

## Nº 11, Junio 1998

---

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

Joan Prats i Català

Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista

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

Carlos Vignolo Friz

Nuevos paradigmas en Management. Una aproximación desde la experiencia de modernización de los sistemas públicos de salud en Chile

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

Andreas Nothelle

La reforma del Estado en Alemania

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

Naohisa Nagata

La reforma administrativa en Japón

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

Marco Meneguzzo

Repensar la modernización administrativa y el New Public Management. La experiencia italiana: innovación desde la base y desarrollo de la capacidad de gobierno local

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

Pan Suk Kim

La reforma administrativa en Corea

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

Stephan Haggard

La reforma del Estado en América Latina

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



## **Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista \***

**Joan Prats i Català**

### **I. América Latina y los desafíos actuales del desarrollo**

Ni la Reforma del Estado ni la de sus Administraciones Públicas se justifican por sí mismas, sino porque sean necesarias para garantizar el desarrollo de los pueblos latinoamericanos. Esta obviedad trae un corolario poco practicado: la obligación de fundamentar cada reforma que se proponga o emprenda en términos de su impacto razonable en el desarrollo. Cosa difícil de hacer sin una teoría del desarrollo.

El desarrollo es un imperativo irrenunciable para todos los pueblos latinoamericanos. No sólo por las evidentes falencias económicas, sociales y políticas observables (que, por mínima decencia, deberían comprometernos a todos en su superación), sino porque, como han razonado Bresser y Nakano (1996), en países de débil institucionalidad (producida por la ausencia o insuficiencia del "contrato social") un pacto político orientado al desarrollo es el mejor sustituto para procurar la gobernabilidad.

Pero aquí no deberían valer equívocos: querer desarrollarse es querer cerrar la brecha del desarrollo, es decir, querer situarnos -en un tiempo histórico razonable- al nivel de los países desarrollados. Ni más ni menos. En América Latina necesitamos reforzar nuestra voluntad y compromiso por el desarrollo. El inmenso potencial de la región contrasta con la confianza insuficiente de sus ciudadanos y dirigentes en la acción colectiva (1).

Las grandes utopías, genuinamente latinoamericanas, del pasado reciente no han resultado. En nuestro tiempo ya no caben los dogmatismos ni los determinismos históricos. Pero como el futuro está abierto, necesitamos utopías que orienten su construcción, es decir, el ejercicio de nuestra responsabilidad moral.

Una utopía latinoamericana para nuestro tiempo, capaz de convocar y movilizar el consenso de (y delimitar el terreno de la confrontación entre) un amplio espectro de fuerzas de centro-izquierda y de centro-derecha renovados, incluiría seguramente las grandes transformaciones siguientes:

1) Superar definitivamente el populismo político mediante la consolidación y avance de la democracia y el estado de derecho. Esta sencilla afirmación implica toda una larga agenda de reformas políticas, que habrá que adaptar a las condiciones particulares de cada país. Entre ellas: mejorar los sistemas electorales y de partidos políticos; incrementar la información y la transparencia y facilitar la emergencia y la participación política como actores de todos los grupos de interés e ideológicos, con especial consideración de las comunidades indígenas y las mujeres; continuar y racionalizar el proceso de descentralización político-administrativa; erradicar el clientelismo y la patrimonialización política de los aparatos administrativos; garantizar la efectiva división de poderes y la sumisión de todos ellos y de los ciudadanos al imperio de la ley; en particular, erradicar la arbitrariedad, reducir la discrecionalidad y someter a responsabilidad judicial el ejercicio de los poderes públicos...

2) Superar el sistema económico mercantilista latinoamericano tradicional mediante su transformación en auténticas economías de mercado abiertas y competitivas, únicas hoy capaces de garantizar el crecimiento económico, condición insuficiente pero necesaria del desarrollo. Esto implica una larga lista de transformaciones institucionales, que van más allá del ajuste estructural, la estabilidad macroeconómica, la apertura comercial y la práctica de algunas privatizaciones y desregulaciones. En particular, es necesario proceder a asignaciones más eficientes y a definiciones y garantías más seguras de los derechos de propiedad (2). Lo que implica a su vez dos políticas aparentemente contradictorias: por un lado, desregular y, por otro, crear cuando proceda marcos reguladores más eficientes. Pero para que los compromisos reguladores sean creíbles es necesario eliminar el riesgo de alteración arbitraria de los marcos reguladores a

---

(\*) Versión ampliada del documento presentado al II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Margarita, Venezuela, del 15 al 18 de octubre de 1997.

Su título original fue: "Administración pública para el desarrollo hoy. De la administración al management. Del management a la gobernabilidad".

través de un régimen de legalidad administrativa y de responsabilidad administrado por jueces y tribunales creíbles...

3) Salvaguardar la cohesión y avanzar en la equidad social mediante políticas y programas de lucha contra la marginación y la pobreza, de garantía de servicios sociales básicos como el abastecimiento de agua, la salud, la educación y la previsión social. Para todo ello hay que ir replanteando la vieja institucionalidad de las burocracias centralizadas, que han sido incapaces de garantizar la universalidad de los servicios; y hay que hacerlo mediante la transferencia de recursos y responsabilidades a las administraciones descentralizadas, al sector privado y a las organizaciones de la sociedad civil, según los casos. La capacidad para diseñar los marcos reguladores y para construir y gerenciar redes interorganizacionales será quizás la competencia más relevante de los gerentes sociales exitosos.

Las tres grandes transformaciones planteadas forman sistema. Exigen una visión integral, expresiva de la interdependencia entre todas ellas. Dicha integralidad puede quedar plasmada en el ejemplo siguiente: sin transparencia y responsabilidad en el financiamiento y sin democracia interna en los partidos políticos será prácticamente imposible evitar la clientelización del empleo público y la propensión político-empresarial a burlar las reglas de la competencia de mercado; sin servicio civil meritocrático e imparcial será imposible garantizar a los empresarios la sostenibilidad por el poder ejecutivo de los compromisos legislativos (3); sin transparencia, participación y responsabilidad suficientes será muy difícil evitar que los programas sociales sigan beneficiando a los que ya tienen voz en el proceso político y perpetuando con ello la dualización social; sin estabilidad macroeconómica, sin un sistema financiero fiable y sin la mínima seguridad para los derechos de propiedad, se desincentiva la capacidad de emprender o se la entierra en el sector informal. De este modo se impide no sólo el nacimiento de unas clases medias productivas y dinámicas sino también la expansión del empleo y de la base fiscal que podría permitir mejorar la recaudación con fines sociales...

La matriz integradora de las transformaciones requeridas por los retos del desarrollo de nuestro tiempo es la Reforma del Estado. Michel Camdessus ha señalado que la Reforma del Estado marcará la diferencia entre el simple crecimiento y el verdadero desarrollo (4). Para comprender la profundidad de esta afirmación necesitamos partir de un concepto de Estado que supere su simple dimensión organizativa: necesitamos ver al Estado como la matriz institucional necesariamente integradora de las dimensiones política, económica y social del desarrollo. Como señalan otros, necesitamos ver al Estado como el recurso fundamental de la gobernabilidad de las sociedades.

## **II. La reforma del Estado. Un nuevo Estado para un nuevo modelo de desarrollo**

El modelo de desarrollo llamado de "sustitución de importaciones", que tantos éxitos de crecimiento produjo en América Latina, entró en crisis a finales de los 60. Sus éxitos cuantitativos y el tipo de debate ideológico entonces prevalente consiguieron ocultar, sin embargo, la integración sistémica que dicho modelo había producido entre el populismo político, el mercantilismo económico y la dualización social. Fue esta matriz socio-política (es decir, la estructura mental, de intereses y de poder correspondiente) lo que impidió comprender y adaptarse a los grandes cambios iniciados a mediados de los 70 (5). El Estado latinoamericano desarrollista, pero populista, mercantilista y dualizador, fue a la vez la expresión y el agente conservador de dicha matriz.

La crisis del viejo modelo de desarrollo trató de ocultarse con huidas hacia adelante de todo tipo. Pero la crisis de la deuda primero, el fracaso de los intentos de ajuste heterodoxo después, y, finalmente, la hiperinflación, enfrentaron a las jóvenes democracias latinoamericanas con la realidad: había que proceder a un cambio en el modelo de desarrollo. Dicho cambio necesariamente alteraría la matriz socio-económico-política de las sociedades. Fue así como la gobernabilidad democrática emergió como tema poderoso de la agenda latinoamericana de los 90 (6). La metáfora de la gobernabilidad quiere denotar que en la América Latina de los 90 el desafío democrático trasciende la mera conquista de la libertad política, pues exige, además, la construcción de una legitimidad y de unas capacidades de gobierno suficientes para cambiar el

modelo de desarrollo. Lo específico de las democracias latinoamericanas actuales consiste, pues, en que no expresan meros cambios de régimen político dentro de un mismo modelo de desarrollo, sino cambios de régimen político para impulsar el cambio del modelo de desarrollo, es decir, la construcción sistémica de la democracia, el mercado y la equidad. De ahí procede su dificultad y su grandeza. A ello se refiere el uso consciente del concepto "governabilidad democrática" (7).

Para la comunidad del desarrollo, los años 80 fueron también de vacilación y búsqueda de nuevos paradigmas. A finales de los 70, las estrategias de desarrollo estadocéntricas (tanto las fundadas en el estructuralismo de Prebisch-Singer como en la teoría de la modernización de Rostow, en la teoría de la dependencia o, simplemente, en el marxismo) habían perdido gran parte de su anterior crédito intelectual y político. Todavía se mantendrían unos años en base a las poderosas coaliciones de intereses creados. Pero intelectualmente estaban derrotadas. Especialmente tras su demostrada incapacidad para entender y adaptarse a las crisis y los cambios iniciados en los 70. Era la oportunidad para la derecha liberal neoclásica, más comúnmente reconocida como neoliberalismo.

Tomando pié en la Escuela de Chicago, ya en los 60, una nómina importante de economistas (Jagdish Bhagwati, V.K. Ramaswami, H.G. Johnson, Bela Balassa, W.M. Corden y Anne Krueger), atacaron frontalmente los supuestos teóricos del estructuralismo y la teoría de la dependencia, entonces claramente hegemónicos. Sin embargo, su influencia sólo comenzó a ser notoria en los 70. Ya en los 80, el neoliberalismo había ganado la hegemonía intelectual y práctica (8). La teoría y la política económica neoclásicas proveyeron el fundamento intelectual y los contenidos de políticas incorporadas a los programas de ajuste estructural.

Por lo general los programas de ajuste estructural han incluido elementos tales como la austeridad fiscal, la política antiinflacionaria, la privatización de las empresas estatales, la liberalización comercial, la devaluación monetaria y la desregulación general de la economía, principalmente de los mercados financiero y laboral. Estos programas han pretendido también atraer inversiones extranjeras, incrementar la libertad de los empresarios y de los inversores, mejorar los incentivos pecuniarios y la competencia, reducir los costes, procurar la estabilidad macroeconómica, reducir cuantitativamente al Estado y reducir también su intervención en la economía. En el modelo de desarrollo vislumbrado el papel del Estado es a veces importante pero complementario y de acompañamiento: los nuevos héroes del desarrollo económico ya no son los políticos ni los funcionarios, sino los empresarios y managers del sector privado; el estado es sospechoso incluso como actor principal del desarrollo social: las organizaciones no gubernamentales (a veces autoproclamándose como los únicos verdaderos representantes de la sociedad civil) se afirmarán como los nuevos héroes de la acción social antiburocrática (9).

Pero ya han transcurrido diez años de reformas estructurales y procede hacer balance. El Banco Interamericano de Desarrollo lo ha hecho en su Informe de Progreso Económico y Social de 1997. Sus conclusiones son interesantes a nuestros efectos: En primer lugar, se constata que las reformas estructurales, a pesar de su magnitud, no han producido en términos generales un desempeño económico y social satisfactorio en la región. En segundo lugar, se señala que, de mantenerse simplemente las pautas de políticas económicas actuales, la región podría crecer sólo a una tasa del 4%, obviamente insuficiente para ir cerrando la brecha del desarrollo. En tercer lugar, se indica que, de completarse y profundizarse las reformas estructurales emprendidas, la región no superaría un crecimiento del 5'5%. Finalmente, se concluye que, para crecer a tasas similares a las de Asia Oriental -superiores al 7%-, e ir superando a la vez la desigualdad y la brecha del desarrollo, habría que realizar, entre otras, dos inversiones principales: 1) en capital humano mediante el inmediato incremento de la escolarización básica de cinco a nueve años, y 2) en reformar radicalmente el sistema institucional del Estado.

Pero el encumbramiento de la Reforma del Estado a tema clave de la nueva agenda de desarrollo se ha producido con el Informe del Banco Mundial de 1997, que lleva el significativo título de "El Estado en un Mundo en Transición". Cualquier veleidad del tipo "estado mínimo" ha sido erradicada aquí. De entrada el Informe hace una afirmación rotunda: "Han fracasado los intentos de desarrollo basados en el

protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas. Sin un Estado eficaz el desarrollo es imposible" (Banco Mundial: 1997, 26). Ese Estado eficaz ya no es ni el Estado megalómano de la sustitución de importaciones ni el Estado minimalista del radicalismo neoliberal. No es, pues, el Estado latinoamericano todavía existente, el cual más que reformado necesita ser reconstruido o refundado, sino un Estado a crear, con roles y capacidades nuevos, coherentes con las exigencias del nuevo modelo de desarrollo.

La rehabilitación del Estado por la comunidad del desarrollo es uno de los elementos más definidores de lo que Michel Camdessus ha llamado "el neoconsenso Washington". Esta rehabilitación es fruto de un controversial proceso de aprendizaje en el que se han evidenciado tanto los límites teóricos del liberalismo neoclásico, como la radical insuficiencia de los programas de ajuste estructural, acompañados por la emergencia de nuevos enfoques intelectuales más prometedores (10). La Reforma del Estado es ya hoy uno de los temas clave de la agenda de las llamadas segunda generación de políticas o políticas de nueva generación para el desarrollo. Ahora bien, como la Reforma del Estado es una tarea nueva cubierta con una expresión vieja, habrá que precisar muy bien en qué consiste esta tarea, para no repetir viejas y en gran parte fracasadas rutinas reformistas.

Lo primero que importa aclarar es qué no es hoy la Reforma del Estado. Ésta no consiste hoy, contra lo que tiende inercialmente a creerse, en mejorar la eficacia y la eficiencia de las organizaciones estatales existentes. De perseverar en esta aproximación meramente instrumental o gerencial podríamos conseguir el paradójico resultado, tantas veces denunciado por Yehezkel Dror, de hacer más eficientemente lo incorrecto. El Estado que tenemos no es el que necesitamos. Lo que se quiere rehabilitar no es el Estado existente sino el Estado necesario para el nuevo modelo de desarrollo. En éste lo fundamental no es la eficiencia interna de las organizaciones estatales sino la capacidad de éstas de generar condiciones para el funcionamiento eficiente del sector privado y para salvaguardar la cohesión social (11).

En segundo lugar, el nuevo planteamiento de la Reforma del Estado tiene que partir de una visión del rol del estado en el nuevo modelo de desarrollo. Esta visión no puede ser dogmática; pero sí ha de ser clara, orientadora y bien adaptada a cada situación nacional. Sobre el tema existe hoy una abundantísima literatura, que va revelando un importante consenso: la teoría de la intervención estatal legítima se sigue construyendo hoy a partir de la teoría de los fallos del mercado, pero incorporando a la misma el progresivo conocimiento de los "fallos del estado" sobre los que tanto ha insistido la escuela de la elección pública. Este parece haber sido el enfoque adoptado por el Banco Mundial en su Informe de 1997 (12).

Una visión bien fundada del rol del Estado en el nuevo modelo de desarrollo nos permite disponer de criterios normativos acerca de lo que falta y de lo que sobra en el Estado existente. Es decir, nos permite aclarar qué funciones del Estado actual deben ser abandonadas mediante la privatización y qué funciones deben ser fortalecidas o incorporadas en tanto que esenciales para el nuevo modelo de desarrollo. Podar al Estado mediante las privatizaciones es más visible, pero no más esencial que dotarlo de la capacidad necesaria para las nuevas funciones, y en primer lugar para la función reguladora. En el nuevo modelo de desarrollo el Estado ha de ser, no sólo pero sí destacadamente, un proveedor y garantizador de regulaciones. Esta capacidad no existía en el Estado del viejo modelo de desarrollo que aún es en gran parte el actual. Asignar más eficientemente los derechos de propiedad (que es el objetivo principal de las desregulaciones), garantizar estos derechos y las transacciones sobre los mismos, generar los marcos reguladores demandados por los fallos del mercado y hacerlo de modo que los fallos del estado no empeoren los resultados, establecer y administrar imparcial y eficientemente los marcos de interacción entre los distintos actores de lo social... Todo este haz de responsabilidades estatales implica disponer de capacidades públicas que no eran tan necesarias y que no tenía el estado de la sustitución de importaciones. Tampoco son capacidades que puedan ser aportadas exclusivamente desde las competencias técnicas exigibles y características de la gerencia pública.

Ahora bien, ninguna teoría, ni ninguna metodología han cambiado nunca nada, salvo en el ámbito meramente del pensamiento o de la consultoría. La realidad o, mejor dicho, su estructuración -es decir, sus

actores y equilibrios de poder- sólo puede ser cambiada por los hombres y mujeres que deciden ponerse al frente de un proceso de cambio y tienen éxito en su empeño. El cambio de un modelo de desarrollo -y del modelo de Estado correspondiente- no es un mero mejoramiento de la racionalidad instrumental con que se funciona. Es un cambio de actores, de poder, de conocimiento, de habilidades y competencias, y de modelos mentales, valorativos y de significación. A través del cambio nos transformamos nosotros mismos (13), en un doloroso proceso de aprendizaje. Se trata, como ha señalado poéticamente Edmundo Jarquín, de los dolores gozosos del parto, que -nos atrevemos a añadir-, en entornos de alto dinamismo como los actuales, sólo pueden ser sustituidos por la tristeza y los estertores del deterioro, la descomposición y la muerte. No se cambia por el gusto de cambiar, sino porque la única alternativa al cambio es envilecerse y perecer.

El apoyo intelectual a la Reforma del Estado consiste no sólo en disponer de una visión válida del Estado a construir para determinar lo que sobra y falta en el Estado existente. Necesitamos disponer de una teoría de cómo cambian las instituciones y las capacidades de los Estados. Sin ella seguiremos prisioneros del gerencialismo y de su conocida falacia tecnocrática (14). La consideración del estado como sistema institucional y no sólo como sistema de organizaciones, la comprensión de cómo se crean y cambian las instituciones, el entendimiento de la correlación existente entre sistema institucional, rendimiento económico, participación política y equidad social... todo esto, que abordamos en el epígrafe siguiente, puede ayudarnos a fortalecer nuestras estrategias de Reforma del Estado.

### **III. Reforma institucional y reforma organizativa en la reforma del Estado**

El Banco Mundial ha pretendido cambiar la lógica de la Reforma del Estado, desmarcándose expresamente del tecnocratismo de la vieja reforma administrativa. Ya se verá si lo consigue del todo, especialmente en la práctica. De momento la nueva aproximación ha arrancado bien (a pesar de ciertas equivocidades conceptuales y de un tratamiento insuficiente de la reforma política): "Los pequeños éxitos y los muchos fracasos de las actividades de asistencia técnica durante decenios ponen de relieve la necesidad de cambiar los incentivos que determinan el comportamiento, requisito tan importante como la capacitación y los recursos. La clave está en dar con reglas y normas que ofrezcan incentivos para que los organismos estatales y los funcionarios públicos busquen el bien común, y que al mismo tiempo desalienten las medidas arbitrarias" (Banco Mundial: 1997, 31).

Pero los sistemas de incentivos que acaban determinando la capacidad de una organización pública para cumplir efectivamente sus funciones no siempre dependen de variables internas situadas bajo la autoridad organizativa correspondiente. Tanto más cuanto que lo que pretendamos con el rediseño de incentivos sea un verdadero cambio de la naturaleza funcional de la organización. Por ejemplo, si queremos que la Aduana haga más con menos, pero de lo mismo, nos bastará una simple reforma de eficiencia. Pero si pretendemos que controle efectivamente el tráfico de mercancías, que desaparezcan las eventuales aduanas paralelas y el fraude, dando así seguridad, por ejemplo, a los compromisos comerciales internacionales del Estado o a los empresarios que no tienen ni quieren tener acceso al contrabando..., en este caso, la reforma de la Aduana es bastante más complicada. Dicho en nuestro lenguaje, en el primer caso nos planteamos una reforma meramente organizativa, en el segundo nos estamos planteando una verdadera reforma institucional de la Aduana. La vieja asistencia técnica internacional hizo mucho de lo primero y casi nada de lo segundo (15).

Si adoptamos la aproximación del Banco Mundial y consideramos que la Reforma del Estado es, ante todo, la reforma de las normas y reglas que determinan los sistemas de incentivos del comportamiento político-administrativo, será muy importante que comprendamos debidamente las clases y naturaleza de dichas normas y reglas. Para distinguir entre tipos de normas y reglas y entre los sistemas de incentivos correspondientes, proponemos distinguir conceptualmente entre instituciones y organizaciones. Esta distinción nos permitirá comprender la existente entre el Estado como sistema institucional y el Estado

como sistema de organizaciones. Se trata de dos realidades diferentes, de dos sistemas de incentivos distintos, cuya reforma plantea exigencias y alcances asimismo diferentes (16).

