presupuesto público cuyos criterios de asignación no están siempre claramente determinados por la medida en que aquéllas produzcan o no determinados logros. No sólo tales logros frecuentemente no son medidos sino que son valorizados políticamente. Del mismo modo que las empresas quebradas pueden recibir inyecciones de capital de nuevos socios para mantenerlas en operación en lo inmediato siempre y cuando ellos juzguen probable recuperarlo con beneficios en el futuro, las instituciones del aparato estatal y público no estatal son mantenidas en su mayor parte por un flujo de recursos legitimado por la política, no por la medición de los logros inmediatos. Sin embargo, a la larga, las instituciones públicas que dejan de producir algo valioso para alguien terminan perdiendo el acceso a los recursos y, por lo tanto, dejan de ser sostenibles.

La sostenibilidad del sistema, en consecuencia, es la probabilidad de que continúe en funcionamiento *dentro de un plazo determinado*. En el gráfico 1, para los sistemas institucionales productivos, este valor se representa -para tal plazo determinado- como el “rango de sostenibilidad”, que se establece como el máximo costo total de la desorganización con que el sistema podría mantenerse en funcionamiento⁹. Las condiciones benignas o adversas del contexto pueden tornar más amplio o más estrecho el rango de sostenibilidad. En efecto, en el mercado, factores como altos precios de los productos en relación con los de los insumos o situaciones monopólicas u oligopólicas suelen permitir la sostenibilidad de empresas increíblemente ineficientes; en el ámbito estatal abundan los ejemplos de instituciones que producen poco o nada durante largos períodos pero que igualmente continúan recibiendo su cuota de ingresos a través del presupuesto. Sin embargo, siempre otras instituciones estarán compitiendo en el “mercado político” por los mismos recursos y, a la larga, los hechos muestran que ninguna institución pública soporta indefinidamente la pérdida de legitimidad más allá de ciertos límites, pasados los cuales se pierden los aliados y los recursos.

Las “muertes institucionales” en los aparatos institucionales públicos son fáciles de rastrear, pues la historia institucional pública figura en los boletines oficiales, los que muestran que los aparatos públicos son mucho más dinámicos de lo que podrían parecer. Permanentemente se crean nuevas figuras institucionales y mueren otras. Las “muertes institucionales” públicas no suelen terminar con el remate de los activos como en el mercado, sino con la apropiación de éstos por parte de otras agencias o bien con la entrega al sector privado¹⁰.

La desorganización óptima, en consecuencia, no sólo es la condición de mayor eficiencia en el corto plazo de los sistemas institucionales, sino también la de mayor probabilidad de sostenibilidad en cualquier plazo que se considere. En otras palabras, es el estado en el que existe la cuota deseable de caos. Ciertamente, este aserto no contradice el sentido común (aludido, por ejemplo, por dichos como “lo perfecto es enemigo de lo bueno”) ni las prédicas de los técnicos de la calidad: tanto el “cero defecto” como el “justo a tiempo” (para señalar dos de los mandamientos de esta metodología tratada en muchos textos como una suerte de religión organizativa¹¹) se refieren a la minimización del costo entrópico con, a su vez, el menor costo antientrópico posible. Paradójicamente, la desorganización óptima -y no la mínima- parece ser, entonces, el estado de mayor capacidad institucional, lo que equivale a decir que es la condición en que las propias instituciones son más valiosas. Este tema es de especial importancia en lo público.

Desorganización óptima y déficit de capacidad institucional

Sin duda, los sistemas institucionales con mayor capacidad para producir valor y continuar haciéndolo son más valiosos en sí mismos que los que carecen de tales características. La capacidad institucional (de la cual la eficiencia y la sostenibilidad son indicadores) expresa este valor, al que se alude frecuentemente como capital institucional.

Así como los sistemas institucionales privados disponen como medida de su valor el precio de las empresas en el mercado, los sistemas institucionales públicos también son objeto de permanentes juicios de valor por parte de los actores sociales (entre los cuales, vale recordar, el mero ciudadano no suele ser el de mayor capacidad de demanda ni poder). El valor reconocido por los actores a las instituciones se expresa como grados de legitimidad. La legitimidad es condición necesaria -al menos en el largo plazo- para el acceso a recursos. El valor que la sociedad otorga al sistema institucional público a través del sistema político se expresa al final de la cadena decisoria en la cuota de recursos asignada a través del presupuesto¹². También de manera, en cierto sentido, análoga a las fallas del mercado que pueden no asignar a las acciones de las empresas su verdadero valor, las fallas del sistema político pueden a su vez no asignar a las instituciones la cuota de recursos que debiera corresponderles. Pero, mal o bien, en ambos casos existe un valor asignado cuantificable en unidades monetarias en términos de precio pagado por los actores.

Este precio no indica, sin embargo, la capacidad institucional, sino sólo la amplitud de su rango de sostenibilidad. El valor institucional, sea cual fuere el precio, depende de la capacidad institucional de producir valor externo, que encuentra su máxima expresión en las condiciones de mayor eficiencia, no en las de mayor eficacia. El gráfico 1 muestra esta situación según el comportamiento de los costos entrópicos y antientrópicos, pero estos indicadores no figuran en los informes cotidianos ni surgen de las contabilidades, especialmente las públicas. ¿Es posible estimar de alguna otra manera más inmediata y sencilla estas cuestiones en el funcionamiento cotidiano de los sistemas institucionales? Más allá de las mediciones ¿hay indicadores -o, al menos, indicios- más cualitativos de capacidad institucional y, por lo tanto, de valor institucional?

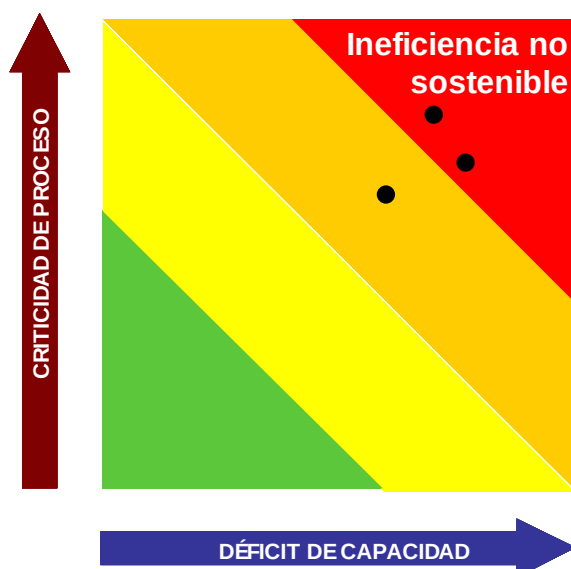
Sin duda alguna, todos nos damos cuenta en alguna medida cuándo las instituciones son eficientes o ineficientes. Lo percibimos como usuarios de los bienes o servicios que producen (valor externo); también como trabajadores en ellas sentimos cuándo los procesos “funcionan bien o mal” (producción interna). En efecto, tal como hemos dicho antes, todo parece indicar que lo que se nota a simple vista no es cuándo las cosas funcionan bien sino cuándo no lo hacen. El buen funcionamiento institucional es notorio sólo al principio: luego se transforma en normalidad, es decir, en el estándar. El mal funcionamiento percibido es el alejamiento del estándar. Por ejemplo, que el transporte público cumpla razonablemente con los horarios es la situación de normalidad, mientras que la anormalidad es que tenga atrasos, cuya magnitud y frecuencia es percibida como medida de la incapacidad real para lograr los fines.

Las fallas y los perjuicios son siempre percibidos, por quienes los sufren, como problemas. Sean o no medidos en términos monetarios, estos problemas son indicadores de costos entrópicos, es decir, de *criticidad de los procesos* (entendiendo por proceso las acciones mediante las cuales se transforman los recursos). En la vida cotidiana, la criticidad de los procesos (concepto que alude a la magnitud y probabilidad de los perjuicios que se podrían sufrir en caso de que algo no funcionara bien) es percibida como riesgo. Los riesgos mayores son sentidos como peligros. Es imposible sobrevivir sin algún grado de conciencia sobre los grados de peligro del entorno que nos rodea y actuar en consecuencia. Todos tenemos alguna percepción personal sobre los riesgos en los procesos de trabajo en los que participamos como actores o sujetos. Esta magnitud de riesgo del entorno, a la que llamamos aquí criticidad, es percibida gracias a la capacidad anticipatoria que hemos adquirido con la experiencia y en virtud de la cual sobrevivimos.

Así como las madres tienen claras percepciones del grado de riesgo de las situaciones que involucran a sus hijos -y toman las medidas preventivas necesarias-, la conciencia del peligro nos permite tomar las medidas necesarias para cruzar las calles sin morir en el intento, de la misma manera que los animales logran sobrevivir en la selva en medio de los peligros del entorno hostil. Esta situación, en los procesos de trabajo, implica la *conciencia de la criticidad*. Los médicos aprenden a tomar conciencia del grado de criticidad de los procesos que deben ejecutar y los realizan tomando las precauciones necesarias según el estado del conocimiento: cuando ello no ocurre, se trata de mala praxis. Lo mismo ocurre en cualquier proceso de trabajo en cualquier sistema productivo institucional, ya se trate de procesos administrativos, técnicos o de cualquier otro tipo.

En el ejemplo anterior, la criticidad de los procesos es la manifestación cotidianamente observable del costo entrópico potencial (es decir, del riesgo de que se vea comprometida la sostenibilidad del sistema). Las precauciones que toman los médicos, madres, transeúntes, gestores administrativos o animales en la selva para prevenir los riesgos, y las acciones reparatorias que realizan en caso de que ocurran, muestran la capacidad de que disponen -y emplean- para actuar, las que, en el caso de los sistemas productivos institucionales, es el costo de producción interna o costo antientrópico. Aunque no es fácil evaluar las capacidades de los demás, si los conocemos un poco es más fácil disponer de alguna idea sobre su probable falta de capacidad para evitar determinados perjuicios. Así, las madres no permiten que sus hijos pequeños crucen la calle solos ni cuidados por otro niño porque no le reconocen suficiente capacidad para evitar riesgos de accidentes, ni se confía una operación quirúrgica compleja a un aprendiz de cirujano. Esta falta de capacidad, que denominamos aquí *déficit de capacidad* y que, cuando ocurre en los sistemas productivos institucionales aludimos como “déficit de capacidad institucional”, no es otra cosa que la percepción intuitiva de la capacidad de ejecutar los procesos que involucran los costos antientrópicos. Cuando en los sistemas institucionales se dispone de capacidad para mantener los costos entrópicos de los procesos más críticos a raya, no sabemos a ciencia cierta qué grados de organización han logrado, pero sí sabemos que -por el momento al menos- han logrado un grado de *no-desorganización* suficiente para sostener el sistema funcionando (lo que significa que se halla dentro del rango de sostenibilidad). Estas dimensiones se observan en el gráfico 2, resultante del uso de una herramienta aplicable al análisis no económico del déficit de capacidad institucional o DCI. En la abcisa del gráfico se representa la estimación de la incapacidad de manejar los costos entrópicos en los procesos, y en la ordenada (criticidad de procesos), la estimación de la magnitud relativa no económica de los costos entrópicos. La zona más oscura del gráfico 2 corresponde a la estimación de ineficiencia no sostenible del gráfico 1.

Gráfico 2



Las técnicas de análisis de DCI¹³ son versiones de sofisticación intermedia, por así llamarla, entre el análisis cuantitativo y económico de la desorganización óptima y la percepción intuitiva que todos tenemos de cuándo las cosas no funcionan como debieran.

Condiciones para el desarrollo de capital institucional

El análisis de la no-organización (o su manifestación más visible, el déficit de capacidad institucional) es el motor cotidiano de las iniciativas de mejora de los sistemas productivos institucionales (en los sistemas institucionales públicos, este permanente esfuerzo para el logro de sostenibilidad orientado al logro de capital institucional suele ser aludido con la un tanto desgastada expresión “reforma del Estado”). Tales esfuerzos apuntan constantemente a las mejoras adaptativas inmediatas, no a aquellas transformaciones de fondo que dan a veces lugar a nuevos paradigmas, de una manera, en algún sentido, análoga a la selección natural como motor de cambios adaptativos; sin embargo, no explican las transformaciones cualitativas revolucionarias.

Aunque la expresión resulte quizás un tanto exagerada, los planes de mejora de la desorganización apuntan a la evolución, no a la revolución. En el avance hacia el aumento de la complejidad (lo que significa, bastante exactamente, aumento de capacidades) tanto los sistemas biológicos como los institucionales experimentan largos períodos evolutivos en los que van mejorando constantemente, jalonados por esporádicas transformaciones de fondo, suertes de “borrón y cuenta nueva”.

Aunque esta cuestión hace ya más de un siglo que fuera puesta sobre la mesa por Darwin, su importancia teórica y práctica, lejos de perder vigencia, parece cada día más actual. La versión darwiniana de la teoría de la evolución de las especies supone que las organizaciones biológicas - llamémoslas así- *evolucionan* durante largos períodos en los que aplica un permanente “plan de mejora” a través de la selección natural. Durante estos períodos las organizaciones biológicas que resultan exitosas desarrollan nuevas capacidades que les permiten adaptarse al medio de mejor manera; las que no lo logran, a la corta o a la larga desaparecen. Así, por ejemplo, ciertos animales habrían desarrollado sorprendentes capacidades para mimetizarse, como los camaleones; los murciélagos, perfeccionado una suerte de radar que les permite detectar sus presas en la oscuridad; los tiburones, un sistema de detección de la sangre sofisticado que les permite registrar cuándo hay sangre en el agua a

distancias increíblemente grandes; algunas iguanas, la capacidad de regenerar su cola cuando la pierden, y así. Todas éstas son capacidades que no transforman a los camaleones, murciélagos, tiburones e iguanas en animales diferentes, sino en animales mejores. Mejores significa que adquirieron nuevas capacidades o, simplemente cambiando la perspectiva, que disminuyeron su déficit de capacidad respecto de su patrón de comparación esencial, que es la sobrevivencia de la especie en constante competencia con el medio ambiente hostil y las otras especies.

De la misma manera, los sistemas institucionales no se transforman en diferentes sino sólo en mejores a través de procesos adaptativos que producen, cada tanto, condiciones para cambios cualitativos como los que, en la ciencia, Thomas Kuhn denomina “cambios de paradigma”, y que en el orden social han dado en llamarse revoluciones. En el campo institucional que aquí nos ocupa, aunque aún no tienen un nombre tan universalmente aceptado, no cabe duda de que también ocurren.

Por ejemplo, los feudos laicos medievales eran organizaciones productivas agropecuarias basadas en el trabajo de los siervos, conducidas por señores feudales -por lo general analfabetos y más preocupados por la guerra que por la producción. Dividían sus establecimientos agropecuarios en parcelas -llamadas “glebas”- que entregaban cada una a un siervo y de cuyo producto se quedaban con una décima parte -el diezmo. Aunque nadie se dio mayor cuenta por entonces de la trascendencia de lo que estaba aconteciendo, al lado de los feudos laicos se estaba produciendo una evolución institucional notable en otro tipo de feudos, pertenecientes a la Iglesia católica, llamados “feudos eclesiásticos”. No eran cambios “revolucionarios”, puesto que la base del sistema productivo seguía siendo la existencia de siervos y pago de diezmos. Sin embargo, el “gerente” del feudo eclesiástico, en vez de ser un señor analfabeto y guerrero que al morir lo dejaba en herencia a su también analfabeto y guerrero primogénito, era un abad letrado que había logrado llegar a ese rango en el escalafón institucional de la iglesia gracias a un proceso largo de adaptación burocrática y que -cuando moría o dejaba de ser apto- era reemplazado a través de un sistema también institucional de selección, por otro gerente. Pero no era éste el único cambio institucional trascendente; había otro de no menor importancia: en los establecimientos agropecuarios feudales eclesiásticos (las abadías), los responsables -el abad y los monjes-, además de no ser analfabetos en cuanto a las letras, también manejaban el lenguaje institucional más básico de todos: la contabilidad. Aunque ambos sistemas institucionales seguían siendo de la misma naturaleza, sus respectivas capacidades institucionales eran diferentes: las de los feudos eclesiásticos eran, sin duda, extraordinariamente superiores a las de los laicos. Hacia la alta edad media, los feudos eclesiásticos constituían un tercio de las mejores tierras de Europa y, sin duda, producían mucho más que un tercio de la riqueza de ese momento (si hubiéramos podido realizar una evaluación de DCI en un feudo laico de entonces, tomando como patrón de comparación el feudo eclesiástico de al lado, no tendríamos mayores dificultades en identificar los DCI y sus causas, ni tampoco en identificar, a partir de ellas, el plan de mejora requerido para contrarrestarlas y que los ayudaría a ser más sostenibles: por ejemplo, incorporar tecnologías contables, nuevas reglas de recursos humanos en cuanto a la selección, etc.). Los feudos eclesiásticos se hallaban muy cerca, para el momento, de la desorganización óptima, mientras que los feudos laicos, peligrosamente dentro de la ineficiencia no sostenible.

Sólo las instituciones que se hallan dentro del rango de sostenibilidad, naturalmente, tienen la oportunidad de evolucionar, lo que las convierte en mejores, aunque no en distintas. No es poco, por cierto, pues el hecho de que los sistemas institucionales sean sostenibles habla de confiabilidad y ése es uno de los valores esenciales que el aparato institucional público tiene para las sociedades. La capacidad de mantenerse dentro del rango de sostenibilidad es uno de los componentes esenciales del capital institucional, y la cercanía a la desorganización óptima es una interesante medida de la magnitud de ese valor. La sostenibilidad, sin embargo, proporciona, además, las condiciones necesarias, aunque no suficientes, para la transformación de las instituciones en sistemas cualitativamente distintos.

Por ejemplo, el feudo laico y el eclesiástico antes citados compartían el mismo paradigma organizacional -para llamar las cosas a la manera de Kuhn. Su diferencia esencial era de grado: se hallaban a una distancia abismal, en términos de evolución organizativa, pero eran en esencia la misma cosa (de la misma manera que un Ford modelo T del año 1917 y un automóvil de fórmula uno actual comparten el “paradigma” de ser artefactos con cuatro ruedas que se mueven gracias a un motor de combustión interna cuya lógica, hasta hoy, responde a la planteada en el siglo XIX por un inventor alemán llamado Otto).

Sin embargo, otra construcción institucional, por la misma época feudal, era tan diferente de los feudos eclesiásticos como, en el campo del transporte, los aviones de los automóviles: la Iglesia católica misma. Considerada organizacionalmente, ya por entonces funcionaba con base en los mismos principios sobre los que se fundarían siglos más tarde las grandes empresas multinacionales y luego globales, los aparatos burocráticos estatales y las organizaciones internacionales: planeamiento político-estratégico de largo plazo, sistemas de control y evaluación administrativo-financieros, descentralización divisional y centralización política coexistentes con articulación en red, coexistencia matricial de las gestiones por procesos y por resultados, separación de la jerarquía de las personas -escalafones- y de las funciones, y muchas otras. La Iglesia respondía a un “paradigma” institucional muy diferente del feudo. No hubiera resultado posible hacer evolucionar un feudo hacia una organización como la Iglesia, pero la red de feudos eclesiásticos conformaron la base económica sobre la que se conformó la nueva organización, cuyo rango de sostenibilidad fue suficiente para mantenerse con posterioridad al ocaso del modo de producción feudal.

Los ejemplos anteriores ayudan a intuir algunas de las complejas relaciones entre evolución y “revolución” en los sistemas productivos institucionales. El filósofo alemán Hegel decía que los cambios cuantitativos producen saltos cualitativos. Por cierto, éstos resultan tan evidentes entre los automóviles de principios del siglo pasado y los actuales de la fórmula uno como entre los feudos laicos y los eclesiásticos: se trata de cosas iguales aunque cualitativamente mucho mejores. Algunos de estos cambios dan lugar a que los motores se apliquen a aviones -que no son mejores sino nuevos modos de transporte (revolucionarios respecto de los automóviles, del mismo modo que la organización institucional multinacional de la Iglesia católica resultaba revolucionaria respecto de la de sus propios feudos). Parece evidente en la historia institucional que la capacidad se desarrolla en la permanente lucha contra los perjuicios que ocasiona su déficit, en una gimnasia sobre un fondo de tensión entre entropía y antientropía. El aprendizaje necesario para sobrevivir y mejorar adaptativamente no parece ser tan distinto del necesario para inducir transformaciones cualitativas como las que, por ejemplo, en la ciencia representan los cambios de paradigma¹⁴.

3. Conclusiones preliminares

El Concorde seguramente quedará como símbolo de una época de la aviación comercial. Pero no nos interesa aquí el avión sino el sistema institucional cuya área funcional de producción externa se hallaba en el mismo centro. Un evento entrópico puntual -literalmente, un accidente- generó un monto tal de costo entrópico -grandes pérdidas e imposibilidad de generar nuevo valor- que el sistema institucional pasó violentamente a la zona de no sostenibilidad y desapareció como tal. El Concorde adquirió el estatus de pieza de museo. ¿A cuál de las dos zonas de no sostenibilidad pasó el sistema?: a la de ineficiencia no sostenible. Las precauciones que había tomado la empresa para el caso de un improbable accidente como el que sufrió fueron insuficientes (intentó infructuosamente demostrar luego que eran previsiones posibles y que estaban a su alcance, pero era tarde). Otros costos entrópicos estaban acechando (entre ellos la edad del avión y su tecnología), de manera que la magnitud de los perjuicios, sumada a la de los esfuerzos por contrarrestarlos, resultó incompatible con la continuidad.

Aunque los aparatos institucionales públicos son distintos en muchos sentidos de una empresa aeronáutica binacional como la que operaba el Concorde, se hallan sujetos a las mismas acechanzas. Se

alimentan de recursos -como todos los sistemas productivos institucionales- y obtienen estos recursos intercambiando reconocimiento -legitimidad en el caso de los públicos- con su entorno. Como todo sistema abierto, deben adaptarse constantemente a tal entorno porque éste cambia, les convenga o no. La adaptabilidad, cuando la logran, produce sostenibilidad, que es la palabra que podría equipararse a vida en los sistemas biológicos. Dado que las condiciones del entorno y las del medio interno favorecen más la desorganización y la entropía que el orden, los sistemas tienen que destinar recursos para lograr sostenibilidad. La capacidad adaptativa de lograr constantemente sostenibilidad los hace más confiables, lo cual les da valor y reconocimiento del entorno político en términos de legitimidad. La capacidad de adaptación es, entonces, condición necesaria para aprovechar las oportunidades de transformación que el entorno sugiere y a veces exige. Algunas de ellas, cada tanto, resulta revolucionaria.

El primer párrafo de este documento preliminar dice: *“Este trabajo trata de por qué las instituciones jamás pueden funcionar del todo bien y por qué ello, además de ser inevitable, puede dar lugar a instituciones distintas y mejores que tampoco funcionarán del todo bien.”* Las dos finalidades aludidas pueden ser ahora expresadas como dos sugerencias: en primer lugar, la de que el análisis de la desorganización es una vía que parece especialmente prometedora para comprender el proceso de creación de capital institucional público y evaluar las estrategias para ello; en segundo término, que cierto grado de desorganización no sólo es inevitable sino también deseable cuando está bajo control, pues el control de la incertidumbre es la única garantía de cambio y avance hacia ese improbable estado que es la complejidad.

Notas

¹ La palabra organización se utiliza indistintamente para aludir a sistemas reales de distinta naturaleza (empresas, instituciones públicas, redes institucionales o no) -sentido sustantivo- y, también, para designar la cualidad de los sistemas reales de “hallarse organizados”, lo que constituye un sentido adjetivo del término. En este trabajo, convencionalmente, usaremos el término “sistemas productivos institucionales” o “instituciones” a secas cuando se trate del sentido sustantivo, tanto relativo a empresas del mercado como a agencias públicas, reservando el de organización para el sentido adjetivo.

² Entropía, como señala Wagensberg (1985) -al igual que complejidad y orden-, son términos empleados con diversas acepciones que los relacionan con conceptos tales como, azar, irreversibilidad, probabilidad e información. Para complicar las cosas, a los términos mencionados por este autor puede agregarse el de caos. En el campo de los sistemas energéticos, el famoso segundo principio de la termodinámica, según es conocido, establece que “...el estado de equilibrio (para los sistemas aislados) corresponde al estado de máxima entropía o máximo caos.”, lo cual fue formulado luego en términos probabilísticos por Boltzmann como una magnitud a la que llamó “S”. En los sistemas informacionales (como alternativos de los energéticos), la entropía se asocia a la desinformación desde que, en 1948, Shannon formulara su teoría de la información a partir de la cual se habla de la “entropía I”. Ambas entropías, la S y la I, se refieren a degradaciones del orden previo en distintos sentidos. La primera, a la medida en que las diferencias de energía van desapareciendo hasta el estado final en el que todo tenga la misma energía; la segunda, a aquélla en la que la información es sustituida por el ruido, es decir, por la falta de información (Wagensberg, 1985).

³ Quedan fuera de esta categoría las organizaciones sociales cuya finalidad se agota en sí misma, como por ejemplo las familias, los grupos de afinidad y similares.

⁴ Margalef (1968, citado por Wagensberg, 1985) introdujo este concepto en el campo de los ecosistemas en relación con la diversidad de una manera especialmente interesante que retomaremos luego. Sostiene que a mayor diversidad mayor complejidad de un ecosistema, pero que la viabilidad del

sistema no se halla ni en su mayor ni menor diversidad, sino sólo en algún rango intermedio. No es viable, dice el autor, un ecosistema de la máxima biodiversidad teóricamente imaginable (un individuo de cada especie) ni de la mínima (todos los individuos de la misma).

⁵ Un desarrollo más amplio de este tema puede consultarse en Hintze (2006).

⁶ Agradezco los aportes y críticas de Diego Federico al análisis de la relación entre costos entrópicos y antientrónicos.

⁷ Cabe mencionar que, como se menciona al final del ejemplo, esta conclusión podría ser otra dependiendo del plazo que se considerara. Según lo que allí se dice, podría interpretarse que el costo antientrónico es mayor que el entrónico evitado sólo desde la perspectiva del corto plazo, mientras que en plazos más largos podría realizarse otra interpretación. Por ejemplo, si los objetivos legítimos del plan de extensión de la agencia agropecuaria incluyeran instalar en su cultura institucional nuevos estándares de eficacia, habría que haber considerado estos resultados en el valor del costo entrónico como valor no realizado, de manera que el perjuicio evitado habría sido mayor y, por lo tanto, el costo de producción interna podría no haber sido necesariamente desproporcionado.

⁸ Cabe señalar que esto ocurrirá siempre y cuando se cumpla el usual principio de que los costos entrónicos y antientrónicos se relacionan de manera no lineal. Esto significa, por ejemplo, que en condiciones de gran desorganización, con relativamente pocos esfuerzos pueden lograrse mejoras significativamente altas, pero que, cuando las cosas están funcionando bien, para mejorarlas más aún hay que asignar proporciones cada vez mayores de recursos por cada dólar de disminución del costo entrónico.

⁹ La estimación de este valor requiere de tres informaciones adicionales a las que figuran en el gráfico: el monto de los ingresos y el de los costos de la producción externa e institucional (inversiones), que deben sumarse al costo total. Este valor global determina el momento en que la organización perderá el acceso a recursos.

¹⁰ Giovanni Lanzara (1999) alude a este tipo de procesos mediante el término “bricolage”. Señala que, así como el bricolage es el armado de nuevas cosas a partir de pedazos de cosas viejas, así ocurre en buena medida con las reformas institucionales. Lanzara trata esto desde la perspectiva de la construcción institucional, mientras que nosotros estamos aquí viendo la otra cara de esta moneda, la de la desorganización o entropía máxima, que compromete la propia sostenibilidad. Resulta pertinente, por lo demás, señalar que en los aparatos estatales también se producen, aunque con reglas diferentes de las de los mercados, luchas sangrientas por los recursos escasos.

¹¹ Deming (1989), uno de los padres indiscutidos de la calidad total, notable metodología de mejora organizativa que se conformó luego como una suerte de movimiento con sus apóstoles, postula catorce principios de mejora que, analizados uno por uno, pueden clasificarse como recomendaciones sobre cómo disminuir componentes del costo entrónico.

¹² Esta aseveración considera la legitimidad en diferentes planos. La noción de legitimidad democrática, por ejemplo, presupone que las asignaciones de recursos que expresan en términos prácticos la valorización institucional ha pasado por determinadas instancias en sistemas políticos democráticos, con cuotas tolerables de corrupción, clientelismo y cooptación del aparato estatal. En el otro extremo (aunque podamos no considerar adecuado en estos casos el término legitimidad), sistemas políticos autoritarios generan transferencias de recursos a las instituciones a través del presupuesto público de acuerdo al orden jurídico impuesto, de manera que, en la práctica, siempre hay un precio que la sociedad paga para contar con un determinado aparato institucional.

¹³ La técnica de análisis de DCI tal como aquí se presenta fue desarrollada inicialmente por Alain Tobelem bajo la denominación SADCI. La versión que aquí mencionamos es un desarrollo de TOP Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública (Asociación

civil), que se basa en el concepto de criticidad de procesos en relación con el déficit de capacidad institucional. Para más datos sobre la versión original SADCI, ver Tobelem (1993).

¹⁴ Lucila Pagliai (1994) señala, en un lúcido ensayo, que los períodos intermedios entre paradigmas (denominados por Kuhn períodos de “ciencia normal”), “lejos de estancarla, es lo que permite las rupturas y saltos epistemológicos...” Los propios actores involucrados -en este caso los científicos- son quienes mejor detectan, para esta autora, el agotamiento del paradigma y la necesidad del cambio.

Bibliografía

- Axelrod, Robert (1997), *La complejidad de la cooperación: modelos de cooperación y colaboración basados en agentes*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Banco Mundial (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial 1997: el Estado en un mundo en transformación*, Washington, Banco Mundial.
- Deming, W. Edwards (1989), *Calidad, productividad y competitividad: la salida de la crisis*, Madrid, Ediciones Díaz de Santos.
- Hintze, Jorge (2005), “Evaluación de resultados, efectos e impactos de valor público”, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 al 21 de octubre.
- _____ (2006), ¿Es posible medir el valor público?, Buenos Aires, Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública, <http://www.top.org.ar/publicac.aspx>.
- Juran, Joseph (1988), *Quality Control Handbook*, New York, Mc Graw-Hill.
- Lanzara, Giovanni Francesco (1999), “Por qué es tan difícil construir las instituciones”, en *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 38 N° 162, Buenos Aires.
- Le Duff, Robert y Papillon, Jean-Claude (1991), “La productividad de los servicios públicos”, en *El mejoramiento de la productividad en el sector público*, Caracas, CLAD (Serie Selección de Documentos Clave; Vol. 8 N° 1). Corresponde a la traducción del capítulo 11 del libro *Gestion publique*, de los mismos autores, editado en París en 1988 por la Librairie Vuibert.
- Lurié, David y Wagensberg, Jorge (1999), “Termodinámica de la evolución biológica”, en *Temas Investigación y Ciencia*, N° 16 (Calor y Movimiento), Barcelona.
- Margaleff, Ramón (1968), *Perspectives in Ecological Theory*, Chicago, University of Chicago Press.
- Mintzberg, Henry y Jorgensen, Jan (1995), “Una estrategia emergente para la política pública”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. 4 N° 1, Madrid, enero-junio.
- Moe, Terry (1998), “La teoría positiva de la burocracia pública”, en *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, Sebastián Saiegh y Mariano Tommasi (comps.), Buenos Aires, Eudeba.
- Morley, Elaine (1991), “Establecimiento y uso de un sistema de medición de la productividad”, en *El mejoramiento de la productividad en el sector público*, Caracas, CLAD (Serie Selección de Documentos Clave; Vol. 8 N° 1). Corresponde a la traducción del capítulo 6 del libro *A Practitioner's Guide to Public Sector Productivity Improvement*, de la misma autora, editado en Malabar en 1988 por Robert E. Krieger Publishing Company.
- Morley, Paul (s.f.), “Metodologías y experiencias en la medición del impacto”, en *Memorias del Foro Interamericano de la Microempresa*, s.l., s.e.
- Mostajo Guardia, Rossana (2000), *Productividad del sector público, evaluación de la gestión del gasto público e indicadores de desempeño en Guatemala*, Santiago, CEPAL (Serie Política Fiscal; N° 114).
- Pagliai, Lucila (1994), “El cartesianismo como retórica, o, ¿por qué Borges interesa a los científicos?”, en *Borges y la ciencia*, Buenos Aires, Eudeba.

- Prigogine, Ilya (1962), *Introduction to Nonequilibrium Thermodynamics*, New York, Wiley Interscience.
- Stiglitz, Joseph E. (2002), “Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 22, Caracas.
- Thom, René (1972), *Stabilité structurelle et morphogénèse: essai d’une théorie générale des modèles*, Reading, W. A. Benjamin.
- Tobelem, Alain (1993), *Sistema de análisis y desarrollo de la capacidad institucional*, Washington, Banco Mundial (Publicaciones Ocasionales de LATPS; N° 9).
- Wagensberg, Jorge (1981), “La necesidad del azar”, en *Mundo Científico*, Vol. 1 N° 1, Barcelona.
- _____ (1985), *Ideas sobre la complejidad del mundo*, Barcelona, Tusquets Editores (Colección Metatemas; N° 9).
- _____ (comp.) (1986), *Proceso al azar*, Barcelona, Tusquets Editores.

De la Administración Pública a la Gerencia Pública. El porqué de la necesidad de gestionar la transición *

Jorge L. Atrio y María Sol Piccone

Introducción

El proceso de cambio en los modelos de gestión pública, del paradigma “Burocrático Administrativo” al nuevo modelo “Gerencial”, no es un tema nuevo, pero las dificultades que debe enfrentar su desarrollo dan cuenta de la necesidad de continuar abriendo líneas de análisis para su tratamiento. Al respecto, el presente trabajo aborda esta temática tomando como marco contextual los rasgos y conductas más características de los organismos públicos de la región. En este esquema, se enfatizará la necesidad de contar con un profundo y sostenido seguimiento de dicho proceso de cambio, en pos de su éxito.

El curso de la política actual, por lo menos en la última década en varios de los países latinoamericanos, ha dado señales cada vez más claras sobre la intención de implementar a nivel nacional sistemas profesionales de gestión pública, incorporando el concepto de *calidad*¹ en toda su cadena de valor. La fuerte orientación al ciudadano en la que se sustentan los modernos esquemas de gestión establece la necesidad de profundos cambios. Para ello, existen ya marcos legales² que definen pautas y líneas de acción concretas, promoviendo el modelo gerencial, la planificación estratégica, la gestión para resultados, la dirección por objetivos y otros lineamientos de similar envergadura. Además, desde los organismos nacionales encargados de llevar adelante los procesos de reforma pública son cada vez más las iniciativas que se impulsan por medio de apoyos técnicos específicos³ y a través de eventos de nivel nacional e internacional⁴.

En este sentido, el enfoque planteado en este escrito sitúa el análisis del tema en la etapa de transición entre el tradicional modelo *Burocrático Administrativo* y el moderno esquema de *Gestión Gerencial*, dentro del contexto cultural de la región. La hipótesis que se desarrolla es la que postula “la necesidad de gestionar la transición”. Se identifica un primer momento de dicha transición donde surgen iniciativas que dan cuenta de un proceso en ciernes en algunas instituciones, sobre las cuales se establece la necesidad de avanzar en un segundo momento, con la incorporación de herramientas y prácticas metódicas que consoliden la implementación del nuevo modelo orientado a resultados.

En este recorrido, se presta particular atención a la incidencia de la cultura institucional sobre los procesos de cambio, además del diálogo y la comunicación como mecanismos de acción que deben ser fortalecidos en esta etapa. La definición de políticas y su implementación son dos instancias estrechamente relacionadas que se encuentran cruzadas por la propia idiosincrasia de los organismos receptores de las nuevas metodologías. La consideración de los aspectos de la cultura institucional es un importante componente que también debe formar parte de esa gestión de la transición.

La estructura del presente documento se desarrolla en tres partes. Primero, se expone un breve análisis sobre los modelos organizacionales en la administración pública con el objeto de comprender cómo se fueron gestando las actuales prácticas a nivel regional. Seguidamente, y en el marco del análisis de estos modelos, se describen las características principales de los tipos culturales de la Administración Pública Central de la República Argentina, presentando también la similitud que en algunos aspectos mantiene con otros países de América Latina. Muchas veces, la brecha existente entre el discurso modernizador y la cultura organizacional de nuestras instituciones es el talón de Aquiles que termina socavando cualquier iniciativa capaz de alterar el *status quo* vigente en las actuales

Recibido: 25-09-2007. Aceptado: 28-01-2008.

* Versión revisada del trabajo presentado en el “IV Congreso Argentino de Administración Pública”, Buenos Aires, agosto 2007. Los autores agradecen la lectura crítica de Jorge Hintze y sus valiosos comentarios sobre el presente escrito.

estructuras organizativas. Por ello, es necesario comprender el contexto, la historia y la situación de coyuntura sobre la cual se intenta lograr un avance sostenido hacia el pleno desarrollo del Paradigma Gerencial Público.

Luego de este primer enfoque, se expone una serie de planos que van configurando la etapa de transición que debe ser gestionada a partir de la decisión política para el cambio y las capacidades técnicas para llevarlo adelante, contando para esto con efectivos canales de comunicación internos que promuevan un ámbito de integración entre los distintos actores de este proceso. Seguidamente, se identificará “*quiénes*” deben gestionar la transición y “*qué*” deben gestionar en ella, presentando a su vez algunas de las principales herramientas de gestión moderna. Se destacará la necesidad de contar con las capacidades técnicas mencionadas para conducir un cambio de esta magnitud y se hará hincapié en la gestión de los recursos humanos y en el perfil de los niveles gerenciales que actuarán bajo la nueva dinámica, los cuales deberán contar con habilidades y estilos de conducción que les permitan, por una parte, mantener una equilibrada relación con la línea política que define las metas institucionales y, por otra, lograr los mejores resultados en la implementación de los programas a su cargo.

Por último, dentro del esquema teórico establecido, se expondrá el caso de una institución respecto de su posible inserción en un camino orientado hacia el nuevo modelo de gestión. Como caso representativo de nuestras estructuras públicas, se identificarán algunas líneas de acción que podrían establecer las bases de un proceso de cambio en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de la República Argentina. También se destacarán algunos desafíos que en la mayoría de los casos surgen al avanzar en las transformaciones necesarias.

De esta manera se vislumbrará la importancia de incorporar modernas prácticas de gestión. Las metodologías de Planificación Estratégica y la Gestión para Resultados que ella implica, son modelos organizadores que permiten a los niveles de conducción tener un mayor control sobre la implementación de sus políticas. Todo lo cual se orienta, principalmente, a un sólido logro de consensos para arribar a un mayor y más claro panorama del alcance de los resultados obtenidos y a obtener, a la vez que permite definir más acabadamente las líneas de acción que las instituciones decidan poner en marcha. Así, cultura institucional y metodologías de gestión moderna son concebidas como dos perspectivas de análisis que deben articularse fuertemente para conseguir el éxito del proceso de transición entre paradigmas.

Los modelos de organización como origen de la cultura pública

De la misma forma que observamos la necesidad de tener en cuenta la incidencia de los tipos culturales de nuestras estructuras públicas para la implementación de una gestión moderna, también es preciso conocer los grandes modelos de organización pública que fueron dejando su impronta en muchas de nuestras instituciones. Así se fue conformando una compleja trama cultural que hoy debería enfrentar un profundo cambio para poder incorporar los nuevos conceptos y tecnologías de gestión. Siguiendo la clasificación que hace Fernández Toro (2006:13), veremos brevemente algunos aspectos que caracterizan a los modelos de Estado preburocrático y burocrático o racional normativo, con sus posteriores procesos de reforma.

a) *El Estado preburocrático*. El tipo de Estado preburocrático primó durante gran parte del Siglo XIX y su patrón organizativo era el llamado “sistema de botín”. Este Estado “era susceptible de ser secuestrado por intereses políticos, económicos o sociales parciales y ajenos al interés general de toda la sociedad”; entre sus características se destacan el clientelismo (otorgamiento de prebendas y privilegios a modo de retribución por la lealtad política) y el patrimonialismo (apropiación de los cargos del Estado para beneficio de los intereses particulares del gobernante y/o de su grupo). En este esquema, el grado de autoritarismo era elevado, no existía una racionalización técnica, y el límite entre lo privado y lo público se volvía difuso.

Este modelo de Estado empezó a representar un obstáculo para el desarrollo del capitalismo liberal y la emergente sociedad industrial. En este contexto de democracia formalmente ‘representativa’, de escasa capacidad para dar respuesta a las necesidades sociales y de ausencia de un sistema de función pública profesionalizado, el desempeño del Estado devino ineficiente, costoso y con una total carencia de resultados favorables para la sociedad.

Las reformas institucionales que se empezaban a gestar buscaban la revalorización de conceptos tales como: eficiencia, eficacia, imparcialidad, honestidad e interés en los procesos de gestión pública. El nuevo esquema que se proponía para el Estado fue el denominado paradigma racional-normativo o burocrático, objeto de estudio del sociólogo Max Weber.

b) *El Estado racional-normativo o burocrático.* Esta nueva concepción estructural del Estado se sustentó en dos principios básicos: por un lado, la incorporación de una fuerte racionalización de la organización y del funcionamiento del Estado; por el otro, la distinción y separación entre las actividades del Estado que obedecen a una racionalidad netamente política (función de liderazgo) de aquellas que deben ser ejecutadas bajo una racionalidad predominantemente técnica (función de la burocracia profesional).

Dicha racionalización se plasmaría a través de mecanismos como la planificación, el establecimiento de prioridades y de estrategias con objetivos claros, y todo esto dentro de los límites presupuestarios. La programación del presupuesto debía estar ‘públicamente regulada’ y se debía garantizar la legalidad del gasto por medio de controles institucionales. Se establecieron normas administrativas, de procedimiento y de responsabilidades en el ejercicio de la autoridad pública.

Este nuevo modelo, basado en carreras administrativas formales, brindaba a los funcionarios técnicos una mayor estabilidad pero también los situaba bajo un control periódico de idoneidad y desempeño. Sin embargo, en la práctica se produjeron algunos desvíos que hicieron que se degradara significativamente la dinámica esperada con el cambio. Surgieron problemas como la rigidez orgánica, la inflexibilidad funcional, el aumento desmedido de funcionarios, la asimetría de responsabilidades y una marcada reducción en la capacidad de respuesta del Estado frente a las necesidades de la ciudadanía. El Estado racional-normativo combatió fuertemente ese “secuestro externo” que se producía en la etapa preburocrática, pero los desvíos del nuevo esquema comenzaban a dar lugar a un nuevo tipo de secuestro del Estado, el “secuestro interno” por parte de los tecnócratas.

La imparcialidad y objetividad que Max Weber proponía en su modelo respecto de los funcionarios profesionales fue muy difícil de implementar, incluso en los países más desarrollados. En el contexto de los Estados latinoamericanos hubo un marcado consenso, desde lo normativo, para la adopción del esquema burocrático, pero los intereses coyunturales primaron mayoritariamente sobre cualquier tipo de racionalidad, lográndose un escaso nivel de implementación. De esta situación surge - en los años ‘90- la iniciativa de llevar adelante una serie de reformas neoliberales que promocionaban las bondades de una nueva gestión empresarial pública fuertemente regida por ‘el mercado’.

c) *Las reformas del Estado.* Las principales medidas reformistas se orientaron a la máxima reducción del Estado y a la limitación de las regulaciones sobre el mercado, al que se le trasladó una importante porción de las actividades estatales (desregulaciones, privatizaciones, tercerización, etc.). También desde el neoliberalismo se impulsó la implantación de técnicas gerenciales privadas sin ningún tipo de adaptación crítica al contexto de la administración pública. En definitiva, las reformas de los años noventa no tuvieron otro resultado que la profundización de las problemáticas sociales, el desempleo, la desarticulación de las capacidades de control estatal, la falta de transparencia y la imposibilidad de competir con el sector privado.

Este paso en falso que ha significado para la región latinoamericana la estricta adopción de la visión neoliberal, y del mercado como único motor del desarrollo, ha permitido revalorizar la función social del Estado. Hoy se comprende que el Estado democrático es un elemento de base para lograr un ascenso equilibrado, con distribución e inclusión social. La ausencia del Estado ya no es un escenario

posible, pero tampoco lo es la falta de eficiencia y eficacia en su gestión. Las actuales reformas públicas tienen que ver con una nueva concepción del esquema racional-normativo. En este proceso se debe tender hacia la democratización de lo público, a ampliar el debate, a lograr una mayor transparencia, a tener un Estado con más capacidad de respuesta, con flexibilidad orgánica y funcional, con profesionalismo, eficiente, eficaz y con amplia llegada a todos los sectores sociales, para que estos, a su vez, puedan ejercer el necesario control ciudadano sobre las estructuras estatales.

Hoy, el contexto es complejo en la región en general, y en la República Argentina en particular, donde existe una cultura pública en la que conviven rasgos patrimonialistas y clientelistas con un racionalismo normativo débilmente implementado. Este marco heterogéneo configura una idiosincrasia pública que no puede obviarse a la hora de llevar adelante un proceso de cambio. Si lo que se pretende es enfrentar la transición hacia un esquema orientado a una gerencia pública, a una gestión para resultados, es necesario tener presente las características y tipos culturales que se fueron gestando en nuestras sociedades.

El modelo cultural de la organización pública en Argentina

La mayoría de los cambios organizacionales implementados a modo de reformas en Argentina fueron llevados a cabo a partir de una visión mecanicista, vinculando de manera simultánea dos instancias: por un lado, la formulación de políticas públicas y, por el otro, la exitosa implementación de éstas. Sin embargo, entre la definición de las políticas y su aplicación existen una serie de fenómenos que se pueden enmarcar en el concepto de cultura organizacional (Felcman ...[et al], 2001)⁵.

Los procesos de reforma pública llevan implícitos un conjunto de cambios en la cultura de la organización. El no considerarlos ha sido un factor que de hecho incidió en contra del éxito de las reformas, y también contribuyó, negativamente, a afianzar aun más las características tradicionales del modelo cultural público. En el trabajo realizado por Felcman ...[et al] (2001) se elabora un diagnóstico que permite analizar los distintos tipos culturales y los valores laborales que se ponen en juego en la Administración Pública Central (APC) de la Argentina. A partir de dicho estudio, efectuado en un amplio sector de personal comprendido en el Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA), se obtuvieron las siguientes conclusiones generales.

- Aquello que más estiman los empleados de la Administración Pública Central (APC) incluye, en primer término, el conjunto de valores denominados “*valores laborales básicos*”; en segundo lugar, los “*valores laborales sociales*”. Es escasa la importancia asignada a los “*valores de reconocimiento*” y a los “*valores de autorrealización*”⁶.

- Los tipos culturales dominantes son los modelos tradicionales, siendo la cultura organizacional predominantemente *apática* y parcialmente *paternalista*⁷.

- Existe una percepción de que los niveles de tolerancia ante situaciones de incertidumbre tienden a ser bajos, y de distancia respecto de los ámbitos en los cuales se concentra el proceso de toma de decisiones.

- El cambio e innovación organizacional son percibidos con desconfianza y en términos de transgresión, y no como el producto de un desarrollo y maduración institucional.

- Los niveles de dirección no expresan en forma pública sus objetivos y la información sólo se difunde en los círculos de confianza. En el ámbito general se divulga únicamente aquello que refiere a normas y procedimientos.

- En conclusión, la APC constituiría un tipo de organización rígida, poco flexible y altamente burocratizada.

Estos son sólo algunos de los aspectos destacados en el estudio de referencia, pero representan un verdadero mapa de situación que nos permite comenzar a delinear en qué contexto se deben implementar los modelos de gestión para resultados. La escasa flexibilidad de la estructura de muchas de las entidades públicas abona aun más la excesiva burocratización y complejidad de procedimientos,

sostenidos en un pronunciado verticalismo organizacional. Este aspecto, que también aparece en el trabajo de Felcman ...[et al], es uno de los más complejos y difíciles de modificar, pero en las instituciones de los Estados regionales cada vez más surge como necesidad el avance hacia una eficiente administración de estructuras (Hintze, 1999).

En línea con los resultados del estudio mencionado, se pueden sumar como elementos explicativos de nuestra cultura pública algunos aspectos que aparecen en el “Análisis Comparado de las Relaciones Laborales en la Administración Pública Latinoamericana” (Bonifacio-Falivene, 2002). Este trabajo propone un índice de desarrollo de las relaciones laborales constructivas en el sector público, para cuya medición se incluyen diez variables. Al aplicar este modelo en Argentina⁸, Costa Rica, México y Perú, el estudio define que no existe un ambiente desfavorable para establecer este tipo de relaciones laborales en dichos países. Sin embargo, al analizar la medición de la “corresponsabilidad en la gestión orientada a resultados” en el ámbito de la administración nacional -centralizada y descentralizada-, es significativa la ausencia de esta variable en los cuatro casos de estudio⁹. Este tipo de situaciones que no inducen a establecer compromisos sólidos entre todos los actores¹⁰ tendientes a consensuar planes y proyectos participativos, es otra característica de nuestra cultura pública regional.

Por todo esto, los procesos de cambio no sólo deben apuntar a la implementación de las nuevas tecnologías de gestión, sino que deben hacerlo dentro de este contexto particular. Gestionar una transición desde una Administración Pública hacia una Gerencia Pública que sea eficiente y eficaz, que busque el logro de resultados, implica también acompañar el cambio cultural que, sin duda, debe provocarse en las instituciones. Teniendo esto presente, entonces sí podemos comenzar a hablar de gestionar un verdadero cambio de paradigma.

La gestión de la transición

Como consecuencia de la confrontación de paradigmas vista, nuevamente ha cobrado relevancia, tanto en la teoría como en la práctica, el tradicional problema de las confluencias y diferencias entre la conducción política y la gerencia pública. Las reformas estatales suponen un nuevo rol para dirigentes políticos y para gerentes públicos. Un nuevo Estado gerencial se está gestando, y para ello se requiere una visión política de la gerencia y una orientación hacia los resultados por parte del político.

“El modelo gerencial tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes -de ahí el nombre de gerencial-. Con estos cambios, se pasó de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados efectivamente producidos” (CLAD, 1998).

De la cita previa del documento del CLAD asumimos que, si bien los gobiernos no pueden ser gestionados como una empresa, sí pueden tornarse más empresariales, buscando mayor agilidad y flexibilidad ante los importantes cambios del contexto en el que se desarrollan las organizaciones. La gerencia pública a la que se alude no es el injerto de aquellos mecanismos gerenciales privados de las reformas de los noventa, sin adaptación técnica ni consideración de nuestra cultura pública; es el gerenciamiento de un Estado presente. Esto significa incorporar la visión social de la que adolece el mercado, a la vez que establecer procesos que sean democráticos, inclusivos y que contemplen el complejo esquema cultural que se ha venido gestando a partir de los resabios de los viejos modelos estatales. Por ello, en todo este proceso existe una etapa decisiva para plasmar el cambio: es la transición la que va a llevar a la consolidación del nuevo esquema de gestión, el de la gerencia pública.