Las instituciones son realidades abstractas, no son cosas que podamos tocar. Las instituciones son normas y reglas que estructuran la acción social. Son el sistema de constricciones y de incentivos del comportamiento de los individuos y de las organizaciones. Si utilizamos la metáfora del juego, las instituciones son las reglas del juego social: ellas determinan no sólo los procedimientos del juego, sino quiénes juegan y quiénes no, con qué equidad o ventaja se practica el juego, quién gana o puede ganar qué, quién paga los costes del juego, etc. Las instituciones son, pues, importantísimas: al articular la interacción entre actores, expresan las relaciones de poder y de interés de una determinada sociedad y se corresponden con el fondo de competencias exigidas para practicar exitosamente el juego que estructuran así como con los modelos mentales y valorativos que lo legitiman. Las instituciones no coinciden con la legislación o derecho positivo, porque existe institucionalidad formal e informal. Además del juego y de los actores formales pueden existir actores informales y normas informales, también constitutivas de la institucionalidad, es decir, del verdadero sistema de incentivos de los actores (17).

Las instituciones nunca son el producto de un acto de voluntad, sino el resultado de un proceso de aprendizaje social expresado en las leyes. Por ello, las instituciones no pueden ser creadas ni cambiadas por Decreto. Por ello, los países en desarrollo no pueden convertirse en desarrollados mediante la copia del sistema institucional de estos últimos. No se cambia de instituciones como se cambia de camisa. Cuando se ha hecho así, las instituciones formalmente decretadas no han sido sino pedazos de papel y han sido suplantadas en la realidad por una institucionalidad informal constitutiva del verdadero sistema de incentivos. Una primera conclusión deducimos de lo anterior: para analizar una institución no podemos basarnos sólo en la legislación formal ni en las declaraciones de las autoridades formales; lo que necesitamos ante todo es averiguar la estructura de actores y de intereses subyacente, tanto formal como informal. De lo contrario, acabaremos haciendo o proponiendo meras reformas de papel (18).

Las organizaciones son realidades concretas. Son ordenaciones de recursos concretos y discretos (humanos, financieros, técnicos) para la consecución de objetivos. Las instituciones no tienen, en cambio objetivos. No tienen existencia concreta sino abstracta. No se tocan. Son sistemas de normas y reglas que cumplen importantes funciones sociales pues delimitan el marco en el que los individuos y las organizaciones pueden plantearse sus expectativas y objetivos. Las organizaciones nunca son instituciones, ni deben confundirse con ellas. No son reglas del juego, sino equipos participantes en él. Como tales, nacen y desaparecen siempre dentro de un determinado entorno o marco institucional. Las normas de las organizaciones tienen naturaleza enteramente diferentes a las normas institucionales: son normas internas ordenadoras de la administración o manejo de los recursos puestos a disposición de los objetivos organizativos. Su proceso de creación y cambio es distinto del de las normas institucionales: al no ser normas abstractas y referirse, incluso en las organizaciones más complejas, a una realidad discreta, la autoridad organizativa dispone para su alteración de un margen de libertad mucho mayor del que cuentan las autoridades públicas para alterar las normas institucionales. Cambiar el orden interno de una organización para hacerla, por ejemplo, más eficiente, siempre ha sido un problema difícil; pero es mucho más sencillo que cambiar las instituciones, es decir, el propio orden o estructura social en que la organización actúa. En este último caso, el número de actores concernidos y su autonomía es mucho mayor, la información necesaria para el cambio es más incierta y dispersa, la diversidad y conflicto de intereses y modelos mentales más considerable, la construcción de coaliciones más problemática y los liderazgos necesarios para conducir el cambio más exigentes (19).

Instituciones y organizaciones conforman el sistema total de constricciones y de incentivos de una determinada sociedad. Consiguientemente, de ellas depende el nivel de desarrollo económico y social. Siempre se ha reconocido la importancia de las instituciones; pero su significación precisa para el desarrollo económico y social es un descubrimiento muy reciente. En realidad hasta finales de los ochenta, no comenzó a percibirse la relevancia de la distinción entre instituciones y organizaciones. De hecho, la

metáfora prevalente era la de la sociedad como una organización de organizaciones. Fue principalmente tras la incorporación de los costes de transacción a la teoría económica y al análisis de los procesos políticos y sociales cuando comenzó a revelarse no sólo la importancia de las instituciones para el desempeño económico sino la correlación sistémica existente entre instituciones y organizaciones (20).

El Banco Mundial en su Informe de 1997 (págs. 33-34) parte del reconocimiento de la importancia fundamental de las instituciones para el desarrollo: "Las explicaciones de las enormes diferencias de nivel de vida entre los países han variado con el tiempo. Durante siglos, el acceso a los recursos naturales -tierra y minerales- se consideró un requisito imprescindible para el desarrollo... (Después) se pasó a pensar que la clave para el desarrollo era la infraestructura física -maquinarias y equipos-... (Pero) las máquinas y los equipos eran la materialización de los conocimientos e ideas... (y) nadie conseguía explicar de forma sencilla por qué la tecnología se desarrollaba mejor y más de prisa en unas partes del mundo que en otras... Otros factores como el capital humano han merecido desde entonces gran atención como posibles soluciones del enigma... A partir del decenio de 1980 el interés se ha orientado hacia el importante papel de unas políticas idóneas como explicación de por qué los países acumulan capital humano e infraestructura física a velocidades diferentes. A su vez, esto ha llevado al interés preferencial por otro elemento, la calidad de las instituciones de un país. Han surgido otros interrogantes nuevos y más complejos. ¿Qué estructuras institucionales son las más indicadas para la prosperidad de los mercados? ¿Cuál es el papel del Estado como agente directo (principalmente en la prestación de servicios) y como determinante del contexto institucional en que funcionan los mercados? ¿Qué relación hay entre las políticas y las instituciones y el proceso de desarrollo?". Tras esta larga exposición, los autores se sienten autorizados a advertir que (pág. 38) "aunque unas políticas idóneas pueden por sí solas hacer que mejoren los resultados, los beneficios aumentan enormemente en los países con mejores instituciones... La enseñanza que se deduce es que los países reformadores no pueden conformarse con mejorar las políticas; deben también buscar la manera de fortalecer el entorno institucional de las mismas"(21).

El Banco Mundial ha expresado la importancia económica de las instituciones y ha advertido del error consistente en centrarse sólo en la calidad sustantiva de las políticas públicas. Para mejorar el sistema institucional de un país, el Banco confía ante todo en la acción del Estado, al que considera actor principal del cambio institucional. De ahí la importancia de fortalecer lo que el Banco llama la "capacidad institucional", entendida como la capacidad estatal "para establecer y garantizar el conjunto de normas en que se apoyan los mercados y que les permite funcionar" (pág. 38).

El punto clave es el cambio institucional. Si no disponemos de una buena teoría del cambio institucional no será posible ni definir en qué consiste la capacidad institucional del Estado ni indicar con fundamento qué debe hacerse para construir o fortalecer esta capacidad. Sin una teoría del cambio institucional, estamos condenados a dar o a seguir recetas, a veces quizás acertadas y aceptables, pero por casualidad, ya que se presentan o sin fundamentación o sin otro fundamento que el de haber funcionado en otros países.

El saber convencional sobre el cambio institucional suele ser del tenor siguiente: las instituciones cambiarán cuando, dado un marco institucional determinado, ante un cambio en los precios relativos o en las preferencias, un número suficiente de actores llega a la conclusión de que un cambio del marco institucional va a procurarles mayores ventajas personales y/o colectivas, siempre que, además, tales actores sean capaces de construir una coalición suficiente para apoyar no sólo el cambio en la institucionalidad formal sino para mantener también la vigencia de dicha institucionalidad hasta conseguir su institucionalización informal, es decir, su incorporación a los hábitos y modelos mentales y valorativos dominantes (22).

Somos bien conscientes de que el párrafo anterior, a pesar de su apretadísima síntesis, no denota toda la complejidad del cambio institucional. Nos limitaremos a señalar dos temas: i) la conexión entre cambio institucional y proceso de aprendizaje social (23) y ii) las posibilidades y límites de los gobiernos frente al cambio institucional, habida cuenta de la componente informal de las instituciones (24).

#### **IV. Administración pública y reforma administrativa en el nuevo modelo de desarrollo**

Desde que las Agencias multilaterales de cooperación, y especialmente los Bancos, han rehabilitado al Estado y planteado su reforma como prioridad del desarrollo, un gran mercado de servicios ha quedado legitimado en el mundo entero. Miles de empresas consultoras, "free-lancers", profesores, institutos, departamentos universitarios... afinan y actualizan sus maletas repletas de soluciones en busca de problemas. Nuevamente "las *best practices*" pueden ser codificadas, mercadeadas y vendidas donde haya alguien que las quiera comprar. Nuevamente correremos el riesgo de sacrificar el conocimiento de la verdadera realidad local para fijarnos en el modelo a importar. Nuevamente podemos volver a endeudar a los pueblos para tratar de injertar reformas que no pueden florecer en el tejido institucional patrio. Por este camino corremos el riesgo de recaer en los errores del movimiento de la vieja reforma administrativa. Conviene recordarlos, aunque sea brevemente y *sine ira et studio*, aunque sólo sea porque quien ignora la historia corre el riesgo de repetirla.

La reforma administrativa se frustró, en primer lugar, por plantearse como una operación fundamentalmente técnica, políticamente neutral, indiferente respecto del sistema político, en el que tuviera que desarrollarse. Fue una gran operación financiera y de asistencia técnica orientada a transferir equipos, conocimientos y capacidades administrativas y técnicas. Esta concepción no fue el fruto de ninguna ingenuidad sino del paradigma del desarrollo y de la teoría de la organización prevalentes durante los 50 y 60 (25).

En esta época la creencia dominante y común a ambos bloques de la guerra fría era que el desarrollo sería el precipitado necesario del agregado de capital financiero, más capital físico, más ciencia y tecnología, más capital humano, más eficiencia organizativa, todo ello sabiamente combinado por el planeamiento. Esta creencia se basaba, por lo demás, en la experiencia innegablemente exitosa del Plan Marshall en Europa y la entonces también aparentemente exitosa experiencia de los países del socialismo real (el Segundo Mundo como se le llamó). Algunos de sus más conspicuos elaboradores ganaron Premios Nobel. Pero todavía hay bastantes países muy pobres que están devolviendo los préstamos para planeamiento y reforma administrativa realizados sobre estas bases. En esta época, ni la política, ni las políticas públicas, ni las instituciones, ni el capital social, eran considerados relevantes a efectos del desarrollo.

Durante los años 50 y 60 la teoría organizativa se había instalado en el paradigma burocrático. La organización burocrática era entonces visualizada mayoritariamente, no como una opción organizativa más, sino como "el" modelo normativo de racionalidad organizativa, como la forma o configuración organizativa indudablemente superior en términos de eficacia y eficiencia. La configuración burocrática se abstraía de su génesis histórica y se concebía como un modelo políticamente neutro y disponible tanto para construir el estado del bienestar en Occidente como el socialismo en Oriente, las empresas complejas de una economía de mercado o las grandes empresas estatales. Su superioridad se fundamentaba en la racionalidad instrumental o técnica imbatible que se postulaba del modelo (26). De este modo, el movimiento internacional de reforma administrativa resultó ser el intento de universalizar la racionalidad burocrática con finalidades de desarrollo.

Pero, ya en los 70, las críticas siempre realizadas al modelo burocrático, apoyadas en el gran cambio de entorno organizativo que desde entonces se produce, generarán paradigmas organizativos alternativos al burocrático. Desde entonces la teoría organizativa se instalará en la contingencia estructural. Ya no se reconoce ningún tipo organizativo encarnador de una racionalidad supuestamente universal. La racionalidad de la estructura organizativa dependerá de su adaptación a toda una serie de contingencias internas o externas como pueden ser tamaño, complejidad, tipo de tecnología utilizable, grado de dinamismo y turbulencia del entorno, etc. (27).

No nos engañemos, no obstante. Si la reforma administrativa fracasó no fue porque el modelo burocrático que se trataba de implantar no era el adecuado. De hecho el modelo ha dado y sigue dando un

rendimiento excelente en muchos países desarrollados. Fracásó porque en América Latina no existían las condiciones políticas, económicas y sociales para la vigencia eficaz del modelo. En América Latina, por lo general, no llegó a institucionalizarse sino parcial y excepcionalmente el sistema que Weber llamó de dominación racional-legal encarnado en la burocracia. De ésta se tomaron las apariencias formales; pero en ausencia de los condicionamientos socio-económico-políticos necesarios, lo que se desarrollaron mayormente fueron "buropatologías", que en el mejor de los casos se aproximaban al sistema mixto que Weber llamó "burocracias patrimoniales" (28).

Esto es tanto más importante cuanto que hoy se plantea como eje de la nueva reforma o modernización administrativa latinoamericana el paso de la administración y cultura burocrática a la administración y cultura "gerencial". El paso de la Administración a la Gerencia, del administrador al gerente público, sintetizaría así la reforma o modernización propuesta como necesaria. Este cambio en las metáforas prevalentes pretende tener a la vez valor descriptivo y normativo. Descriptivo, respecto de los procesos de cambio administrativo que se están experimentando en algunos países desarrollados principalmente del ámbito angloamericano. Normativo, porque se pretende a veces que sea orientador del cambio administrativo universal. Se sugiere, en efecto, que la historia nos ha llevado de la administración patrimonial a la administración burocrática y que, de ésta, nos ha de conducir en línea de progreso a la administración gerencial, de la que a veces se enumeran las características como si integraran un "modelo o tipo ideal" en el sentido weberiano (29).

Frente a las interesantísimas propuestas de este neoreformismo administrativo latinoamericano creemos, sin embargo, que hay que adoptar una posición de diálogo crítico (30). Las consideraciones que siguen tienden a resaltar: (a) que para el desarrollo latinoamericano la mayor urgencia de reforma administrativa todavía es la creación de verdaderas burocracias, capaces de asumir eficazmente las funciones exclusivas del Estado en un marco de seguridad jurídica; (b) que para el desempeño de las funciones exclusivas del Estado el sistema de gestión más racional -aunque sea sólo como "*third best*"- continúa siendo la administración burocrática, aunque redescubierta y reinventada; (c) que el ámbito propio de la revolución gerencial se encuentra principalmente en el ámbito de la provisión directa de bienes y servicios públicos, que hoy es el espacio público cuantitativamente mayor, pero que no se incluye en las funciones exclusivas del estado, cualitativamente más importantes; (d) que la revolución gerencial pública no es nunca una mera traslación de las técnicas y cultura del sector privado, ya que debe resolver problemas genuinamente "públicos" como son la dificultad del monitoreo de las relaciones entre financiamiento y provisión de servicios, las dificultades en la medición y control de resultados, la problematicidad inherente a los cuasimercados o mercados planificados y, finalmente, los impactos de la información y participación ciudadana.

En un modelo de desarrollo económico centrado en los mercados, la primera misión del Estado y de sus Administraciones públicas es hacer posible el funcionamiento eficiente de los mercados mediante la creación del tejido institucional necesario para ello (31). Esto significa orientar la reforma de la Administración prioritariamente a conseguir la garantía de una serie de bienes públicos puros, sin los que no puede haber ni desarrollo económico ni condiciones de vida digna personal, familiar y colectiva. Estos bienes puros se corresponden con lo que algunos han tipificado como "actividades exclusivas del Estado" (Bresser, 1997) o "funciones estatales de orden superior" (Dror: 1995). Su número se va ampliando a medida que un país se desarrolla. De ahí que no valgan las enumeraciones referidas a los países desarrollados, ya que los bienes públicos puros procurados por éstos se hallan fuera de las capacidades financieras y de gobernación de los países en desarrollo.

Lo importante es aclarar y priorizar el mínimo institucional necesario para despegar en el nuevo modelo de desarrollo. Este viene representado, a nuestro modo de ver, por la garantía de la seguridad personal, familiar, de los derechos de propiedad y del cumplimiento de los contratos; por la garantía de la estabilidad y disciplina macroeconómica y fiscal; la prevención de la salud mediante la lucha contra las enfermedades infecciosas y el saneamiento del agua, principalmente; el financiamiento de servicios básicos

de educación y asistencia sanitaria; la provisión de infraestructuras básicas; programas de lucha contra la pobreza; programas de socorro en caso de catástrofes; programas de defensa de bienes medioambientales esenciales; programas de defensa de la identidad cultural colectiva y de desarrollo de la cultura cívica democrática.

Nuestra tesis básica es que el aseguramiento de todos estos bienes públicos exige la superación de los aspectos patrimoniales y clientelares que siguen impregnando la mayoría de nuestras administraciones públicas. Dicha superación debe hacerse mediante la construcción decidida pero progresiva de verdaderas burocracias modernas, configuradas conforme al sistema de mérito, dotadas de autonomía técnica bajo la dirección política de los gobiernos, sujetas al imperio de la ley, transparentes, accesibles, receptivas y responsables. Ahí es nada! Pero no hay escapatoria: no se conoce ningún país desarrollado que no disponga de este tipo de administración (que admite, obviamente, diversas plasmaciones prácticas), ni se conoce de ningún país subdesarrollado que disponga de ella. La experiencia de los países del Este Asiático también es significativa en este punto (32). Si la reforma administrativa se justifica por su contribución al desarrollo, la primera y gran tarea no es superar la cultura burocrática (inexistente, por lo general, entre nosotros) y sustituirla por una cultura gerencial, sino en superar el populismo político y su clientelización de la función pública y sustituirlo por un Estado de Derecho dotado de una administración genuinamente burocrática responsable del buen desarrollo de las funciones exclusivas y superiores del Estado (33).

Además, en los últimos años, una corriente politológica muy fuerte, que aplica el análisis económico a la comprensión de las instituciones político-administrativas, ha razonado por qué no sólo la burocracia sino la administración burocrática es el sistema más racional para la gestión de las funciones exclusivas y superiores del Estado, las cuales implican normalmente régimen de monopolio y ejercicio de autoridad. Hoy disponemos de excelentes interpretaciones explicativas de por qué se dio el paso desde el sistema patrimonial de organización del empleo público al sistema propiamente burocrático o de mérito (Horn: 1995; Johnson y Libecap: 1994). Tales razonamientos son coincidentes con los aportados por los teóricos de la regulación, al resaltar las condiciones necesarias para que la intervención de la autoridad pública pueda superar los fallos del mercado (Laffont y Tirole: 1994, cap. 16; Baron: 1995; Spiller: 1995). Común a ambas contribuciones es remarcar que la eficiencia económica general exige resolver el problema de "*commitment*" o de garantía institucional de que los compromisos legislativos serán cumplidos efectivamente por el aparato administrativo. El nacimiento de la burocracia estaría directamente asociado a la formación de una coalición reformista que iría imponiendo la implantación progresiva de la burocracia y la delegación en ella de buena parte de la autoridad del ejecutivo. La burocracia misma se plantearía como una institución más de la serie institucional garantizadora de la seguridad jurídica, es decir, de lo que el juez Posner (1992, 608) ha llamado eficiencia externa o social.

La racionalidad de la burocracia como institución procede de su capacidad para resolver tres problemas fundamentales: (a) el problema de la imposibilidad de monitoreo efectivo del empleo público moderno por los patrones políticos (Johnson y Libecap: 1994); (b) el problema de la durabilidad o garantía de cumplimiento de los compromisos legislativos o "regulaciones" en general (Horn: 1995), y (c) el problema de agencia, dada la inevitabilidad de la delegación de poderes por los políticos en los burócratas y que éstos pueden tener intereses distintos de los políticos y de los ciudadanos, con la secuela potencial de problemas tales como el clientelismo y la corrupción burocrática, la inhibición, el agrandamiento injustificado de presupuestos, la inamovilidad injustificada, la captura corporativa de rentas, etc. (Niskanen: 1971).

Pues bien, la conclusión fundamental de la corriente de economía política que venimos referenciando es que la solución racional, aunque no obviamente satisfactoria, de todos estos problemas es la aportada por el régimen de la administración burocrática (Przeworski: 1996; Prats: 1997, 47-50). La razón fundamental es que el diseño de un sistema de incentivos asegurador de que los funcionarios de autoridad actuarán para el interés público, difícilmente puede inspirarse en los esquemas gerenciales disponibles en el sector

privado (o hasta en el sector público empresarial o en el público de producción de bienes y servicios en el que pueda introducirse la competencia planificada o cuasimercado). Ello es así porque:

- 1) los resultados de las intervenciones administrativas de autoridad y en régimen de monopolio casi nunca dependen sólo de la actividad del organismo administrativo, sino de la acción conjunta de múltiples actores y factores que no suelen estar bajo el control de los administradores públicos (Miller: 1992, 128-158);
- 2) en tales condiciones, cada actor tiene un margen para poder escapar a su responsabilidad y para ocultar información, por lo que es imposible diseñar un esquema gerencial que, a la vez, sea efectivamente cumplido, garantice la eficiencia, y asegure el equilibrio presupuestario (Holmstrom: 1982);
- 3) dada la naturaleza de bienes públicos puros o indivisibles procurados por las actividades exclusivas del Estado, resulta muy difícil, si no imposible, establecer criterios de evaluación o control de resultados, a no ser que éstos ("*outcomes*") se confundan impropriamente con los simples productos ("*outputs*") de los organismos reguladores o interventores (Tirole: 1994, 4);
- 4) la misma naturaleza de los bienes públicos concernidos hace que la acción interventora se produzca normalmente en régimen de monopolio, por lo que resulta muy difícil obtener medidas comparativas para la evaluación del desempeño (Tirole: 1994, 22), y
- 5) los organismos reguladores suelen enfrentarse a la realización de no sólo un valor público sino de varios, diferentes y en ocasiones contradictorios valores que no es fácil reducir a una sola dimensión a efectos de evaluación (Roemer: 1996, 24).