Sobre la transición

Las tendencias internacionales y el ámbito global en el que se desarrollan las instituciones en la actualidad, dejan cada vez más al descubierto las fuertes limitaciones que las rígidas estructuras les

imponen a dichos organismos. La amplia difusión de las modernas tecnologías de gestión y la necesidad de insertarse en una nueva sociedad basada en el conocimiento, la comunicación y con una concepción de lo público fuertemente orientada al ciudadano, impulsan de manera sostenida los procesos de cambio. Es por ello que, a partir de la toma de conciencia y de la firme decisión política de adoptar nuevas prácticas de gestión, con objetivos claros, programas definidos, procesos de evaluación y control, transparencia, inclusión y apertura a la sociedad, identificamos lo que podríamos denominar el punto de inicio de la transición.

Ahora bien, en este período de transición y durante todo el proceso, además de los factores mencionados (la toma de conciencia y la decisión política del cambio), otro elemento clave es la necesidad de “institucionalizar el diálogo” entre los distintos actores en la búsqueda del mayor consenso posible y la consiguiente participación. Del trabajo citado de Bonifacio-Falivene (2002) queremos rescatar el énfasis puesto en la “capacidad de diálogo” como fuente de negociación y cooperación entre los distintos actores, concepto que también puede extrapolarse al ámbito intra-institucional. Al respecto, los autores observan que “(...) Debe considerarse la capacidad de diálogo y reconocimiento de las partes como negociadores válidos. La existencia de una actitud cooperativa se facilita con la transparencia, apertura y franqueza en la gestión del personal; el acceso a la información sobre la marcha de las organizaciones y su estrategia de actuación; con sistemas y políticas de personal coordinados e integrados; con prácticas adecuadas de gestión de recursos humanos y la consulta continua entre trabajadores y empleadores sobre los mutuos problemas e intereses”. Es decir, no sólo hacer hincapié en los roles gerenciales y políticos, sino ver la articulación que planteen entre sí y con el resto de los actores intervinientes en la administración pública, como son los trabajadores y sus ‘representantes’ (los sindicatos). “(...) se propone abordar en particular las condiciones concurrentes para que las relaciones laborales en el sector público faciliten la cooperación entre los actores, siendo éste un factor que contribuye al logro de los objetivos propuestos por gobiernos que asientan su legitimidad de origen en la democracia pluralista, a la que refuerzan recurriendo a procedimientos igualmente democráticos para, finalmente, obtener resultados que expresan el interés público” (Bonifacio-Falivene, 2002).

Entonces, el período que se extiende hasta la consolidación de las nuevas prácticas, transformando muchas de las pautas culturales típicas de nuestras organizaciones públicas, se puede dividir en dos momentos:

En un **primer momento** se debe priorizar la difusión de las nuevas prácticas y la búsqueda de consensos para sumar voluntades, en el que una buena comunicación es de suma importancia en todos los niveles. En el estudio de Bonifacio-Falivene (2002), la segunda variable identificada como facilitadora de relaciones laborales constructivas es la mencionada “institucionalización del diálogo”, que establece que “La existencia regular o permanente de espacios de diálogo con actores representativos, (...) e incluso de los usuarios o destinatarios de las políticas, es un factor constructivo del clima favorable para desarrollar buenas relaciones laborales (...)”. Esto, llevado nuevamente al plano intra-institucional, debe ser tenido en cuenta para lograr una transición exitosa. En este primer momento, y preferentemente dentro de este marco, es cuando surgirán las primeras iniciativas e implementaciones, seguramente aisladas y con una integración parcial de los distintos sectores, pero comenzando a definir nuevos grupos y formas de trabajo. En este período es preciso identificar capacidades internas ociosas para recuperarlas, evitando por otra parte que los primeros equipos técnicos sean percibidos como aquellos beneficiarios privilegiados de las élites políticas del viejo modelo preburocrático estatal (Fernández Toro, 2006:13-14). Las buenas experiencias en esta etapa son fundamentales, tanto para consolidar el rumbo definido por la línea política como para romper, gradualmente, con algunas resistencias que se sustentan en la desconfianza (Felcman ...[et al], 2001) y en todo aquello que pueda alterar ese *status quo* que durante años brindó un marco de supuesta estabilidad, sin sobresaltos ni progresos.

En un **segundo momento** se debe comenzar a consolidar las redes de recursos humanos y la articulación de tecnologías. En este período es cuando aquellas innovaciones aisladas de la etapa previa empiezan a transformarse en modos de gestión cotidiana. Los procesos se retroalimentan y mejoran en forma continua a partir de resultados ya obtenidos. El organismo logra hacia su interior una mayor y sostenida integración, tanto horizontal como vertical, y, hacia fuera, extiende y fortalece los lazos con la sociedad. La gestión de los recursos humanos debe afianzarse, definiendo reglas claras y estableciendo las condiciones que garanticen la reconversión y el progreso de las personas de manera sostenida.

Las prácticas y herramientas de una gerencia pública moderna conllevan diversos mecanismos de control y seguimiento, tanto en su implementación como a lo largo de todo su desarrollo. No obstante, la transición es la etapa más crítica donde pueden ocurrir desvíos que entorpezcan el camino hacia los verdaderos objetivos modernizadores. La profundidad que implica un cambio de paradigma de gestión no puede ser relativizada, ni alivianados sus impactos; por ello, no se deben ahorrar esfuerzos frente a aquellas conductas orientadas al “cambio para que nada cambie”. Pero tampoco pueden incorporarse tecnologías de gestión transversales, abarcadoras e inclusivas desde un reducido ámbito que no sea capaz de llegar a una dimensión institucional amplia. Es la dinámica de trabajo misma la que se ve transformada en este proceso.

La mayor asignación de recursos, responsabilidades y flexibilidad de acción de la línea técnica profesional será tan necesaria como la implementación de mecanismos de ingreso meritocráticos, procesos de evaluación y control de gestión, y sistemas de reconocimiento al desempeño. Así como el desentendimiento por parte del Estado de las funciones de control en los noventa fue uno de los principales desaciertos en la implementación del modelo neoliberal de mercado, no tener en cuenta estos mismos principios en el plano intra institucional, sería también un importante factor de desvío en el camino hacia el nuevo modelo de gestión.

“(…) Toda transferencia de responsabilidades de gestión implica por lo general la retención, y sobre todo el fortalecimiento, de capacidades centralizadas de formulación de políticas, planificación, información, evaluación y control de gestión por parte de la instancia estatal que decide dicha transferencia (...)” (Oszlak, 2001). Esta definición respecto del esquema de distribución de responsabilidades, de la planificación, la evaluación y el control en el plano estatal, podemos tomarla como una herramienta conceptual también aplicable a nivel institucional, con especial atención en el período de transición. El giro necesario del “capitalismo de mercado” hacia el “capitalismo social democrático” que describe el mismo autor, conlleva un cambio de modelo en las estructuras nacionales y subnacionales que debe ser acompañado con un moderno concepto de gestión hacia el interior de los organismos del Estado. Por ello, la puesta en marcha del nuevo paradigma gerencial público implica, necesariamente, un período de cambio¹¹ que también debe ser gestionado, y es responsabilidad de la conducción política de las instituciones el disponer de los medios y dar el impulso necesario para iniciar una verdadera transformación en ese sentido.

¿Quiénes gestionan la transición?

El traspaso de un modelo netamente administrativo hacia una gerencia pública real no debe ser meramente discursivo. Este complejo proceso implica una transformación de fondo que debe contar con actores y roles específicos, y que si bien puede ser llevado adelante desde diferentes líneas de trabajo, no es conveniente atar sus tiempos a los de una gestión política. Si bien la decisión política de avanzar en el cambio es clave, para darle continuidad al proceso debe existir un compromiso sostenido de los cuadros profesionales y de los niveles de conducción más altos dentro de los cargos del escalafón. Para ello, debe haber una conducción técnico-profesional estable e idónea.

“Para dar viabilidad a cambios sustanciales en el régimen de funcionarios, se requiere un amplio consenso entre los actores, decisiones sustentables y un sistema de incentivos a fin de lograr su

institucionalización. De lo contrario, frente a la incertidumbre sobre la consistencia y persistencia de las políticas, la burocracia se orienta a mantener las prácticas tradicionales, tornándose proclive a una resistencia, al menos pasiva, frente a las insinuaciones de cambio (...). Es importante disponer de criterios de evaluación de los nuevos modos de gestión para la administración pública en la perspectiva del correspondiente contexto cultural e institucional (...)” (Bonifacio, 2001).

Cabe resaltar la situación de los funcionarios en el rol de ‘gerentes públicos’ porque, contando con el apoyo político necesario, deben ser ellos los principales garantes de este proceso de transición. El estudio de esta relación entre el nivel político y el gerencial ha sido abordado, entre otros modelos, a partir de la teoría *Principal-Agente* (PA) (Boorsma, 1997). En las organizaciones públicas, el “principal” (el político) establece las metas y da a los “agentes” (el gerente¹²) un presupuesto para el cumplimiento de un conjunto de objetivos. Estos últimos, por su parte, tienen el poder del conocimiento que implica un espacio de discrecionalidad para escoger cursos de acción, hacer propuestas y tomar decisiones. Esta relación asimétrica, en función de la información que cada uno maneja, es la que debe sustentarse en reglas claras, objetivos precisos y en la búsqueda de un equilibrio que tienda a minimizar los costos de seguimiento. “Se destaca a nivel analítico la pertinencia de hacer una separación clara entre las competencias políticas y las gerenciales. Al nivel político, se definen las estrategias generales, las prioridades, las normas de calidad y la distribución de recursos, mientras que incumbe a la gestión administrativa aplicar los objetivos políticos” (Bonifacio-Falivene, 2002).

Lo que se destaca es la prioridad de contar con los recursos humanos más aptos para llevar adelante el cambio con éxito. Conceptos tales como profesionalización, incentivos, mayor discrecionalidad en la toma de decisiones y responsabilidad sobre los resultados, seguimiento, control y rendición de cuentas, son imprescindibles en la conformación de los cuerpos directivos; *no hay management sin managers*. Es necesario el establecimiento de una gestión gerencial por competencias y resultados. Esto configura uno de los puntos críticos de los procesos de reforma: se deben establecer las condiciones para la generación de las capacidades necesarias para actuar en el nuevo paradigma.

En el diseño de las líneas de acción para avanzar en la transición de paradigmas, se establece también la necesidad de poner un sostenido énfasis en los sistemas de gestión de recursos humanos. Por ejemplo, en la correcta definición de los perfiles y las incumbencias de los niveles gerenciales y directivos, en función de las especificidades de cada cargo y no de las personas que se puedan asumir a priori como candidatos, está la clave para incorporar las mejores opciones que aseguren el pleno desarrollo de la dinámica gerencial. Las instituciones deben establecer las condiciones más adecuadas para llevar adelante mecanismos de reclutamiento que sean una verdadera expresión de cambio, marcando una profunda diferencia respecto de las viejas prácticas clientelistas, propias de la cultura preburocrática.

El problema es que los sistemas tradicionales de función pública o servicio civil carecen, en general, de la capacidad para producir perfiles directivos en la proporción requerida por las reformas. Tampoco disponen de mecanismos aptos para estimular la práctica gerencial debidamente. Por ello, la profesionalización de los directivos se ha convertido en una prioridad para los reformadores, y ha obligado a concentrar políticas específicas de gestión de recursos humanos en la franja superior de los sistemas de servicio civil (Longo, 2002).

La existencia de un número suficiente de buenos directivos (el agente, en nuestra aplicación de la teoría PA), y la consolidación de un modelo que los produzca, que proteja y estimule el ejercicio de su función, y que equilibre adecuadamente su peso con el de los demás actores del reparto político-administrativo, son variables cruciales de las reformas institucionales. La transición de un modelo a otro es el momento para formar estos equipos, capacitando los recursos existentes para generar las competencias gerenciales necesarias e incorporando, por los mecanismos adecuados (Longo, 2001), aquellos especialistas que se precisen para el desarrollo de los nuevos conceptos de gestión. Este no es sólo un activo necesario para la transición entre los modelos, sino que es uno de los valores

fundamentales para consolidar la transformación cultural que conllevan estos cambios en las instituciones.

Sobre las competencias gerenciales

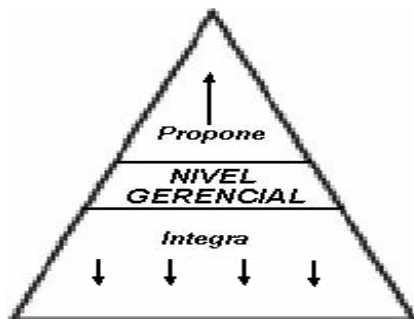
Los equipos de conducción que llevarán adelante el proceso modernizador deberán incorporar *competencias gerenciales* en reemplazo de las *competencias directivas* que caracterizaran al paradigma de la administración pública. El nuevo esquema de trabajo trae aparejado un conjunto de acciones complejas que requieren un liderazgo diferente. Entre los principales niveles de análisis de estas nuevas competencias de gestión gerencial se identifican¹³:

- Las funciones gerenciales, es decir conjuntos de acciones específicas y necesarias para el logro de objetivos de gestión.
- Los estilos gerenciales, es decir la predisposición de comportamiento de los gerentes públicos.
- Las habilidades gerenciales, es decir aptitudes y destrezas para el desempeño gerencial.
- Las tecnologías de gestión, es decir instrumentos y rutinas de gestión estandarizados que permiten mejorar las mencionadas funciones, estilos y habilidades gerenciales.

Los estilos y las habilidades gerenciales son característicos del comportamiento de los miembros de los equipos de gestión individualmente considerados, mientras que las funciones gerenciales son características del comportamiento colectivo de los equipos de gestión. Entre las funciones se cuentan: el desarrollo de procesos para el planeamiento estratégico, la gestión de proyectos, de redes de actores, de competitividad y productividad, de calidad total, de los recursos humanos, de la innovación, del manejo de la imagen institucional, de la evaluación de políticas, del manejo de conflictos, la auditoría integral y el establecimiento de un marco ético del gerenciamiento. En conjunto, son actividades que deben desarrollarse con éxito para resolver problemas y alcanzar los objetivos de la política pública.

El tema de las competencias gerenciales es un factor clave en la gestión de la transición. La capacidad e idoneidad técnica de este nivel de conducción (agente) es indispensable porque serán los gerentes quienes deban elevar a la línea política las propuestas más viables para la implementación de programas, buscando así el logro de las metas establecidas por la alta dirección (principal). Pero, por otra parte, también serán estos gerentes los responsables de integrar a las líneas medias y al nivel operativo de la organización, estableciendo fluidas vías de comunicación y diálogo, y generando los espacios necesarios para la reconversión de los recursos humanos. Tanto hacia arriba como hacia abajo en la estructura es necesario generar consensos para avanzar en los distintos planos de gestión (ver Gráfico 1).

Gráfico 1



¿Qué se gestiona en la transición?

En los más altos niveles de decisión es común encontrar consenso alrededor de la consigna: “debemos pasar del paradigma de la Administración Pública al de la Gerencia Pública”, pero no siempre es clara la identificación de los conceptos propios de uno y otro esquema, o la interpretación de dichos conceptos suele diferir entre las personas. En este sentido, la comparación que se presenta en el Cuadro 1 pretende establecer algunas de las diferencias entre los principales planos de análisis de ambos paradigmas, con el objeto de identificar el “qué” se debe gestionar en la transición.

Cuadro 1
Paradigma administrativo vs paradigma gerencial

	Paradigma de administración pública	Paradigma de gerencia pública
Orientación	Cumplimiento de normas y procedimientos	Logro de resultados
Criterios	Regularidad	Economía, eficacia, eficiencia, productividad
Proceso decisorio	Burocrático	Por objetivos
Políticas públicas y prestaciones	Universalismo de las prestaciones	Segmentación de las prestaciones
Objetivo de las prestaciones	Universalidad de la oferta	Universalidad de la satisfacción
Población objetivo	Orientación al ciudadano	Orientación al cliente público
Financiamiento	Estatál	Cofinanciación
Recursos financieros	Subsidio a la oferta	Subsidio a la demanda
Modelo institucional	Monopolio estatal, misiones unificadas, centralismo	Pluralidad de actores, misiones en competencia, descentralización
Modelo organizacional	Burocracia maquina (gerencias funcionales y divisionales)	Por proyectos, por unidades de gestión y resultados. Adhocracia, matriciales
Gestión de la alta dirección pública	Carrera administrativa	Gestión gerencial por competencias y resultados
Presupuestación	Por partidas	Por programas, objetivos y resultados
Indicador de acción estatal	Gasto público por partidas y finalidades	Relación Costo-Resultado y Costo-Impacto

Fuente: con base en el documento elaborado por Schweinheim (2005).

El primero de los conceptos que se destaca en el cuadro, el de la orientación, marca el hilo conductor que rige a cada uno de estos modelos. El logro de resultados que identifica al modelo gerencial no implica el incumplimiento de normas y procedimientos; este paradigma establece un cambio de prioridades, de formas de trabajo y de relación entre los actores, ubicando el cumplimiento de la normativa no como la meta final, sino como un aspecto más a tener en cuenta en el camino hacia el logro de aquellos. Siempre se debe tener presente que la principal orientación del nuevo modelo es el logro de resultados y su impacto de cara a la sociedad, la cual no es ajena a estos procesos de cambio ya que tiene demandas específicas para con las instituciones públicas.

En función del logro de los resultados, y en lo que puede identificarse como el inicio de un cambio de dinámica en la modalidad de conducción, muchos organismos públicos argentinos han incorporado de manera más o menos organizada algunas de las nuevas tecnologías de gestión y control para avanzar en una sostenida transición. Este hecho configura una tendencia positiva hacia la adopción del nuevo modelo de gestión pública en todo el ámbito de la Administración Nacional.

Las tecnologías de gestión y control

Estas tecnologías, que no son esquemas de trabajo totalmente nuevos pero sí han sufrido un proceso de *aggiornamento* -producto de la implementación del nuevo paradigma-, deben guiarse por conceptos distintos a los de las pautas culturales del viejo modelo. Existe mucha literatura que hace referencia a las mismas y a la descripción de cada una de ellas en función de la implementación del modelo

gerencial. Ahora bien, situándonos en una etapa de cambio, es necesario comenzar a incorporar algunas de ellas, en forma gradual, desde el *primer momento de la transición*. Por ejemplo: gestión para resultados, planeamiento estratégico, formulación de programas y proyectos -con los procesos de control de gestión adecuados-, auditorías, indicadores de gestión, reingeniería de procesos, reestructuraciones y gestión de recursos humanos, entre otras.

No es casual que el *planeamiento estratégico* encabece esta lista; es una tecnología de gestión organizadora que tracciona la incorporación de otras herramientas. Por ello, aunque en ningún momento se establecen niveles de dependencia entre estas herramientas, sí se identifica en la planificación un mecanismo que facilita la articulación del resto de los instrumentos de gestión. Es importante destacar que esta tecnología en ningún caso altera los objetivos y prioridades definidos por los niveles políticos, sino que establece un esquema organizativo dentro del cual esas mismas autoridades tienen la potestad para definir los rumbos de la institución. Luego también se establece un sistema para el registro, seguimiento y control de las metas y programas definidos. El área encargada de llevar adelante la implementación y seguimiento de esta metodología cumple una función netamente técnica, a partir de la cual deberá interactuar con las distintas instancias de toma de decisiones en el organismo. El planeamiento estratégico no cambia el rol ni las facultades de los actores, sino que pone en juego un proceso participativo que busca establecer consensos, responsabilidades y fortalecer la relación entre la Alta Dirección (el principal) y las gerencias de nivel técnico-operativo (el agente).

Bajo la premisa de tener siempre presente los aspectos culturales que inciden en el proceso de cambio, la aclaración previa no es un tema menor. Es imprescindible la firme decisión política de las altas esferas institucionales para la puesta en juego de una metodología de planeamiento estratégico. Pero si dichas autoridades no conciben esta herramienta como un elemento positivo para su gestión sino que, por el contrario, la asumen como un riesgo, estaríamos en presencia de uno de los principales factores del fracaso reformista de los noventa. Hecha esta importante aclaración, puede definirse el planeamiento estratégico como el “(...) proceso que integra la visión, la misión y los valores compartidos de una organización en el marco de los escenarios previsibles, para establecer los principales objetivos, metas y políticas, así como la secuencia de las acciones y de las transformaciones requeridas para concretarlos” (Tesoro, 1999: 41)

Esta planificación debe estar acompañada y articulada con otras herramientas, por ejemplo, la *Dirección por Objetivos*, entendida como un modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un período de tiempo determinado (Makón, 2000). Este modelo permite gestionar y evaluar las organizaciones del Estado en relación con las políticas públicas establecidas para atender las demandas de la sociedad.

La planificación estratégica situacional¹⁴ es un ejercicio que apoya la gestión para resultados, porque permite elaborar acciones estratégicas y colocar la gerencia operativa bajo un arco direccional claro y de mediano plazo. Por otro lado, su aplicación en el marco de un sistema de evaluación requiere generalmente una adecuación de los procesos internos, detectando inconsistencias entre los objetivos de la institución y su operación diaria. Como consecuencia, suele ser necesario revisar procedimientos, rutinas operativas e instancias de coordinación entre distintas áreas de una organización pública. Este conjunto de actividades, conocidas usualmente como *reingeniería de procesos*, es el otro pilar sobre el que descansa la incorporación de este nuevo modelo de gestión. La reingeniería abre espacios de reflexión sistemáticos, permitiendo introducir cambios en las prácticas de trabajo a partir del análisis de los procedimientos y circuitos administrativos, y de rediseños que involucren mejoras de eficiencia. En conjunto, posibilita orientar los procesos internos al logro de los productos identificados como prioritarios en el Plan Estratégico.

Dada la débil coordinación que en muchos casos existe entre la Alta Dirección y las gerencias técnico-operativas, es necesario que el esfuerzo modernizador proponga, desde el inicio de la

transición, una nueva forma de vinculación entre ambas, definiendo responsabilidades y compromisos mutuamente asumidos. Con el fin de fortalecer este vínculo, los resultados obtenidos mediante la aplicación de la planificación estratégica y la reingeniería pueden articularse a través de los Compromisos de Resultados de Gestión (CRG). De esta manera, el modelo se hace autosustentable en la medida que existan indicadores de la gestión gerencial en el marco de procesos de seguimiento y monitoreo, y un sistema de incentivos que premie el buen desempeño y, recíprocamente, castigue los incumplimientos.

Así, en línea con el esquema conceptual propuesto por Oszlak (2001), observamos cómo hacia el interior de los organismos el modelo de gestión orientado a resultados promueve una fuerte descentralización en la toma de decisiones para que la administración pueda responder a las demandas sociales eficazmente, sin renunciar a la transparencia. Esto implica mayor discrecionalidad y responsabilidad de los niveles gerenciales (del agente), lo cual fundamenta la necesidad de una correcta gestión de recursos humanos que garantice, entre otras cosas, la incorporación de las capacidades necesarias, con estilos y habilidades de gestión a la altura del paradigma gerencial.

La gestión de los recursos humanos en la transición

El valor de una correcta gestión de los recursos humanos durante la transición radica, entre otros aspectos, en la necesidad de materializar la función integradora del nuevo modelo. Una vasta bibliografía que refiere a esta tecnología en los organismos públicos plantea diferentes enfoques a considerar en los procesos de cambio institucional (Hintze, 2002), pero el punto de coincidencia es que el capital humano es uno de los activos fundamentales para el éxito del esquema gerencial. Es necesario implementar una gestión estratégica de los recursos humanos¹⁵, en la que podamos identificar los siguientes planos de acción:

- El diagnóstico de necesidades, búsqueda y selección de los recursos humanos.
- Los procesos de reclutamiento a través de sistemas meritocráticos de selección de personal (Prats i Catalá, 2000).
- La gestión del desarrollo de la carrera de los recursos humanos; entendiendo en esto los planes de desarrollo del personal, las políticas de remuneraciones, promociones, delegación de responsabilidades (“empowerment”), enriquecimiento de tareas, integración de equipos.
- El gerenciamiento de la capacitación (Pulido, 1999).
- La implementación de la evaluación de desempeño de los recursos humanos.
- Los sistemas de premios y castigos.
- La gestión de los mecanismos de desvinculación (“outplacement”).

En la articulación de estas herramientas con otros procesos de gestión es necesario, por ejemplo, que tanto los mecanismos de premios como los de castigos sean claros, que estén establecidos a priori y sean conocidos por todo el personal. La implementación de premios es un buen estímulo para lograr adhesiones a los nuevos modelos de gestión. Para esto, una vez más se establece una directa relación con los procesos de planificación estratégica, donde se definen claramente programas, objetivos, prioridades y áreas responsables, en función de los cuales se puede implementar un sistema de premios previsible y sostenido en el tiempo. De esta manera, es factible aplicar una importante herramienta de gestión en el marco del modelo gerencial, evitando generar el efecto contrario que pudiera provocar la falta de transparencia. En términos de Kamensky (2002): “Employee indicadores simples que puedan ser claramente comunicados y vincúlelos con incentivos claros. Asegúrese que las medidas de desempeño sean aplicables y coloque el foco todo lo que pueda en resultados, más que en productos. Relaciónelos de entrada con incentivos y premios y no después que concluya el año de gestión (...)”.¹⁶

La gestión de los recursos humanos, con todas las particularidades que ello implica, no es un tema sencillo por las regulaciones generales que existen para todo el ámbito público. La normativa que define las relaciones del Estado como empleador excede -la mayoría de las veces- el alcance de las

instituciones para adecuarlas a su situación. No obstante, el cumplir con las pautas legales establecidas a nivel general no impide que en cada caso se apliquen eficientes mecanismos de selección, evaluación, capacitación e incentivos que promuevan el desarrollo del capital humano. En esta línea, en el caso argentino existen algunos organismos que demostraron que el cumplimiento de las normativas puede ser fortalecido con el uso de nuevas herramientas (por ejemplo, la implementación de premios por desempeño). Quizás, el desafío de las instituciones hoy se oriente a la incorporación de estos instrumentos en forma metódica y continua, y con una adecuada articulación que configure una sólida gestión de los recursos humanos.

Articulando las herramientas de gestión en la transición

Previamente se describió la Planificación Estratégica como una tecnología de gestión organizadora que va dando lugar a la introducción de muchas otras, permitiendo construir *Escenarios*, establecer *Objetivos* para implementar una *Gestión para Resultados*, definir *Indicadores* para llevar adelante los procesos de *Evaluación y Control*, e identificar necesidades de incorporación y capacitación de personal para una correcta *Gestión de los Recursos Humanos*. Ahora bien, sin estos otros tipos de tecnologías integradoras y herramientas de gestión, la Planificación Estratégica no se podría desarrollar completamente. Por otra parte, mencionamos la Reingeniería de Procesos y la Gestión Estratégica de Recursos Humanos como fundamentales para el éxito del modelo gerencial, pero no son los únicos. Con similar relevancia se debe considerar la Gestión de la Innovación, circunscrita dentro del Diseño y Gestión de Sistemas, Procesos y Operaciones, en general, e incorporando en particular las modernas tecnologías informáticas para el manejo de la información.

Con base en las consideraciones previas es que se vuelve necesaria la articulación de unas y otras, teniendo siempre presente las metas institucionales para organizar las herramientas de gestión en función de ellas. Se debe evitar el uso generalizado de sólo alguna de las tecnologías de gestión, ya que ello, por un lado, podría provocar un desvío de las metas originales, asumiendo erróneamente que el objetivo final es la implementación de la herramienta; por otro, se podría distorsionar el alcance de una meta al someter su desarrollo a las características y limitaciones de una herramienta en particular. O peor aun, también existe el riesgo de alterar prioridades o posponer líneas de acción porque una herramienta específica no ofrece una buena solución -“*si la única herramienta que utilizamos es un martillo, todos los problemas se convierten en clavos*”. Por esto, es imprescindible la complementación de las distintas herramientas y, sobre todo, la participación y el compromiso de la Alta Dirección y de los niveles gerenciales en conjunto para lograr la mayor eficiencia y eficacia en su uso.

Finalmente, en esta articulación equilibrada de las herramientas de gestión, tampoco deben estar ausentes las consideraciones acerca de los aspectos culturales propios de las instituciones. Esto no significa de manera alguna el llevar adelante implementaciones de tipo *sui generis* ni la alteración de los requisitos y especificidades de las distintas metodologías, sino tener en cuenta la mejor forma de incorporarlas. Si es posible, de manera consensuada y adaptando los tiempos de manera conjunta con quienes deben asimilar los cambios.

Como lo destacan Felcman ...[et al] (2001), “La actitud reticente y desconfiada hacia el cambio queda evidenciada en las respuestas de los empleados. A saber, aproximadamente el 50% considera que no existe facilidad para cambiar la manera de hacer las cosas, que en general no están preparados para responder a los cambios, lo cual queda corroborado por la resistencia interna que enfrentan los intentos de innovación. De esta manera, se explica la baja tendencia a imaginar cambios, la falta de inquietud para aprender cómo enfrentar lo nuevo y la preferencia destacada por los empleados respecto de la adopción de cambios institucionales en forma gradual. *Pensemos que el gradualismo puede ser percibido por el sentido común de la gente como sinónimo de mayor control y menor sorpresa; y en consecuencia equivalente de mayor seguridad*”¹⁷.

Una implementación gradual que no altere la metodología de trabajo propuesta, seguramente modificará los cronogramas preestablecidos; pero si esto implica avanzar en un proceso consensuado y con el compromiso de aquellos cuadros de la estructura de la planta institucional, el beneficio a largo plazo será mucho mayor y también se logrará una significativa baja en la resistencia al cambio. Muchas veces el tiempo de las personas no se condice con el previsto en los esquemas de trabajo regidos bajo el enfoque mecanicista, pero tener en cuenta esta variable y ajustar los proyectos en función de la misma, es parte de una gestión que no ignora la perspectiva cultural. Esto significa sumar voluntades, lo que se diferencia radicalmente de la imposición que, si no pone en riesgo todo el proceso de transformación, se encamina por una vía de cambio mucho más compleja.

El CONICET, un caso frente a la transición¹⁸

Basándonos en el encuadre planteado, tanto desde la perspectiva cultural de las organizaciones como en función del “*qué*”, “*quiénes*” y “*cómo*” -herramientas y competencias- se debe gestionar una transición, presentaremos el caso de una institución en particular a modo de aplicación del esquema propuesto.

El Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina, así como muchas otras instituciones gestoras de la actividad científica en la región, se encuentra hoy frente a la necesidad de fortalecer y modernizar sus procesos de gestión ante las demandas cada vez más dinámicas y cambiantes de la sociedad. Por ello, más allá de las metas y objetivos particulares de este organismo, la situación del CONICET frente a un cambio de modelo de gestión pone de relieve aspectos que hacen a la problemática general y a las oportunidades que surgen en un proceso de transición.

Como gran parte de las estructuras públicas de los Estados latinoamericanos, el CONICET se vio sometido a importantes reformas en los años noventa (CONICET, 2006: 54). La coyuntura política y los recursos disponibles a fines de esa década no permitieron realizar las profundas transformaciones que se tornaban imprescindibles. Hoy, el contexto en el que se desarrollan nuestros países ha variado. Para el CONICET, a partir de un sostenido crecimiento presupuestario y una mayor movilidad de sus recursos humanos (descongelamiento de vacantes) y financieros, se abre un escenario favorable para enfrentar los desafíos que implican avanzar en el cambio.

En este sentido, un primer paso es conocer cuáles son las condiciones de inicio con las que se cuenta. El CONICET posee una característica importante: tiene una conducción representativa de su comunidad. No es un tema menor que el máximo cuerpo colegiado sea elegido en forma directa y democrática por los miembros de la carrera científica de todo el país. Este rasgo, propio de un modelo posburocrático descentralizado, asegura la inclusión de los intereses de quienes son los primeros destinatarios de la gestión, sus investigadores, y por medio de ellos y de su tarea científica, el resto de los sectores sociales. La representación política en el organismo se sitúa en la figura de su Presidente, que es designado en forma directa por el Poder Ejecutivo Nacional, garantizando así un equilibrio en la más alta instancia de conducción.

Además, el mecanismo de renovaciones parciales bianuales del Directorio ya se encuentra consolidado a través del ejercicio ininterrumpido de esta metodología que se puso en práctica hace ya una década. Este hecho fortalece aun más las condiciones de base para poder avanzar en reformas de mayor profundidad. Por otra parte, además de contar con personal idóneo, a estas condiciones de inicio se suma que, en el máximo nivel de conducción, existe una clara conciencia acerca de la necesidad de incorporar modernas tecnologías de gestión (CONICET, 2006: 163). Esto da cuenta de la decisión política de avanzar en la transición. De esta manera se establece un contexto propicio para impulsar cambios estructurales en una institución del Estado: “*Decisión y Apoyo Político*”, “*Disponibilidad de Recursos*” y “*Capacidades Técnicas de Gestión*” son elementos primordiales de una transición. A partir de ellos, para el caso del CONICET, identificamos los siguientes avances y desafíos.

a) *La estructura orgánica de la Institución.* La administración de estructuras (Hintze, 1999) es un tema crucial para el desarrollo de la dinámica y la horizontalización necesaria en la implementación de la modalidad de trabajo del paradigma gerencial. En este sentido, el CONICET ha logrado un importante avance. En el mes de abril de 2007 se aprobó una nueva estructura orgánica (Decreto PEN N° 310/07) orientada a subsanar los problemas que durante mucho tiempo actuaron en detrimento de la flexibilidad y agilidad que impulsa al modelo de ‘gestión para resultados’. Además de estos cambios en la estructura de la sede administrativa central del CONICET, se incluye la reorganización prevista para sus centros e institutos de investigación en todo el país, tendiente a la diferenciación de las tareas netamente científicas respecto de las funciones de gestión administrativa. Este cambio implica también una fuerte descentralización de muchas de las responsabilidades y actividades que hoy se aglutinan en la sede central.

El desafío será poner en marcha esta nueva estructura incorporando otras tecnologías de gestión. Será preciso, además de brindar oportunidades y capacitar los recursos humanos de la organización, utilizar mecanismos de reclutamiento meritocráticos tratando así de no caer nuevamente en los sistemas de patronazgo o de confianza (Prats i Catalá, 2000) que no pueden garantizar la transparencia, el acceso de las mejores capacidades en función del perfil de cada cargo y los mecanismos de control necesarios en el nuevo modelo. Luego de esta primera etapa, será también necesario proceder a la descentralización de diversos procesos e instancias de toma de decisión, avanzando así en la transición hacia una sólida reforma gerencial de una estructura pública.

b) *La disponibilidad pública de información institucional.* A fines del año 2005 se publicó el banco de indicadores institucional, iniciativa que contribuyó a estrechar lazos con la sociedad y a demostrar transparencia en la gestión. En la descripción de las reformas de los años noventa se comenzó a identificar la necesidad de un Estado presente, con procesos que tendieran a la democratización de lo público y con una amplia llegada a todos los sectores. Un elemento necesario para la apertura institucional que implica este tipo de procesos, es brindar información para el ejercicio de un eficiente control ciudadano; “(...) la descentralización y el control social dependen de la existencia de los derechos de los ciudadanos, comenzando por la correcta e irrestricta divulgación de informaciones sobre los órganos públicos” (Bresser-Pereira, 2001). A diferencia de años anteriores, hoy el CONICET presenta en forma pública una vasta información respecto de sus recursos humanos y financieros (insumos), de los productos que resultan de su quehacer científico (patentes y producción científica), así como de otros parámetros que describen temas de interés social (indicadores de género).

El desafío que se plantea en este caso es la consolidación de esta iniciativa para garantizar la continuidad y la calidad de la información que se brinda. Si bien existe un área responsable de la centralización y elaboración de las mediciones, el mantenimiento del banco de indicadores debe ser concebido como un compromiso conjunto. Es necesario formalizar los procedimientos a través de los cuales cada sector interno, de manera coordinada, pueda proponer las mejores medidas respecto de sus procesos de gestión, las series comparativas más adecuadas, definir la metodología de cálculo más apropiada, establecer la periodicidad para su actualización y poner a disponibilidad del área correspondiente los datos precisos (en tiempo y forma) para garantizar la actualización de la información pública que se brinda a la sociedad.

c) *La generación de capacidades internas.* En este aspecto se identifica una respuesta positiva del organismo frente a las iniciativas particulares de capacitación de su personal. En los últimos años se ha brindado apoyo, tanto económico como en cuanto a flexibilidad horaria, para el desarrollo de estudios de grado, posgrado y especializaciones académicas, así como para la asistencia a eventos. En algunas áreas más técnicas, como en la informática, se ha podido avanzar aun más, conformando equipos que han logrado transmitir el conocimiento adquirido. Esto significó cumplir una función capacitadora y de inclusión desde la misma planta de recursos humanos del organismo, a la vez que se alineaba el desarrollo de capacidades en función de un objetivo institucional.

El desafío en esta línea será la implementación de un gerenciamiento de la capacitación (Pulido, 1999) que sea integral y sostenido en el tiempo. Sobre todo en los niveles de conducción, el avance en la transición en materia de generación de capacidades implica, necesariamente, la identificación de los problemas institucionales a resolver y la correcta definición de los objetivos a alcanzar por los sujetos a ser capacitados. Los sistemas meritocráticos de ingreso garantizan las capacidades respecto del perfil del cargo a ocupar, pero el gerenciamiento de la capacitación es un proceso dinámico que debe mantener vigente en todo momento la correspondencia entre la formación de los agentes y las necesidades y prioridades cambiantes de las instituciones. El cliente, quien demanda, no es el funcionario público, sino la institución para la que trabaja.

d) *La incorporación de modernas prácticas y tecnologías de gestión.* Desde este enfoque se destaca la implementación, a partir del año 2003, de varios sistemas informáticos (Administración de Subsidios, Datos de Recursos Humanos, Certificación de Servicios y Evaluación), a través de los cuales no sólo se introdujo una nueva herramienta técnica, sino que también se realizó un profundo análisis de los procesos de gestión relacionados. Esto también redundó positivamente en una mayor comunicación con la comunidad científica y con sus centros e institutos en el país, mejorando la disponibilidad y calidad de la información que circula entre los mismos. Dentro de estos avances se destaca el proyecto que, en 2005, encaró la reingeniería de todo el proceso que gestiona el ingreso y las evaluaciones académicas del personal científico de la institución. Esta iniciativa ha logrado articular varias de las tecnologías de gestión, además de utilizar prácticas que representan una verdadera expresión de trabajo horizontal, con metas definidas, asignación de recursos específicos, con tiempos preestablecidos y con resultados concretos y medibles. La dinámica general del proceso también contribuyó a la consolidación de una nueva tecnología informática incorporada al organismo poco tiempo atrás. De esta manera, la institución se comienza a insertar en la senda trazada por la Administración Nacional hacia el desarrollo del Gobierno Electrónico.

El desafío en la continuidad de este proceso puede ser interpretado desde la perspectiva de, al menos, dos líneas de acción:

Por una parte, es necesario afianzar los mecanismos que permitan realizar una mejora continua de estos procesos, evitando así la obsolescencia de sus desarrollos. Se deben definir indicadores que den cuenta de los resultados en esta primera implementación y establecer mecanismos de seguimiento y control. Es esperable que cada sector involucrado realice su evaluación de manera formal, identificando desvíos y elaborando propuestas de mejoras para que, luego de un análisis integral, surjan las necesidades de cambios y la definición de nuevas metas. También es conveniente dar paso a otros instrumentos de gestión que mejoren la *performance* de lo implementado en aspectos en los que la informatización no tiene alcance (*si la única herramienta que utilizamos es un martillo...*). Seguramente en la dinámica de trabajo del personal y de los científicos (evaluadores), en los cronogramas y en los procedimientos, se podrá encontrar una vía para seguir fortaleciendo los mecanismos de ingreso y evaluación.

En otro sentido, es necesario poder administrar las nuevas oportunidades que devienen de estas innovaciones sin perder de vista la actividad central de la gestión. Al intentar abordar todas las líneas de trabajo que surgen se corre el riesgo de caer en la centralización, aquella misma de la que se trata de salir en el nuevo modelo de gestión. Por ejemplo, a partir de la puesta en producción del nuevo sistema de evaluación, el organismo incorporó, y lo seguirá haciendo, un importantísimo acervo documental (publicaciones científicas). Esto abre la oportunidad de brindar un verdadero servicio a la sociedad a través de bibliotecas virtuales, de catálogos en línea o de otras iniciativas de similar envergadura que logren una mayor inserción del CONICET en la comunidad. Para ello es fundamental una gestión técnica experta en bibliometría, lo cual no es una función central de la sede administrativa del organismo. Al respecto, la descentralización de esta tarea hacia otra estructura especializada en el tema, externa o bajo la órbita de la institución (Centro Argentino de Información Científica y Tecnológica -

CAICyT), podría ser una opción que logre maximizar el beneficio de esta ventaja comparativa derivada del sistema implementado, aprovechando a su vez las capacidades ya existentes. Por otra parte, esto también implicaría que la misma mejora en la gestión interna le devuelva al ciudadano un valor agregado que antes no tenía. Esta sería una verdadera innovación que compense los esfuerzos que muchas veces conllevan los cambios de metodología para los usuarios (CONICET, 2006: 182).

e) *Los estímulos al desempeño*. El organismo otorgó, en el período 2006, un premio al desempeño relacionado con el proyecto de reingeniería del proceso de gestión y evaluación académica descrito. Como consecuencia directa de esta implementación, que logró coordinar varias herramientas propias del nuevo modelo, el directorio del CONICET decidió entregar este reconocimiento a un conjunto acotado de su planta. En este caso existió una iniciativa concreta con resultados palpables, y quienes decidieron dar este estímulo al desempeño conocían en forma clara qué y a quién se estaba premiando. La implementación de este tipo de herramientas es una de las grandes deudas de nuestros sistemas públicos regionales; los rígidos esquemas salariales no suelen facilitar su aplicación; en ello también radica la importancia de este logro. El CONICET ha demostrado que puede ponerla en práctica.

El desafío que se plantea en este caso es, en primer término, en cuanto a la continuidad de la iniciativa. No sería positivo a la vista del resto de la planta de recursos humanos que una vez otorgado este reconocimiento a un grupo específico del personal, se dejara de utilizar esta metodología. Esto podría ser percibido como un rasgo del viejo modelo preburocrático, que le quitaría legitimidad al uso de la herramienta. Por otra parte, una vez garantizada la continuidad, es importante fortalecer aspectos tales como la divulgación de las líneas prioritarias de trabajo y la igualdad de posibilidades de todos los sectores para sumarse a ellas, a partir de las cuales, con un desempeño destacado real, cualquier agente tenga oportunidad de acceder a este tipo de reconocimiento. Una vez más se vuelve crítico el hecho de tener presente los aspectos culturales; en este caso, el establecimiento de reglas claras y la amplia difusión previa (posibilidad para sumarse) y posterior (a quién se premió y por qué) serán aspectos fundamentales para garantizar la transparencia necesaria en el uso de esta herramienta (ver cita previa de Kamensky, 2002).

Esta descripción, que no pretende ser exhaustiva, va delineando algunos de los caminos por los que está avanzando este organismo. Aspectos tales como los convenios de vinculación con el sector productivo y la inserción de recursos humanos (investigadores y becarios) en empresas, son también parámetros que nos permiten identificar una clara prioridad en la búsqueda de resultados que satisfagan a ese *cliente público* que el paradigma gerencial tiene como población objetivo.

A partir de estas reflexiones podemos establecer que hoy el CONICET está en la transición hacia un modelo de gestión gerencial público. Dentro del esquema teórico propuesto, lo ubicamos en el inicio del *primer momento*, dando sus primeros pasos. El germen de aquellas redes de recursos humanos y de la articulación de herramientas de gestión moderna necesarias para adentrarse en el *segundo momento*, está presente. Pero para avanzar en esta senda es preciso enfrentar los desafíos, teniendo siempre en cuenta los aspectos culturales y prestando especial atención para evitar los desvíos que podrían producirse en esta etapa. Seguramente, una herramienta como la planificación estratégica será el medio que permita articular las distintas instancias de gestión para establecer metas, definir y realizar el seguimiento de programas institucionales, consolidar iniciativas en curso y generar otras que sean innovadoras; además de introducir prácticas de trabajo modernas que tornen más ágil y eficiente su estructura. Pero la falta de esta herramienta es uno de los obstáculos que hoy el organismo debe enfrentar: el no contar con un proceso continuo de planificación que, de manera participativa, logre alinear procesos, objetivos de gestión y recursos, con los controles y readecuaciones necesarias, es un factor que no le permite a la institución introducirse con paso firme en la transición. Logrando esto, desde una perspectiva intra institucional, se establecerán procesos modernos y de mayor inclusión, y, desde un enfoque más global, se logrará una mayor integración hacia la comunidad, a la vez de

coadyuvar a las políticas de desarrollo establecidas por el gobierno nacional¹⁹ para el área, articulando programas y líneas de acción con los objetivos de desarrollo a nivel país.

Por otra parte, tanto los avances como los desafíos que se identifican en este caso particular, describen situaciones representativas de nuestro modelo público regional. El punto del análisis es la dificultad que muchas veces tienen nuestras estructuras públicas para enfrentar los desafíos en pos de un avance sostenido en la transición de modelos. Bresser-Pereira (2001) observa que “los cambios organizacionales y administrativos tienden a moverse a un ritmo más lento que los cambios a nivel político e institucional”; en ello también se sustenta la necesidad de gestionar la transición, de manera gradual pero continua, acompañando así las profundas transformaciones culturales que, sin duda, deben producirse en la idiosincrasia pública de nuestras instituciones y de la sociedad en su conjunto.

Consideraciones de cierre

A partir del análisis de los rasgos característicos de los modelos de administración del Estado (preburocrático y racional-normativo) y de los posteriores procesos de reforma, se identifican los valores principales que impulsaron estos esquemas de gestión, caracterizando así la compleja trama cultural que hoy se encuentra fuertemente arraigada en los organismos de la región. Es por ello que, a la hora de implementar las distintas herramientas de gestión moderna, la gestión de recursos humanos constituye uno de los planos sobre el que hay que poner mayor énfasis. Esa fisonomía propia de nuestras instituciones públicas es un factor que no suele ser tenido en cuenta en los procesos de cambio, generando de esta forma un clima adverso para las profundas transformaciones que implica el avance hacia un modelo de gerencia pública. Es aquí donde comienza a tomar relevancia *la necesidad de gestionar la transición*.

En el análisis de esta etapa de cambio se identifican dos momentos, diferenciando así el surgimiento de iniciativas más o menos organizadas pero con una clara decisión política de avanzar hacia el nuevo modelo, de lo que luego será la articulación de las modernas herramientas de gestión, donde se fortalecen las redes de recursos humanos y se orientan las distintas líneas de acción hacia la consolidación del nuevo esquema. Pero en todo este avance se destaca la importancia de identificar bien *qué* y *quién* debe gestionar el proceso, así como el detalle de las principales herramientas que gradualmente deben incorporarse, siempre desde una perspectiva de inclusión de los recursos humanos.

Dentro de este marco, el CONICET nos permitió identificar algunas líneas de acción que sitúan a este organismo en lo que es el punto de inicio del *primer momento* de su transición. Esta experiencia pone de relieve una configuración de progresos y desafíos que es característica de muchas de nuestras instituciones públicas, destacando a su vez el rol fundamental de la dirigencia. Por ello, al momento de identificar los principales referentes para llevar adelante la transición, se hace hincapié en los niveles de mando más altos dentro del segmento de la conducción técnica y profesional en los organismos: la gerencia (agente). De esta forma, cobran especial relevancia las competencias gerenciales; tanto los estilos como las habilidades de estos conductores deben ponerse en función de los proyectos institucionales y no en conseguir un mejor posicionamiento para un determinado sector o área de una organización. En este aspecto es aplicable la figura del “gerente ecualizador” que define Cavalcanti (2006), en su función de compensador de distorsiones y modelador de decisiones (*decision shaper*), para garantizar la viabilidad de las pautas definidas por la línea política. Las condiciones del entorno en el camino hacia una gerencia pública no siempre son las más auspiciosas; en la transición hay que insertar nuevas formas de gestión mientras se convive con las viejas estructuras y prácticas, pero es posible hacerlo.

Por todo esto es que en la transición se debe comenzar a gestionar una construcción cotidiana. Sumando voluntades en todos los niveles se logrará un verdadero cambio de modelo y de la cultura de las instituciones, modificando por un lado la metodología para el desarrollo de sus actividades, y por otro, la deslucida imagen tanto de la sociedad sobre sus funcionarios públicos como la que muchas

veces tienen estos últimos sobre sí mismos. De esta manera, los resultados de cara a la sociedad no serán sólo los efectos parciales de políticas de mayor asignación de recursos, sino la resultante de una sólida gestión gerencial moderna, inclusiva, profesional, transparente, previsible y sostenible en el tiempo.

Notas

¹ Según Malvicino (2001), calidad es ‘la capacidad de un bien o servicio de satisfacer las necesidades explícitas o implícitas del usuario inmediato o último beneficiario de ese bien, es decir, el ente (persona física o jurídica) final por el cual se justifica una acción y el que, a su vez, justifica la existencia del proveedor de dicho bien o servicio’.

² Entre otras normativas sobre el tema en Argentina se destacan la Ley 25152 (art.5 inc. C) y el Decreto 992/2001.

³ Ver, entre otras, las webs nacionales: www.sfp.gov.py; www.sgp.gov.ar; www.funcionpublica.gob.mx

⁴ Se destaca entre estos eventos la organización por la Secretaría de la Gestión Pública, del primero y segundo “Seminario Internacional sobre *Modernización del Estado*”, Buenos Aires, octubre de 2006 y mayo de 2007, respectivamente.

⁵ Para mayor claridad la cita se realizará siempre como Felcman ...[et al] (2001), sólo con el nombre del primer autor, pero la coautoría de este estudio, como se registra en la bibliografía, pertenece a Felcman, Blutman y Méndez Parner (2001). En este trabajo, los autores realizan un análisis profundo sobre los conceptos que se mencionan respecto del modelo argentino de cultura organizacional pública, el cual se basa en un estudio de campo que forma parte de una investigación realizada en el ámbito de la Universidad de Buenos Aires.

⁶ “Valores laborales básicos”: mejora de ingresos, estabilidad laboral, ambiente físico agradable y nivel de estrés. “Valores laborales sociales”: buena relación de trabajo con el jefe, cooperación grupal y tiempo libre. “Valores de reconocimiento”: crecimiento en la carrera, empleabilidad, valorización del trabajo, ser consultado por su superior, trabajar en una empresa importante. “Valores de autorrealización”: que el trabajo de uno sea importante para la organización, trabajo creativo, que el trabajo implique tareas desafiantes, libertad en el ejercicio de las tareas, que el trabajo de uno sea importante para la comunidad, dejar huella, aprendizaje continuo en la realización de tareas y que los objetivos estén claramente definidos.

⁷ Apática: alto grado de rutinización de tareas, donde lo más importante es cumplir el procedimiento y no el alcanzar metas. Paternalista: se prioriza el cuidado de las relaciones interpersonales por sobre la orientación a los resultados, objetivos y metas.

⁸ Este análisis, para el caso argentino, utiliza el mismo universo de estudio que el trabajo de Felcman; fue realizado en el ámbito del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA).

⁹ Para el caso particular de la administración central de México, el estudio también destaca como agravante el muy alto porcentaje de personal de confianza en cargos de conducción, cuyas funciones son permanentes.

¹⁰ Entre estos actores, el estudio de Bonifacio-Falivene destaca el caso específico de los sindicatos.