Todo lo anterior parece abonar la conclusión de que resulta poco razonable intentar seguir identificando la acción administrativa de autoridad como "gerencia", "gestión" o "management" público, especialmente cuando éstos se quieren definir en relación a los tres supuestos valores de la economía, la eficacia y la eficiencia (las tres Es del "management" clásico). Contrariamente, ante las dificultades antes expuestas, y para el aseguramiento de los intereses generales, la solución razonable consiste en someter las actividades exclusivas del Estado, no al régimen gerencial y contractual propio del sector privado, sino a los arreglos institucionales característicos del sistema burocrático de mérito (Przeworski: 1996; McCubbins y Schwartz: 1994). En otras palabras, no es el control de resultados sino el sometimiento a reglas precisas lo que ayudará a resolver -imperfectamente- el problema de agencia (34).

Murray J. Horn (1995, 111 y ss.) todavía ha avanzado más al precisar qué tipo de arreglos institucionales son capaces de hacer que el régimen funcional resuelva el problema de agencia al que inevitablemente se enfrenta. Su punto de partida es que la coalición que produjo el surgimiento del sistema funcional de mérito para resolver la durabilidad de los compromisos legislativos sólo podía conseguir este objetivo resolviendo a la vez el problema de agencia. En efecto, si la protección otorgada a los funcionarios no va acompañada de un sistema que prevea razonablemente que éstos no se desviarán hacia la realización de sus intereses personales o corporativos (es decir, si los intereses públicos pueden ser fácilmente capturados por los grupos de funcionarios o si éstos pueden ser fácilmente clientelizados por los grupos de interés privado), la durabilidad, eficiencia asignativa, seguridad jurídica y confianza atribuidas al sistema de mérito quedarán en entredicho.

La tesis principal de Horn es que, dada la posición monopolista que generalmente ocupan los organismos y agencias de regulación e intervención, la mejor oportunidad disponible para influir positivamente en el comportamiento de sus funcionarios es la ordenación de su promoción estructurada en régimen de carrera administrativa. Obviamente, la selección por mérito es el primer elemento; pero a condición de que los exámenes abiertos y competitivos se correspondan razonablemente con las exigencias para el buen desempeño profesional y conduzcan a las primeras etapas de una carrera, asimismo organizada en base al mérito, y que sólo acabe compensando el esfuerzo y la inversión en la preparación de los exámenes al cabo de un tiempo importante de permanencia en servicio. Estas condiciones limitan la capacidad de los políticos para realizar nombramientos en los altos niveles de la Administración, incentivan la permanencia y motivación de los funcionarios y su propensión al compromiso con la Constitución, el ordenamiento jurídico y los intereses generales (Horn: 1995, 118-120) (35).

Todos los razonamientos precedentes deberían ser suficientes para demostrar que, en los ámbitos de la acción exclusiva del Estado, la burocracia (entendida en su concepción weberiana de sistema de dominación racional-legal y no en su concepción "configuracional" mintzberguiana de "burocracia maquina" (36)) lejos de ser una forma organizativa periclitada, sigue siendo una necesidad funcional del capitalismo moderno. Por consiguiente, tiene que seguir inspirando los procesos de modernización administrativa allí donde, como en América Latina, esté planteado el paso de la burocracia patrimonial propia del viejo Estado de la sustitución de importaciones, a un servicio civil moderno estructurado en sistema de mérito como pieza clave del Estado de Derecho. Ahora bien, construir un sistema de mérito toma su tiempo. Ningún país lo ha hecho de la noche a la mañana, sino en forma gradual y progresiva, avanzando desde enclaves estratégicos iniciales y crecientes hacia la generalización del sistema. Además, América Latina no puede reproducir ninguno de los sistemas burocráticos históricamente construidos, porque ha de construir las burocracias del siglo XXI y ello exige reinventarlas, es decir, adaptarlas a las condiciones y valores actuales.

Reinventar la burocracia significa hoy principalmente mejorar la solución de los dos problemas a que responde su estructura institucional: el problema de durabilidad de los compromisos legislativos y el problema de agencia que envuelve el de monitoreo. La solución tradicional pasaba por reconocer voz en el proceso exclusivamente a los políticos, a los funcionarios, a los jueces y a los ciudadanos con un derecho subjetivo o un interés legítimo en una decisión administrativa. Ahora se trata de abrir el número de actores, de mejorar la información y participación de todos ellos y de perfeccionar el sistema general de responsabilidad administrativa. Los países que ya cuentan con burocracias consolidadas están investigando y experimentando diversos caminos a estos efectos. América Latina debe tomarlos en cuenta para plantear un desarrollo institucional a la altura de los tiempos. Pero de este tema nos ocuparemos en otra ocasión.

### Notas

(1) Datos y consideraciones interesantes sobre este tema pueden encontrarse en el trabajo de Linz, Lipset y Pool (1997) realizado a partir de un "survey" de LatinBarómetro.

(2) Es necesario advertir que el concepto de derechos de propiedad que maneja el análisis económico de las instituciones no se corresponde con el concepto jurídico. Para el neoinstitucionalismo económico los "derechos de propiedad" incluyen todo derecho de un actor a la utilización, bajo cualquier forma, de un activo valioso (Alchian: 1965). El desafío que los derechos de propiedad plantean para la eficiencia económica no es sólo el de su definición y garantía, sino, previamente, el de su asignación eficiente - unida obviamente a su definición y garantía-. Este último punto constituye la base principal del análisis económico del derecho, iniciado por Posner (1992) y, por ello mismo, constituye el punto focal de la teoría de la regulación. Las instituciones son, en primer lugar, sistemas de asignación de derechos de propiedad. A diversas alternativas asignativas corresponden diversos niveles de desempeño económico. De ahí procede la importancia económica del cambio institucional, que consiste no sólo en definir y garantizar mejor los derechos de propiedad, sino, sobre todo, en reasignarlos más eficientemente. Estas consideraciones parecen haberse olvidado en el tratamiento dado a este tema por el Banco Mundial (1997). Si las políticas de reforma del estado se centran exclusiva o fundamentalmente en mejorar la definición y garantía de los derechos de propiedad, sin considerar la eficiencia de su asignación, podría resultar el sarcasmo de hacer más seguro lo ineficiente. De hecho América Latina ya conoce algunas experiencias de lo que podría llamarse "seguridad jurídica mercantilista", es decir, protección jurídica efectiva de un sistema de derechos de propiedad que niega la libertad económica real y que no puede por ello calificarse de estado de derecho.

(3) El problema del mantenimiento de los compromisos reguladores constituye uno de los temas más relevantes para la comprensión de la institucionalidad de las administraciones públicas modernas. Su solución constituye también uno de los requerimientos del desarrollo económico hoy. Sobre el tema

puede verse el profundo estudio del actual Ministro de Hacienda de Nueva Zelanda, Murray J. Horn (1995) y con referencia directa a América Latina el excelente trabajo de Adam Przeworski (1996).

(4) La distinción entre crecimiento y desarrollo ha sido objeto de una vasta literatura que no procede referenciar aquí. Baste con señalar que las lanzas de ironía con que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional solían obsequiar a los autores e instituciones que planteaban y manejaban conceptos del desarrollo distintos del crecimiento se están tornando cañas. En primer lugar, un interesante debate sobre el propio paradigma del desarrollo económico ha obligado tanto al Banco como al Fondo a replantear el paradigma prevaleciente en ellos durante los 80. De particular interés me ha parecido el debate promovido por los japoneses en el seno de estos organismos (Ohno: 1997), así como la influencia que han acabo ejerciendo los neoinstitucionalistas (en especial North: 1989) y la escuela del nuevo estado para el desarrollo ("developmental state") (referenciada sintéticamente en Rapley: 1996, 119-129), sin los cuales no puede entenderse el viraje intelectual de los noventa plasmado en el Informe del Banco Mundial de 1997. La historia no termina aquí, sin embargo. Las lanzas irónicas y displicentes se cebaron principalmente en los intentos de elaborar un concepto del desarrollo más integral capaz de incluir también los aspectos políticos, sociales medioambientales. Pero Amaryta Sen (1996) resulta cada vez menos marginal y los indicadores de desarrollo humano del PNUD merecen cada vez más atención y respeto crítico. El bloque analítico de la teoría neoclásica sigue justamente orgulloso de su rigor, pero es cada vez más consciente de los límites de su relevancia. Las críticas amigables llegan de todas partes: desde Francia una potente corriente de pensamiento y experimentación social plantea un nuevo modelo de desarrollo (vid. Foucauld y Piveteau: 1995); en Estados Unidos Sunstein (1997: 108-127) critica el concepto y la medición del bienestar implícitos y derivados de la teoría neoclásica y los enfrenta críticamente con otras aproximaciones alternativas. Finalmente los muros de Jericó del Banco Mundial no han sido insensibles a este clamor: la incorporación por el Banco del análisis institucional tenía que acarrear el reconocimiento de la institucionalidad informal o capital social. Ello ya ha producido un primer intento de reconceptualización de la "riqueza de las naciones" mediante la inclusión de la calidad medioambiental y el capital social medidos a través de una primera e interesante propuesta de indicadores (vid. Banco Mundial: 1997b).

(5) Una excelente síntesis de la génesis del modelo de sustitución de importaciones, de sus crisis, del retraso en su replanteamiento y adaptación y de las líneas maestras del nuevo consenso sobre el desarrollo, es la expuesta por Iglesias (1992). La exposición de los intentos de adaptación o ajuste heterodoxo ensayados en América Latina, correspondientes con el no reconocimiento del agotamiento del modelo de desarrollo, y generadores al fin de nuevos procesos hiperinflacionarios, puede encontrarse en Edwards (1995). Desde el punto de vista de la modernización productiva, las implicancias del modelo de sustitución de importaciones están magníficamente analizadas en el trabajo de Carlota Pérez (1992).

(6) La gobernabilidad parece estarse convirtiendo en uno de los temas de nuestro tiempo. En 1975, Crozier, Huntington y Watanuki presentaron a la Comisión Trilateral un informe sobre la "gobernabilidad de las democracias". Su tesis era que Estados Unidos, Europa y Japón enfrentaban serios problemas de gobernabilidad por la brecha creciente entre unas demandas sociales fragmentadas y en expansión y unos gobiernos cada vez más faltos de recursos financieros, de autoridad y de los marcos institucionales y de las capacidades exigidas por el nuevo tipo de acción colectiva. Para conjurar los riesgos de ingobernabilidad proponían diferentes líneas de cambio a nivel institucional, de capacidades de gobernación, de modelos mentales en relación a lo colectivo y de actitudes individuales.

Por lo que a la República Federal Alemana se refiere, Renate Mayntz (1987 y 1993) ha sistematizado la literatura producida desde 1975 sobre el diagnóstico y las soluciones propuestas a los "fallos de gobernación". Para hacerlo, elabora un marco conceptual, que a partir de ciertos referentes angloamericanos, distingue entre "governing", "governance" y "governability", de modo muy cercano al que adoptamos en este trabajo.

En el mundo hispánico la "governabilidad" se ha convertido en un tema importante tanto a nivel político como intelectual. La Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile y Valparaíso (noviembre de 1996) y la de noviembre de 1997 en Venezuela se centran en la problemática de la "governabilidad democrática". Uno de los primeros impulsores políticos e intelectuales ha sido el Presidente Julio María Sanguinetti (1994). A destacar las aportaciones realizadas al tema por Bresser Pereira (1996), Fernández Feingold (1996), Prats (1996), Sagasti (1996), Sobhan (1996, donde se contiene, además, una cuidadosa presentación de la literatura producida por los organismos multilaterales de cooperación) y Tomasini (1992, 1993, 1996).

(7) La Cumbre Iberoamericana de noviembre de 1996, "Gobernabilidad para una Democracia Eficiente y participativa", avanzó sensiblemente en la caracterización de la gobernabilidad democrática; distinguió entre las dimensiones socio-económica, política e internacional de ésta; planteó la necesidad del fortalecimiento institucional, de la descentralización, y de la reforma de la administración pública. La Cumbre llamó a los gobiernos y a las poblaciones a enfrentar los desafíos de la gobernabilidad y a fortalecer la cooperación política a estos efectos.

(8) El Banco Mundial que durante los 70 se había aplicado a la lucha contra la pobreza en base a su aproximación de "necesidades básicas", en los 80 adoptó decididamente la aproximación neoclásica. En vez de invertir en proyectos específicos, el Banco empezó a procurar préstamos a los Gobiernos con dificultades en sus balanzas de pago a condición de que esos gobiernos acordaran poner en práctica políticas de ajuste estructural. Esta tendencia se acentuó con el nombramiento de A. W. Clausen para la presidencia del Banco en 1981, fecha desde la que el Banco comenzó a incorporar la "nueva política económica" a su estrategia. Entretanto, el Fondo Monetario Internacional, que por naturaleza abogaba siempre políticas fiscales restrictivas, comenzó a ganar influencia en la medida en que más y más gobiernos acudían a él en busca de financiamiento. A lo largo de los 80, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional fueron imponiendo a un número creciente de gobiernos las recetas neoclásicas para el desarrollo (Rapley: 1996, 69). Es preciso reconocer, sin embargo, que incluso en sus años más doctrinarios, el Banco Mundial no se convirtió nunca en un bloque monolítico neoliberal (vid. Mosley y otros: 1991, 24).

(9) Los 80 fueron años de dogmatismo antiestatalista exacerbado. No faltaban razones, porque el Estado existente, democrático o no, era la expresión y soporte de la coalición de fuerzas que anclaba al país en el bloqueo económico y la dualización social. Pero como los dogmatismos, una vez en marcha no tienen límites, tendió a confundirse el Estado existente con todo tipo de Estado, y en lugar de proceder a la rehabilitación y reforma estatales -que hoy se intentan- se provocó un gran debilitamiento y desprestigio del Estado mismo. La pobreza de la teoría neoliberal del estado culminó en las teorías neoanarquistas del estado mínimo. Como ha señalado Edmundo Jarquín, se vio el Estado exclusivamente como problema, en lugar de verlo, a la vez, como problema y como solución.

(10) El neoinstitucionalismo económico al razonar la importancia de las instituciones para el desempeño económico, obligó a considerar la base institucional de los mercados como factor fundamental de su eficiencia. A partir de este momento, se evidenció el rol del Estado en el desarrollo en tanto que proveedor y adecuador de los marcos reguladores formales de la actividad económica. Una interesante exposición y debate de la aportación del neoinstitucionalismo a la teoría y la práctica del desarrollo puede encontrarse en Harris et al. (1997). Por otro lado, la reflexión sobre la experiencia de desarrollo del sudeste asiático llevó a la formulación de una nueva teoría, la del "estado para el desarrollo". Iniciada por Chalmers Johnson, la teoría del estado desarrollista o para el desarrollo ("developmental state") ha estado muy asociada al Instituto de Estudios sobre el Desarrollo de la Universidad de Sussex, con figuras tan influyentes como Gordon Whyte (1988), Robert Wade (1990), Manfred Bienefeld y Alice Amsden. Una buena síntesis de esta escuela se encuentra en Adrian Leftwich (1995).

(11) Richard Posner (1992, 608) ha distinguido entre la eficiencia interna de las Administraciones, consistente en minimizar los costes de sus resultados (que es el tema que más atención recibe

actualmente), y la eficiencia asignativa de las Administraciones, consistente en disponer de estructuras, procedimientos y metas capaces de promover la eficiencia social (que es el tema más importante).

(12) El Banco Mundial en su Informe de 1997 ha adoptado esta perspectiva (vid. páginas 27 y siguientes). Su tratamiento de las funciones del Estado es bien pragmático: distingue tres niveles de intensidad posible de intervención estatal, todos ellos compatibles con el nuevo modelo de desarrollo. En el primer nivel, que denomina de intervención mínima, el Estado asume la provisión de bienes públicos puros (defensa, orden público, derechos de propiedad, gestión macroeconómica y prevención de la salud pública) y la protección de los pobres. En el segundo nivel, llamado de intervención moderada, el Estado asume, además, el abordar las externalidades (educación básica y protección del medio ambiente), regular los monopolios (regulación de servicios públicos, defensa de la competencia de mercado), el corregir la información imperfecta (seguros de salud, vida y pensiones, regulación financiera, protección del consumidor) y ofrecer seguros sociales (pensiones con efectos redistributivos, subsidios familiares y seguro de desempleo). Finalmente, en el tercer nivel, llamado de intervención dinámica, el Estado asume, además, la coordinación de la actividad privada (fomento de los mercados, iniciativas relativas a todo un sector) y redistribución (redistribución de activos). A la vista de esta clasificación de funciones, la estrategia de reforma del estado propuesta por el Banco se basa en dos principios: (a) acomodar las funciones o roles estatales (el qué y el cómo se hace) a la capacidad efectiva del estado existente (en el entendido que, de pretender para un estado particular que desempeñe funciones estatales que son legítimas pero que están actualmente fuera de su capacidad, los fallos del estado se harán inevitables y, a pesar de la presencia de fallos del mercado, el resultado final empeorará el del mercado), y (b) establecer estrategias de construcción o desarrollo de capacidades que permitirán el abordaje progresivo por el Estado de otras funciones de desarrollo.

La aproximación adoptada por el Banco Mundial tiene la huella evidente de los trabajos de su economista jefe Joseph Stiglitz (1996). Para una síntesis expositiva de la literatura sobre los "fallos del estado", desde la óptica de la "elección pública" puede verse Mitchell y Simmons (1994).

(13) Hay que reconocer a Michel Crozier (1977, 1981 y 1995) el mérito de haber insistido tanto, especialmente en las culturas latinas, en la necesidad de cambiar nuestro modo de razonar sobre el cambio de sistemas sociales.

(14) Stephan Haggard (1995, 41-60) utiliza la expresión "falacia tecnocrática" para referirse a la pretensión de cambiar el sistema de incentivos de las administraciones públicas (por ejemplo, del control por normas al control por resultados o de la toma de decisiones por órganos políticos a su delegación en agencias dotadas de autonomía técnica), sin referirse al proceso político subyacente a dichas administraciones y sin contemplar la necesidad de su eventual reforma. Aunque las reformas administrativas pueden iniciarse desde el ejecutivo o en forma tecnocrática, sólo se consolidarán si alcanzan un apoyo político y social suficiente. Los reformadores administrativos no están exentos de la necesidad de construir las bases políticas y sociales de los cambios propuestos.

(15) El profesor Caiden, al hacer balance de cuatro décadas de reforma administrativa, llegaba a la conclusión de que "ninguna reforma administrativa podrá suplir la ausencia de una verdadera reforma institucional" (Caiden: 1991, 48). Las razones por las que la vieja reforma administrativa se mantuvo a nivel meramente instrumental y tecnocrático están bien identificadas. Una síntesis de la literatura latinoamericana sobre el tema se incluye en Prats (1997).

(16) Hace tiempo que venimos insistiendo en la necesidad de separar debidamente los conceptos de institución y de organización a los efectos de un planteamiento mejor fundado de la reforma del estado (1995 Y 1997b). Para una aplicación de las consecuencias de la distinción al ámbito específico de la reforma de la función pública puede verse Prats (1997a).

(17) Si seguimos con el ejemplo anterior de la Aduana, ésta, como institución, no es un conjunto concreto de edificios, empleados, recursos financieros y técnicos, puestos a disposición de la autoridad para cumplir determinados objetivos. La Aduana-institución es el sistema normativo que, a partir del régimen

vigente de comercio exterior, confía el control del tráfico internacional de mercancías a determinado grupo de funcionarios, estructura las relaciones de éstos con el poder político, establece las normas relacionales entre la organización aduanera y los empresarios y profesionales implicados en el tráfico. Es decir, la institución aduanera estructura el juego entre los diferentes actores -organizaciones o individuos- implicados en la importación y exportación de mercancías. Dicho juego no es sólo formal o legal. También puede haber actores informales -organizaciones de contrabando, grupos criminales con las conexiones más diversas, funcionarios y políticos corruptos...- que pueden haber estructurado un juego o institucionalidad informal, a veces complementario y a veces en contradicción con la institucionalidad formal, pero tan importante como ésta como determinante del sistema de incentivos de los actores.

(18) Por seguir con el ejemplo de la Aduana, proponemos al lector que eche un vistazo a la forma en que Domingo Cavallo se planteó la reforma de la Aduana argentina y cómo y porqué sólo tuvo un éxito parcial. Allí hay todo un verdadero caso de las implicaciones de una reforma del estado cuando se hace en clave institucional. Fácilmente se puede contrastar con lo que resultaría de una aproximación meramente instrumental (Cavallo: 1997).

(19) La distinción que acabamos de proponer entre instituciones y organizaciones coincide con la formulada por la escuela neoinstitucionalista de Douglas C. North (1989), aunque sus mejores fundamentos conceptuales están en la distinción establecida por Hayek entre "cosmos" y "taxis", es decir, entre el orden social espontáneo y sus correspondientes sistemas normativos, por un lado, y el orden de las organizaciones y su correspondiente sistema normativo, por otro (vid. Hayek, tomo I, capítulos 1 y 2). Para una exposición más pluridisciplinar y comprensiva de una diversidad de escuelas institucionalistas puede verse la obra de Scott (1995).

(20) Toda la obra de North es una excelente exposición del tema aquí indicado. Una visión más panorámica y sintética del programa de investigación del neoinstitucionalismo actual puede encontrarse en Eggertsson et al. (1996, 6-24). Este último trabajo podría haber inspirado el gráfico 2.1. del Banco Mundial (1997, 34), aunque informamos al lector que otros gráficos más completos pueden encontrarse en el excelente trabajo de Eggertsson. Dichos gráficos no sólo muestran la correlación existente entre instituciones y desempeño económico o riqueza, sino entre instituciones y organizaciones, así como la dinámica del cambio de la institucionalidad formal.

(21) El Banco Mundial se ha acercado así a la posición previamente defendida por una serie de autores, conforme a los cuales, hoy, la gobernación ("governing") no consiste fundamentalmente en proveer bienes o servicios sino en crear el modelo o pautas de interacción entre los diversos actores intervinientes en el proceso político-administrativo (Kooiman: 1993, 275-282), o aquellos otros para los que las capacidades principales de gobernación (es decir, las de formulación de políticas públicas y de gestión o gerencia pública) sólo pueden separarse de las correspondientes en las organizaciones privadas por su referencia a la "governance" entendida como institucionalidad o sistema de articulación interorganizativa (Metcalf: 1993, 185-196), o aquellos otros que indican que el problema hoy no es más o menos gobierno, sino mejor "governance", es decir, mejor articulación del "proceso colectivo, a través del cual cada sociedad resuelve sus problemas y satisface las necesidades de sus miembros, utilizando como principal instrumento al gobierno (Osborne y Gaebler: 1992, 24), o, finalmente, a la de aquellos otros que expresan que el valor creado por los gobiernos no consiste sólo ni principalmente en la utilidad o satisfacción que el individuo deriva de sus servicios, sino de la arquitectura social en la que los individuos y los grupos persiguen su utilidad (Moore: 1995, 37).

(22) Una excelente exposición sintética del cambio institucional es la hecha por Eggertsson, incluida su expresión gráfica (1996, 11-13). Especial atención se presta no sólo a la conocida dificultad del cambio institucional, sino al dato más inquietante de que muchas veces los cambios institucionales no producen la mejor solución posible o incluso pueden empeorar la institucionalidad vigente.

(23) "Es necesario dismantelar la racionalidad instrumental implícita en la teoría económica neoclásica si queremos aproximarnos constructivamente a la naturaleza del aprendizaje social. La historia demuestra

que las ideas, ideologías, mitos, dogmas y prejuicios importan; y la comprensión de la manera en que evolucionan resulta necesaria para progresar en el desarrollo de un marco analítico que nos ayude a comprender el cambio social. La teoría económica de la elección racional asume que los individuos conocen qué es lo que les interesa y actúan acordemente. Esto puede ser correcto tratándose de individuos que actúan en los mercados altamente desarrollados de las economías más modernas (y aún en éstas se registran anomalías importantes), pero es patentemente falso cuando se tienen que tomar decisiones en condiciones de incertidumbre, que son las que han caracterizado y siguen caracterizando las opciones políticas y económicas que moldean el cambio histórico.... Herbert Simon (1986, 210) los ha afirmado diciendo: "Si aceptamos la proposición de que tanto el conocimiento como el poder de cómputo del decisor se encuentran severamente limitados, entonces tendremos que distinguir entre el mundo real y la percepción y la forma de razonamiento sobre el mismo de los actores. Es decir, tendremos que construir una teoría del proceso de decisión. Y nuestra teoría tendrá que incluir no sólo los procesos de razonamiento sino también los procesos que generan la percepción subjetiva del actor acerca del problema a resolver y de su marco". La comprensión de la toma de decisiones en contextos de incertidumbre exige, pues, adentrarse tentativamente en el proceso de aprendizaje social... La mente aparece para ordenar y reordenar los modelos de aprendizaje, evolucionando desde sus propósitos específicos iniciales a niveles mayores de abstracción capaces de procesar nuevo tipo de información. Esta capacidad de generalizar es no sólo la fuente de todo pensamiento creativo, sino también de las ideologías y sistemas de creencias que subyacen en las decisiones que tomamos los individuos... Los sistemas o estructuras de creencias son transformados en estructuras económicas y sociales mediante las instituciones (incluyentes tanto de las normas de comportamiento formales como informales). La relación entre los modelos mentales y las instituciones es, pues, muy íntima. Los modelos mentales son las representaciones interiorizadas que los sistemas cognitivos individuales crean para interpretar el medio; las instituciones son mecanismos exteriores a la mente que los individuos crean para estructurar y ordenar el medio" (North: 1994, 362-363).

(24) "Es la combinación de reglas formales, normas de comportamiento informales y garantías de cumplimiento de ambas, lo que enmarca el desempeño económico. Mientras las reglas formales pueden cambiar de la noche al día, las normas informales, por lo general, sólo cambian gradualmente. Y como son éstas normas de comportamiento las que proveen de legitimidad a las reglas formales, el cambio revolucionario nunca es tan revolucionario como sus partidarios pretenden, y sus efectos pueden ser muy distintos de los esperados. Las economías que adoptan las reglas de otra economía exitosa obtendrán resultados diferentes en coherencia con las diferencias existentes entre las normas informales y las garantías de cumplimiento. La implicación es que la transferencia de las reglas económicas y políticas de las democracias exitosas a Europa del Este o a los países en desarrollo no es una condición suficiente para el buen desempeño económico. El ajuste y la privatización no son una panacea... Los gobiernos condicionan significativamente los resultados económicos porque definen y garantizan el respeto de las instituciones o reglas formales. Consiguientemente, una parte esencial de toda política de desarrollo consistirá en definir y garantizar eficientemente los derechos de propiedad. Y aunque sabemos poco de cómo conseguir este objetivo, podemos sin embargo establecer una serie de implicaciones: (a) las instituciones políticas sólo serán estables cuando estén rodeadas de organizaciones interesadas en su mantenimiento y dispuestas a luchar por ellas; (b) toda reforma exitosa exige tanto el cambio de las instituciones como de los sistemas de creencias, pues son los modelos mentales de los actores los que moldean sus decisiones; (c) el desarrollo de normas de comportamiento que soportarán y legitimarán nuevas reglas formales es un proceso lento, y a falta de las garantías de cumplimiento que tales normas suponen, las instituciones políticas tenderán a ser inestables; (d) aunque el crecimiento económico se puede producir a corto plazo con regímenes autocráticos, el crecimiento económico a largo plazo implica el Estado de Derecho; (e) las constricciones informales favorables al crecimiento pueden producir

crecimiento económico incluso con reglas políticas o condiciones adversas; la clave estará en el grado en que tales condiciones adversas son efectivamente exigidas" (North: 1994, 366-367).

(25) El Informe de 1997 del Banco Mundial se ha querido desmarcar expresamente de estos precedentes: "Esta atención particular (dada por este informe) a las instituciones difiere mucho del enfoque tradicional basado en la asistencia técnica, que hace hincapié en el equipo, los conocimientos y la capacidad administrativa o técnica. En el caso que nos ocupa se insiste en el marco de incentivos que orientan el comportamiento, es decir, lo que hacen los organismos y funcionarios públicos y la forma en que lo hacen" (Banco Mundial: 1997, 91).

(26) "La razón decisiva que explica el progreso de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad técnica sobre cualquier otra organización. Un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado actúa con relación a las demás organizaciones de la misma forma que una máquina con relación a los métodos no mecánicos de fabricación. La precisión, la rapidez, la univocidad, la oficialidad, la continuidad, la discreción, la uniformidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y de costas objetivas y personales son infinitamente mayores en una administración severamente burocrática, y especialmente monocrática, servida por funcionarios especializados, que en todas las demás organizaciones de tipo colegial, honorífico o auxiliar. Desde el momento en que se trata de tareas complicadas, el trabajo burocrático pagado es no sólo más preciso, sino con frecuencia inclusive más barato que el trabajo honorífico formalmente exento de remuneración..." (Max Weber: 1922 y 1987, pág. 731).

(27) Sobre la evolución de la teoría organizativa tras la contestación del paradigma burocrático puede verse Clegg y Hardy (1996, 1-56) y sobre la génesis y evolución de la teoría de la contingencia estructural puede verse Donaldson (1996, 56-94).

(28) El concepto de "burocracia patrimonial" es utilizado por Weber para distinguir la burocracia genuina, correspondiente al capitalismo moderno, de otras formas "sumamente irracionales de burocracia", características de los tiempos anteriores a este capitalismo (Weber: 1992 y 1989, pág. 1073).

A través de los siguientes párrafos se revelan algunas de las condiciones planteadas por Weber para el surgimiento de las burocracias: "Lo fundamental para nosotros es sólo esto: que tras cada acto de un gobierno auténticamente burocrático existe en principio un sistema de "motivos" racionalmente discutibles, es decir, una subsunción bajo normas o un examen de fines y medios... La "igualdad jurídica" y la exigencia de garantías jurídicas contra la arbitrariedad requiere una "objetividad" racional formal por parte del régimen de gobierno, en oposición al capricho personal libre derivado de la gracia propia de la antigua dominación patrimonial" (Weber: 1922-1989, 735). "La estructura burocrática es en todas partes un producto tardío de la evolución. Cuanto más retrocedemos en el proceso histórico tanto más típico nos resulta para las formas de dominación el hecho de la ausencia de una burocracia y de un cuerpo de funcionarios. La burocracia tiene un carácter "racional": la norma, la finalidad, el medio y la impersonalidad "objetiva" dominan su conducta. Por lo tanto su origen y propagación han influido siempre en todas partes revolucionariamente, tal como suele hacerlo el progreso del racionalismo en todos los sectores. La burocracia aniquiló con ello formas estructurales de dominación que no tenían un carácter racional (como los sistemas de dominación patriarcal, patrimonial y carismático)" (pág. 752). "Si a pesar de toda esta indudable superioridad técnica de la burocracia, ésta ha sido siempre un producto relativamente tardío de la evolución, tal condición se debe, entre otros factores, a una serie de obstáculos que solamente han podido ser definitivamente eliminados bajo ciertas condiciones sociales y políticas. La organización burocrática ha alcanzado regularmente el poder sobre todo a base de una nivelación, por lo menos relativa, de las diferencias económicas y sociales que han de tenerse en cuenta para el desempeño de las funciones. Se trata especialmente de un inevitable fenómeno concomitante de la moderna democracia de masas en oposición al gobierno democrático de las pequeñas unidades homogéneas. Ello ocurre, por lo pronto, a consecuencia de un principio que le es característico: la subordinación del ejercicio del mando a normas abstractas. Pues esto sigue de la exigencia de una "igualdad jurídica" en el

sentido personal y real y, por tanto, de la condenación del "privilegio" y de la negación en principio de toda tramitación "según los casos". Pero proviene, asimismo, de las condiciones sociales previas que hacen posible su nacimiento..." (pág. 738). "Pero también históricamente, el progreso hacia lo burocrático, hacia el Estado que juzga y administra asimismo conforme a un derecho estatuido y a reglamentos concebidos racionalmente, está en la conexión más íntima con el desarrollo capitalista moderno. La empresa capitalista moderna descansa internamente ante todo en el cálculo. Necesita para su existencia una justicia y una administración cuyo funcionamiento pueda calcularse racionalmente, por lo menos en principio, por normas fijas generales con tanta exactitud como puede calcularse el rendimiento probable de una máquina. Puede contentarse tan poco con la justicia llamada en el lenguaje corriente "del Cadí", o sea con el juicio según el sentido de equidad del juez en cada caso o según otros medios y principios irracionales de la averiguación del derecho..., como con la administración patriarcal que procede según arbitrio y gracia... Sin duda, la circunstancia de que esa "justicia del Cadí" y su administración correspondiente sean a menudo venales, precisamente debido a su carácter irracional, permite que surjan y subsistan (y a menudo debido a dichas cualidades prosperen y florezcan) el capitalismo del comerciante y del proveedor del Estado y todas aquellas otras modalidades del capitalismo prerracionalista conocidas en el mundo desde hace cuatro milenios y, en particular, el capitalismo de aventureros y de rapiña enraizado sobre todo como tal en la política, el ejército y la administración. Sin embargo, aquello que en contraste con dichas formas capitalistas remotas de lucro es específico del capitalismo moderno, o sea la organización estrictamente racional del trabajo en el terreno de la técnica racional, no se ha originado en parte alguna -ni podía originarse- en el marco de aquellos organismos estatales de construcción irracional. Porque, para ello, estas formas de empresa moderna, con su capital fijo y su cálculo exacto, son demasiado sensibles frente a las irracionalidades del derecho y de la administración. Así, pues, sólo podía originarse: 1) allí donde, como en Inglaterra, la elaboración práctica del derecho se hallaba efectivamente entre las manos de abogados, los cuales, en interés de sus clientes, esto es, de elementos capitalistas, ideaban las formas adecuadas de los negocios, y de cuyo gremio salían luego los jueces, ligados estrictamente a los "precedentes", o sea a esquemas calculables. 2) O bien allí donde el juez, como en el Estado burocrático con sus leyes racionales, es más o menos un autómatas de párrafos, al que se le dan desde arriba los autos, con los costos y las tasas, para que emita hacia abajo la sentencia con sus fundamentos más o menos concluyentes, es decir, en todo caso, un funcionamiento que en conjunto puede calcularse" (pág. 1062).

(29) En América Latina los trabajos más valiosos y expresivos sobre la administración gerencial se deben a Bresser Pereira (1996). En un reciente trabajo, que aporta una interesantísima visión integral de la reforma del estado, la reforma administrativa se plantea en los términos siguientes: "La reforma administrativa es un problema recurrente... Sin embargo en el capitalismo sólo hubo dos reformas administrativas estructurales. La primera fue la implantación de la administración pública burocrática, en sustitución de la administración patrimonialista, que ocurrió en el siglo pasado en los países europeos, en la primera década de este siglo en los Estados Unidos y en los años 30 en Brasil. La segunda que está sucediendo es la implantación de la administración pública gerencial, que tiene sus antecedentes en los años 60, pero que de hecho, recién comienza a implantarse en los años 80 en el Reino Unido, en Nueva Zelanda y en Australia, y en los años 90, en los Estados Unidos... y, en Brasil, a partir del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, con la aprobación del Plan Rector de la Reforma del Estado (1995)...- Las principales características de la administración pública gerencial son: (a) orientación de la acción del Estado para el ciudadano-usuario o ciudadano-cliente; (b) énfasis en el control de los resultados a través de los contratos de gestión (al contrario de control de los procedimientos); (c) fortalecimiento y aumento de la autonomía de la burocracia estatal, organizada en carreras o "cuerpos" de Estado, y valorización de su trabajo técnico y político de participar, junto con los políticos y la sociedad, en la formulación y gestión de las políticas públicas; (d) separación entre las secretarías formuladoras de políticas públicas, de carácter centralizado y las unidades descentralizadas, ejecutoras de esas mismas políticas; (e) distinción

de dos tipos de unidades descentralizadas: los organismos ejecutivos, que realizan actividades exclusivas de Estado, por definición monopolistas, y los servicios sociales y científicos de carácter competitivo, en que el poder del Estado no está involucrado; (f) transferencia hacia el sector público no-estatal de los servicios sociales y científicos competitivos; (g) adopción acumulativa, para controlar las unidades descentralizadas, de los mecanismos 1) de control social directo, 2) de contrato de gestión en que los indicadores de desempeño sean claramente definidos y los resultados medidos, y 3) de la formación de "cuasi-mercados" en que se da la competencia administrada; (h) tercerización de las actividades auxiliares o de apoyo, que pasan a ser licitadas competitivamente en el mercado" (Bresser: 1997, 28).

(30) El diálogo crítico aquí sugerido es el contenido del excelente documento de Nuria Cunill (1997a), así como, ya in extenso, del capítulo III de su libro (1997b).

(31) "Los mercados descansan sobre una base institucional. Al igual que el aire que respiramos, algunos de los bienes públicos que esas instituciones expresan son tan fundamentales para la vida económica diaria que pasan desapercibidos. Sólo cuando están ausentes, como ocurre actualmente en muchos países en desarrollo, comprendemos su importancia. Sin los rudimentos de un orden social, sustentado por las instituciones, los mercados no pueden funcionar" (Banco Mundial, 1997, 47).

(32) El Banco Mundial, en un Informe mundialmente famoso sobre las razones del rápido desarrollo en el Sudeste Asiático (1993), destacó entre las más importantes la construcción de un servicio civil basado en el sistema de mérito. La misma conclusión se destaca en un recentísimo informe de Birdsall et al. (1997) en el que se revisa la experiencia de desarrollo asiática en lo que pueda ser relevante para América Latina: "Para producir una sinergia entre el sector público y privado que estimule el desarrollo se requiere la construcción de un servicio civil confiable y técnicamente competente que pueda formular las políticas e implementarlas con integridad. El reclutamiento y la promoción tienen que basarse en el mérito; la retribución, en términos generales, debe ser competitiva con el sector privado. La creación de una autoridad monetaria independiente capaz de resistir la presión política y las conveniencias electorales puede ayudar a la estabilidad. Unas instituciones presupuestarias sanas pueden ayudar a mejorar la asignación del gasto y mantener el equilibrio fiscal. Un sistema judicial transparente y eficiente es esencial para proteger los derechos de propiedad y para asegurar la resolución no corrupta de conflictos...." (pág. 9).

(33) Sobre las dificultades de crear auténticas organizaciones burocráticas valgan las citas de Weber incluidas en la nota 28. Las burocracias son elementos del Estado de Derecho, cuya construcción es considerada por el neoinstitucionalismo como condición del desarrollo en las sociedades actuales caracterizadas por la división impersonal del trabajo, el uso de tecnologías complejas y costosas y los intercambios complejos espacial y temporalmente. En estas condiciones el desarrollo exige que las reglas del intercambio económico estén garantizadas por un Estado que desempeñe el papel de "*third party enforcement*" (North: 1989, 54-60). El Banco Mundial remarca también este mismo objetivo de desarrollo y, consciente de su dificultad, propone su debida secuencialización: "...basta unas instituciones elementales para facilitar en gran medida el desarrollo económico basado en el mercado; (pero)...son muchos los países que actualmente carecen hasta de los fundamentos más esenciales de la economía de mercado. En ellos, la primera prioridad ha de ser la de sentar las bases fundamentales de la legalidad, a saber, la protección de la vida y la propiedad frente a actos delictivos, la lucha contra la arbitrariedad de los funcionarios públicos y la existencia de un sistema judicial equitativo y previsible.- Una vez establecida una base de legalidad, se puede ya buscar la manera de conseguir que determinadas partes del sistema jurídico respalden los derechos de propiedad. El ámbito legal es inmenso; abarca desde la concesión de títulos de propiedad de la tierra y la posibilidad de dar en garantía los bienes muebles, hasta la promulgación de leyes que gobiernen los mercados de valores, la protección de la propiedad intelectual y la competencia. Sin embargo, las reformas en esas esferas, especialmente las más complejas, sólo darán fruto si hay una gran capacidad institucional. En muchos países, es preciso solucionar primero problemas más básicos" (Banco Mundial: 1997, 52). Un estudio empírico del diferente impacto que en los negocios

tienen los entornos reguladores de Chile y de Brasil, relevante para nuestro tema, puede verse en el estudio de Andrew Stone et al. (1996, 95-128).

(34) Según estas propuestas, los funcionarios de autoridad deberán ser evaluados por su comportamiento conforme a reglas preestablecidas y permanentemente adaptadas -incluidos los códigos deontológicos- que enmarcan su función. Este sistema no se pretende que sea satisfactorio (el principal soporta tanto el costo del monitoreo como del tiempo empleado por los funcionarios en reportar), pues es costoso y no establece ninguna relación directa entre los incentivos y el desempeño. Resulta, sin embargo, el sistema más razonable, aunque sólo sea como "*third best*", habida cuenta que el monitoreo del esfuerzo individual y de sonsacamiento de la información privada de cada funcionario resultaría prohibitivamente costoso (Przeworski: 1996, 18). Por las mismas razones, la pretensión actual de caracterizar toda la actividad administrativa como gestión, gerencia o "*management*", o la de extender el régimen funcional al universo del empleo público, para intentar aplicar generalizada o indiscriminadamente después las técnicas de economía, eficacia y eficiencia de la gestión de recursos humanos al conjunto de la función pública, es un proceder poco informado y reflexivo que puede producir más males que bienes (Prats: 1997, 49). En este sentido, pueden considerarse también las serias objeciones críticas de Johnson y Libecap al enfoque "*reinención del Gobierno*" popularizado por Gaebler y Osborne y, particularmente, a la falta de fundamento de su propuesta de sustitución del actual servicio civil basado en reglas por una nueva institucionalidad del mismo basada en el control de resultados, todo ello a partir de experiencias y casos de gestión exitosa en actividades de gobiernos locales, ajenas a las actividades exclusivas del Estado (Johnson y Libecap: 1994, 186).

(35) Para Horn un régimen funcional que, aún disponiendo de selección en base al mérito, no cuenta con un adecuado desarrollo de la carrera administrativa, no merece la plena calificación de sistema de mérito al no ser capaz de obtener las potencialidades que pueden esperarse razonablemente de éste. La promoción por mérito es el elemento decisivo del sistema, a condición de que se produzca según pautas de carrera bien establecidas y capaces de cubrir toda una vida administrativa. Fundamental resulta la división entre grados y por categorías o escalones dentro de cada grado: la promoción por escalones debe hacerse con base en la antigüedad (presumiendo que la antigüedad implica mejora de capital humano -lo que resulta eficiente presumir incluso cuando no es real, habida cuenta de lo costoso que sería el monitoreo personalizado-) y la promoción entre grados con base en el desempeño comparado en relación a los "*pares*" apreciado por una Comisión de Mérito independiente (Horn: 1995, 119-120). Horn ha razonado incluso la eficiencia del derecho al cargo ("*tenure*") en el desarrollo de las funciones de autoridad, eficiencia que había sido cuestionada por Max Weber (1922/1989, 203). La crítica realizada en su día por Weber sigue siendo la vigente: se basa en la apreciación de que la dificultad de despido por incumplimiento elimina el incentivo más claro para la eficiencia. Ahora bien, la eficiencia del despido sólo es real cuando el empleador puede descubrir el incumplimiento o el desempeño deficiente, lo que resulta considerablemente difícil en el caso de los funcionarios de autoridad organizados en "*burós*". En estos casos no es fácil definir objetivos y hay una considerable incertidumbre en lo que hace a la relación entre las acciones de los subordinados y los resultados, por lo que tampoco resulta sencillo definir el buen cumplimiento más allá de ciertos mínimos elementales. En tales situaciones, lo más eficiente es crear incentivos para que los funcionarios libren información de su actividad a los superiores, lo que se consigue mediante la vinculación de la promoción por grados al juicio del superior en base a los informes de los subordinados. De este modo, el derecho al cargo, debidamente instrumentado mediante el sistema de mérito en la selección, la carrera y las retribuciones, no sólo se justifica por procurar seguridad jurídica sino como incentivador de la propia eficiencia funcional (Horn: 1995, 122).