¹¹ Se establece un paralelo entre este concepto y el definido por Kuhn (1962) cuando explica el período de cambio entre dos paradigmas científicos, y la necesidad de los investigadores de reeducarse en la forma de reinterpretar su ámbito. En esa línea, aquí se destaca la necesidad del gestor público de aprender una nueva forma de gestión, con modelos y metodologías propias, y reorientando objetivos y recursos. Este aprendizaje será fundamental para el cambio de la cultura de los organismos.

¹² Cuando se menciona al “gerente” o al nivel “gerencial”, se refiere a las instancias jerárquicas de los funcionarios de carrera que incluyen distintos grados (direcciones, direcciones nacionales, gerencias propiamente dichas, etc.). Por otra parte, cuando se alude al “principal” o a la “alta dirección”, se refiere a los máximos niveles de conducción política de un organismo.

¹³ La clasificación que se presenta seguidamente corresponde a las definiciones de Schweinheim (1998).

¹⁴ Esta planificación estratégica situacional, también referida por Makón, alude a un método específico de esta importante tecnología de gestión, cuyo principal referente es Carlos Matus.

¹⁵ En el texto de Manuel Villoria Mendieta (2003), se realiza una comparación detallada entre el modelo de gestión de recursos humanos del paradigma burocrático y el modelo de gestión estratégica.

¹⁶ En este documento el autor describe experiencias sobre los procesos de institucionalización de estos acuerdos de desempeño. La cita se realiza con base en una traducción comentada realizada por Oscar Oszlak.

¹⁷ Las cursivas son nuestras.

¹⁸ La aplicación del caso del CONICET, en el marco teórico establecido por los autores, es una perspectiva crítico analítica por parte de estos, que no necesariamente refleja una postura institucional.

¹⁹ Plan “Bicentenario”, aprobado a fines del año 2006 por el Gabinete Científico Tecnológico (GACTEC) para el período 2006-2010.

Bibliografía

Bonifacio, José Alberto (2001), “Políticos, funcionarios y gerentes: el interés público en la encrucijada”, documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre.

Bonifacio, José Alberto y Falivene, Graciela (2002), “Análisis comparado de las relaciones laborales públicas en la administración pública latinoamericana: Argentina, Costa Rica, México y Perú”, Caracas, CLAD. Este documento fue coordinado por el CLAD y forma parte de una serie de trabajos comisionados por el BID para el Diálogo Regional de Política.

Boorsma, Peter B. (1997), “La gerencia pública moderna en la teoría y en la práctica: especial referencia a los Países Bajos”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 8, Caracas, mayo, pp. 163-182.

Bresser Pereira, Luiz Carlos (2001), “Reforma de la nueva gestión pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo...”, en *Internacional Journal of Political Studies*, N° 3, pp. 143-166.

Cavalcanti, Bianor Scelza (2006), “El gerente ecualizador: estrategias para el sector público”, documento presentado en el Primer Seminario Internacional sobre Modernización del Estado, Buenos Aires, 26 y 27 de octubre, organizado por la Subsecretaría de la Gestión Pública y la Jefatura de Gabinete de Ministros. Proyecto de Modernización del Estado.

CLAD (1998), “Una nueva gestión pública para América Latina: documento del CLAD”, Caracas, CLAD. Elaborado por el Consejo Científico del CLAD.

CONICET (2008), *CONICET: 50° Aniversario 1958-2008*, Buenos Aires, Edición Nacional (Editora & Impresora).

Felcman, Isidoro; Blutman, Gustavo; y Méndez Parnes, Soledad (2001), “Modelos de cultura organizacional en la administración pública argentina”, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.

Fernández Toro, Julio César (2006), “La racionalización y democratización de la gestión pública en tiempos de cambio”, documento presentado en el Primer Seminario Internacional sobre

- Modernización del Estado, Buenos Aires, 26 y 27 de octubre, organizado por la Subsecretaría de la Gestión Pública y la Jefatura de Gabinete de Ministros. Proyecto de Modernización del Estado.
- Hintze, Jorge (1999), Administración de estructuras organizativas, Buenos Aires, Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública, <http://www.top.org.ar/publicac.aspx>.
- _____ (2002), “Capacidad institucional y profesionalización: el enfoque ORH”, documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.
- Kamensky, John M. (2002), Acuerdos de desempeño orientados a resultados: una herramienta clave para establecer expectativas claras, Buenos Aires, Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública, <http://www.top.org.ar/publicac.aspx>.
- Kuhn, Thomas (1962), *La estructura de las revoluciones científicas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Longo, Francisco (2001), *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*, Barcelona, Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas. Instituto de Dirección y Gestión Pública.
- _____ (2002), “Institucionalizar la gerencia pública: retos y dificultades”, documento presentado en el Primer Congreso Catalán de Gestión Pública, Asociación Catalana de Gestión Pública, Barcelona, España, 26 y 27 de septiembre.
- Makón, Marcos Pedro (2000), “El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional”, documento presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 24 al 27 de octubre.
- Malvicino, Guillermo (2001), “La gestión de la calidad en el ámbito de la Administración Pública. Potencialidades para un cambio gerencial”, documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre.
- Osizlak, Oscar (2001), “El Estado transversal”, en *Encrucijadas: Revista de la Universidad de Buenos Aires*, Año 1 N° 6, Buenos Aires, abril.
- Prats i Catalá, Joan (2000), “Del clientelismo al mérito en el empleo público: análisis de un cambio institucional”, Barcelona, Biblioteca IDEAS, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Universitat Oberta de Catalunya.
- Pulido, Noemí (1999), “El proceso de identificación de las necesidades prioritarias de capacitación gerencial en el sector público”, tercer premio en el XIII Concurso de Ensayos y Monografías sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública: Las Transformaciones Necesarias en la Capacitación de los Servidores Públicos para un Estado en Transformación, CLAD, Caracas.
- Schweinheim, Guillermo (1998), “Gestión local, políticas públicas y competencias gerenciales públicas en contextos de modernización”, en *Políticas públicas y desarrollo local*, Juan Carlos Venesia (comp.), Rosario, Universidad Nacional de Rosario, Fundación Instituto de Desarrollo Regional, FLACSO.
- _____ (2005), documento presentado en el Seminario de Tecnologías Avanzadas de Gestión y Control de Políticas Públicas, coordinado por el Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública, Buenos Aires.
- Tesoro, José Luis (1999), “Transparencia pública y tecnologías de gestión: la viabilidad de sistemas con transparencia inmanente en la administración pública”, Buenos Aires, Instituto Nacional de

la Administración Pública. Dirección Nacional de Estudios y Documentación (Serie II. Estado y Sociedad; N° 33).

Villoria Mendieta, Manuel (2003), “El desarrollo de los recursos humanos en las administraciones públicas”, Barcelona, Diputació de Barcelona (Papers de Formació Municipal; N° 101).

Norma jurídica

Argentina. Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 310/2007 del 29-03-2007: apruébase la estructura organizativa del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, en *Boletín Oficial*, N° 31130, Buenos Aires.

Aspectos culturales de la implementación del acceso a la información en México*

Issa Luna Pla

Introducción

Las leyes para garantizar la transparencia y el derecho de acceso a la información en poder del gobierno representan con seguridad uno de los principales logros de los Estados democráticos hacia la modernización. Estas leyes que permiten que los ciudadanos accedan a la información administrativa y de toma de decisiones que su gobierno genera, han sido crecientemente aprobadas en países del mundo, aunque la prerrogativa tiene su origen en el siglo XVIII. Mucho se sabe de los atributos que teóricamente acompañan a estas leyes, especialmente desde el punto de vista de la reivindicación del derecho de las personas a la información y el fortalecimiento del desempeño gubernamental. Pero en el debate teórico, pocas veces se intenta resolver preguntas sobre la práctica e implementación del acceso a la información, o sobre los incentivos en el desempeño de los servidores públicos en el marco de sus obligaciones de transparencia.

Es sabido que existe una escasez en la investigación que aborda las experiencias organizacionales de la implementación de las leyes en el mundo (Burt y Taylor, 2008), y al mismo tiempo una necesidad de conocer los aspectos “extra-legales” (Gill y Hughes, 2005) que influyen en la eficacia de la norma y en su cumplimiento. Los aspectos culturales de los servidores públicos en relación con la transparencia y el acceso a la información son una parte de aquellos aspectos “extra-legales” que deben observarse, tanto para la elaboración de nuevas leyes de Acceso a la Información (AI) como para mejorar su desempeño cotidiano.

Las leyes de AI, en la experiencia internacional, responden principalmente a dos tipos de motivaciones. Por un lado, son demandas sociales para democratizar y constitucionalizar un derecho social, y fortalecer la participación de la sociedad civil en la vida pública (Roberts, 2006; Riley y Relyea, 1983; Robertson, 1999; Abramovich, y Courtis, 2000). Por otro, responden a un cambio organizacional y la reordenación de las estructuras del poder público, el manejo de archivos y el buen gobierno (Robertson, 1999; Chapman y Hunt, 1987; McDonald, 1998). Aunque esta bipolaridad parezca irreconciliable en la práctica y cumplimiento de las normas de AI, este artículo retoma la postura de Piotrowski y Rosenbloom (2002), donde el AI es un valor democrático que debe insertarse en la administración pública orientada a resultados. En México, el AI está contenido en los valores democráticos-constitucionales (Artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos); debe ser implementado por todas las entidades del gobierno federal y en todos los niveles de gobierno, y las entidades deben reportar resultados anuales sobre su cumplimiento. Por lo tanto, su implementación y cumplimiento han de responder a ambos tipos de motivaciones, ya que su fundamento es constitucional y su aplicación, administrativa. Sin embargo, como lo muestran los datos empíricos, los servidores públicos mexicanos carecen de una cultura de transparencia en la que perciban en igual orden de importancia los beneficios sociales y administrativos de AI.

Este artículo pretende describir los aspectos culturales de la burocracia en México, identificar aspectos claves relacionados con la regulación y las políticas del AI, y anticipar ciertos pasos que contribuyan al diseño de leyes y de modelos de gestión que busquen integrar los valores constitucionales y los beneficios administrativos en la cultura burocrática con características similares a la mexicana.

Recibido: 30-11-2007. Aceptado: 28-02-2008.

* Parte de este artículo fue presentado como ponencia en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de octubre al 2 de noviembre de 2007. Título original “Cultura burocrática de transparencia y acceso a la información”. Asimismo, una versión está publicada en *Revista Buen Gobierno* (2008), N° 4, Semestral, México.

Dichos aspectos incluyen revisar las actitudes sobre el cumplimiento de la norma, la forma en la que es percibida, algunos incentivos para cumplirla y ciertos aspectos de la idiosincrasia de los servidores públicos mexicanos. Como cultura también se incluye la percepción de rigor que inspira la ley y la eficacia que le atribuyen los servidores públicos, así como las percepciones positivas donde se identifica un efecto real o impacto de la norma en la gestión pública. Se reconoce que existen diversos factores que pueden motivar o desmotivar el cumplimiento legal, en especial, los procesos que establecen las leyes de AI en su uso cotidiano por los burócratas; sin embargo, estos elementos quedan a un margen de este estudio dado que aquí interesa recuperar percepciones generalizadas más que detalladas del AI. Empero, no se menosprecian los datos que hasta el momento han sido obtenidos en México y se deja constancia de la relevancia que portan.

Los estudios tomados para este texto son el de Gill y Hughes (2005) y la encuesta a servidores públicos de la empresa Probabilística bajo la coordinación y los auspicios del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (Probabilística e IFAI)¹ (2007). Ambos estudios retoman las percepciones de los funcionarios mexicanos a través de métodos de encuesta en la investigación empírica, en diferentes fases de la implementación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). Puesto que las metodologías difieren, los estudios no permiten hacer comparaciones a través del tiempo ni tampoco entre las variables evaluadas en cada uno, por lo que únicamente se toman los datos, las conclusiones y el análisis de sus autores para aportar algunas observaciones adicionales a la legislación del AI. Se retoman hallazgos de cada uno integrando los resultados en el 2004 y en el 2007, sin profundizar en el diseño de las metodologías y la verificación de los datos derivados de las entrevistas de percepción. Finalmente, para ampliar el análisis de algunas líneas derivadas de las hipótesis se revisa a Burt y Taylor (2008), Glover ...[et al] (2006) y Piotrowski y Rosenbloom (2002), quienes han presentado avances en la investigación organizacional de la administración pública del acceso a la información en países anglosajones.

Atributos de las leyes de transparencia y AI

Concretamente, las leyes de acceso a la información protegen el derecho a saber de las personas, imponiendo una obligación al gobierno de administrar la garantía para que los ciudadanos tengan acceso a la información generada por el Estado (Bovens, 2002). La obligación implica que para que los ciudadanos tengan acceso a documentos actualizados y completos, el gobierno debe administrar adecuadamente los archivos. El derecho de las personas incluye el acceso fácil y sin obstáculos a los archivos administrativos y que se le presenten de manera legible.

Para algunos autores, las leyes de apertura de la información han sido útiles para revelar los abusos del Estado hacia los ciudadanos y han surgido a partir de una demanda social para poner fin a las constantes negativas de información de sistemas no democráticos (Roberts, 2006; Riley y Relyea, 1983). En este sentido, se sostiene que estas leyes son una herramienta efectiva para mantener la distinción clara entre las esferas pública y privada (Roberts, 2006). La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que es a través de la garantía del derecho de acceso a la información que los ciudadanos ejercen el control democrático de las gestiones estatales, “de forma que puedan cuestionar, indagar y considerar si está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información, bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso”².

Para Robertson (1999: 159), la raíz del derecho a la información no es a causa de la teoría democrática, sino de la reacción en contra del Estado burocrático que toma las decisiones en una forma oscura y paternalista. Lo anterior deviene que en dichos procesos de decisión queden lastimados otros derechos humanos, y que acceder a la información del gobierno sobre dichos procesos represente un ejercicio de un derecho instrumental en la garantía de otros derechos sociales (Abramovich y Courtis, 2000).

Sin embargo, la transparencia y el acceso a la información en su desempeño cotidiano son indudablemente temas de administración pública. En esta postura se argumenta que las leyes de acceso a la información contribuyen al buen gobierno y al manejo de documentos administrativos. Lo anterior es porque las leyes fuerzan al gobierno a elaborar originalmente de mejor manera los documentos y archivos, así como a sistematizar su almacenamiento (Chapman y Hunt, 1987). De hecho, en esta postura, las leyes deben ser vistas como parte de un amplio sistema de prerrogativas de *buen gobierno*, conjuntamente con las políticas de archivos públicos (McDonald, 1998). En esta línea, el AI no favorece ciertos valores -como por ejemplo, los derechos humanos, civiles o sociales-, sino que responde a los cambios en la estructura del poder del Estado y por esto se debe mirar el cambio cultural que de ellos deriva. En palabras de Robertson (1999: 10), el secretismo no es un asunto de convicción, sino de balance del poder entre diferentes fuerzas dentro del sistema político. Entonces, el derecho de acceso a la información es más bien la obligación y deber de “dar explicaciones” de los actos del gobierno en el marco de la llamada *rendición de cuentas*, regido por intereses de poder.

Si bien el derecho de acceso a la información en México responde a intereses sociales y sus atributos son los de un derecho fundamental, su legislación es también destinada a un cambio organizacional. Dicho cambio debe ser incentivado tanto por el conocimiento de los servidores públicos sobre la importancia del AI (Burt y Taylor, 2008) como por la apertura guiada por un sistema institucional de toma de decisiones (Gill y Hughes, 2005).

La razón por la cual se elige México para este artículo es porque, hasta donde se sabe, es el país en Latinoamérica donde ya se han realizado dos estudios sobre la percepción de servidores públicos acerca de las leyes de AI. Ahora bien, basta puntualizar algunas características metodológicas de dichos estudios para después iniciar su descripción. El estudio de Gill y Hughes fue realizado en el año 2004, a un año de la entrada en vigor de la LFTAIPG, y se enfoca en el Ejecutivo Federal y en la Ley de AI del Distrito Federal. Aunque del estudio de Gill y Hughes no es posible disgregar datos de los diferentes niveles de gobierno, por ejemplo para delimitar el análisis de la burocracia del Ejecutivo Federal, en este artículo se retoman los elementos pero manteniendo presente dicha particularidad de las muestras seleccionadas en cada estudio. Dado que la burocracia mexicana se preparaba para implementar la legislación, el sondeo de las autoras fue conducido a partir del directorio de funcionarios inicialmente asignados a la labor de implementación, dentro del área de comunicación social (Directorio de Comunicación Social, 2003). Más tarde, la labor de trámite de las solicitudes de AI se asignó a las oficinas llamadas Unidades de Enlace, conformando éstas un nuevo directorio. Las autoras elaboraron una encuesta electrónica y complementaron respuestas por teléfono para aumentar el número de sujetos encuestados. (Gill y Hughes, 2005: 129). Hicieron una muestra que abarca el Ejecutivo Federal, el Ejecutivo Estatal del Distrito Federal, y Delegaciones Políticas, donde en total contactaron a 152 entidades de las cuales respondieron 37, el equivalente a 50 respuestas.

El estudio *La cultura de los servidores públicos alrededor de los temas de Transparencia y Acceso a la Información* (Probabilística e IFAI, 2007: 4) mide los valores de los servidores públicos asociados a un buen gobierno y al trabajo en el servicio público, y el AI, así como la opinión sobre los derechos de la población en general ante el gobierno y, en particular, acerca de los temas de transparencia y rendición de cuentas. Mide elementos de la cultura y actitudes de los servidores públicos hacia las solicitudes de información, y sus percepciones sobre los costos y beneficios de la ejecución de la ley, particularmente en la respuesta a solicitudes de información. Se aplicó exclusivamente a nivel del Ejecutivo Federal del gobierno mexicano. Para el diseño de la muestra se utilizaron varios directorios de informantes, entre ellos el de las Unidades de Enlace y de las Unidades Administrativas del Ejecutivo Federal. La muestra se constituyó de 1.221 entrevistas efectivas, e incluyó alrededor de 250 Unidades de Enlace de dependencias y entidades, de un universo de 150, que además concentran más del 90% de las solicitudes de información hechas por los ciudadanos.

En este artículo se revisan los datos de cada estudio, tomando en cuenta el año en el que fueron aplicados, y se toman aquellos resultados que guardan una relación con la cultura (no el procedimiento) y los incentivos que pueden influir en el cumplimiento de la Ley de AI, según los mismos criterios de los autores (Gill y Hughes, y la empresa Probabilística) como aquello medible en la materia. Esto es, se toman como aspectos culturales las variables que ambos estudios miden, en el entendido de que son el referente empírico existente.

Cambio cultural organizacional

Con la salvedad de que los estudios aquí descritos tienen diferentes universos y muestras, incluso difieren en los niveles de gobierno, es posible presentar, sin hacer comparaciones, ciertos hallazgos de ambos estudios. El punto en común en ellos es que se refieren a la cultura de la burocracia mexicana en la aplicación de leyes de transparencia y AI.

Los servidores públicos son los principales agentes de cambio y representan el punto de partida para cualquier análisis de implementación y cambio cultural, así como para conocer los obstáculos al cumplimiento de una norma. Para Gill y Hughes (2005: 125), sus interpretaciones subjetivas sobre la apertura apropiada de información puede tener gran significado en el éxito o fracaso de la nueva legislación mexicana. Es así que para conocer mejor la cultura de determinados grupos seleccionados, en este caso la burocracia y su relación con el AI, una herramienta eficaz son las encuestas de opinión y percepción.

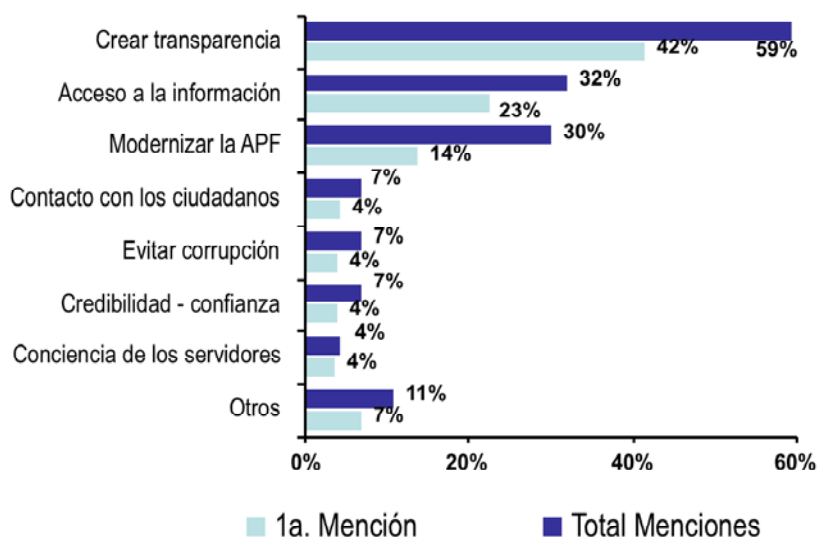
Para Gill y Hughes, tanto los recursos disponibles como los incentivos políticos a los burócratas para “cumplir” o “cumplir parcialmente” con la ley de AI también puede afectar la eficacia de dicha legislación. Para la empresa Probabilística, además de los recursos y las condiciones de trabajo, existen factores institucionales y de percepción sobre valores democráticos y la manera de llevarlos a la práctica.

En el 2004, cerca del 75% de los servidores públicos encuestados respondieron que la Ley causaría cierta carga adicional para sus oficinas, lo que no significa que los funcionarios estuvieran dispuestos a evadir la Ley (Gill y Hughes, 2005: 131). Probabilística consideró la variable de la carga de trabajo en un grupo de factores “negativos” de la Ley para identificar concretamente si tiene relevancia en su escala de valoración, que, como veremos más adelante, no es percibido como el mayor perjuicio de la Ley federal, pero puede influir si otros factores motivantes son exiguos, según la misma empresa.

Sobre el conocimiento de la norma, un tercio de los encuestados en el 2004 respondió que no había recibido capacitación aún. En el 2007, en la administración federal, más del 80% de los servidores públicos mexicanos declararon conocer la LFTAIPG, y 78% dijo saber que existen sanciones a servidores públicos por incumplimiento de la Ley de acceso.

Más allá del conocimiento de la normativa, en ambos estudios se presentan opiniones frecuentemente reiteradas sobre las leyes como elementos favorables para el buen gobierno. En el 2004, los encuestados manifestaron un fuerte apoyo, pero repararon en que las tendencias hacia el secretismo interferirían con el cumplimiento cabal de la Ley. Mientras tanto, en el 2007, el 55% mencionó de forma espontánea que la Ley beneficia la creación de transparencia, el acceso a la información y, además, moderniza la Administración Pública Federal (APF) (ver Tabla 1). De hecho, la gran mayoría (entre 80 y 85% del total) cree que también ha generado mejoras en la organización archivística de la información y eficiencias en la misma gestión pública.

Tabla 1. Efectos positivos de la ley de transparencia



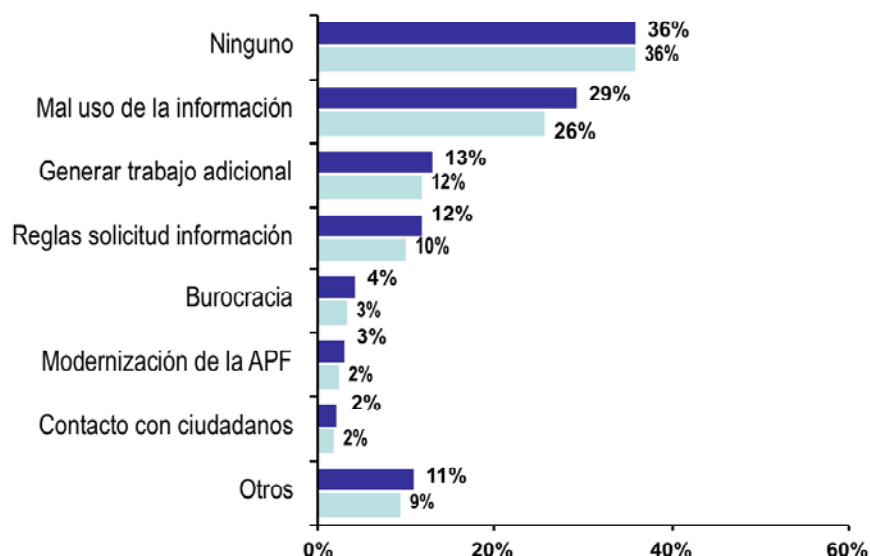
Fuente: Probabilística e IFAI (2007).

En el estudio de Probabilística, llama la atención que mientras la percepción en el nivel de beneficios relacionados con el buen gobierno es alto, lo relacionado con los beneficios de ciudadanía es significativamente bajo. Como se muestra en la Tabla 1, menos del 10% de los encuestados piensan que la LFTAIPG mejora el contacto de los servidores públicos con los ciudadanos, pocos opinan que ayuda a evitar la corrupción, tampoco genera credibilidad o confianza hacia el gobierno y no crea conciencia de la transparencia ni del acceso a la información en los servidores públicos.

Las ideas del beneficio de la Ley más apoyadas son, sin embargo, ambiguas, pues aunque los servidores públicos afirman que la implementación de la Ley ha generado mejoras en el manejo de los documentos y archivos, y que “moderniza” la APF, no fueron capaces de mencionar espontáneamente qué mejoras y eficiencias específicas trajo.

En contraste, 36% de los encuestados por Probabilística dicen que la Ley no tiene ningún efecto negativo, pero 29% consideró como efecto negativo el “mal uso de la información”, refiriéndose al uso para exhibir los errores del gobierno u obtener beneficios personales con la información que generan los servidores públicos (ver Tabla 2). Aunque solamente el 13% contestó que un efecto negativo es la carga de trabajo adicional que implica la implementación de la Ley, según la empresa, hay razones para pensar que esta percepción debe subrayarse si la actitud ante la transparencia es indiferente o mala, lo que constituiría un desincentivo severo.