(36) Existe una gran diferencia entre la concepción de la burocracia en Weber y el concepto de burocracia maquina de Mintzberg (1993). La primera refiere la racionalidad de la dominación al sometimiento de la gestión organizativa no sólo a normas internas sino a normas generales externas que se imponen a la burocracia, impiden la arbitrariedad en la relación administración-ciudadano y permiten la previsibilidad

de las decisiones públicas y el cálculo empresarial. La idea mintzberguiana no alude a ninguno de estos extremos, sino exclusivamente al tipo de configuración interna de la organización. En particular se refiere a la previsión de los comportamientos organizativos en normas previamente diseñadas y a la concepción de la administración como diseño y aplicación de normas. La concepción mintzberguiana de la burocracia maquina no es en absoluto incompatible con el control y la responsabilidad por resultados, contra lo que en ocasiones se quiere dar a entender. Los managers-administradores de la burocracia maquina responden por los resultados, que deben medirse, pero los resultados son vistos como el indicador más relevante para detectar anomalías en la organización y proceder a la modificación de las normas y de los comportamientos, verdadero objetivo de la ciencia de la administración en esta concepción. Por contra, el sistema de dominación racional-legal es compatible con configuraciones organizativas distintas del tipo-ideal weberiano. En tal sentido los proyectos de reinención o sustitución de la burocracia pueden verse no tanto como abandono de la dominación racional-legal, que sigue siendo una necesidad, como del tipo-ideal o configuración organizativa burocrática, que presenta obvias disfunciones en los entornos actuales caracterizados por un gran dinamismo, una inevitable incertidumbre, una creciente diversidad y una inevitable interdependencia.

### **Bibliografía**

- ALCHIAN, A.A., 1977. "Some Economics of Property Rights", en El Politico, 1965, 30, 816-29; reeditado en Alchian, A.A., Economic Forces at Work, Indianapolis: Liberty Press.
- ARYEETAY, Ernest, 1996. "Rural Finance in Africa: Institutional Developments and Access for the Poor", en Bruno, M. y Pleskovic, B., Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington: World Bank.
- AUCOIN, P., 1990. "Administrative Reform in Public Management: Paradigmes, Principles, Paradoxes and Pendulums", Governance, 3, número 2.
- Banco Interamericano de Desarrollo, 1997. América Latina tras una Década de Reformas Estructurales, Informe de Progreso Económico y Social, parte segunda, Washington D.C.: BID.
- Banco Mundial, 1993. The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy, Washington D.C.: Oxford University Press para el Banco Mundial.
- Banco Mundial, 1997. El Estado en un Mundo en Transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997, Banco Mundial, Washington D.C.
- Banco Mundial, 1997b, Expanding the Measure of Wealth. Indicators of Environmentally Sustainable Development, Work in progress for public discussion, Banco Mundial, Washington D.C.
- BARON, D.T., 1995. "The Economics and Politics of Regulation: Perspectives, Agenda and Approaches", en J.S. Banks y E.A. Hanushek (eds.), Modern Political Economy, Cambridge: Cambridge University Press.
- BESLEY, Timothy, 1996. "Political Economy of Alleviating Poverty: Theory and Institutions", en Bruno, M. y Pleskovic, B. (eds.), Annual Bank Conference on Development Economics, Washington.
- BIRDSALL, Nancy y JASPERSEN, Frederick (eds.), 1997. Pathways to Growth. Comparing East Asia and Latin America, Washington D.C.: John Hopkins University Press para el BID.
- BRESSER PEREIRA, Luis C. y NAKANO, Yoshiaki, 1996. The Missing Social Contract: Governability and Reform in Latin America. Paper aportado a la Conferencia del PNUD-BID sobre Estado, Mercado y Equidad celebrada en Montevideo el 7 y 8 de octubre de 1996.
- BRESSER PEREIRA, Luis C., 1996. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. Paper presentado al Seminario "A Reforma do Estado na América Latina e no Caribe", Brasilia, 16-17 mayo 1996.
- BRESSER PEREIRA, Luis C., 1997. State Reform in the 1990s: Logic and Control Mechanisms, Brasilia: Cadernos Mare do Reforma do Estado, MARE.
- CAIDEN, Gerald E., 1991. Administrative Reform Comes of Age, Berlin-New York: Walter de Gruyter.

- CAVALLO, Domingo, 1997. El Peso de la Verdad. Un Impulso a la Transparencia en la Argentina de los 90. Buenos Aires: Planeta, cuarta edición.
- CLEG, Steward R. y Hardy, Cynthia, 1996. "Organizations, Organization and Organizing", en Clegg et al. (eds.) Handbook of Organizations Studies, Londres: Sage Publications.
- CROZIER, M., HUNTINGTON, S. y WATANUKI, J., 1975. The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission, New York: New York University Press.
- CROZIER, Michel, y Friedberg, E., 1977. L'Acteur et le Système, Paris: Editions du Seuil.
- CROZIER, Michel, 1981. On ne Change Pas la Société par Décret, Paris: Grasset.
- CROZIER, Michel, 1995. La Crise de l'Intelligence. Essai sur l'impuissance des élites à se réformer, Paris: Interéditions.
- CUNILL, Nuria, 1997a. Las Reformas en curso de los Servicios Públicos ¿Un paso adelante o dos atrás para la gobernabilidad democrática?. Documento presentado a las Jornadas "América Latina: en busca de la nueva institucionalidad", celebradas en Esade, Barcelona, junio de 1997.
- CUNILL, Nuria, 1997b. "Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social" Caracas: CLAD; Editorial Nueva Sociedad.
- DONALDSON, Lex, 1996. "The Normal Science of Structural Contingency Theory", en Clegg, Steward, et al. (eds.), Handbook of Organization Studies, Londres: Sage Publication.
- DROR, Yehezkel, 1995. Fortalecimiento de la Capacidad de los Gobiernos en Materia de Formulación de Políticas. Documento presentado a la 12ª reunión de expertos del Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas Públicas, Nueva York, 31 de julio a 11 de agosto de 1995.
- EDWARDS, Sebastián, 1995. Crisis and Reform in Latin America, Washington D.C.: Oxford University Press for the World Bank.
- EGGERTSSON, Thráinn, 1996. "A Note on the Economics of Institutions", en ALSTON, Lee J., EGGERTSSON, Thráinn y NORTH, Douglas C., Empirical Studies in Institutional Change, Cambridge University Press.
- FLORES, G., y Nef, J. (eds.), 1984. Administración Pública: Perspectivas Críticas, San José de Costa Rica: ICAP.
- FOUCAULD, Jean-Baptiste de, y PIVETAU, Denis, 1995. Un Société en Quête du Sens, Paris: Odile Jacob.
- HAGGARD, Stephan, 1995. "Reform of the State in Latin America", en World Bank Latin America, Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, The Challenge of Reform, Washington D.C.: World Bank.
- HARRIS, John, HUNTER, Janet, y LEWIS, Colin E., 1995. The New Institutional Economics and Third World Development. Londres: Routledge.
- HAYEK, Friedrich A., 1979. Law, Legislation and Liberty, Londres: Routledge and Kegan Paul, 1979. Existe versión española: Derecho, Legislación y Libertad: una Nueva Formulación de los Principios Liberales de Justicia y de la Política Económica, Madrid: Unión Editorial, 1982.
- HOLMSTROM, B., 1982. "Moral Hazard in teams", en Bell Journal of Economics, núm. 13.
- HORN, Murray J., 1995. The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector, Cambridge: Cambridge University Press.
- IGLESIAS, Enrique V., 1992. Reflexiones sobre el Desarrollo Económico. Hacia un Nuevo Consenso Latinoamericano. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- JOHNSON, R.N. y LIBECAP, G.D., 1994. The Federal Service and the Problem of Bureaucracy: The Economics and Politics of Institutional Change, Chicago: The University of Chicago Press.
- KIEWIET, D.R. y MCCUBBINS, M.D., 1991. The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriation Process, Chicago: University of Chicago Press.

- KLIKSBERG, Bernardo, 1984. "Reforma Administrativa en América Latina: una Revisión del Marco Conceptual", en La Reforma de la Administración Pública en América Latina, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- KLIKSBERG, Bernardo, 1997. O Desafio Da Exclusao. Per a uma Gestao Social Eficiente, Sao Paulo: Fundap.
- KOOIMAN, Jan, 1993. "Findings, Speculations and Recommendations", en Jan Kooiman (ed.), Modern Governance, London: Sage.
- KRUEGER, Anne O. et al., 1983. Trade and Employment in Developing Countries, Chicago: Chicago University Press for the National Bureau of Economic Research.
- LAFFONT, J.J. y TIROLE, J., 1994. A Theory of Incentives in Procurement and Regulation, Cambridge MA: MIT Press.
- LEFTWICH, Adrian, 1995. "Bringing Politics Back In: Towards a Model of the Developmental State", Journal Of Development Studies 31, 3 (1995): 400-427.
- LINZ, Juan J., LIPSET, Seymour M., y POOL, Amy B., 1997. "Social Conditions for Democracy in Latin America: Latin America Barometer Survey Analysis", en United Nations Development Program, Governance and Democratic Development in Latin America and the Caribbean, Undp, New York
- MARCH, James G. y OLSEN Johan P., 1995. Democratic Governance, The Free Press, New York.
- MAYNTZ, Renate, 1993. "Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme - Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma", en Jahrbuch zur Staats - und Verwaltungswissenschaft, volumen 1, 1987, Baden-Baden: Nomos. Una revisión de este trabajo se ha publicado con el título "Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm", en Kooiman, Jan (ed.), Modern Governance. New Government-Society Interactions, Londres: Sage.
- METCALFE, L., 1993. "Public Management: from Imitation to Innovation", en Jan Kooiman, Modern Governance, London: Sage.
- MINTZBERG, H., 1993. La dirección, Barcelona: Diaz de Santos.
- MITCHELL, W.C., y Simmons, R.T., Beyond Politics: Market, Welfare, and the Failure of Bureaucracy, Boulder, Colorado: The Independent Institute, West View Press.
- MOORE, Marc, 1995. Creating Public Value, Michigan: Michigan University Press.
- MOSLEY, Paul, HARRIGAN, Jane y TOY, John, 1991. Aid and Power, 2 volúmenes, Londres: Routledge and Kegan Paul.
- NAÍM, Moisés, 1994. Instituciones: El Eslabón Perdido en las Reformas Económicas de América Latina, The Carnegie Endowment, Washington D.C.
- NISKANEN, W., 1971. Bureaucracy and Representative Government, Chicago: University of Chicago Press.
- NORTH, Douglas C., 1989. Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge: Cambridge University Press.
- OHNO, Izumi, 1997. ¿Hacia un Paradigma del Nuevo Desarrollo? Los Debates del Banco Mundial con el Japón Sobre Estrategias de Desarrollo. Ensayo presentado a la Conferencia "Más allá del populismo y el Neoliberalismo" celebrada en San José de Costa Rica, 28 y 29 de agosto de 1997.
- OSBORNE, D., y GAEBLER, T., 1992. Reinventing Government, Reading, MA: Addison-Wesley.
- OSTROM, E., SCHROEDER, L. y WYNN, S., 1993. Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructures Policies in Perspective, San Francisco: Westview Press.
- PÉREZ, Carlota, 1995. La Modernización Industrial en América Latina y la Herencia de la Sustitución de Importaciones. Basado en una ponencia presentada en el seminario sobre "Políticas de Globalización, Liberalización e Innovación" organizado por el CIID, Ottawa, mayo 27-29, 1992.
- PÉREZ SALGADO, Ignacio, 1984. "La Cooperación Técnica de las Naciones Unidas en Reforma Administrativa e Investigación en América Latina (período 1970-1977)", en Bernardo Kliksberg

- (ed.) La Reforma de la Administración Pública en América Latina, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- PRATS, Joan, 1995. Fundamentos para la Reforma del Estado en América Latina. Paper, PNUD, presentado a la Conferencia sobre Nueva Generación de Políticas Públicas, Montevideo, marzo, 1995, reeditado en Prats, Joan, Reforma de los Legislativos Latinoamericanos. Un Enfoque Institucional, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1997.
- PRATS, Joan, 1995a. "Los Fundamentos Institucionales del Sistema de Mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público", en Documentación Administrativa, núm. 241-242, Madrid, enero-agosto 1995.
- PRATS, Joan, 1997. "Gobernabilidad Democrática en la América Latina Finisecular", en PNUD (ed.), Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe, Nueva York: PNUD.
- POSNER, Richard A., 1992. Economic Analysis of Law, Boston: Little Brown, segunda edición.
- PRZEWORSKI, Adam, 1996. On the Design of the State. A principal-agent perspective. Paper presentado al Seminario sobre la Reforma del Estado en América Latina y el Caribe, Brasilia, 16-17 mayo 1996.
- RAPLEY, John, 1996. Understanding Development. Theory and Practice in the Third World, Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- ROEMER, J.E., 1996. Theories of Distributive Justice, Cambridge MA: Harvard University Press.
- SAGASTI, Francisco, 1995. Democracia y Buen Gobierno, Lima: Agenda Perú.
- SANGUINETTI, Julio M., 1994. Meditaciones del Milenio. Los Viejos y Nuevos Caminos de la Libertad, Montevideo: Arca.
- SCOTT, W.R., 1995. Institutions and Organizations, Thousand Oaks, California: Sage.
- SEN, Amartya, 1996. Reflexiones acerca del Desarrollo a Comienzos del Siglo XXI. Documento presentado a la Conferencia sobre "Teoría y Práctica del Desarrollo" del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., septiembre 3-5 de 1996.
- SOBHAN, R., 1996. Towards a Theory of Governance and Development. Paper presentado a la Conferencia "Governance and Development", PNUD, New York.
- SPILLER, P.T., 1995. "Regulatory Commitments and utilities privatization: implications for future comparative research", en J.S. Banks y E.A. Hanushed, Modern Political Economy, Cambridge: Cambridge University Press.
- STIGLITZ, Joseph E., 1996. "Keynote Adresse: The Role of Government in Economic Development", en Bruno, M. y Pleskovic, B., (eds.) Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington D.C.: Banco Mundial.
- STONES, Andrew, LEVY, Bryan, y PAREDES, Ricardo, 1996. "Public Institutions and Private Transactions: a comparative analysis of the legal and regulatory environment for business transactions in Brazil and Chile", en Alston, Lee J. et al. (eds.), Empirical Studie in Institutional Change, Cambridge: Cambridge University Press.
- SUNSTEIN, Cass R., 1997. Free Markets and Social Justice, Oxford University Press, New York.
- TIROLE, J., 1994. "The Internal Organization of Government", Oxford Economic Papers, número 96.
- TOMASINI, Luciano, 1993. Estado, Gobernabilidad y Desarrollo, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- WADE, Robert, 1990. Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization, Princeton N.J.: Princeton University Press.
- WEBER, Max, 1992. Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Versthenden Soziologie, Tubinga, J.C.B.Mohr (Paul Siebeck). Las citas realizadas corresponden a la versión española Economía y Sociedad, octava reimpression, México: Fondo de Cultura Económica, 1987.
- WHITE, Gordon, (ed.), 1988. Developmental States in East Asia, London: McMillan.

## **Nuevos paradigmas en Management: Una aproximación desde la experiencia de modernización de los sistemas públicos de salud en Chile \***

**Carlos Vignolo Friz**

### **1. Introducción**

El mejoramiento de los sistemas de salud es una de las grandes preocupaciones contemporáneas, no sólo en los países subdesarrollados sino también en las grandes potencias económicas. En algunas de estas últimas, como es el caso de Estados Unidos de Norteamérica, esta preocupación ha dado origen a "megaproyectos" de transformación y a grandes fracasos.

La evidencia empírica muestra que el proceso para alcanzar, simultáneamente, mayor eficacia, mayor eficiencia y mayor calidad en el ámbito de la salud requiere de conceptualizaciones sofisticadas, sistémicas y multidisciplinarias. Una de las disciplinas que debe ser centralmente incorporada en la generación de marcos interpretativos que permitan adecuados diseños de proyectos de transformación de sistemas de salud es el "management" (1), la disciplina que se hace cargo de la pregunta por las organizaciones, los sistemas, los procedimientos, las tecnologías, y las capacidades y motivaciones humanas requeridas para llevar adelante exitosamente dichos procesos de transformación.

El presente artículo pretende hacer una contribución a la construcción de marcos interpretativos para el mejoramiento de los sistemas de salud, especialmente pero no exclusivamente en países de características similares a Chile, desde la observación y evaluación de algunos aspectos de un conjunto de proyectos de "modernización" (2) llevados a cabo en instituciones chilenas del ámbito de la salud pública en el período 1990-1997, abordados precisamente desde una óptica de management.

Los proyectos de modernización que se observan y evalúan, en la perspectiva de sacar lecciones de ellos, son algunos de aquellos en que el autor participó como consultor, dirigiendo el equipo de Gestión y Economía de Sistemas de Salud (GESS) del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Ellos incluyen: dos proyectos a nivel ministerial, uno con uno de los 27 servicios de salud pública del país y dos a nivel de hospitales públicos, uno metropolitano de urgencia y de alta complejidad y otro rural básico.

### **2. Algunas consideraciones teórico-metodológicas**

Las observaciones, evaluaciones y propuestas que acá se realizan son hechas desde una perspectiva particular de management, asociada a una opción epistemológica y ontológica también particular, sobre la que es necesario, entre otras cosas por razones de consistencia, hacer referencia explícita, aunque sea brevemente. La tesis básica de trasfondo, desde la cual este artículo se genera y escribe, es que la centralidad del management en la vida moderna y los radicales cambios de paradigmas ocurridos en el management occidental en las últimas dos décadas son causa y efecto de cambios también radicales en los paradigmas filosóficos -epistemológicos y ontológicos- en los cuales se apoya la teoría del management y la teoría de organizaciones.

Los cambios fácticos que ocurren a nivel mundial y que están asociados al fenómeno de la globalización, en su sentido integral y no puramente económico, están mostrando cada vez con mayor claridad la insuficiencia del modelo "racionalístico y metafísico" como base para la articulación de paradigmas modernos de management, esto es, que sean capaces de producir eficacia, eficiencia, innovación permanente y calidad en el accionar de las organizaciones. Los paradigmas de management con esta base filosófica de sustentación, han mostrado ser especialmente insuficientes y deficientes para lidiar con las complejidades propias del "recurso humano", en un contexto en el cual tiende a

---

(\*) Versión revisada del documento presentado al II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Margarita, Venezuela, del 15 al 18 de octubre de 1997. Su título original fue "La modernización de los sistemas públicos de salud en Chile 1990-1997: una visión desde el mundo del management".

generarse un consenso acerca de que la calidad y el compromiso de los "recursos humanos" de una organización -entendidos ya no como meros "recursos productivos" sino como "personas", seres humanos que no dejan de serlo al momento de producir – es el único factor que, en un horizonte extendido de tiempo, garantiza la sobrevivencia y el desarrollo de ella (3).

De la esencia del modelo que denominamos acá "racionalístico y metafísico" es la interpretación del ser humano como un animal pensante, cuya acción, cuando es "adecuada", "correcta", "eficaz", etc., debe ser precedida por un acto consciente, reflexivo, de "optimización". De allí es que emerge la acción directiva o gerencial como proceso de "toma de decisiones racionales". Ni las emociones, ni la intuición, ni los factores culturales juegan un rol de significación en este modelo. Tampoco éste da cuenta adecuadamente de las habilidades o destrezas de comunicación, trabajo en equipo y liderazgo, todas las cuales han ido adquiriendo una relevancia mayor en la "praxis" de la gestión moderna. El aprendizaje de management es, en el paradigma tradicional, preferentemente de modelos, métodos y técnicas que son "aplicados" por el "manager" cuando enfrenta "problemas", cuya resolución racional, estructurada y planificada, es, supuestamente, de la esencia de la acción gerencial.

La evidencia empírica contemporánea es, sin embargo, crecientemente contraria a esta forma de entender el fenómeno del management. Como lo señala Mintzberg en su clásico artículo "*The manager's job*": "Estudio tras estudio muestran que los "*managers*" trabajan a un paso incesante, que sus actividades son caracterizadas por la brevedad, variedad y discontinuidad, y que ellos están fuertemente orientados a la acción y no son proclives a las actividades reflexivas" (4)

Si bien una parte insustituible de la tarea del buen "manager", desde un punto de vista normativo al menos, consiste en tomar decisiones racionales, informadas y calculadas, coherentes y consistentes, este modelo de la acción gerencial es absolutamente insuficiente para dar cuenta de una enorme cantidad de otro tipo de acciones observadas en la práctica cotidiana de los gerentes, directivos, ejecutivos, supervisores, jefes, etc. Incluso más, la comparación intertemporal pareciera mostrar una disminución de los tiempos dedicados a los procesos estructurados de carácter reflexivo.

Es por ello que nuevas interpretaciones de la acción humana han empezado a emerger en el mundo del management. Es por ello que la filosofía y la biología han llegado al management. Es por ello que el libro "Conocer" del destacado biólogo chileno Francisco Varela está escrito a petición de Royal Dutch Shell Corporation, quien lo invitó a dictar una conferencia en el Shell Centre de Londres justificando dicha invitación en la necesidad de comprenderse a sí misma como un sistema complejo de aprendizaje. Es por ello que uno de los libros más importantes sobre computación escritos en la década del 80 -con Terry Winograd y Fernando Flores como autores- lleva por título "Understanding Computers and Cognition" y está dedicado en su primera mitad a revisar críticamente la tradición filosófica occidental, desde Aristóteles en adelante. Es por ello también que el libro "The knowledge creating company" de los japoneses Ikujiro Nonaka y Hirotaka Takeuchi, que es un claro "breakthrough" en este ámbito -dicho por Michael Porter y Karl Weick, entre otros- dedica sus primeras 50 paginas a una revisión comparada de las tradiciones filosóficas occidental y japonesa para, desde allí, proponer un modelo del éxito japonés -en términos de innovación empresarial- en ejes de coordenadas filosóficas: epistemología en un eje, ontología en el otro (5).

Es por ello, finalmente, que la rupturista propuesta de Humberto Maturana de mirar la acción humana como especificada por la emoción, más que por la razón, ha tenido gran aceptación entre muchos estudiosos y expertos del management moderno, incluyendo a los propios Nonaka y Takeuchi (6).

Lo que Maturana propone, desde la biología y la epistemología experimental, es una interpretación de la acción humana como el resultado del operar de un sistema determinado estructuralmente, en que lo que ocurre -o no ocurre- tiene que ver con cómo cada ser humano está configurado -desde su historia filo y ontogenética- y en que los factores externos no determinan sino solamente desencadenan aquello que a los humanos les ocurre. Un mismo factor generará distintas

acciones en distintas personas, dependiente, por una parte, de su particular estructura y, por otra, de su particular y específica "disposición corporal a la acción" en el momento en que el desencadenamiento ocurre. Es a este segundo factor condicionante de la acción que Maturana especifica como la emoción.

Pues bien, vista así la acción humana, la emoción pasa a jugar un rol central en el management - el diseño, dirección, gestión y administración de organizaciones- dado que esta disciplina y práctica humana busca que las personas que las componen realicen acciones eficaces y eficientes. Mientras en la concepción racionalista, ello pasa simplemente por que las personas sepan lo que tienen que hacer y sepan hacer lo que tienen que hacer -en un marco de incentivos y castigos adecuados- en la concepción de Maturana se hace necesario generar las emociones - como disposiciones corporales a la acción- desde las cuales las acciones buscadas son posibles. Las emociones aparecen entonces como objetos primordiales de observación y diseño, siendo estas funciones centrales del nuevo líder. Ya no es cuestión de mejorar el "clima organizacional" en un sentido vago, como normalmente es entendido y como lo refleja el uso metafórico del término "clima". Se trata ahora de un proceso permanente, complejo, profundo, de observación, comprensión y transformación de las emociones con que las personas operan dentro de la organización.

Particularmente importantes son estas nuevas prácticas del management cuando las culturas organizacionales -entendidas como conjuntos de discursos y prácticas "incorporados" en la operación tradicional de la organización- incluyen emociones instaladas como estados de ánimo permanentes que no permiten las acciones deseadas. Por ejemplo, en culturas como la chilena, en que la emoción y la práctica de la desconfianza son muy fuertes y generalizadas, es imposible mejorar el trabajo en equipo y la colaboración y coordinación espontánea sin atacar y al menos disminuir dicha endemia emocional. Como se argumentará más adelante en el texto, ello es particularmente relevante en los sistemas de salud, donde con bastante frecuencia la desconfianza alcanza niveles patológicos.

Otro elemento central de estos nuevos paradigmas de lo humano, que expanden el espacio del management, se relaciona con el abandono de la pretensión de objetividad en el conocer humano. En coherencia con planteamientos filosóficos modernos ligados a la vertiente existencialista, Maturana propone, desde la epistemología experimental, que el conocer "objetivo" no existe y que, por el contrario, el conocer involucra al que conoce de una forma contingente a su estructura y a la emoción desde la que conoce. Desde esta interpretación, en que la ciencia misma deja de ser conocimiento objetivo y acumulativo de la "res extensa" -argumento por lo demás central en el planteamiento de Kuhn- el escuchar y el observar -por ejemplo, a los clientes y a los empleados de la compañía- dejan de ser procesos puramente administrados por los sentidos y la razón, complicando adicionalmente la tarea del líder. Escuchar ya no es más lo mismo que oír. Escuchar ya no es más -en estas nuevas interpretaciones- "captar bien" lo que el otro dice, sino generar interpretaciones poderosas, coherentes y consistentes, que se hagan cargo, simultánea e integradamente, de la forma de ver, ser y hacer del otro, de los otros y del propio que escucha.

Visto así, el liderazgo deja de ser un asunto de virtudes mágicas, supuestamente genéticas, para convertirse en un conjunto de capacidades humanas susceptibles de ser aprendidas y desarrolladas.

En este tipo de interpretación, la participación no es una cuestión sólo de aprovechamiento óptimo de la información y las capacidades disponibles en la organización, sino también un proceso insustituible para la configuración de los estados de ánimo requeridos por la innovación, la productividad y la calidad: confianza, entusiasmo, compromiso, apropiación, ambición, aceptación, etc.

En este nuevo tipo de interpretación de lo humano, la incomunicación y la comunicación no están determinadas por el porcentaje de la información total disponible que se comunica -o no se comunica- sino mucho por las emociones en que viven los miembros de una organización. La comunicación, entendida como la eficacia y la eficiencia en la coordinación de acciones, puede ser muy alta, aún en condiciones de muy poca transparencia informativa, si los niveles de confianza son altos.

Finalmente, los nuevos paradigmas de lo humano - aquellos que surgen desde Maturana, Heidegger y Nietzsche, y que rompen con la tradición "metafísica-racionalista"- facilitan la comprensión del mundo y de las organizaciones humanas como procesos de "construcción de realidad". Ello permite mirar los procesos de diseño en general y de diseño estratégico en particular con un prisma muy diferente que el tradicional. Mientras para la tradición cartesiana del management los procesos de planificación estratégica son, a lo más, mecanismos que facilitan los procesos de elección entre alternativas, en las nuevas concepciones los ejercicios de diseño estratégico pueden ser vistos como el proceso permanente de "construcción" participativa del futuro de la organización y de la organización misma, incluyendo muy especialmente la construcción de los estados de ánimo que hacen posible la construcción del futuro diseñado.

Una última reflexión conceptual parece necesaria, antes de avanzar hacia el centro de atención de este artículo, cual es el examen crítico de la experiencia de modernización de la gestión de la salud pública chilena en los últimos años.

Los nuevos paradigmas que significan una ruptura profunda con los paradigmas occidentales tradicionales, no sólo tienen implicancias prácticas en el ámbito de la gestión: lo tienen en casi cualquier ámbito de acción humana imaginable, incluyendo por cierto escribir y leer textos.

Este texto está escrito -o al menos estaba escrito en su versión original- desde la pretensión de abandonar al máximo la concepción racionalista de escribir y leer. Primero, y eso se mantiene intacto aún después de las revisiones sugeridas, este texto abandona toda pretensión de describir "verdades". Sólo busca "gatillar" reflexiones -e idealmente, por cierto, acciones concretas- de política pública, de management, de consultoría y de capacitación que conduzcan a un mejoramiento de la salud pública, de la gestión pública y de la gestión en general en nuestros países.

Segundo, dado dicho objetivo -desencadenar reflexiones y acciones nuevas y mejores- se busca que el texto sea leído y leído entero, preferentemente por tomadores de decisión y no sólo por académicos. Por ello, un fraseo heterodoxo y poco frecuente en los textos académicos es elegido, buscando con ello -y esto es nuevamente un requisito de consistencia- generar los estados de ánimo requeridos para que ese público lea y escuche posibilidades nuevas de acción. Ello significa necesariamente un costo en términos de completitud e impecabilidad del argumento, a veces incluso de rigor.

A continuación, se hace una muy breve presentación sinóptica de los principales casos de modernización institucional desde los cuales se concluye y propone.

En la parte final del documento, la central, se presentan las principales proposiciones interpretativas y de diseño, que surgen de la observación, o análisis, de los casos observados.

### **3. Los casos observados: breve reseña introductoria**

Los cinco proyectos de transformación organizacional y modernización de gestión en que el equipo consultor participó y de donde provienen por tanto mayoritariamente las observaciones, evaluaciones y proposiciones son:

- El proyecto "Desarrollo Institucional del Nivel Superior y Niveles Ejecutores de Salud Pública", realizado bajo la conducción del Ministro de Salud, con recursos del Banco Mundial y apoyo del equipo GESS, en el año 1991, con una extensión de seis meses. Este proyecto tenía por objetivo central diseñar un conjunto de cambios en la estructura organizacional del Ministerio, en los sistemas de Control de Gestión, en la Gestión de los Recursos Humanos y en el ámbito de las Tecnologías de Información. Si bien el trabajo consistió en lo fundamental en una labor de rediseño organizacional, también incluyó algunas actividades de capacitación, motivación y "*Team Building*".
- El proyecto "Desarrollo Organizacional y de Habilidades Directivas para el Ministerio de Salud y las Direcciones de Servicios de Salud", realizado a solicitud y con la participación del Ministro de Salud (el segundo Ministro de Salud del primer gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia,

que en cuatro años de gobierno sólo tuvo cambio de ministro, por presión gremial, en esta cartera). Este segundo proyecto del Ministerio, también de seis meses de duración (julio a diciembre de 1993), a diferencia del primero, estaba orientado casi exclusivamente a la capacitación de directivos, al cambio en el clima organizacional, al mejoramiento de las comunicaciones, internas y externas, y a la constitución de equipos de trabajo.

- El proyecto "Programa de Cambio Cultural Organizacional para el Hospital de Urgencia Asistencia Pública de Santiago". Con una duración total de dos años (abril 1994 a abril 1996), este proyecto incluyó componentes de Diseño Estratégico, "*Team Building*" y capacitación y motivación para cerca del 50% de los 1200 funcionarios del establecimiento, además de un apoyo en el rediseño de algunas estructuras y procedimientos de gestión (7).

- El proyecto "Desarrollo Organizacional para el Servicio de Salud Ñuble". De poco más de dos años de duración (abril 1995 a junio 1997), este proyecto consistió en lo medular en un programa de capacitación en "Liderazgo y Gestión del Cambio" para un grupo de 60 directivos de este servicio -que cuenta con cerca de 2.500 funcionarios- y un programa de capacitación en "Gestión y Trabajo en Equipo" para 60 "mandos medios" del mismo servicio. Los alumnos del curso de Liderazgo debieron llevar adelante proyectos de modernización concretos en las unidades en que se desempeñan.

- El proyecto "Modernización del Hospital de Quirihue". Este proyecto fue diseñado y llevado a cabo por el Director y el Subdirector de dicho Hospital en el período y como parte del programa de capacitación en Liderazgo del SSÑuble, al cual dicho hospital pertenece (8).

También se hacen referencias en el texto a otros dos casos de modernización de hospitales públicos, que lograron trascender a la opinión pública nacional en este período: el caso del Hospital de Quillota, hospital Tipo 2 de provincia, y el caso del Hospital Calvo Mackenna, el más importante y conocido hospital de niños de Santiago.

#### **4. Análisis de las experiencias: lecciones y proposiciones**

La observación, en distintos ámbitos, con distintas profundidades y por diferentes extensiones de tiempo, de los casos antes mencionados, con el particular prisma de management previamente propuesto, permite sugerir las siguientes como proposiciones básicas para acercarse hacia una comprensión de los sistemas de salud (al menos en Chile y presumiblemente en otros países) y para diseñar, a partir de allí, proyectos de modernización (mejoramiento, transformación, etc.) de los mismos.

#### **PROPOSICION 1: "Los sistemas de salud son particularmente débiles en el ámbito del diseño estratégico. Y el mejoramiento en éste ámbito tiene un gran impacto sobre el proceso global de modernización"**

La debilidad señalada se refiere, en concreto, a la inexistencia de lo que la gente de management denota con los términos "Visión", "Misión", "Valores Organizacionales" y "Líneas Estratégicas de Acción". No como meros actos declarativos sino como un marco que efectivamente orienta y regula el accionar de la organización.

Ésta, que es una debilidad frecuente en muchas organizaciones, alcanza niveles sobresalientes en los sistemas públicos de salud chilenos y ha sido factor importante de éxito en aquellos que han abordado debidamente el tema.

En el caso del Ministerio de Salud, ello fue detectado ya al inicio del primer proyecto de modernización, en 1991; fue objeto de particular atención y presión de parte del equipo consultor -para que esta debilidad fuera resuelta como primer paso del proceso modernizador- pero aún hasta hoy dicha debilidad sigue enteramente vigente.

Una breve presentación de las razones por las cuales esta carencia es tan grave parece necesaria. No contar con una "Visión" clara y aceptada del entorno y de la organización, en el presente y en un

horizonte temporal extendido, hace imposible declarar y validar una "Misión" para la organización, cualesquiera que ella sea. No contar con una "Misión" compartida imposibilita hacer juicios de coherencia, consistencia y "rentabilidad" de los proyectos de desarrollo de la organización así como de las actividades operativas de la misma.

Dirimir lo "bueno" y lo "malo", lo "correcto" o "incorrecto", dirimir las diferencias y los conflictos de intereses, es literalmente imposible en esas circunstancias. Difícil es, además, generar "Pasión" por la "Misión" -el sueño y desafío de los líderes de la organización- si ésta ni siquiera existe o no se inserta en una "Visión" creíble y alentadora.

La metáfora de la gestión como navegación ayuda a entender la relevancia y los costos de esta carencia. Sin un "Norte" claro, declarado, reiterado y aceptado, no es posible obtener coherencia en las acciones de una tripulación. Generar un estado de ánimo de "apropiación" del "Norte" (la "Misión") requiere, además, no sólo de un esquema claro de autoridad, sino también un "Cuento" (una "Visión") que le de sentido al Norte, desde el punto de vista de la "tripulación".

En el caso del Ministerio de Salud, en la primera fase, 1991-1993, coexistieron a lo menos tres "Misiones" diferentes: la oficial, enunciada bajo el principio de la descentralización; una segunda, nunca explicitada pero claramente reflejada en la acción de directivos del nivel central, orientada a la recuperación del esquema centralizado que existía antes del Gobierno Militar; y una tercera, muy minoritaria pero reforzada por la frustración creciente del proyecto de modernización de la salud pública, encaminada a la disminución del ámbito público de salud y al consecuente incremento del rol del sector privado en esta área.

No obstante que esta situación fue estudiada y diagnosticada como obstáculo serio a cualquier proyecto de modernización -a nivel no sólo del Ministro de Salud sino también de las más altas esferas del Gabinete Político- ella no fue superada y la coexistencia soterránea de estas tres "Misiones" se prolonga hasta hoy, siendo sin duda ello uno de los obstáculos más serios que han enfrentado los sucesivos Ministros del ramo para llevar adelante su gestión.

Si bien este tipo de situaciones tiene innegables e importantes ingredientes de carácter político, especialmente complejos cuando se trata de gobiernos de Concertación, más aun si son de transición, debe entenderse que si ellas no son debidamente resueltas los proyectos de modernización abortarán, con las pérdidas económicas, frustraciones y consecuencias políticas que ello conlleva.

Necesario es entender que la ausencia de "Misión" clara, aceptada y compartida, que para cualquier organización significa cometer errores, generar conflictos y pagar costos, es especialmente grave en organizaciones donde lo que está en juego es la salud y la vida de seres humanos. Los mecanismos de ajuste por prueba y error, camino posible y válido en otro tipo de organizaciones, son extraordinariamente riesgosos y, por tanto, éticamente inaceptables, en los sistemas de salud.

El caso de la Asistencia Pública muestra, por otra parte, la enorme expansión del espacio de posibilidades de modernización que es posible lograr, cuando la fase de diseño estratégico es debidamente abordada. En efecto, en esta experiencia, fue en los tres meses iniciales dedicados a un proceso iterativo y participativo de diseño de la "Misión" y el "Decálogo de Valores Institucionales", con los 60 miembros del Consejo Técnico Ampliado -que incluye al cuadro directivo y ejecutivo y a los principales dirigentes gremiales del establecimiento- donde se inició el proceso de cambio de la disposición de ánimo de este equipo humano respecto a su futuro, que a su vez permitió avanzar hacia la definición de "Fuerzas de Tarea" para la modernización y el diseño de los programas de capacitación y movilización del conjunto de funcionarios del establecimiento.

Provee evidencia en la misma dirección el caso del Hospital de Quillota. Sostiene el líder de ese proceso, su ex-director:

"Para el equipo directivo, al iniciar su gestión (coincidente con la llegada del gobierno democrático) fue tarea principal definir una "misión institucional" que fijara el cuadro general en el cual iba a desarrollarse su tarea. Así definimos su misión institucional como: *Contribuir a hacer*

*efectivo el "Derecho a la Salud" velando por una gestión eficiente de recursos, entregando la salud en un contexto humano para usuarios y trabajadores*

Es decir, pretendíamos un hospital *eficaz*, que entregara la mejor medicina posible, de acuerdo a nuestro nivel de desarrollo; un hospital *eficiente*, realizando el mayor número de prestaciones al menor costo posible, y en tercer lugar un hospital amable, en el que las condiciones laborales del personal y el clima organizacional fueran óptimos y que las acciones de salud que entregábamos a la población a nuestro cargo se realizaran dentro de un contexto de equidad, solidaridad y trato digno"(9).

Parece claro que contar con una "Misión Institucional" como la anterior, con una "Visión" y "Valores" como los contenidos en estas palabras de su principal líder, es extraordinariamente importante para llevar adelante un proyecto de modernización, motivando y comprometiendo al conjunto del personal con él.

Algo similar se observa en el caso del Servicio de Salud de Ñuble, que ya antes de contactar al equipo consultor había abordado en forma bastante completa la fase del diseño estratégico. Su capacidad de tener una "Visión" fue, probablemente, muy importante en las negociaciones que les permitieron conseguir uno de los primeros hospitales públicos nuevos que se han construido en el país en este período. Probablemente, estas mismas capacidades endógenas en el ámbito estratégico, encarnadas en sus principales directivos, han sido determinantes en llevar a este servicio a ubicarse como uno de los de mejor desempeño del país.

La debilidad de los procesos de diseño estratégico observados, así como el potencial y la viabilidad de modernización asociados a fortalecer dichos procesos tiene un correlato claro con los cambios de paradigmas requeridos. En la concepción "metafísica-racionalística tradicional" la actividad de diseño estratégico consiste mucho en "discutir" sobre cuál es el camino correcto a seguir, en el cual la tarea es más bien descubrir que inventar, en un contexto de realidades más o menos inmutables, con personas más o menos inmodificables. En las nuevas concepciones, constructivistas y holísticas, esta actividad es entendida y diseñada como un proceso permanente de diseño, evaluación y rediseño del futuro, de la organización, de los procesos productivos y, de una u otra manera, también de las personas que conforman la organización. Didáctica es, a este respecto, la forma en que Nonaka y Takeuchi sintetizan la comprensión japonesa de la innovación: "La esencia de la innovación es recrear el mundo de acuerdo a un particular ideal o visión. Crear nuevo conocimiento significa literalmente recrear la empresa y a cada uno de los que la conforman en un ininterrumpido proceso de auto-renovación organizacional y personal" (10)

**PROPOSICION 2: "La transformación cultural es condición sine-qua-non del éxito de cualquier proyecto de modernización de un sistema de salud. Y dicho cambio cultural es mucho más fácil de lograr, en tiempos cortos, que lo que la mayoría de los expertos cree". (Parte 1)**

Si bien la mayoría de los proyectos de desarrollo organizacional, ya sea en el ámbito público o privado, requieren de un cierto componente de cambio cultural -cambios en los "discursos" así como en las "prácticas" predominantes en la tradición institucional- en los sistemas de salud el cambio cultural es el "meollo" de cualquier proyecto de modernización.

¿Por qué ello es así?. Ello es así, en primer lugar, porque la cultura tradicional de los sistemas de salud es completamente antitética con los principales componentes de un programa modernizador, como lo entienden normalmente los expertos del management. La cultura de los sistemas de salud, en particular lo que podríamos denominar la cultura médica -porque es en ellos donde estos discursos son más fuertes- ve la productividad como inescapablemente contradictoria con la calidad de la atención. Ese fue el gran problema que enfrentó el famoso "Análisis de Productividad" del Ministro Massad, un destacado economista al cual el segundo gobierno de la Concertación entregó en 1994 la tarea de revertir los negativos resultados en materia de productividad de la salud pública del primer período, 1990-1993. Lo que el ministro en cuestión no entendía, al momento de hacer y publicar dicho análisis,

es que en la cultura médica el paradigma tradicional y aún predominante no incluye el tema de la eficiencia, entre otras cosas porque la formación de los médicos, en las escuelas de medicina y en el campo clínico, no considera dicha dimensión del quehacer médico. Como tampoco considera los temas básicos de la gestión.

En una encuesta rápida, realizada durante un Taller del Programa de "Liderazgo y Gestión del Cambio" del Servicio de Salud Ñuble, pocos días después de conocido el estudio de productividad del ministro Massad -conocido como el "Informe de Caldera" -el 75% de los 60 alumnos -todos directivos o jefes del Servicio y sus establecimientos- reportó una emoción negativa frente a la palabra "productividad". Al investigarse las razones de ello lo que emergió fue el juicio generalizado de que productividad implicaba necesariamente disminución de calidad de la atención. Luego de una presentación de parte del conductor del Taller acerca de la posibilidad evidente de superar dicha supuesta contradicción, a través del rediseño de procesos, la incorporación de tecnologías, en fin, todo aquello que es parte del "sentido común" de la gente de management, la respuesta emocional frente a la productividad y la eficiencia cambió rápida y radicalmente.