Tabla 2. Efectos negativos de la ley de transparencia



Fuente: Probabilística e IFAI (2007).

En el 2004, los encargados de comunicación social afirmaron, en un 96%, que la información gubernamental debía ser siempre o casi siempre pública. Aunque cuando se les hicieron preguntas más específicas, más de dos tercios de los encuestados respondieron que ellos reservarían documentos relacionados con temas como la seguridad nacional (90%), la seguridad económica (78%), las investigaciones judiciales en curso (70%), y los nombres de las víctimas de crímenes (66%). En contrario, se obtuvieron respuestas proclives al acceso a la información en documentos sobre el proceso de toma de decisiones, incluyendo los borradores (66%), minutas internas y notas (88%), los correos electrónicos de los servidores públicos (90%), y sobre los procesos de responsabilidad administrativa a funcionarios públicos (80%).

Cuando se les preguntó a los encuestados de Gill y Hughes en forma general si ellos pensaban que los servidores públicos cumplirían con la Ley totalmente, parcialmente o para nada, el 52% respondió que creían que los burócratas cumplirían totalmente con la Ley; el restante 48% respondió que parcialmente, y ningún servidor expresó que la Ley no se cumpliría para nada. Pero es interesante rescatar del estudio de Gill y Hughes (2005: 132) respuestas directas sobre el cumplimiento parcial de las leyes de AI:

- “Porque así siempre se ha hecho”.
- “Se va a requerir mucha capacitación y disposición de cada uno de los servidores públicos para que esto sea alcanzado”.
- “Probablemente le pongan atención a temas más ‘sustanciales’”.
- “Tenemos que crear una nueva cultura de transparencia para este trabajo. Tomará su tiempo”.
- “En general el apego a la legalidad en México es muy deficiente”.
- “Debido a la carencia de una cultura ética”.
- “En algunas oficinas, la burocracia y la pereza sigue reinando”.
- “Por la cultura política del país”.

En el mismo estudio se pudieron encontrar incentivos positivos y negativos. Los servidores públicos mostraron miedo a ser acreedores a las sanciones formales de las nuevas leyes y las informales que sus jefes pudieran propinar. Para Gill y Hughes (2005: 133), las respuestas obtenidas en la variable

de incentivos indican una mezcla de estos o una falta de voluntad política en la cúpula burocrática que inhibe el cumplimiento por las siguientes razones:

- “Por falta de conocimiento, negligencia y presiones”.
- “Creo que dependerá de los intereses de cada una de las instituciones y departamentos”.
- “La administración de la información es subjetiva; siempre recae en la toma de decisiones subjetiva”.
- “Habrá muchos matices en la administración de la información. Esto dará a los servidores públicos espacio para maniobrar y reservar mucha información”.
- “Existen muchos miedos acerca de los deberes de la administración pública”.

Haciendo la misma pregunta sobre los documentos que se *deberían* reservar, Probabilística obtuvo un alto nivel de respuestas inclinadas hacia la publicación total de los documentos (36,8%), pero consideraron que deberían reservarse los datos personales de funcionarios, los procesos judiciales en curso, y los relacionados con los secretos bancario, fiduciario y fiscal. Ahora, cuando la empresa preguntó sobre los motivos por los cuales los servidores públicos justificaron “la protección” de la información, el 45,3% consideró que la información debe protegerse cuando “el jefe no ha autorizado esa entrega de información”; el 62%, para evitar que el acceso a la información se convierta en un negocio, y el 58%, cuando se den “ventajas indebidas” a algún solicitante. Estas razones dan cuenta de un modo de operar extra-legal y con matices políticos de jerarquía de poderes.

Alcance del AI y utilidad

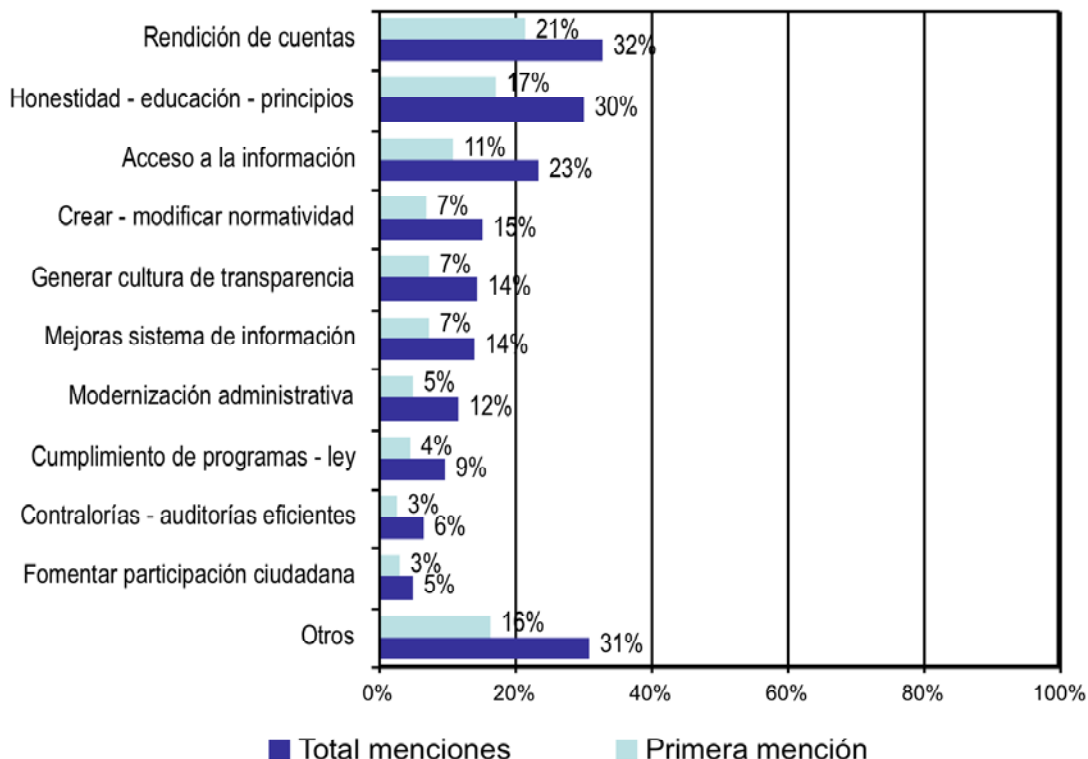
En este apartado solamente se describen datos del estudio de la empresa Probabilística aplicado al Ejecutivo Federal, dado que es el único que profundiza sobre el alcance y utilidad de la ley de AI en aspectos culturales para el AI y la transparencia.

En general, los servidores públicos del gobierno federal en México tienen una voluntad positiva hacia el acceso a la información como elemento que ayuda a la transparencia. Aunque esta actitud es provechosa, no necesariamente se reconocen los beneficios del acceso a la información por su cualidad como derecho fundamental de las personas, o bien de la administración pública basada en valores constitucionales como el AI, para la realización del ser humano y para su participación en democracia. La actitud positiva se funda en un concepto amplio de buen gobierno, como se describe en el apartado anterior, que por realista que parezca, nace del beneficio directo y palpable que tienen los servidores públicos de la Ley en su vida cotidiana, y no de creer que la Ley mejora la calidad de vida de la sociedad y el tipo de argumentos sociales que la teoría expresa.

De acuerdo a la percepción de los servidores públicos de la APF en México, la corrupción difícilmente se combate con normas de acceso a la información y transparencia. La conciencia de los servidores públicos sobre el combate a la corrupción obedece más bien a un concepto abstracto de la rendición de cuentas y a los valores morales y principios de honestidad.

Cuando se les preguntó cuáles eran los elementos que generan transparencia, el 40% de los servidores públicos respondió honestidad, educación y principios. Al igual que en el combate a la corrupción de la Tabla 2, los servidores públicos otorgan un nivel significativamente alto a los valores morales y las costumbres, por encima del cumplimiento de las normas de acceso a la información y transparencia (ver Tabla 3).

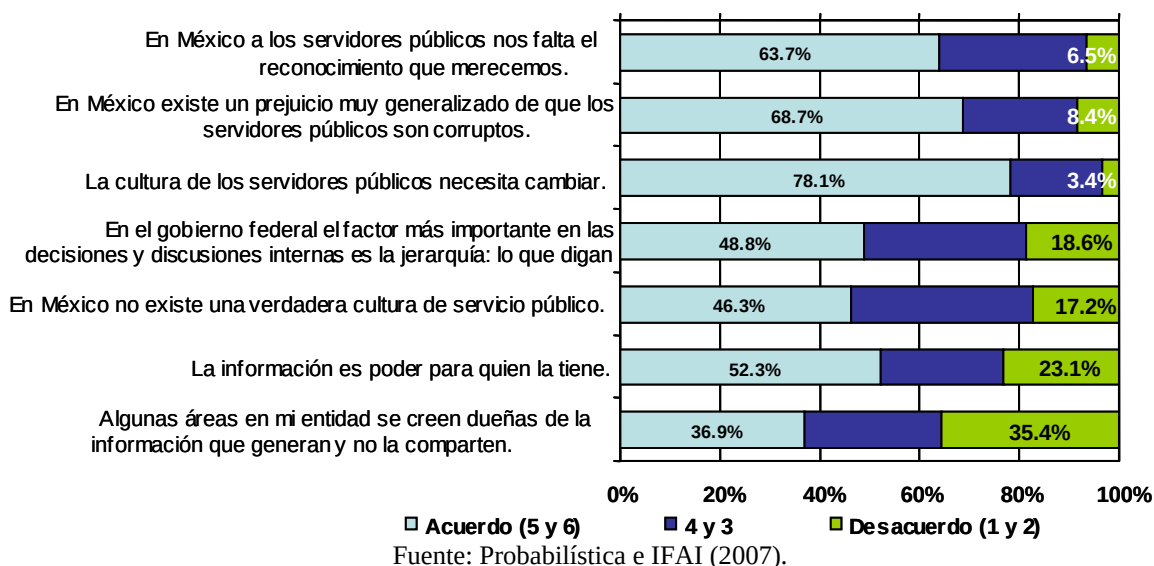
Tabla 3. Percepción de corrupción



Fuente: Probabilística e IFAI (2007).

Pero entre las características de valoración hay un conjunto de elementos de la cultura burocrática más complejos que influyen en las actitudes hacia la transparencia. Un número significativo de servidores públicos dice sentirse señalado como corruptos por la sociedad como un prejuicio generalizado, y 64% piensa que hace falta que se les reconozca su trabajo (ver Tabla 4). De hecho, reconocen que en México se requiere un cambio de cultura de servicio público donde las decisiones tengan un sustento más allá de los niveles jerárquicos, el poder económico y político. Si esto es así, se puede esperar que también en la gestión de las obligaciones de la ley de AI se presente este esquema “no-institucionalizado”, necesariamente en el área de las decisiones más complejas, es decir, en la clasificación y reserva de la información.

Tabla 4. Cultura burocrática



Observaciones a la legislación de AI

a. Sobre la cultura burocrática preexistente

La característica de los burócratas latinoamericanos es que “obedezco pero no cumpla” (Gill y Hughes, 2005). Esta cualidad en el contexto mexicano hace pensar a Gill y Hughes que la burocracia tiene mucho que vencer antes de esperar un cumplimiento de las leyes de AI, puesto que la inercia cultural fue la explicación sobresaliente ante la expectativa de incumplimiento en su estudio (2005: 133). Lo cierto es que las leyes de AI tienen la tendencia a ser absorbidas por dicha cultura, en vez de crear un cambio organizacional y cultural de fondo por sí solas (Burt y Taylor, 2008). Por lo tanto, las leyes deben ir acompañadas de todo un sistema de reforma de profesionalización que incentive con fuerza real el cambio organizacional y cultural junto con los valores constitucionales de las leyes de AI.

Aunque las normas formales sobre los procedimientos de clasificación busquen descentralizar la toma de decisiones dentro de los Comités de Información, cuyos miembros han de equilibrar los intereses políticos con las hipótesis de reserva de la información jurídica, esto en la práctica es otra historia. Aunque ninguno de los estudios empíricos lo muestra con ejemplos concretos, entre los servidores públicos persiste un miedo a ser reprendidos por los altos mandos por revelar información. Reservar información, especialmente aquella sensible no rutinaria, “en tanto el jefe no autorice su publicidad”, es una causal informal, fuera de la norma, y que muestra que se centralizan las decisiones de clasificación de documentos. En este sentido, la Ley no resuelve el problema político de la protección de los intereses de los poderosos por encima del derecho a la información de los mexicanos, que la creación en la Ley de dichos Comités trataba de solucionar.

Los estudios muestran que los encuestados no pudieron detallar los beneficios concretos en términos de que las leyes de AI sean percibidas por los burócratas como factores de “modernización” del gobierno y mejoras en la administración de archivos. Con estas particularidades y la falta de claridad, difícilmente se podrá sustentar el dicho de que la Ley por sí sola genera un cambio de cultura burocrática sustantivo o conciencia sobre la relevancia de la transparencia y el acceso a la información.

b. Sobre los incentivos institucionales y legales

El que los servidores públicos conozcan la Ley es muy relevante, pero ello no garantiza su desempeño eficaz, ya que por sí misma no resuelve el problema de la motivación en la administración pública. Existe una falta de incentivos, según muestran los datos empíricos, fuera y dentro de la Ley, para desempeñar buenas prácticas de transparencia y acceso a la información.

En el lado institucional, se sabe que el apoyo de los altos mandos a la implementación cabal de las leyes de AI es la piedra angular del sistema (Glover ...[et al], 2006; Mendel, 2008); en otras palabras, se requiere “voluntad política” para cumplir las leyes, como lo muestran los estudios analizados aquí (Gill y Hughes, 2005; Probabilística e IFAI, 2007). Sin este ingrediente, pueden fallar muchas partes del sistema, tales como que se descuide la capacitación a servidores públicos (Gill y Hughes, 2005), que se centralicen las decisiones sobre clasificación de información, que exista una insuficiencia de recursos en las áreas clave de la implementación del AI, por mencionar algunos.

Ciertamente, la Ley desarrolla el derecho de acceso a la información y favorece a los ciudadanos en tanto los procedimientos y trámites de acceso sean sencillos; pero limita e impone nuevas obligaciones a los servidores públicos ante las cuales no parecen estar muy convencidos. De no haber una motivación de parte de los altos mandos, un compromiso de gobierno adquirido, y una conciencia en todos los niveles de llevarlo a cabo, las obligaciones que imponen las leyes pasan a ser percibidas como cargas pesadas e innecesarias de trabajo, y si a eso se le suman procedimientos largos y onerosos, puede esperarse un incumplimiento seguro propiciado por la falta de interés de los servidores públicos en el tema de AI, a decir de sus percepciones recuperadas en los estudios.

Adicionalmente, los incentivos orientados a satisfacer un *derecho de las personas a la información* y a generar participación ciudadana están ausentes en el sistema actual. Aunque los datos demuestran que efectivamente hay una actitud de apertura derivada de las leyes de AI en el círculo de los servidores públicos en México, dicho círculo cree que no sucede lo mismo en la sociedad general mexicana. Si bien las leyes de AI contienen altos beneficios sociales y bases constitucionales, los servidores públicos no perciben participación cívica que exija cuentas a su gobierno, sino más bien a un grupo de individuos introduciendo solicitudes de información y haciendo un uso “indebido” de ésta.

Si la sociedad no participa activamente en el acceso a la información y la usa principalmente para un bien común, los beneficios sociales no son palpables para los servidores públicos; y aun cuando el número de solicitudes sea alto, si los funcionarios no tienen conocimiento del bien público que la información revelada causó, pierden interés. En cambio, se guiarán por aquellos beneficios que directamente les atañen, tal como la mejora en el manejo de archivos y de clasificación de la información.

Estos hallazgos desatan una serie de preguntas complejas: ¿cómo se incentiva el cumplimiento administrativo de normas basadas en valores constitucionales como las de AI? El simple hecho de saber que, mediante su trabajo cotidiano, los burócratas cumplen con el mandato estatal de garantizar el derecho fundamental a la información ¿es motivante para su cumplimiento?

c. Sobre el alcance de las leyes de AI

¿Qué esperar de las leyes de AI y transparencia en el caso mexicano? El concepto de transparencia trasciende el ámbito de las leyes de AI. Los servidores públicos no están de acuerdo en que los resultados de sus esfuerzos en materia de transparencia se limiten a darle cumplimiento a las obligaciones de brindar acceso a la información y de manejo de archivos que la ley provee. En términos generales, la transparencia no solamente es hacer pública una lista de documentos en las páginas web y tramitar solicitudes de información. A la luz de los datos disponibles, por lo menos la LFTAIPG no cumple con las expectativas a nivel perceptivo de combate a la corrupción y rendición de cuentas que se le pudieran atribuir.

Incluso, un número relevante de servidores públicos no percibe las leyes de AI como uno de los elementos más importantes para un gobierno transparente. Para ellos, la transparencia se logra mejor con el trabajo de la Auditoría Superior de la Federación como órgano realmente fiscalizador de las acciones de los servidores públicos, con capacidades de sanción por faltas administrativas, así como denunciando actos de corrupción directamente a las autoridades competentes. Al menos a nivel perceptivo, el paliativo para la corrupción es un ente con capacidades de contralor, y no dando acceso a documentos a la población en general.

Aunque Gill y Hughes se toparon con testimonios de servidores públicos que admiten estar dispuestos a abrir información que pueda exhibir o ventilar actos de corrupción así como la manera de trabajar del gobierno en general (2005: 132), estas percepciones no se ligaron con una utilidad directa derivada de las leyes o uno de los beneficios de éstas, como podría ser la del combate a la corrupción.

Como se ha venido diciendo, tampoco es de esperarse que la ley por sí sola sea un catalizador del cambio organizacional. En estudios de países anglosajones donde existen leyes de AI, también se han encontrado con esta conclusión después de aplicar sondeos a servidores públicos en la materia (Burt y Taylor, 2008).

Lo cierto es que las leyes de AI representan un ejemplo de los valores constitucionales democráticos que se llevan hasta la administración pública y, como lo prevén Piotrowski y Rosenbloom (2002), pocos podrían argumentar que son valores accesorios. El desempeño del cumplimiento de las leyes de AI es central toda vez que realiza un derecho fundamental de las personas y mejora la gestión gubernamental. Por tanto, que los servidores públicos de todos los niveles y órdenes de gobierno estén conscientes de estas bases repercute en su nivel de cumplimiento.

Hacia dónde avanzar

El fundamento teórico de que las leyes de acceso a la información favorecen a un buen gobierno y derivan en mejores prácticas administrativas, tal como lo afirman algunos especialistas (Ackerman y Sandoval-Ballesteros, 2006; Bellver y Kaufmann, 2005; Calland y Tilley, 2002; Roberts, 2006), es confirmado por los servidores públicos mexicanos. Sin embargo, que la Ley haya modificado la cultura de la administración pública y juegue un papel de agente de cambio para incentivar la apertura de la información pública y promover prácticas de rendición de cuentas del lado de los servidores públicos, resulta el Talón de Aquiles del acceso a la información en México. Identificar estos aspectos permite nutrir el debate jurídico con elementos empíricos, en función de buscar fórmulas normativas y políticas que promuevan la cultura de servicio público, y proponer medidas que incentiven la valoración de la transparencia y el AI.

El acceso a la información como lo desarrollan las leyes tiene una carga de relevancia social y política que levanta altas expectativas de cambio y de desempeño en la administración pública; basta con revisar las exposiciones de motivos de las leyes mexicanas en la materia. Estos atributos excelsos son sin duda originarios de los discursos de las campañas de defensa y cabildeo abanderadas por políticos y por la sociedad civil, contruidos para fines persuasivos y con altos grados de esperanzas democráticas (Luna Pla, 2008). El contexto ha cambiado, esto es, ya no se requiere un discurso al que le sobren adornos para convencer al Congreso de la pertinencia de contar con leyes de AI. Los estudios empíricos nos enseñan que habrá que observar de cerca los actos de aplicación normativa para hacerlos viables en el contexto gubernamental como norma de administración con bases y valores constitucionales. De ahí el valor de estos estudios y su utilidad en la legislación.

Es pertinente empezar por hacer la distinción entre los atributos de las leyes de AI. Por un lado, son un tema de *higiene pública*, destinada a aumentar la transparencia de la administración pública con miras a fortalecer la rendición de cuentas y la democracia (Bovens, 2002). Por otro, regulan el derecho constitucional de acceso a la información imponiendo obligaciones concretas al gobierno. Resulta difícil pensar que los atributos de buen gobierno y los del AI de las leyes crean niveles similares de

apropiación entre los sujetos obligados por la Ley, o incentivos iguales para aplicarla. El dar cumplimiento cotidiano a una ley AI bajo el supuesto hipotético de que se está “garantizando el derecho de acceso a la información a las personas”, es, como motivación laboral para los servidores públicos, difícilmente relacionada de manera directa con su desempeño e intereses individuales.

Se sabe que las leyes de AI son valiosas en tanto son usadas por los ciudadanos (Riley y Relyea, 1983). Pero hay un factor más en este supuesto: ¿para qué se usan? Ciertamente hay un sesgo en la teoría del derecho a la información que consiste en entender su uso a favor de un bien de interés común (exigirle cuentas al gobierno, defender otros derechos humanos), y en esto los servidores públicos mexicanos se pronuncian mayoritariamente a favor. Pero cuando en la solicitud de información que llega a una oficina del gobierno se advierte que el solicitante busca obtener una ventaja económica, entonces la idea social se desvanece y causa inconformidad entre los servidores públicos, la que se refleja en su desempeño diario.

Lo anterior lleva a confirmar la necesidad de transmitir a los servidores públicos acerca de los beneficios sociales de las leyes de acceso a la información. El uso lucrativo de la información no debe ser visto como un asunto negativo; en este rubro entran las solicitudes de información para reclamar derechos de propiedad, prestaciones, subsidios, derechos de seguridad, salud, educación, beneficios sociales, etc. Todos estos son derechos democráticos económicos y sociales que los servidores públicos deben percibir y ser conscientes para sentirse partícipes del beneficio social de la transparencia (Phillips, 1982).

Como lo demuestran otras experiencias internacionales, el AI también se ha imaginado como una actividad administrativa (aunque con juicios políticos que se suman) y no como un mecanismo a través del cual se puede generar un cambio estratégico organizacional tanto en el espíritu de la ley como en la práctica democrática (Burt y Taylor, 2008). Un elemento clave para este cambio es, como lo confirma la percepción de la burocracia mexicana, la eficiencia pública de la administración de archivos. Este beneficio primigenio también se ha encontrado en estudios sobre la implementación de leyes de AI en Canadá, Estados Unidos y el Reino Unido, y sus capacidades podrían ser mejor proyectadas para incentivar el cumplimiento jurídico (Glover, 2006).

Con base en los hallazgos empíricos que sugieren los estudios del caso mexicano, se podría fortalecer un modelo de gestión adecuado a las creencias, percepciones y valores aprehendidos de las percepciones de los burócratas. Para Merino (2006), un buen modelo de gestión “supone una adecuada mezcla entre normas estables y márgenes de decisión; entre procedimientos rutinarios y órganos responsables de conducir los procesos; y entre los derechos otorgados a los miembros de la organización que cumplan con los parámetros establecidos y sistemas de incentivos (premios y castigos) innovadores”. Esta idea de modelo, particularmente con el componente de incentivos, podría fungir como piedra angular para institucionalizar las acciones de cumplimiento de las leyes, y acotar las injerencias políticas en la toma de decisiones del AI, así como para revalorizar la información y los documentos gubernamentales en el contexto del derecho constitucional, mejorando su preservación y archivo para el bien público.

Por lo expuesto, se sugiere buscar esquemas institucionales de incentivo a los servidores públicos para la implementación de las leyes de AI, tanto en la dimensión del buen gobierno como en la del derecho constitucional. Esto puede ser avanzado a través de políticas y programas de comunicación interna de los gobiernos que realmente favorezcan una cultura cívica dentro del cuerpo de servidores públicos basada en la responsabilidad social y ética pública. También conviene evaluar estrategias que generen sentimientos de compromiso una vez que los servidores públicos sean conscientes de los beneficios reales y no abstractos de las leyes de transparencia y acceso a la información. En atención al hecho de que las leyes de AI responden a necesidades diferentes, la profesionalización de servidores públicos debe incluir el concepto sistémico de administración basada en valores constitucionales (Piotrowski y Rosenbloom, 2002).

Notas

¹ El IFAI es el organismo público encargado de supervisar el acceso a la información pública del Poder Ejecutivo del gobierno federal de México. El estudio está disponible en www.ifai.org.mx.

² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, numeral 86, Sentencia de 19 de septiembre de 2006.