Esta respuesta y muchas otras similares observadas por el equipo consultor llevan a sostener que los factores culturales antieconomía y antigestión son un obstáculo clave para la modernización y no son de difícil remoción, si el enfoque adoptado es el adecuado. En efecto, este obstáculo surge en lo esencial de la profunda ignorancia, estrictamente "ceguera" en muchos casos, respecto a la omnipresencia de lo económico y del management en todos los ámbitos de la vida humana. El discurso "La vida no tiene precio", que es parte de la cultura médica tradicional, se disuelve con facilidad, por ejemplo, cuando se muestra a los médicos, enfermeras y otros profesionales de la salud que, si ello fuera así, recursos infinitos deberían ser gastados en educación, obras públicas, medio ambiente, etc., para efectivamente evitar que las personas tengan problemas de salud y concurren por ello a la atención médica, con la consecuente disminución de demanda y ocupación de los establecimientos hospitalarios y la medicina clínica en general, y la también consecuente disminución de los recursos financieros asignados al sistema curativo.

Esta aparente paradoja nos lleva a otro ámbito del necesario cambio cultural: la necesidad de pasar efectivamente de una cultura curativa a una cultura de prevención y promoción de la salud. Ello tiene implicancias mayores sobre el diseño estratégico, los sistemas de evaluación, los sistemas de financiamiento y asignación de recursos en general y el perfil de quienes deben liderar los procesos de modernización. No es posible imaginar un proceso que avance hacia la disminución de la enfermedad, cuando el diseño estratégico está orientado hacia cada vez mejores tecnologías y equipos clínicos y hacia la hiper-especialización de los médicos y los establecimientos hospitalarios, cuando el financiamiento está ligado a la complejidad de las prestaciones, cuando la evaluación es preferentemente por la calidad técnica de las prestaciones y cuando los líderes del proceso entienden, viven y sienten la medicina desde la perspectiva clínica.

En algunos países, estas obviedades -en la comprensión de "sentido común" de la economía y el management- se traducen en que los directivos de los hospitales simplemente no son médicos. En otros, los sistemas de financiamiento están orientados a dar señales de "mercado" que disminuyan la enfermedad, como es el caso de los modernos sistemas de "*managed care*", que están empezando a instalarse como nuevos paradigmas en los países desarrollados, entre otras cosas por la espiral tecnológica y de costos que el paradigma curativo está generando.

En Chile una tendencia recurrente ha sido la de desplazar a los médicos y otros profesionales de la salud de la conducción del proceso. Fue un ingeniero -el posteriormente Ministro de Hacienda y candidato presidencial Hernán Buchi- el que echó las bases del sistema descentralizado de servicios de salud, bajo el gobierno militar, a principios de los 80, desde su cargo de Subsecretario de Salud. Y fue el economista Massad el encargado de hacer un intento similar en el segundo gobierno de la concertación.

No pareciera esa aproximación ser la correcta para el caso chileno, si se juzgan los resultados de ambas gestiones y se toma seriamente en cuenta la complejidad de los factores culturales y el contexto chileno. Respecto a los resultados de los intentos que podríamos, sin ánimo peyorativo, llamar "economicistas", que son por lo demás como lo entienden, sí peyorativamente, la mayoría de los actores del sector, cabe consignar: no obstante que la descentralización buscada por Buchi quedó plasmada en el centro del cuerpo conceptual y normativo de la Ley 2.763, de 1981, lo que se traduce en que los 27 Servicios de Salud son, de acuerdo a ella, **autónomos**, con presupuesto propio y planta de personal propia, y el Ministerio de Salud sólo tiene un **rol normativo y de supervisión**, hasta hoy, en la práctica diaria de la salud chilena, el sistema sigue siendo extraordinariamente centralizado; no obstante las capacidades técnicas del ministro Massad y el total apoyo del Presidente de la República y el Gabinete Político a su proyecto modernizador, hoy está de vuelta en el Banco Central y su sucesor ha retomado el camino de alinearse con las posiciones de los gremios de la salud, especialmente el muy poderoso Colegio Médico.

Escapa a las posibilidades de este artículo elaborar en profundidad una propuesta al respecto. Lo observado en los diversos proyectos de transformación intentados, los exitosos y los fracasados, permiten postular, sin embargo, que el camino a seguir debe considerar a los médicos y otros profesionales de la salud como actores claves, probablemente como conductores del proceso, pero que ello no debe ser, y puede perfectamente no ser, sobre la base de una transacción de los postulados de eficiencia y calidad percibida por el usuario. La evidencia es fuerte en el sentido de señalar que si bien los factores culturales señalados son antiguos y fuertes, ellos son relativamente fáciles de remover si el enfoque adecuado es seguido. Y la exclusión de estos actores, o la simple negación de su "sentido común", no es el enfoque adecuado.

En el caso de la Asistencia Pública, en períodos relativamente breves de tiempo se logró introducir prácticas de control de gestión a nivel de servicios de clínicos, lógicas de evaluación de proyectos, sistemas de manejo de reuniones y administración de compromisos y, lo más importante, conductas, actitudes y disposiciones de ánimo alineadas con el paradigma de la eficiencia económica y la evaluación de desempeño. Más complejo resultó y menos resultados se observaron en el avance hacia un paradigma de "Orientación al Cliente".

En el caso del Servicio de Salud Ñuble, un componente importante de su éxito se debe al rol central que allí juega el área administrativa. Y si bien el conflicto entre el área médica y el área administrativa era muy fuerte al inicio del programa de actividades acordado con el equipo consultor, dicha conflictividad disminuyó muy significativamente en el período de la consultoría.

Estos dos casos, y muchos otros, muestran que el abordaje adecuado del cambio cultural requiere la generación de una nueva cultura que de cabida, valide, recoga e integre los diferentes "afluentes culturales" tradicionales del sistema sujeto a transformación.

Cambiar culturas organizacionales no aparece como un asunto central, ni propio de los gerentes y jefes, en la interpretación tradicional de management. A lo más, es un eventual factor coadyudante del éxito de los procesos estructurales, "duros", de la modernización, normalmente entregado a profesionales de las ciencias del comportamiento, a los cuales no se concede ni mucha credibilidad ni tampoco una cuota sustantiva de poder dentro de las organizaciones.

Las enormes dificultades que ha enfrentado la "reingeniería" -que pareció por un corto tiempo una panacea de la modernización en todo tipo de organización- y el *mea-culpa* de sus principales mentores es una evidencia contundente y reciente de las serias limitaciones de esta aproximación.

En las concepciones organizacionales que se derivan de los nuevos paradigmas sobre el ser, hacer y conocer humano, cambiar culturas organizacionales es, por el contrario, central, objeto de diseño y perfectamente viable (11). En los sistemas de salud, a juzgar por lo observado en los casos bajo estudio, ello puede ocurrir incluso en períodos más cortos de lo que es habitual en otros ámbitos, incluyendo la empresa privada. A juicio del autor ello puede deberse, por una parte, a la obsolescencia

evidente de las viejas culturas médicas - que hace débiles las defensas al cambio- y, por otra, a la fuerte vocación de servicio público que aún caracteriza a la gran mayoría de los establecimientos de salud pública en Chile. Frente a una adecuada presentación de las insuficiencias de los viejos esquemas y de las posibilidades de los nuevos, en un marco de aceptación y confianza, la transición cultural puede ser rápida y efectiva.

**PROPOSICION 3: "La transformación cultural es condición sine-qua-non del éxito de cualquier proyecto de modernización de un sistema de salud. Y dicho cambio cultural es mucho más fácil de lograr, en tiempos cortos, que lo que la mayoría de los expertos cree". (Parte 2)**

El cambio cultural es requisito central de la modernización de los sistemas de salud no sólo porque la cultura tradicional es "antieconomía", "antimanagement", "centralista" y "medicalista. También es necesario porque la cultura de los sistemas de salud es, además, al menos en Chile, autoritaria, paternalista, "paranoica" y "chaquetera". Y todos estos elementos "culturales" dificultan o abiertamente impiden la modernización.

El tratamiento serio, incluyendo la fundamentación de estas apreciaciones y la generación de un marco interpretativo que las integre y relacione, escapa a la posibilidades de este artículo. Por tanto, sólo un breve examen de algunas de ellas es realizado a continuación, básicamente en la perspectiva de mostrar por qué y cómo deben ser incluidas y abordadas en el contexto de un proceso de modernización institucional.

- "Erradicando el paternalismo para generar "Orientación al Cliente" y "Calidad de Servicio, percibida por el Usuario"

Uno de los obstáculos culturales más complejos de remover en los sistemas de salud es la antigua concepción de la medicina como una suerte de "regalo de los Dioses", en la cual el "paciente" -el nombre es revelador- es un actor pasivo que debe agradecer la acción prestada por el médico y, en mucho menor medida, la del resto del equipo de salud. Esta concepción, que es particularmente fuerte en los sectores populares, genera un contexto que dificulta constituir al usuario en un cliente -que exige calidad y reclama cuando ella no es garantizada- y a los equipos médicos en verdaderos "servidores" de salud.

El paradigma de la salud como "servicio técnico", y no como "atención integral a un ser humano", refuerza esta dificultad, por cuanto pone la atención de la prestación de salud en el ámbito en el cual el usuario no tiene capacidad de evaluación -salvo por el resultado final, para el cual no tiene éste tampoco patrón fácil de referencia- y niega el espacio en el cual el usuario sí puede evaluar, cual es el de la oportunidad de la atención, la calidad de la infraestructura en que se lo atiende y el "trato" humano que recibe. Es necesario tener en cuenta que es desde estas dimensiones que las personas responden las encuestas de opinión pública. Por ello, en Chile la salud pública sigue siendo muy mal evaluada, no obstante que, desde el punto de vista de los indicadores biomédicos, el país tiene muy buen desempeño, tanto en términos relativos a su riqueza relativa como también en términos absolutos. Con un gasto per cápita en el rango de US\$ 200 por año, Chile tiene una esperanza de vida cercana a 75 años y una mortalidad infantil cercana a 10 por 1000 (niños nacidos vivos).

Las experiencias de varios Hospitales Públicos chilenos, incluyendo entre ellas las del Hospital de Quillota y el Hospital de Quirihue, muestran, sin embargo, que el paternalismo puede ser desmontado y la orientación al cliente instalada en su reemplazo, a través de una combinación de capacitación y el montaje de sistemas de evaluación de la calidad de atención por parte de los usuarios.

Obviamente, poner en el centro del proceso de modernización el tema de la cultura y las emociones, que en este caso tiene consecuencias severas y positivas incluso sobre el momento clave del proceso productivo mismo -la relación médico paciente- es un facilitador del proceso de transformación organizacional. Nuevamente aquí el abandono del paradigma tradicional abre un enorme espacio de modernización.

- "Erradicando el paternalismo y el autoritarismo para generar una verdadera participación de todo el personal de los sistemas de salud"

Uno de los grandes consensos en el management moderno es que, sólo sobre la base de una efectiva participación de todos los integrantes de una organización se pueden generar las innovaciones requeridas por la competencia permanente y creciente -que vale también para la salud- y el estado de ánimo de "apropiación de la Misión" necesario para llevarlas adelante. Además que, sólo con estados de ánimo de esa naturaleza es posible generar una auténtica y permanente cultura de servicio al cliente. Los trabajos recientes muestran que ello es válido incluso en el ámbito del diseño estratégico (12).

Para lograr un efectivo "empoderamiento" ("*empowerment*") del conjunto de los integrantes de los sistemas de salud es, en realidad, necesario lidiar con un racimo de paradigmas concurrentes: al paternalismo y autoritarismo -que configuran en su conjunto una suerte de "despotismo médico"- debe agregarse las consecuencias del "racionalismo" en este ámbito. Para ahorrarse un tratamiento extendido del tema nada mejor que reponer, una vez más, las conocidas y poco diplomáticas palabras de Matsushita, el gran empresario japonés: "*Nosotros vamos a ganar y Uds. van a perder. Ustedes no pueden hacer nada al respecto porque su falla es una enfermedad interna que Uds. tienen. Sus compañías se basan en los principios de Taylor. Peor, sus cabezas están taylorizadas también. Ustedes creen firmemente que la gestión sólida significa ejecutivos por un lado y trabajadores por el otro; en un lado hombres que piensan y en el otro lado hombres que sólo pueden trabajar*"(13).

La evidencia proveniente de los casos analizados en este artículo permite afirmar que es posible erradicar estos factores culturales, en períodos breves de tiempo (años) y que ello efectivamente tiene un gran impacto en los procesos de modernización. El caso del Hospital Calvo Mackenna es ilustrativo al respecto: allí el proceso de diseño estratégico se realizó con participación directa de cerca del 10% del personal, en base a delegados generados por el personal. En el caso de la Asistencia Pública, el nivel que más rápido y más profundamente reaccionó a los programas de motivación y capacitación fue el nivel más bajo de la organización. Sin duda, ello tiene que haber jugado un rol muy importante en la calidad de la atención -percibida por el usuario- y, por esa vía, en el aumento de la demanda por servicios de urgencia en este establecimiento: de la pérdida de un 4% de demanda anual en los cinco años anteriores, el establecimiento pasó a un aumento del 12% durante el período 95-96, que fue el período en que la intervención organizacional fue realizada.

- "Atacando las endemias culturales: Matando los virus de la desconfianza y el "chaqueteo", que siendo ambos parte de la cultura chilena en general, alcanza niveles de paranoia y "mariconeo" cuando se trata de los sistemas de salud"

Esta proposición, de un tipo normalmente no incluido en este tipo de artículos, puede aquí ser incorporada con el aval de una circunstancia curiosa vivida por el autor: Al presentar en el panel de cierre del Taller de Gestión y Economía de Sistemas de Salud en la EXPOSALUD de 1994, sobre el tema "Los obstáculos culturales a la modernización de los sistemas de salud en Chile", motivado por una incisiva pregunta de uno de los más de 400 asistentes -mayoritariamente directivos de salud de todo el país- y presionado por un imprudente imperativo ético de transparencia, el autor explicitó, con la firme convicción de que ello ocasionaría una generalizada reacción negativa del público, la tesis que encabeza este acápite. Contrario a las expectativas, la respuesta del público fue muy positiva, siendo incluso después de esa presentación que los directivos del Servicio de Salud Ñuble, que estaban allí presentes, cursaran la invitación para realizar la primera actividad del GESS con ellos: la misma presentación en el auditorio del Hospital de Chillán -el hospital base del servicio- que allí llevó oficialmente como nombre "El mariconeo, la paranoia y el masoquismo en los sistemas de salud".

Aún cuando la inclusión de la dimensión masoquista no debiera descartarse de una teoría completa sobre la cultura de los sistemas de salud, no era esa la razón por la cual esta conferencia fue solicitada, por estos directivos primero, y por otros después. La explicación que muchos de ellos mismos dieron a este fenómeno fue que, para la gente que vive y "sufre" la operación cotidiana de los

servicios de salud, este tipo de aproximaciones "hacia sentido", daba cuenta de prácticas y situaciones concretas que ellos viven a diario. Más sentido por cierto que otras interpretaciones de corte puramente "racionalista", "estructuralista", "procedimental", "economicista" u otras.

Lo observado en todos los casos en que el equipo consultor GESS se involucró, es concluyente al respecto: Los principales obstáculos para la modernización provienen de estos factores culturales que, siendo una exacerbación de ciertos rasgos generales de la cultura chilena, bloquean de raíz la posibilidad de generar los consensos y las coordinaciones mínimas necesarias para llevar adelante cualquier proceso de transformación en los sistemas de salud. Las complejidades intrínsecas y los procesos característicos de los sistemas de salud por sí solos plantean severos desafíos de coordinación y comunicación. Lograr buenos estándares comunicativos y de coordinación en un marco de desconfianza extrema y "chaqueteo", hace dicho desafío la cuestión central de la modernización, mucho más que los recursos financieros o los marcos legales.

Debe tenerse en cuenta al respecto que Chile presenta el triste récord de encabezar el ranking de desconfianza a nivel mundial. Frente a la pregunta ¿Diría Ud. que se puede confiar en la mayoría de las personas?, mientras en Suecia y Finlandia la respuesta es positiva en más del 60%, en Chile ello ocurre sólo con el 4% de los encuestados (14).

Por otra parte, la envidia "chaquetera" (15) chilena hace que la satisfacción de una persona o conjunto de personas esté mucho más determinada por su posicionamiento relativo frente a grupos de pares que por su posición absoluta, o el cambio respecto a sí mismo. Las acciones tendientes a dificultar el camino al grupo de referencia pueden, por ello, llegar a ser más importantes que las acciones orientadas a cambiar su propia situación.

La interrupción del exitoso proyecto de la Asistencia Pública, en la mitad de su programa original, cuando la incorporación de las jefaturas médicas al proceso iba en ascenso y se empezaban a observar algunos resultados concretos, tiene en el "chaqueteo" chileno uno de sus factores explicativos principales.

Estos factores culturales deben ser erradicados, como única forma de garantizar un real e irreversible proceso de modernización. Lo que el equipo consultor observó en las experiencias referidas es que ello es posible, si la voluntad política existe, si el liderazgo existe y si las tecnologías adecuadas son utilizadas.

Una digresión metodológica breve, sobre desarrollo organizacional, parece a estas alturas conveniente. La tesis central que ilumina la totalidad del presente artículo, en su "fondo" y en su "forma", esto es, la proposición de que enfrentamos el fin del paradigma "metafísico-cartesiano" y la emergencia de paradigmas no-racionalísticos y no-metafísicos, también orienta el trabajo de desarrollo organizacional del equipo que el autor dirige. En la propuesta de este equipo, originalmente articulada a partir de la "Ontología Lingüística de las Organizaciones" desarrollada por el chileno Fernando Flores, desde Estados Unidos, y luego modificada a partir del Funcionalismo Orgonómico de Wilhem Reich, la tradición, la cultura y las emociones juegan un rol absolutamente central. Es desde una mirada sobre las emociones individuales y colectivas que los proyectos de cambio cultural son diseñados y ejecutados.

Desde este tipo de aproximaciones al cambio organizacional, resulta posible no sólo considerar los factores culturales antes señalados, que tienen todos un sustrato emocional, sino ponerlos en el centro del proceso de modernización. A diferencia de los enfoques estructuralistas, legalistas, economicistas y otros de corte racionalista -en los cuales este tipo de factores o no son considerados del todo o son entregados a algunos profesionales del ámbito de las "disciplinas blandas de las ciencias humanas y sociales" para que contribuyan al "mejoramiento del clima organizacional"- en los enfoques de base filosófica rupturista con el racionalismo es posible articular los procesos de modernización en torno al cambio cultural, supeditando y haciendo coherente con éste las necesarias reestructuraciones y reingenierías que los sistemas de salud también requieren.

Sin cambios drásticos en las prácticas culturales de los sistemas de salud - especialmente relacionados con la desconfianza y el "chaqueto" -la inversión en infraestructura, en tecnología, en procesos y en cambios legales, no rendirá frutos significativos y no inaugurará la posibilidad de nuevos paradigmas de salud pública.

Las experiencias realizadas tanto en el Ministerio de Salud, como en los Servicios de Salud y en los Hospitales muestran en todos los casos, sin excepción, que es posible disminuir los niveles de desconfianza y el "chaqueto", si se cuenta con los liderazgos y los tiempos requeridos por estos procesos. Por cierto, en este ámbito, la reversibilidad de los avances es una amenaza clara. Probablemente, en varios de los casos en cuestión, las epidemias referidas pueden haber experimentado un rebrote más o menos rápido, una vez terminada la intervención, especialmente en el nivel superior, donde estas patologías alcanzan niveles psiquiátricos.

**PROPOSICION 4: "Los "recursos humanos", esto es, el personal de los sistemas públicos de salud constituyen un recurso con alto potencial modernizador...si se los transforma en actores centrales del proceso y se los deja de considerar "recursos humanos"**

Una de las constataciones menos esperadas por el equipo consultor, en todos los casos observados, es la disposición de ánimo "basal" de la gran mayoría de los funcionarios de los establecimientos de salud. Por debajo de estados de ánimo de resignación, resentimiento, escepticismo, desesperanza, vive un notable "espíritu y vocación de servicio público", especialmente pero no exclusivamente en los funcionarios más antiguos y de menor rango.

El derroche a que Matsushita hace referencia es en este sector especialmente significativo. Como contrapartida, el potencial disponible es, por tanto, especialmente grande.

Ya se ha hecho mención anteriormente, a lo ocurrido en la Asistencia Pública con el programa de Capacitación y Motivación de los funcionarios, con base en Talleres Residenciales de Comunicación y Trabajo en equipo. Algunas anécdotas de aquellos eventos ilustran el punto.

Una funcionaria, con 35 años de servicio, luego de escuchar un planteamiento como el que aquí se formula, se acercó al conductor del Taller, durante una interrupción del mismo para decir: *"Doctor (¡no cabía probablemente en su comprensión que el conductor del mismo no fuera un médico, dada la cultura en cuestión!), desde hace 35 años llevo un cuaderno donde anoto ideas que a mi se me ocurren sobre como hacer mejor las cosas. Nunca he sabido a quién mostrárselo. ¿Será tal vez a Ud."*

En otra de las interrupciones, un grupo de choferes de ambulancia, señala al mismo conductor (del Taller): *" Profesor, este curso tienen que hacérselo especialmente a los médicos jóvenes. El problema no es que sepan poco. El problema es que esconden su ignorancia y no nos escuchan, en cuestiones que los años de circo ayudan más que la Universidad. A diferencia de los médicos viejos, que nos enseñaban y consultaban, estos médicos nuevos nos hacen frecuentemente recoger "muertitos" (16).*

La conclusión es clara: Si el enfoque modernizador es el adecuado y la participación es genuinamente buscada e inteligentemente encaminada, los sistemas de salud pueden encontrar en lo que en apariencia es el gran obstáculo a la innovación, el gran impulso a la modernización. Disposición de ánimo existe; creatividad latente, como en la mayoría de las organizaciones chilenas, también.