Bibliografía

- Abramovich, Victor y Courtis, Christian (2000), “El acceso a la información como derecho”, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales, <http://www.cels.org.ar/home/index.php>, consultado en junio de 2008.
- Ackerman, John M. y Sandoval-Ballesteros, Irma E. (2006), “The Global Explosion of Freedom of Information Laws”, en *Administrative Law Review*, Vol. 58 N° 1, Washington, Winter, pp. 85-130.
- Beatson, Jack y Cripps, Yvonne (eds.) (2002), *Freedom of Expression and Freedom of Information: Essays in Honour of Sir David Williams*, Oxford, Oxford University Press.
- Bellver, Ana y Kaufmann, Daniel (2005), *Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications*, Washington, World Bank (World Bank Policy Research Working Paper).
- Birdsall, William F. y Rasmussen, Merrilee (2002), “The Citizen’s Right to Communicate”, en *Citizenship and Participation in the Information Age*, Manjunath Pendakur y Roma Harris (eds.), Ontario, Garamond Press.
- Bovens, Mark (2002), “Information Rights: Citizenship in the Information Society”, en *Journal of Political Philosophy*, Vol. 10 N° 3, Malden, September, pp. 317-341.
- Burt, Eleanor y Taylor, John (2008), “Managing Freedom of Information in Scottish Public Bodies: Administrative Imperatives and Political Settings”, en *Open Government*, Vol. 4 N° 1, April.
- Calland, Richard y Tilley, A. (2002), *The Right to Know, the Right to Live: Access to Information and Socio-Economic Justice*, Cape Town, Open Democracy Advice Center.
- Chapman, Richard A. y Hunt, Michael (eds.) (1987), *Open Government: a Study of the Prospects of Open Government within the Limitations of the British Political System*, New York, Croom Helm.
- Darbishire, Helen (2006), “Derecho a la información en América Latina”, en *Anuario de Derechos Humanos*, N° 2, Santiago, junio, <http://www.cdh.uchile.cl/anuario2/tem1.pdf>, consultado en junio de 2008.
- Delbridge, Rosmary y Smith, Martin (eds.) (1982), *Consuming Secrets: How Official Secrecy Affects Everyday Life in Britain*, London, The National Consumer Council, Burnett Books.
- Feldman, David (2002), “Information and Privacy”, en *Freedom of Expression and Freedom of Information: Essays in Honour of Sir David Williams*, Jack Beatson e Yvonne Cripps (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Gill, Juliet y Hughes, Sallie (2005), “Bureaucratic Compliance with Mexico’s New Access to Information Law”, en *Critical Studies in Media Communication*, Vol. 22 N° 2, Washington, pp. 121-137.
- Glover, Mark ...[et al] (2006), *Freedom of Information: History, Experience and Records and Information Management Implications in the USA, Canada and the United Kingdom*, London, ARMA International Education Foundation; University College London. School of Public Policy. Department of Political Science. The Constitution Unit.
- Luna Pla, Issa (2008), *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, por publicar.

- McDonald, Andrew (1998), "Archives and Open Government", en *Open Government: Freedom of Information and Privacy*, Andrew McDonald y Greg Terrill (eds.), London, Macmillan Press.
- McDonald, Andrew y Terrill, Greg (eds.) (1998), *Open Government: Freedom of Information and Privacy*, London, Macmillan Press.
- Mehra, Achal (1986), *Free Flow of Information: a New Paradigm*, New York, Greenwood Press (Contributions to the Study of Mass Media and Communications; N° 7).
- Mendel, Toby (2008), *Freedom of Information: a Comparative Legal Survey*, Paris, UNESCO.
- Merino Huerta, Mauricio (2006), "Sobre el servicio profesional", documento presentado en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 al 10 de noviembre.
- Nairne, Patrick (1987), "Policy Making in Public", en *Open Government: a Study of the Prospects of Open Government within the Limitations of the British Political System*, Richard A. Chapman y Michael Hunt (eds.), New York, Croom Helm.
- Phillips, Melanie (1982), "Welfare Benefits", en *Consuming Secrets: How Official Secrecy Affects Everyday Life in Britain*, Rosmary Delbridge y Martin Smith (eds.), London, The National Consumer Council, Burnett Books.
- Piotrowski, Suzanne J. y Rosenbloom, David H. (2002), "Nonmission-Based Values in Results-Oriented Public Management: the Case of Freedom of Information", en *Public Administration Review*, Vol. 62 N° 6, Washington, November-December, pp. 643-657.
- Probabilística e IFAI (2007), "La cultura de los servidores públicos alrededor de los temas de transparencia y acceso a la información", México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Centro Internacional de Estudios de Transparencia y Acceso a la Información, <http://www.ifai.org.mx>.
- Riley, Tom y Relyea, Harold C. (eds.) (1983), *Freedom of Information Trends in the Information Age*, London, Frank Cass.
- Roberts, Alasdair (2006), *Blacked out: Government Secrecy in the Information Age*, New York, Cambridge University Press.
- Robertson, K. G. (1999), *Secrecy and Open Government: Why Governments Want You to Know*, London, Macmillan Press.
- Roper, Michael (1987), "Access to Public Records", en *Open Government: a Study of the Prospects of Open Government within the Limitations of the British Political System*, Richard A. Chapman y Michael Hunt (eds.), New York, Croom Helm.
- Sides, Charles H. (ed.) (2006), "Freedom of Information in a Post 9-11 World: Introduction", en *Freedom of Information in a Post 9-11 World*, New York, Bywood Publishing (Bywood's Technical Communications Series).
- Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa (2005), *Importancia social del derecho a saber: preguntas y respuestas en los casos relevantes del IFAI*, México, LIMAC.
- Weir, Stuart (1982), "Housing", en *Consuming Secrets: How Official Secrecy Affects Everyday Life in Britain*, Rosmary Delbridge y Martin Smith (eds.), London, The National Consumer Council, Burnett Books.
- Wilkinson, David (1998), "Open Government: the Development of Policy in the United Kingdom in the 1990s", en *Open Government: Freedom of Information and Privacy*, Andrew McDonald y Greg Terrill (eds.), London, Macmillan Press.
- Williams, Frances (1982), "Energy", en *Consuming Secrets: How Official Secrecy Affects Everyday Life in Britain*, Rosmary Delbridge y Martin Smith (eds.), London, The National Consumer Council, Burnett Books.



CARTA IBERO-AMERICANA DE QUALIDADE NA GESTÃO PÚBLICA

**Aprovada pela X Conferência Ibero-americana de Ministros da
Administração Pública e Reforma do Estado
São Salvador, El Salvador, 26 e 27 de junho de 2008**

SUMÁRIO

PREÂMBULO

CAPÍTULO PRIMEIRO.
FINALIDADE DA CARTA E NOÇÃO DE QUALIDADE
NA GESTÃO PÚBLICA

Epígrafes 1 até 3

CAPÍTULO SEGUNDO.
PRINCÍPIOS INSPIRADORES DE UMA GESTÃO
PÚBLICA DE QUALIDADE

Epígrafes 4 até 17

CAPÍTULO TERCEIRO.
DIREITO E DEVERES DOS CIDADÃOS PARA UMA
GESTÃO PÚBLICA DE QUALIDADE

Epígrafes 18 a 20

CAPÍTULO QUARTO.
ORIENTAÇÕES, AÇÕES E INSTRUMENTOS PARA
FORMULAR POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS DE
QUALIDADE NA GESTÃO PÚBLICA.

Epígrafes 21 até 60

Seção I. Orientações para formular políticas e
estratégias de qualidade na gestão pública.

Epígrafes 21 até 36

Seção II. Ações e instrumentos necessários para a
gestão pública de qualidade.

Epígrafes 37 até 60

CAPÍTULO QUINTO.
CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A EFICÁCIA DA
CARTA

Epígrafes 61 até 69

CARTA IBERO-AMERICANA DE QUALIDADE NA GESTÃO PÚBLICA

PREÂMBULO

No fim dos anos setenta do Século XX, a crise econômica mundial fez difícil a viabilidade do modelo de Estado de bem-estar construído pelos países industrializados e post - industrializados depois da segunda guerra mundial. Perante tal crise, surgiu uma proposta de corte neoliberal – conservadora que perseguia o restabelecimento do equilíbrio fiscal e da balança de pagamentos dos países em crise. Para lograr isso foi promovida a redução do tamanho do Estado e a sua substituição pelo mercado como instrumento predominante do desenvolvimento. Porém ao contrário do afirmado, alguns anos depois da aplicação das medidas neoliberais, os problemas de desenvolvimento se tornaram ainda mais agudos na região, os mercados nacionais debilitaram-se, não houve crescimento econômico, a pobreza expandiu-se, a governabilidade decaiu e o Estado que foi desmantelado perdeu a sua capacidade de atuação e resposta aos novos desafios.

Considerando o anterior, o Conselho Diretivo do CLAD, reunido o 14 de outubro de 1998, aprovou o documento doutrinário *Uma Nova Gestão Pública para a América Latina*, no qual foi declarada a necessidade de reconstruir o Estado para enfrentar os novos desafios da sociedade post - industrial, um Estado para o século XXI, que além de garantir o cumprimento dos contratos econômicos, deve ser suficientemente forte como para assegurar os direitos sociais e a competitividade de cada país no cenário internacional. Com isso se reconhece que o Estado é um instrumento indispensável para o desenvolvimento econômico, político e social de qualquer país, e que na região deve ser orientado a atender a três grandes problemas: a consolidação da democracia, a necessidade de retomar o crescimento econômico e a redução da desigualdade social, garantindo a

inclusão social. Para abordar tais desafios, os Estados ibero-americanos devem adequar a sua organização e funcionamento às novas realidades, aprendendo dos erros e dos acertos das diversas experiências recentes e adotando um novo modelo de gestão pública que recupere a capacidade das Administrações Públicas ibero-americanas como instrumentos úteis e efetivos a serviço do bem comum ou do interesse geral das suas respectivas sociedades.

A XIII Cúpula Ibero-americana de Chefes de Estado e de Governo, realizada em 2003, incluiu na sua *Declaração de Santa Cruz de la Sierra, Bolívia*, uma resolução na qual os altos mandatários dos 21 países expressaram seu compromisso para avançar na profissionalização da função pública dos países da região e respaldaram os princípios e orientações da **“Carta Ibero-americana da Função Pública”**, que foi preparada pelo CLAD e adotada pela V Conferência Ibero-americana de Ministros da Administração Pública e Reforma do Estado. Em tal declaração os Mandatários ibero-americanos expressaram:

“Reiteramos o nosso empenho no fortalecimento institucional do Estado, em lograr administrações públicas mais eficientes e transparentes e promover os instrumentos necessários para uma maior contribuição da sociedade civil no processo decisório. Os Estados Ibero-americanos reforçarão nas suas agendas governamentais as políticas de reforma da Administração Pública.”

Duas Cúpulas Ibero-americanas de Chefes de Estado e de Governo, a XVI realizada no ano 2006 em Montevideu, República Oriental do Uruguai e a XVII efetuada no ano 2007 em Santiago do Chile, respectivamente respaldaram as iniciativas do **“Código Ibero-americano do Bom Governo”** e da **“Carta Ibero-americana do Governo Eletrônico”** com o propósito de promover a melhoria da gestão pública na região.

Por sua parte, os Ministros de Administração Pública e da Reforma do Estado e os Chefes de Delegação dos Governos ibero-americanos, reunidos os dias 31 de maio e 1º de junho de 2007 em Pucón, Chile, por ocasião da IX Conferência Ibero-americana de Ministros da Administração Pública e Reforma do Estado renovaram

o seu compromisso com a Reforma do Estado, o fortalecimento das suas instituições públicas e especialmente com a racionalização dos seus mecanismos de gestão sustentando que:

“Tomando em consideração que o objetivo de toda política pública é o bem-estar das pessoas, é preciso fortalecer as capacidades institucionais públicas para satisfazer os requerimentos cidadãos de integração e pertença. Para isso é preciso impulsionar critérios de universalização que atendam à diversidade e complexidade de tais requerimentos, assim como fortalecer a qualidade da gestão pública para que seja um instrumento real a serviço da coesão social.”

Sob tal mandado e continuando com o esforço sustentado nesta área através da Comunidade Ibero-americana é elaborada a presente **“Carta Ibero-americana de Qualidade na Gestão Pública”**, que se inscreve na proposta de adequar o funcionamento das Administrações Públicas ibero-americanas para garantir que sejam instrumentos úteis, efetivos e confiáveis a serviço das suas respectivas sociedades. Nesse sentido a presente Carta Ibero-americana vincula a qualidade na gestão pública com dois propósitos fundamentais de um bom governo democrático: 1. que toda gestão pública deve estar focada à satisfação do cidadão, seja como usuário ou beneficiário de serviços e programas públicos ou como legítimo participante no processo de formulação, execução e controle das políticas públicas sob o princípio de co-responsabilidade social; 2. que a gestão pública tem de ser orientada aos resultados, pelo que deve submeter-se a diversos controles das suas ações, supondo entre outras modalidades a responsabilização do exercício da autoridade pública por meio do controle social e a uma prestação de contas periódica.

A adoção de estratégias de inovação, racionalização e melhora da gestão pública, orientadas pela qualidade, vai permitir às Administrações Públicas ibero-americanas posicionar-se favoravelmente perante a incerteza, reforçar a sua influência num entorno dinâmico e complexo e acometer o desenvolvimento organizacional necessário para a gestão da mudança e a formulação de soluções

de melhoria criativas, com a finalidade de cumprir ao máximo com as expectativas da cidadania, fornecendo um instrumento que alcance coerência na direção estratégica a seguir.

A presente Carta Ibero-americana promove o estabelecimento de um enfoque comum sobre as noções de qualidade e de excelência na gestão pública, a partir do qual seja adotado um conjunto de princípios e orientações que sirvam de referência às diferentes Administrações Públicas Ibero-americanas para a formulação das suas políticas, planos, modelos e mecanismos que permitam a melhora contínua da qualidade da sua gestão pública. A implementação dos princípios e orientações deverá ser adaptada à diversidade das condições das nações ibero-americanas, assim como a adoção das correspondentes ações e instrumentos sugeridos para o melhoramento contínuo da qualidade na gestão pública.

É oportuno assinalar, que em Ibero – América existem modelos de qualidade com uma perspectiva global e integral, como são os estabelecidos por vários Prêmios Nacionais à Qualidade e normas específicas para o setor público como é o caso de Argentina, Brasil, Colômbia, Chile e Portugal. Ademais existem modelos internacionais como o Modelo Ibero-americano de Excelência na Gestão da Fundação Ibero-americana para a Gestão da Qualidade – FUNDIBEQ – e o Modelo de Avaliação, Aprendizagem e Melhoramento desenvolvido pela Agência Estadual de Avaliação das Políticas Públicas e a Qualidade dos Serviços da Espanha, experiências que tem nutrido os conteúdos da presente Carta Ibero-americana e constituem referências válidas a seguir.

É particularmente relevante, o reconhecimento feito na presente Carta Ibero-americana do direito dos cidadãos a uma gestão pública de qualidade, estabelecendo-se uns conteúdos mínimos que podem ser acrescidos pelos ordenamentos jurídicos nacionais. A importância deste reconhecimento é a conseqüente concessão de poder para os cidadãos ibero-americanos que lhes

permitirá exigir às suas Administrações Públicas a melhoria continua da gestão pública no seu próprio benefício, assim como participar diretamente nela.

A presente Carta procurará aplicar-se a qualquer pessoa natural ou jurídica que requeira relacionar-se com uma Administração Pública ibero-americana e que se encontre no território do correspondente país ibero-americano ou que possua o direito de fazê-lo embora esteja fora de tal país.

A presente Carta parte do estabelecimento de quatro objetivos fundamentais, que são desenvolvidos no Capítulo Primeiro. A seguir, no Capítulo Segundo, são definidos treze princípios inspiradores de uma gestão pública de qualidade. A continuação, o Capítulo Terceiro estabelece dez direitos dos cidadãos a uma gestão pública de qualidade.

Para responder aos princípios inspiradores de uma gestão pública de qualidade e aos direitos dos cidadãos, no Capítulo Quarto são propostos oito eixos ou orientações estratégicas, e é sugerida a aplicação de diversas ações e instrumentos para lograr uma gestão pública de qualidade orientada especificamente para o cidadão e para os resultados, cuja utilização concreta vai depender do grau de avanço e das características particulares de cada Administração Pública e do seu entorno correspondente.

Por último, o Capítulo Quinto recolhe as considerações finais para a otimização no desenvolvimento das orientações, ações e instrumentos de qualidade propostos.

Em definitiva, a presente Carta constitui um marco de referência que possibilita o desenvolvimento de processos de reforma e racionalização na Administração Pública ibero-americana a traves do uso de técnicas e ferramentas de gestão da qualidade no setor público, as quais devem se adequar à idiosincrasia dos países ibero-americanos, às particularidades das suas Administrações Públicas e à natureza própria do âmbito público.

CAPITULO PRIMEIRO. FINALIDADE DA CARTA E NOÇÃO DE QUALIDADE NA GESTÃO PÚBLICA

Objeto

- 1 A Carta Ibero-americana de Qualidade na Gestão Pública persegue os objetivos seguintes:
 - a. Promover um enfoque comum na Ibero – América respeito da qualidade e a excelência na gestão pública, que integre as diferentes perspectivas políticas e técnicas que estão presentes nos diversos níveis e setores das Administrações Públicas da região.
 - b. Conformer um corpo de princípios e orientações que sirvam de referência às diferentes Administrações Públicas dos Estados Ibero-americanos na formulação de políticas, planos, modelos e mecanismos que permitam a melhora continua da qualidade da sua gestão pública.
 - c. Propor a adoção de instrumentos que incentivem a melhora da qualidade na gestão pública, que sejam flexíveis e adaptáveis aos diferentes ambientes das Administrações Públicas ibero-americanas e as suas diversas formas organizativas.

Servir como guia para o desenho, regulamentação, implantação, desenvolvimento, melhora e consolidação de planos de qualidade e excelência na gestão pública, que lhe permitam às diferentes Administrações Públicas dos Estados ibero-americanos potencializar as suas capacidades e utiliza-las plenamente para acometer os reptos e desafios do desenvolvimento integral das suas respectivas sociedades e lograr o bem estar dos seus cidadãos.

Conceito de qualidade na gestão pública

- 2 A qualidade na gestão pública constitui uma cultura transformadora que impulsiona à Administração Pública para seu melhoramento permanente e assim satisfazer completamente as necessidades e expectativas da cidadania com justiça, equidade, objetividade e eficiência na utilização dos recursos públicos.

A qualidade na gestão pública deve ser medida em função da capacidade para satisfazer oportuna e

adequadamente as necessidades e expectativas dos cidadãos, de acordo com as metas preestabelecidas adaptadas com os fins e propósitos superiores da Administração Pública e de acordo com resultados quantificáveis que tomem em conta o interesse e as necessidades da sociedade.

O conceito de qualidade evoluiu, incorporando novos aspectos até formar uma aproximação holística e integradora da gestão, onde cobram especial importância todas as partes interessadas, em suas diferentes formas de relação, assim como também fazem parte o conceito sustentável e o conceito de co-responsabilidade social.

A qualidade na gestão pública pode e deve ser constantemente melhorada, procurando elevá-la a níveis de excelência, ou seja, obter resultados sustentáveis, com tendências crescentes de melhoramento, e que tais resultados se comparem favoravelmente com os mais destacados referentes nacionais e internacionais.

**Conteúdo finalista
da gestão pública
de qualidade**

3

Uma gestão pública orientar-se-á à qualidade quando seja referida aos fins e propósitos últimos de um Governo democrático, isto é quando seja baseada em:

- a. Uma gestão pública centralizada no serviço ao cidadão; e,
- b. Uma gestão pública para resultados.

A qualidade na gestão pública implica a prática do bom governo, através da formulação de políticas públicas convenientes a toda a sociedade, dentro de parâmetros equilibrados de racionalidade política, técnica e econômica.

A qualidade na gestão pública contribuirá para facilitar o desenvolvimento econômico e criar condições adequadas e sustentáveis para a competitividade nacional.

A qualidade na gestão pública tem sentido se seu fim último é lograr uma sociedade do bem-estar, com justiça e equidade, garantindo o desenvolvimento da pessoa e o respeito à sua dignidade, a coesão social e a garantia do cumprimento efetivo e integral dos

direitos humanos. Especialmente assegurando para todas as pessoas o acesso oportuno e universal ao usufruto da informação, prestação de serviços públicos de qualidade.

A adoção de enfoques, modelos, ações e instrumentos de qualidade na gestão pública ibero-americana contribui para a legitimidade e consolidação da democracia e ao logro do desenvolvimento econômico e social de maneira sustentável, com o melhoramento da coesão social.

CAPÍTULO SEGUNDO. PRINCÍPIOS INSPIRADORES DE UMA GESTÃO PÚBLICA DE QUALIDADE

Princípio de Serviço Público

- 4 As Administrações Públicas ibero-americanas estão ao serviço dos cidadãos e, em consequência, têm que dar preferência à satisfação das necessidades e expectativas deles.

A orientação à qualidade na gestão pública supõe maximizar a criação de valor público, pelo que tem que responder ao princípio de gestão para resultados. Isto supõe um esforço para otimizar a direção efetiva e integrada do processo da criação de valor público, para assegurar a máxima eficácia, eficiência e efetividade do seu desempenho, a consecução dos objetivos de governo e sua melhora continua.

Princípio da Legitimidade democrática

- 5 Uma gestão pública de qualidade tem que estar inspirada em valores democráticos e, assim, constituir-se numa garantia e proteção das liberdades públicas consagradas aos cidadãos.

A legitimidade democrática da gestão pública prove da eleição popular das autoridades políticas e da participação e controle da cidadania sobre os assuntos públicos. Para isso, as Administrações Públicas têm que ser transparentes na sua gestão, abertas ao escrutínio público, tolerantes da crítica e permeáveis às propostas de melhoramento e mudança provenientes da cidadania.

Também, é uma fonte de legitimidade o exercício independente de uma função pública profissional, selecionada sob os princípios de igualdade, do mérito e capacidade a serviço de um programa de governo resultante do processo democrático.

Transparência e participação cidadã

- 6 As Administrações Públicas devem ser transparentes na sua gestão, abertas ao escrutínio público, tolerantes a crítica e permeáveis às propostas de melhora e mudança provenientes da cidadania.

Princípio de Legalidade

- 7 Uma gestão pública de qualidade implica a submissão da Administração Pública ao Estado de Direito, sob cuja orientação é organizada, e como tal

ela atua com racionalidade e objetividade.

O princípio de legalidade contribui à qualidade da gestão pública, ao ser uma ordenação consciente das competências públicas atribuídas aos órgãos e entes da Administração Pública, a traves de normas jurídicas.

A qualidade na gestão pública ibero-americana requer da formalização dos enfoques, modelos, ações instrumentos de qualidade, por meio da adoção de normas jurídicas que a regulamentem.

**Princípio de
Coordenação e
Cooperação**

- 8 Para lograr uma gestão pública de qualidade é requerido que todos os órgãos e entes da Administração Pública contribuam à prestação de serviços ao cidadão.

Para esses efeitos, as Administrações Públicas Ibero-americanas preverão a designação de competências, relações, instancias e sistemas de coordenação dos seus entes e órgãos, para emprestar serviços de maneira integral ao cidadão.

A coordenação inter-administrativa é a chave naqueles Estados com modelos descentralizados e com diferenciação de competência a nível territorial.

**Princípio da ética
pública**

- 9 Uma gestão pública de qualidade implica a observância de valores éticos que a orientem, tais como a vocação ao serviço público, a honradez, a boa fé, a confiança mutua, a solidariedade e a co-responsabilidade social, a transparência, a dedicação ao trabalho, o respeito para as pessoas e a exatidão no manejo dos recursos públicos e a proeminência do interesse público sobre o privado.

**Princípio do
acesso universal**

- 10 A qualidade na gestão pública compreende o esforço para lograr a universalização e o mais amplo e fácil acesso de espaço e tempo dos cidadãos aos serviços públicos de igual qualidade, independentemente da localização geográfica dos cidadãos e do momento no qual eles os requeiram.

**Princípio da
continuidade na
prestação de
serviços**

- 11 Os serviços públicos vão ser prestados de maneira regular e sem interrupções, prevendo as medidas necessárias para evitar ou minimizar os prejuízos que pudessem ser ocasionados ao cidadão nas possíveis suspensões do serviço.

Princípio da imparcialidade	12	Numa gestão pública de qualidade, a atenção para todos os cidadãos é realizada imparcialmente, assegurando que eles serão tratados com igualdade, sem discriminação por motivos tais como o gênero, raça, ideologia, religião, nível econômico, situação social ou localização geográfica. Por causas objetivas, a Administração Pública poderá estabelecer discriminações positivas para proteger os cidadãos que o possam requer. Em todo caso, corresponde à Administração Pública a defesa do interesse geral na frente dos interesses particulares.
Princípio da eficácia	13	A qualidade na gestão pública compreende cumprir com o princípio de eficácia, entendido como a consecução dos objetivos, metas e padrões orientados à satisfação das necessidades e expectativas do cidadão.
Princípio de eficiência	14	A gestão pública deve seguir o princípio de eficiência, compreendido este como a otimização dos resultados atingidos pela Administração Pública em relação aos recursos disponíveis e investidos na sua consecução.
Princípio de economia	15	A qualidade na gestão pública vai depender de que seja cumprido o princípio de economia, isto é, que o funcionamento da Administração Pública propenda à utilização racional dos recursos públicos. A designação dos recursos à Administração Pública vai se ajustar estritamente aos requerimentos do seu funcionamento para o logro das metas e objetivos previstos.
Princípio de responsabilização	16	Uma gestão pública de qualidade é aquela na qual existe responsabilização, isto é na qual há prestação de contas pelo desempenho das autoridades, diretivos e funcionários públicos perante os cidadãos, e controle social sobre a gestão pública.
Princípio da melhora continua	17	Uma gestão pública de qualidade é aquela que contempla a avaliação permanente, interna e externa, orientada a identificação de oportunidades para a melhora contínua dos processos, serviços e prestações públicas centrados no serviço ao cidadão

e para resultados, proporcionando insumos para uma adequada prestação de contas.

CAPÍTULO TERCEIRO. DIREITOS E DEVERES DOS CIDADÃOS PARA UMA GESTÃO PÚBLICA DE QUALIDADE

Conteúdos do direito a uma gestão pública de qualidade

- 18 Os cidadãos tem direito a uma gestão pública de qualidade, que vai estar reconhecida pelos ordenamentos jurídicos nacionais. Em consequência, os cidadãos poderão:
- a. Aceder a qualquer serviço público ou prestação às quais eles tenham direito, recebendo uma atenção e assistência ágil, oportuna e adequada.
 - b. Solicitar e obter informação pública de interesse geral, especialmente aquela referida aos resultados da gestão pública e ao desempenho dos órgãos e entes da Administração Pública, que seja completa, veraz e atualizada. Com tal objetivo, poderá se aceder a aquela informação contida nos arquivos e registros, com as exceções contempladas na lei.
 - c. Conhecer o esquema de organização dos órgãos e entes da Administração Pública, os serviços e prestações que são oferecidos e os requisitos, condições, trâmites e procedimentos administrativos e meios para aceder a eles.
 - d. Identificar às autoridades ou funcionários públicos encarregados das prestações ou serviços públicos aos quais eles tenham direito, ou sob cuja competência sejam tramitadas as suas petições, solicitações, reclamações ou procedimentos.
 - e. Apresentar com facilidade as petições, solicitações ou reclamos aos órgãos e entes da Administração Pública, assim como receber oportuna e adequada resposta às tais petições ou solicitações, independentemente do direito de exercer os recursos administrativos ou judiciais correspondentes, de conformidade com a lei nacional.
 - f. Participar no ciclo de desenho e melhora do serviço, assim como a apresentação de propostas de transformação e inovação do serviço.
 - g. Abster-se de apresentar documentos não exigidos pelas normas aplicáveis ao trâmite ou

procedimento do qual se trate.

- h. Aceder facilmente aos dados que a Administração Pública dispõe sobre o mesmo, com as exceções contempladas na lei e solicitar a modificação que corresponda, assim como a preservação da sua privacidade.
 - i. Exigir um trato respeitoso e deferente pelas autoridades e funcionários públicos, quem estão obrigados a facilitar aos particulares o exercício dos seus direitos e o cumprimento das suas obrigações.
 - j. Participar na formação das políticas públicas de conformidade com a lei nacional, assim como nas avaliações do desempenho dos órgãos e entes da Administração Pública e conhecer seu resultado.
- 19 Por sua parte o cidadão deve participar na melhoria da qualidade da gestão pública em consequência:
- a. Contribuirá a sustentação dos custos da gestão pública
 - b. Dara um trato respeitoso e de acordo com os princípios éticos aos funcionários e autoridades públicas.
 - c. Realizará um uso adequado dos bens e serviços públicos.
 - d. Participará no ciclo de formação, execução, avaliação e controle das políticas públicas.
- 20 A Administração Pública facilitará o exercício dos direitos dos cidadãos e velará pelo cumprimento de seus deveres como partícipes do sistema social e político.

CAPÍTULO QUARTO. ORIENTAÇÕES, AÇÕES E INSTRUMENTOS PARA FORMULAR POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS DE QUALIDADE NA GESTÃO PÚBLICA.

- | | | |
|---|----|--|
| Decisão política e perspectiva sistêmica | 21 | A implantação da qualidade nos serviços públicos representa uma opção fundamental para a consolidação e fortalecimento da gestão pública. O que requer decisão política e uma perspectiva sistêmica capaz de gerar uma visão compartilhada que dirija os esforços transformadores à satisfação das necessidades e expectativas dos cidadãos. |
| Qualidade institucional | 22 | A qualidade institucional faz respeito tanto às ações políticas e programas como às atividades vinculadas com a racionalização do gasto, a comunicação de resultados atingidos, a transparência e responsabilidade pública e a prestação de contas para a sociedade. Este enfoque de qualidade institucional tem que ser coerente e estar perfeitamente integrado com a qualidade no serviço. |
| Nove eixos estratégicos | 23 | A presente Carta Ibero-americana propõe a seguir oito eixos ou orientações estratégicas, e sugere o uso de diversas ações e instrumentos para lograr uma gestão pública de qualidade centrada no cidadão e para resultados. A aplicabilidade e a decisão respeito ao uso de cada um de tais instrumentos vai depender do grau de avanço e das características particulares de cada Administração Pública e seu próprio ambiente. |

Seção I. Orientações para formular políticas e estratégias de qualidade na gestão pública.

- | | | |
|---|----|--|
| Para uma gestão pública a serviço da cidadania | 24 | O desafio da qualidade na gestão pública é sua orientação ao serviço das necessidades e expectativas da cidadania, e seu compromisso de alcançar uma sociedade de bem-estar. A capacidade de inovar e se adaptar continuamente aos requerimentos sociais vai permitir à Administração Pública o incremento da credibilidade e confiança dos cidadãos sobre as diversas prestações e variados serviços que fornece. |
| | 25 | A Administração Pública procurará a satisfação equilibrada das diversas necessidades e |

expectativas presentes na sociedade, de conformidade com o interesse geral. Por isso, a Administração Pública exporá em todo momento suas políticas ao debate dos diferentes setores sociais.

A participação da sociedade organizada em todas suas formas garante que as Administrações Públicas atendam as aspirações dos cidadãos.

**Em direção a uma
gestão pública
para resultados**

26 Todo processo de gestão pública deve perseguir a criação de valor público, o que tem que ser refletido em resultados e impactos quantificáveis que permitam avaliar o rendimento em todas suas dimensões.

Para a objetiva determinação de resultados, é requerida a análise da evolução do desempenho e o nível de alcance das metas, traçadas com sistemas de informação para o seguimento, avaliação e controle rigoroso e oportuno que fundamente a tomada de decisões e medidas corretivas.

A gestão pública para resultados requiere a implementação de sistemas de controle, revisão e medição que permitam um adequado controle e tomada de decisões.

**Compromisso
Social e ambiental**

27 No seu compromisso de servir à sociedade, os órgãos e entes da Administração Pública promoverão esforços para contribuir ao desenvolvimento social, econômico e ambiental de maneira sustentável, além das suas atribuições legais, sempre que não sejam incompatíveis com as mesmas.

**Responsabilidade
diretiva, liderança
e constância de
objetivos**

28 A gestão pública de qualidade exige uma alta qualificação dos diretivos, que para levar a responsabilidade de condução dos órgãos e entes públicos deverão destacar pelas suas elevadas competências, sua especial vocação pelo serviço público e uma conceição ética do exercício das suas funções. Assim mesmo, deverão prestar contas e submeter-se ao controle pelos resultados obtidos, e impulsionar ativamente a mudança, definindo visão, missão, objetivos e metas, de conformidade com a lei. Também deverão reforçar e ser impulsores da qualidade nas prestações e serviços públicos

oferecidos aos cidadãos, pondo em funcionamento os processos e sistemas que sejam requeridos para tal propósito; e motivar aos funcionários públicos, apoiando-os, facultando-os e outorgando-lhes o reconhecimento merecido.

Gestão por processos

29 Os níveis político e diretivo devem integrar, no exercício das suas funções, aspectos tais como a qualidade do serviço, os objetivos devem ser sustentáveis e equilibrados em relação aos diferentes interesses implicados, ética na sua conduta, respeito à legalidade e aos direitos humanos, assim como a procura contínua do bem-estar social.

30 Os órgãos e entes públicos orientarão suas atividades ao desenvolvimento de uma estratégia em termos de processos, baseada em dados e evidências, definindo objetivos, metas e compromissos a ser atingidos. A adoção de uma gestão por processos permite a melhora das atividades da Administração Pública orientada ao serviço público e para resultados.

Para os efeitos da qualidade na gestão pública, os processos constituem uma seqüência ordenada de atividades, inter-relacionadas, para criar valor agregado.

31 A gestão por processos na Administração Pública deve tomar em conta que o cidadão é o eixo fundamental da intervenção pública, o qual requiere adotar enfoques e desenhar os processos de prestação do serviço desde a perspectiva do cidadão, usuário e beneficiário, e não desde a perspectiva da Administração Pública.

Desenvolvimento de capacidades e participação dos funcionários públicos

32 A qualidade é construída pelas pessoas e o sucesso de uma Administração Pública depende do conhecimento, habilidades, criatividade inovadora, motivação e compromisso das suas autoridades, diretivos e demais funcionários públicos. Dar valor aos funcionários públicos, significa que a alta direção esteja comprometida com a satisfação, desenvolvimento e bem-estar deles, estabelecendo ademais práticas de trabalho de alto rendimento e flexibilidade para obter resultados dentro de um

ambiente de trabalho adequado.

33 Para o desenvolvimento das capacidades é de suma importância realizar, entre outras, as seguintes atuações:

- a. Elaborar normas éticas que forneçam pautas de conduta para os funcionários públicos orientadas ao serviço público.
- b. Estabelecer um sistema de profissionalização da Função Pública baseada no mérito, e em concordância com a Carta Ibero-americana da Função Pública.
- c. Incorporar programas de capacitação na gestão de qualidade e no uso de ferramentas da qualidade para a formação contínua.
- d. Sensibilizar e implicar ao pessoal em torno da qualidade do serviço público.
- e. Promover condições necessárias para o trabalho colaborativo e participativo do pessoal.
- f. Considerar a percepção do pessoal sobre a organização e a qualidade da gestão pública.
- g. Utilizar incentivos vinculados à avaliação do desempenho para promover a qualidade.

**Participação dos
Empregados
Públicos para a
melhoria da
qualidade da
gestão
Processo contínuo
de aprendizagem,
inovação e
melhora da
qualidade**

34 As Administrações Públicas facilitarão a participação dos seus empregados, promovendo mecanismos e direcionamentos adequados para o diálogo com eles e seus representantes para a melhoria da gestão pública.

35 A aprendizagem e a inovação são determinantes para o melhoramento da qualidade e o cumprimento sustentável dos objetivos da Administração Pública.

Por outro lado, a melhora contínua e a inovação facilitam o desenvolvimento de novos serviços, novos processos para a gestão, assim como sua racionalização, simplificação e normalização.

A melhora contínua é possível unicamente com uma perspectiva corretiva e orientada para o futuro, alentando às pessoas para identificar e reconhecer os erros próprios e alheios, e propor melhoras para

**Relações de
colaboração e
cooperação
orientadas à
melhora da
qualidade**

superá-los.

- 36 As Administrações Públicas identificarão aquelas organizações públicas ou privadas com as quais colaborar e cooperar, com o propósito de:
- a. Aproximar o serviço à cidadania.
 - b. Criar sinergias e melhorar a coordenação e coerência da gestão pública.
 - c. Melhorar a eficácia, eficiência e economia dos serviços públicos.
 - d. Melhorar a qualidade dos serviços.
 - e. Compartilhar as melhores práticas, gerar aprendizagem e a gestão do conhecimento.

Seção II.

Ações e instrumentos para a qualidade na gestão pública

- 37 Os Estados Ibero-americanos promoverão o desenvolvimento normativo que facilite a aplicação de ações, técnicas e instrumentos para a qualidade na gestão pública das diferentes Administrações, órgãos, entes e unidades administrativas.

A seguir, algumas ações são recomendadas, técnicas e instrumentos básicos de qualidade, nos quais os órgãos e entes públicos podem se apoiar para a implementação da qualidade na gestão pública.

**A direção
estratégica e o
ciclo de melhora**

- 38 A direção estratégica supõe um enfoque flexível, que se antecipa e adapta às necessidades da sociedade. Permite analisar e propor soluções, para orientar à Administração Pública para uma visão ou horizonte num prazo determinado. Tal visão de futuro supõe o acompanhamento de capacidade para dar resposta aos requerimentos das diferentes partes interessadas. Para isso, os órgãos e entes da Administração Pública desenvolverão políticas, estratégias, planos, objetivos, metas, estruturas, sistemas e os processos críticos orientados à consecução dos objetivos.
- 39 A direção estratégica é baseada no ciclo de melhora: estabelecimento de objetivos e planejamento,

Desenvolvimento de forma sistemática e a traves de processos das atuações planejadas, comprovação dos resultados obtidos com relação aos objetivos estabelecidos e adaptação contínua da planificação estratégica.

A repetição sucessiva do ciclo de melhora permite atingir a melhora continua da qualidade do serviço ao cidadão e, por tanto, uma Administração Pública em transformação e atualizada.

Prospectiva e análise da opinião cidadã

40 O uso de técnicas de prospectiva e estúdio do ambiente geral e especifico orienta-se à identificação dos principais desafios e necessidades da sociedade, assim como as oportunidades ou ameaças derivadas de fatores do entorno, e a identificação de boas práticas aplicadas em outras organizações.

41 A realização de pesquisas de opinião persegue a identificação das necessidades e expectativas, assim como o nível de satisfação do cidadão em relação aos serviços.

Para a elaboração de tais pesquisas, devem ser identificados os atributos de qualidade que caracterizam o serviço prestado, e a importância outorgada a cada um. Seu objetivo vai ser a obtenção de informação sobre as expectativas do cidadão e sobre o nível de satisfação com o serviço recebido.

A análise comparada entre as expectativas do cidadão e seu nível de satisfação vai permitir identificar potenciais áreas de melhora da qualidade do serviço.

Participação cidadã para a melhora da qualidade

42 A Administração Pública desenvolverá mecanismos de participação cidadã, ao longo de todo o ciclo das políticas públicas. Particularmente, a traves de comitês consultivos, ou grupos de trabalho com cidadãos e representantes da sociedade, foros, encontros, jornadas de intercâmbio de experiências com outras instituições ou Administrações Públicas e atividades similares, ou as pesquisas de opinião e sistemas de recolhida de sugestões de melhora e atenção de reclamações.

Adoção de

43 A adoção de modelos de excelência, integrais ou

modelos de excelência

holísticos, facilita a compreensão das dimensões mais relevantes da realidade dos órgãos e entes públicos e permite estabelecer uns critérios orientadores, homogêneos, tanto para a análise sistemática e rigorosa como para atingir a ação coerente.

Prêmios à qualidade ou excelência

- 44 Os prêmios à qualidade ou prêmios à excelência respaldados por modelos de excelência constituem instrumentos valiosos de estímulo para o melhoramento, aprendizagem e reconhecimento da gestão, resultando de grande utilidade para o intercambio e difusão das melhores práticas.

A gestão por processos

- 45 A gestão por processos implica o desenvolvimento das atuações seguintes:
- a. A identificação dos requerimentos, necessidades e expectativas, dos diferentes destinatários das prestações e serviços públicos, assim como de outros possíveis grupos de interesse.
 - b. A identificação de todos os processos necessários para a prestação do serviço público e a adequada gestão da organização: processos chaves ou operativos, de apoio à gestão e estratégicos; o que se denomina mapa de processos.
 - c. A definição do objetivo de cada um dos processos, assim como dos benefícios que aporta para os grupos de interesse aos quais vai dirigido.
 - d. A definição seqüencial detalhada e precisa das diferentes atividades que compõem o processo ou o procedimento concreto, para o cumprimento dos diferentes requerimentos, e no seu caso seu diagrama.
 - e. A definição das obrigações, assim como das autoridades e diretivos encarregados.
 - f. A definição de indicadores que permitam a medição e o controle do desenvolvimento da marcha adequada do processo.
 - g. A definição e desenvolvimento de um sistema de gestão que permita o seguimento, avaliação e melhoria contínua da qualidade dos processos, e a prestação do serviço.

		h. A implementação de sistemas de gestão normalizados ou padronizados.
As equipes e projetos de melhoramento	46	A instauração de estruturas internas para a execução de projetos de melhoramento da qualidade tanto a cargo de grupos ou equipes de melhoramento, constituídos para tal efeito por funcionários públicos para abordar um projeto de melhoramento concreto, como de unidades estáveis de qualidade, que tenham designadas funções de apoio ao melhoramento da qualidade, de maneira estável e continuada com o tempo. Terão encomendadas tarefas de identificação, análise e resolução de aspectos susceptíveis para ser melhorados, para a ótima orientação a resultados e à satisfação dos usuários.
Cartas compromissos ou de serviços ao cidadão	47	As Cartas Compromisso ou Cartas de Serviços ao cidadão são documentos públicos com os quais um órgão ou ente público expressa seus compromissos assumidos na prestação do serviço, especificando prazos de execução, padrões de qualidade para o sistema de informação e comunicação e os mecanismos de participação cidadã.
	48	As Cartas Compromisso ou Cartas de Serviços têm que se complementar com um sistema de seguimento e avaliação do cumprimento dos compromissos expressados nas mesmas, e estar sujeitas a revisão, atualização e melhoramento contínuo. Assim mesmo, contemplar medidas de reparação ou compensação no caso de descumprimento dos compromissos.
Mecanismos de difusão de informação relevante para o cidadão	49	A Administração estabelecerá mecanismos adequados para a comunicação e a difusão de informação relevante para os cidadãos. Tal informação incluirá os serviços que presta a Administração Pública e a maneira de ter acesso a eles, assim como os direitos e deveres dos cidadãos como destinatários. Entre os possíveis instrumentos, contemplam-se os seguintes: formulários guias de serviços, publicações, folhetos de divulgação, folhas de instruções, cartas circulares, páginas de informação sobre a organização e seus serviços colocadas na internet, pontos automáticos de

		informação e consulta, ou outros meios.
Melhoramento do sistema normativo	50	O melhoramento do sistema normativo busca o estabelecimento de um marco normativo simples que facilite a eficácia, eficiência, agilidade e adaptabilidade dos processos e procedimentos, e, por tanto, a melhora na prestação do serviço aos cidadãos, assim como a produtividade nacional. Vai ser tarefa permanente dos órgãos e entes das Administrações Públicas ibero-americanas a melhora da qualidade na elaboração de normas e a análise do impacto normativo, a agilização e a simplificação dos trâmites administrativos, sempre de acordo com o interesse geral.
O governo eletrônico	51	“De conformidade com a Carta Ibero-americana de Governo Eletrônico”, a Administração Pública procurará a otimização das tecnologias da informação e a comunicação, para a melhora e aproximação do serviço às necessidades cidadãs, assim como da própria gestão pública. Para isso, tentará facilitar múltiplas modalidades de acesso e realização de trâmites, assim como o intercâmbio documental e de informação em ambos os dois sentidos Administração – cidadão. Particularmente, vai se propiciar a interconexão entre as diferentes Administrações orientada à simplificação de trâmites para o cidadão.
Medição e avaliação	52	A avaliação da eficácia, eficiência e efetividade da estratégia é realizada a traves do seguimento de indicadores, a revisão do cumprimento dos objetivos e planos estabelecidos, ademais da opinião extraída dos diferentes grupos de interesse, ou como resultado da realização de avaliações e auditorias.
	53	A adoção de padrões de qualidade e a comparação dos indicadores de gestão com relação aos padrões e objetivos estratégicos estabelecidos permite analisar o nível de cumprimento e a orientação a resultados, facilitando a adoção de decisões e a melhora contínua da qualidade.
	54	A instauração de uma cultura e hábito de medição e avaliação dentro da Administração Pública, como instrumento de obtenção de informação crítica para a melhora contínua da qualidade da gestão pública. A

medição permite a identificação contínua de possíveis aspectos a serem melhorados para uma ótima orientação da organização para a satisfação dos diferentes grupos de interesse e ao cumprimento dos seus objetivos.

**Sugestões,
queixas e
reclamações dos
cidadãos**

- 55 Os diagnósticos, avaliações externas, auto – avaliações ou revisões dos sistemas de gestão têm que se realizar de maneira sistemática, integrando-se como elementos chaves dentro do sistema de gestão da Administração Pública, a fim de medir avanços e identificar pontos críticos nos processos e, de forma geral, na gestão pública.
- 56 O desenvolvimento de processos sistemáticos e organizados para obter informação a traves de sugestões, queixas e reclamações dos cidadãos com relação ao serviço prestado, e à capacidade de escutar e responder efetiva e eficazmente. Tais sistemas estarão formalizados e terão definido um procedimento específico no que sejam designados pessoal encarregado, e estarão integrados num processo de avaliação, revisão e melhora contínua da qualidade do serviço.

**Sistemas de
gestão
normalizados**

- 57 A adoção de sistemas de gestão normalizados facilitam o desenvolvimento de um processo de avaliação e melhora contínua. Em tal sentido, é recomendável a adoção de modelos que contemplem a gestão integrada da qualidade, o meio ambiente e a saúde e segurança no trabalho.

A certificação externa dos serviços públicos, pode prestigiá-los perante a sociedade.

**A gestão do
conhecimento**

- 58 A gestão do conhecimento requer:
- a. O desenvolvimento de processos sistemáticos para captar e incorporar, gerar, adaptar e difundir a informação e o conhecimento adquirido.
 - b. A sistematização, formalização e normalização dos processos, onde se estabeleçam protocolos para a geração, validação e difusão de conhecimento.
 - c. A institucionalização da gestão do conhecimento como rotina organizativa.
 - d. A disponibilidade de inventários de competências

gerais e técnicas, atitudes e aptidões.

- e. O desenvolvimento de processos de gestão dos repositórios de informação: bases de dados, intranet, documentos e informes, definição de procedimentos e métodos documentados, guias, manuais, entre outros elementos.
- f. O estabelecimento de mecanismos de intercâmbio de experiências e redes de acesso ou interconexão que permitam a identificação das melhores práticas tanto, entre funcionários que integrem a Administração Pública, como entre órgãos e entes públicos e unidades administrativas, assim como outras Administrações Públicas e instituições privadas.
- g. A geração de valor entre diferentes grupos de pessoas relacionadas com a gestão pública, o trabalho colaborativo, assim como a interação entre os funcionários que integrem a Administração Pública, grupos de interesse, grupos formais ou grupos de natureza espontânea que surgirem segundo as dinâmicas naturais de trabalho e a colocação em comum de conhecimentos e experiências.

Comparação e intercâmbio de melhores práticas

- 59 A comparação e intercâmbio de informação com outras organizações públicas e privadas, sobre as suas experiências, a participação em foros inter-administrativos e redes de intercâmbio, assim como a identificação das melhores práticas , permite gerar aprendizagem e promover a melhora contínua da qualidade.

Contribuições e sugestões dos funcionários públicos

- 60 Os funcionários públicos são o principal e mais valioso capital com que conta a Administração Pública, e a sua experiência e conhecimento são chaves na contribuição por meio de sugestões para a melhora continua da qualidade da gestão pública. Nesse sentido, é conveniente dispor de sistemas que regulem e promovam sua participação.

CAPÍTULO QUINTO. CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A EFICÁCIA DA CARTA.

- 61 A transformação e melhora da qualidade na gestão pública devem ser abordadas seguindo um processo bem estruturado a curto, mediano e longo prazo, tomando em conta que as mudanças substanciais e sustentáveis vão ser atingidas no longo prazo.
- 62 Em tal sentido, reitera-se grande utilidade de optar por modelos de excelência na gestão, estabelecidos como respaldo de Prêmios Nacionais à Qualidade e do Premio Ibero-americano da Qualidade, respaldado pela Cúpula Ibero-americana de Chefes de Estado e de Governo.
- 63 A estratégia de qualidade nas Administrações Públicas Ibero-americanas tem que ser antecipada e adaptativa, sempre atenta às mudanças do entorno dinâmico, o que vai fornecer aos órgãos e entes públicos de maior capacidade de resposta.
- 64 Para a ótima aplicação dos diferentes princípios, orientações, ações e instrumentos contidos na presente Carta Ibero-americana de Qualidade na Gestão Pública, resulta de vital importância uma forte liderança e compromisso público das autoridades políticas e do nível diretivo da Administração Pública.
- 65 Consideram-se fundamentais os esforços de sensibilização acerca da importância da qualidade na gestão pública, e de capacitação sobre os instrumentos e metodologias da qualidade, ademais de técnicas de gestão pública.
- 66 Considera-se importante que, nos processos de melhoramento, a avaliação da qualidade abrange a avaliação da gestão, do serviço e da qualidade institucional ou do bom governo das Administrações Públicas.
- 67 A implementação da presente carta implica a adequação da normativa interna, a eficiência dos processos e estruturas e a madureza organizacional, contribuindo a fortalecer o desenvolvimento institucional.
- 68 A otimização das recomendações e enfoques no desenvolvimento dos processos de melhoramento da

qualidade na gestão das Administrações Públicas Ibero-americanas, a promoção da cooperação internacional entre os países da Comunidade Ibero-americana é chave sempre que favoreça o intercâmbio de experiências e metodologias.

- 69 Os Estados ibero-americanos poderão estabelecer os mecanismos que considerassem convenientes para avaliar o avanço na implementação da presente Carta Ibero-americana da Qualidade na Gestão Pública.

Juan Manuel Abal Medina
Secretario de la Gestión Pública
Jefatura de Gabinete de Ministros
Argentina

Marcelo Viana Estevão de Moraes
Secretario de Gestão
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Brasil

Edgardo Riveros Marín
Subsecretario General de la Presidencia
Chile

Fernando Grillo Rubiano
Director General Departamento
Administrativo de la Función Pública
Colombia

Roberto Gallardo Nuñez
Ministro de Planificación Nacional y Política Económica
Costa Rica

Galo Larenas Serrano
Embajador del Ecuador en El Salvador
Ecuador

Eduardo Ayala Grimaldi
Secretario Técnico
Presidencia de la República
El Salvador

Elena Salgado Méndez
Ministra de Administraciones Públicas
España

Luis Fernando Mack
Gerente
Instituto Nacional de Administración Pública
Guatemala

Marcio Sierra Discua
Subsecretario de Estado
Despacho Presidencial
Honduras

Salvador Vega Casillas
Secretario de la Función Pública
México

Augusto A. Cedeño
Secretario General
Ministerio de Economía y Finanzas
Panamá

Rubens Cabral
Asesor Legal del Gabinete Civil
Presidencia de la República
Paraguay

José Elice Navarro
Viceministro Secretario General
Presidencia del Consejo de Ministros
Perú

Rui Afonso Lucas
Presidente do Conselho Directivo
Instituto Nacional de Administração
Portugal

Ramón Ventura Camejo
Secretario de Estado de Administración Pública
República Dominicana

Ana María Santestevan
Subdirectora
Oficina Nacional del Servicio Civil
Uruguay

Pedro Oliveira
Viceministro de Planificación y Desarrollo Institucional
Venezuela

Julio César Fernández Toro
Secretario General
CLAD