Lo anterior se ve reforzado por la muy buena disposición hacia la capacitación que presentan los funcionarios del sector, fenómeno que por lo demás es característico del sector público chileno. Ello, además, es válido también para los médicos, en cuya cultura el perfeccionamiento es visto como un requerimiento constante. En contra de las teorías de muchos, sustentadas en la caracterización de "arrogantes" que se hace de éstos, las experiencias del equipo consultor fueron muy positivas en lo que se refiere a los programas de capacitación de médicos, incluyendo jefaturas clínicas. Por cierto, ello requiere de hacerse cargo de la "ceguera" al dominio de la gestión, así como también de la desconfianza y escepticismo inicial de los médicos frente a los temas de management. Requiere hacerse

cargo, además, del hecho que, en la tradición médica, los profesores son especialmente competentes en el manejo de la autoridad y el poder.

Si todo ello es debidamente considerado y los tiempos mínimos de perseverancia son garantizados, el rendimiento de los programas de capacitación y motivación con ellos es igual o superior a cualquier otro ejecutado con personas de nivel profesional.

La gran mayoría de los funcionarios del sector ven, además, la capacitación como un incentivo laboral, lo cual también es válido en relación a la incorporación de tecnologías modernas de gestión, especialmente aquellas ligadas a la informática, la computación y las comunicaciones.

En el cuadro descrito, si la construcción de la "Visión" y la "Misión" es efectivamente participativa; si se diseñan y ejecutan los programas de capacitación y motivación adecuados, si se implementan incentivos simultáneamente acordes con la cultura y con el plan estratégico y, todo ello se hace en un contexto de "dignificación" de la función pública y revalorización del "servicio público", es entonces perfectamente posible alcanzar, como varios de los casos estudiados muestran, desempeños organizacionales comparables con los que caracterizan a las mejores empresas privadas, de cualquier sector. En verdad, si ello llegara a ocurrir en forma generalizada en el sector público de salud, sería francamente difícil la competencia para los establecimientos privados de salud. Aunque ello bien podría también ser interpretado como "paranoico", no es del todo descartable que esta sea la preocupación real de algunos partidarios de la profundización de la privatización de la salud en Chile.

#### **PROPOSICION 5: "Las comunicaciones son el punto más bajo de los sistemas públicos de salud y la inversión en comunicaciones es la que presenta la más alta "rentabilidad"**

En los sistemas públicos de salud aquello consignado por Kotter como el "pecado" N° 4 de los proyectos de transformación organizacional, cual es "Subcomunicar la Visión en un factor de 10", probablemente queda muy corto de la realidad (17). La subcomunicación es frecuentemente cercana a infinito, lo cual, como es obvio, refuerza los problemas de desconfianza, descoordinación e incomunicación, en el sentido más frecuente de la palabra, esto es, como sinónimo de costosos conflictos organizacionales.

La subcomunicación sí es una enfermedad severa en los sistemas de salud, hacia adentro y hacia afuera de las organizaciones y los costos de ella son enormes.

Piénsese solamente el costo social que tiene, en términos de inseguridad ciudadana, el hecho que la población chilena no sepa que el sistema público de salud chileno es considerado por los expertos como uno de los mejores del mundo subdesarrollado (junto a China y Cuba). Los chilenos no saben que tienen indicadores biomédicos de país desarrollado, con costos muy inferiores a los de éstos; tampoco saben de los éxitos chilenos en salud pública como es el caso del control de enfermedades infecciosas tales como el cólera; no saben que los resultados de las intervenciones quirúrgicas más frecuentes son también similares a las de los países desarrollados. Y aunque ello no compensa ni menos justifica las insuficiencias de oportunidad y calidad de la atención, así como de la infraestructura, saber, tener conciencia de ello, haría bajar la preocupación e inseguridad de los chilenos en relación a la posibilidad de enfermarse, lo cual, como es sabido por los expertos, es un factor coadyudante de la enfermedad.

La subcomunicación se paga caro también en materia de prevención y promoción. Una experiencia en esta línea - comunicacional- realizada por el equipo del Hospital de Chillán mostró que, con recursos relativamente magros, era posible disminuir sustantivamente - a alrededor de un 50%- el número de niños quemados, que en Chile supera los 100.000 casos al año. Lo notable es que, luego de ser constatado el éxito de esa campaña, ella fue interrumpida en la región y no ha sido objeto de mayor análisis por parte de las autoridades de salud. Es este tipo de situaciones el que alienta a algunos, incluido el autor, a considerar también la tesis sobre el masoquismo en los sistemas de salud.

La subcomunicación y el "chaqueteo" explican también porque los casos de los Hospitales de Quillota y Quirihue, que tienen un gran potencial de replicabilidad en otros establecimientos, sean escuchados con mayor atención desde fuera del sector salud y desde fuera de Chile, que desde otros establecimientos del sistema público.

La subcomunicación endémica explica también porque el espectacular logro del equipo de salud pública del Servicio de Salud Ñuble -que en una región pobre para los estándares chilenos- y eminentemente rural, ha logrado llevar el indicador de mortalidad infantil desde cerca de 106, 34% superior a la media nacional, en los primeros años de los 70, a 12,4 por 1000 nacidos vivos, un 15,6% menor que la media nacional, en los primeros años de los 90, no sea conocida ni estudiada ni aprovechada por otros servicios de salud del país. Este éxito de salud pública no ha sido objeto de ninguna publicación internacional.

La práctica de subcomunicar explica también porque el excelente desempeño del equipo de salud pública de Ñuble en el manejo de un caso de intoxicación por plomo, de acuerdo al juicio de expertos nacionales y extranjeros, ni siquiera sea motivo de noticia -ni tranquilidad, ni orgullo- para los habitantes de la región.

La constatación de esta enorme brecha comunicacional es uno de los factores que llevó al equipo consultor GESS a estimar, en el marco del proyecto "Diseño del Programa de Apoyo a la Gestión (PAG)" del Ministerio de Salud-Banco Mundial, que hasta un 70% de los requerimientos de asesoría y capacitación de los servicios de salud podrían llegar a ser atendidos al interior del propio sistema público, por prestaciones cruzadas entre ellos. Ello si las capacidades disponibles fueran debidamente comunicadas y otros obstáculos culturales debidamente removidos. Durante 1996 una iniciativa interesante en ese sentido fue llevada a cabo por la División creada para hacerse cargo del PAG antes mencionado, a través de una Feria de Experiencias Exitosas de Modernización de la Gestión en Salud.

El fenómeno de la subcomunicación está fuertemente ligado a otra carencia de los sistemas de salud: la debilidad de los liderazgos modernizadores. Ambos factores tienen fuertes raíces, a su vez, en el paradigma racionalístico y metafísico, en el cual no aparece posible la "construcción social de la realidad", ni hace mayor sentido el rol de un líder que facilita la generación de una "Visión" y una "Misión Institucional", y que moviliza al conjunto de la organización, a través de la reiteración majadera de ellas.

Ninguno de los Ministros de Salud de la Concertación ha logrado transformarse en líder del proceso de modernización ni ninguno de ellos ha asumido el tema de la subcomunicación como una cuestión estratégica. Sí ha sido así en las experiencias de modernización del Hospital de Quillota, Quirihue y Calvo Mackenna y, en los tres casos, ello ha sido un factor fundamental de éxito de los procesos. Por los demás, los líderes de los tres casos han alcanzado notoriedad de nivel nacional y pertenecen al grupo de los potenciales líderes de la modernización a nivel nacional. En los casos del Servicio de Salud Ñuble y Asistencia Pública no se observan casos de liderazgo individual descollantes como los anteriores, pero sí equipos directivos con capacidad de liderazgo colectivo, lo cual, de acuerdo a enfoques recientes, hace aún más estables los procesos de modernización.

Un bello caso de liderazgo se observa en el caso del Hospital de San Carlos, un establecimiento Tipo 2 perteneciente al Servicio de Salud Ñuble. Allí, la figura de su director por ya más de 20 años, el Doctor Benicio Arzola, juega un rol central no por su participación en la gestión estratégica u operacional del establecimiento, ni tampoco por su capacidad declarativa, sino por su férrea amarra a la vieja tradición de la relación médico paciente, que lo hace incluso abandonar con frecuencia sus roles directivos para hacer visita domiciliaria. La emocionalidad manifestada por la totalidad del personal del hospital, en la celebración de sus 20 años como director, es una muestra clara del crucial impacto de los liderazgos valóricos en este campo (18).

**PROPOSICION FINAL DE SINTESIS: " La modernización de los sistemas de salud, vista desde la perspectiva del management moderno, es perfectamente posible, siempre y cuando el management moderno sea debidamente incorporado"**

Muchas otras conclusiones y proposiciones pueden ser derivadas de los casos observados: La necesidad de articular los cambios culturales con los cambios de estructura; el rol central de los Sistemas de Evaluación y Control de Gestión; el requisito fundamental de estimar adecuadamente los tiempos requeridos por los procesos de cambio - normalmente entre un quinquenio y una década para alcanzar un nuevo estado según la evidencia de los expertos (19) el necesario fortalecimiento del trabajo en equipo, especialmente al nivel directivo, son algunas de ellas.

Escapa a la pretensión de este artículo, sin embargo, dar cuenta de todos los factores que deben ser considerados al momento de abordar sistemas tan complejos como los aquí considerados.

Lo que acá se ha pretendido es hacer una contribución a la generación de marcos interpretativos, que hagan posible procesos de modernización de la salud pública de países de características similares a las de Chile. Hemos pretendido proveer de evidencia contundente en favor de la urgencia de un cambio de paradigma acerca de cómo se diseñan y gestionan los sistemas de salud en estos países. También hemos intentado argumentar sobre la viabilidad concreta de modernizar estos sistemas, si el paradigma metafísico-racionalístico de gestión es abandonado y concepciones holísticas y constructivistas son adoptadas. En correspondencia con ello, hemos sugerido algunas líneas de acción específicas para diseñar proyectos de modernización.

Por sobre todo, sin embargo, el artículo ha buscado contribuir a generar conciencia sobre la urgente necesidad de pensar profunda, rigurosa e innovadoramente un conjunto de drámaticas realidades culturales de este tipo de organizaciones que, desafortunadamente, son en su mayoría manifestaciones de patologías del conjunto de la sociedad. Un examen parecido al que aquí hemos realizado, hecho ahora a nivel del conjunto de la sociedad, probablemente nos llevaría a identificar esas patologías culturales como factores explicativos fundamentales del subdesarrollo económico y la precariedad de los sistemas políticos de nuestros países.

**Notas**

(1) En el documento se utilizará la palabra "management" para referirse al conjunto de ámbitos de acción y observación que ella connota en el idioma inglés y que incluye los abarcados en conjunto por las palabras dirección, gestión y administración en el idioma español, lo que precisamente dificulta traducirla por cualquiera de ellas.

(2) "Modernización" es utilizado en el texto en su acepción pragmática, como sinónimo de "mejoramiento" y haciendo referencia al objetivo simple de incrementar, en forma permanente la eficacia, la eficiencia y la calidad del accionar de las organizaciones de salud.

(3) Para un desarrollo en mayor detalle de esta argumentación se sugiere: Vignolo, C. "Zen en el Arte de Innovar", Revista Estudios Públicos, Santiago, Primavera 1997 (por aparecer). Para un análisis en profundidad del trasfondo ontológico y epistemológico ver: Flores, F. y Winograd, T. "Understanding Computers and Cognition: New Foundations for Design" (Addison-Wesley, 1986). Un desarrollo de estas tesis en el ámbito de la gestión pública se encuentra en: Vignolo, C. "Gestión pública en la "era de la gestión": Modernización para la Post-modernidad", Revista de Ciencia Política, Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile, Vol.XV Nos 1-2 / 1993.

(4) Mintzberg, Henry. "Mintzberg on Management", The Free Press, 1989.

(5) Nonaka, Ikujiro; Takeuchi, Hirotaka. "The knowledge creating company", Oxford University Press, 1995, p57.

(6) Para iniciarse en la lectura de este tipo de proposiciones se sugiere: Maturana, Humberto y Varela Francisco, "El árbol del conocimiento: las bases biológicas del entendimiento humano", Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1984 (3a edición).

- (7) Una presentación detallada de este caso se encuentra en: Montero, Cecilia y Vignolo, Carlos "La Modernización de la Gestión en un Hospital Público: El caso de la Asistencia Pública de Santiago", Revista "Perspectivas en Política, Economía y Gestión", Santiago, Vol 1, N° 1, 1997.
- (8) Este caso fue objeto de un reportaje especial de parte de un destacado equipo de televisión chilena. Ese mismo reportaje fue posteriormente exhibido en la ceremonia en que el Presidente de la República despidió y arengó a los Médicos Generales de Zona, que iniciaban su ciclo de destinación en 1997.
- (9) Acevedo, Francisco. "Estudio de Caso: Hospital "San Martín", en "El Hospital Público: Tendencias y Perspectivas", Organización Panamericana de la Salud, HSS/SILOS-39, 1994, pp. 108-109.
- (10) Nonaka y Takeuchi, op.cit. p 10.
- (11) Se sugiere al respecto Flores, Fernando, "Creando organizaciones para el futuro", Dolmen Ediciones, Santiago de Chile, 1994.
- (12) Ver al respecto: Hamel Gary, "Strategy as Revolution", Harvard Business Review, Vol 74, N° 4, julio-agosto 1996, p.69. En este artículo, que obtuvo el premio MacKinsey al mejor del año 96 de HBR, Hamel postula como uno de los 10 principios de la creación de estrategias que "La creación de estrategia debe ser democrática", no obstante que el está escribiendo para grandes corporaciones privadas.
- (13) Matsushita, Kososuke (1988) "The secret is shared", Manufacturing Engineering, Vol. 100, N°2, febrero.
- (14) Estas cifras provienen de un estudio mundial de valores realizado en 1992 y actualizado en 1996, según reportaje del diario El Mercurio de Santiago, lunes 9 de diciembre de 1996, cuerpo A, p1.
- (15) El "chaqueteo" es una práctica que consiste en dificultar o menoscabar el éxito ajeno, por diversas vías. Una de ellas, metafóricamente hablando, es tirar hacia atrás, desde su chaqueta, a aquel que osa adelantarse. En las culturas chaqueteras es más relevante la posición relativa a otros que la posición absoluta que las personas alcanzan. Ello hace posible, por ejemplo, que incrementos en los niveles promedio de renta de una organización disminuyan la satisfacción media que las rentas producen. Como una forma de aquilatar el nivel de relevancia que el "chaqueteo" puede jugar en la vida de los que la viven, cabe consignar los siguientes dos resultados del proyecto RedChile, Red Mundial de Chilenos Destacados residentes en el extranjero. Cómo explicación del éxito fuera de Chile de muchos chilenos, en las más diversas profesiones, oficios y posiciones, fue frecuente escuchar, de parte de estos mismos, referencias a la expansión resultante de liberarse del "chaqueteo". Factor importante del fracaso del mismo proyecto fue la dificultad para que los exitosos de "adentro" aceptaran el cambio de estándares, inevitablemente asociado a facilitar la aparición en la escena chilena de los exitosos residentes en el extranjero.
- (16) Los choferes en cuestión se refieren a la disyuntiva que se plantea en situaciones de accidentes callejeros, donde la normativa chilena indica que la ambulancia no debe recoger el cuerpo si el accidentado ya ha fallecido. El hacerlo involucra severas complicaciones procedimentales.
- (17) Kotter, John. "Why Transformation Efforts Fail", Harvard Business Review, marzo-abril 1995.
- (18) Una interpretación no-racionalística de la vida y la salud humana bien podría postular, también, alguna relación entre dicho fluir emocional y la crisis cardíaca, afortunadamente sin consecuencias, sufrida por dicho director en los días posteriores a esa celebración.
- (19) En el trabajo de Kotter se propone que los primeros resultados se obtienen después del segundo año y el máximo efecto se alcanza alrededor de cinco años después de iniciado el proceso.

## La reforma del Estado en Alemania\*

Andreas Nothelle

### 1. Reforma del Estado ¿Un concepto global?

#### *Estándares terminológicos*

Al observar la terminología empleada sobre las diferentes iniciativas nacionales emprendidas para modernizar los servicios públicos, ciertamente parecieran existir desarrollos análogos en todo el mundo. Lo mismo es cierto en lo que se refiere a los motivos para emprender las reformas, como puede ser el propósito de fortalecer la competitividad de una sociedad dada en un mundo moderno y, por ende, globalizado. Pero la globalización y la terminología por sí solas no son suficientes para llegar a la conclusión de que las reformas en curso en todo el mundo son realmente comparables. Un lenguaje idéntico, o al menos similar, podría simplemente significar que un cierto modelo ha dejado una impresión tan intensa como para provocar un impacto lingüístico sobre los expertos de la administración en todo el mundo. Obviamente, todos los consultores que desarrollan programas de reforma para el sector de los servicios públicos han leído los mismos libros.

Por supuesto que las ideas subyacentes son las mismas en todas partes (Naschold, 1996):

- \* Desplazamiento desde una administración de “estilo comando” orientada por el productor, hacia unos servicios orientados por el consumidor.
- \* incremento de la eficiencia mediante el mejoramiento de la cantidad y calidad de los “productos administrativos”
- \* simultáneamente, recorte de costos mediante la introducción de nuevas modalidades de evaluación costo-eficacia
- \* reducción de la actuación del Estado al núcleo de servicios públicos por medio de la desregulación y la privatización (y seguir manteniendo satisfecha a la gente).

Los instrumentos propuestos para alcanzar estas metas a menudo incluyen los siguientes elementos:

- \* distinción entre agencias y departamentos gubernamentales centrales
- \* gerencia por resultados, procesos de negociación
- \* sistemas de retroalimentación del usuario
- \* interacción de la orientación hacia resultados, la regulación y la competencia en los servicios gubernamentales locales; integración de elementos de competitividad con la participación del usuario
- \* contratación externa
- \* extensión de la participación de los empleados y un mayor entrenamiento como medio de fortalecer la motivación del staff y el desarrollo de habilidades.

#### *Algunas observaciones desde una perspectiva más escéptica*

Paralelamente, observaciones personales hacen que estas similitudes luzcan bastante superficiales.

Algunos ejemplos:

- \* Después de haber sostenido conversaciones con altos funcionarios japoneses, el informe oficial de una delegación parlamentaria alemana llegó a la conclusión de que entre ambos países existía una enorme diferencia en torno a la comprensión del término “desregulación”. Mientras que los alemanes lo

---

(\*) Documento presentado al II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Margarita, Venezuela, del 15 al 18 de octubre de 1997. Traducido del inglés por Carlos Sánchez.

consideran como sinónimo de recortes en los costos laborales y en los subsidios, y el debate político se adelanta en términos de una lucha ideológica acerca del rol del gobierno en cuanto a dar iguales oportunidades económicas a todos, los japoneses enfatizan en la facilitación y la agilización de los procedimientos administrativos, considerando los salarios y otros costos laborales como inevitables puntos fijos.

\* Los alemanes, tratando de vender ideas de gerencia administrativa moderna al Parlamento Ruso se vieron confrontados con el hecho de que “el mejoramiento de la eficiencia de la Duma del Estado”, para la mentalidad rusa significaba el hallazgo de formas más apropiadas para enfrentar las consecuencias de la toma de decisiones parlamentarias pluralistas (y en ocasiones más bien caóticas). En algunos países, con dificultades más concretas, el énfasis se ponía en tratar de que la administración pública estuviese libre de corrupción, de ejercer un control político efectivo sobre la misma, o en iniciativas similares.

\* Observando más de cerca los debates políticos locales acerca de cómo modernizar la administración local, no es improbable que sucedan cosas como ésta: en la medida en que los participantes en el debate, como miembros de los partidos de oposición, formularan críticas sobre lo que existía todo marchó bien. Tan pronto como ellos llegaron al poder, sus líderes olvidaron todo acerca de los conceptos teóricos y desarrollaron las estructuras administrativas que consideraron las más efectivas para mantenerse en el poder.

\* Finalmente, existen aquellos cuyo único incentivo para hacer algo es la necesidad de recortar el gasto público, especialmente en el área de personal, y la necesidad que tienen de encontrar un término más positivo para ocultar una política de austeridad manteniendo la aceptación del público.

En consecuencia, bajo la sombrilla de la “reforma” o de la “modernización”, es posible encontrar toda clase de propósitos, aun cuando todos ellos aparezcan asociados a idénticos conceptos.

Como consecuencia de lo anterior, la implementación de tales ideas también difiere ampliamente. Esto es cierto inclusive en el interior de entidades nacionales. En Alemania, por ejemplo, debido a una carencia de fondos siempre creciente, los gobiernos locales, las municipalidades, son instituciones que utilizan el concepto de “*new steering model*” (“nuevo modelo de conducción”) más que ninguna otra. Por otra parte, a pesar de la existencia de un determinado concepto a este respecto y de la consulta permanente por parte de las asociaciones comunales, la forma en que este modelo es implementado y los resultados finales difieren ampliamente, no sólo de un estado a otro, sino también de una ciudad a otra.

### *Hallazgos de un análisis de 1996*

Frieder Naschold, en su análisis de 1996 acerca de las tendencias y de las alternativas prevalecientes en el Estado y en los gobiernos locales en Europa, habla de una “pluralidad limitada de patrones de desarrollo más que de una vía homogénea de desarrollo”. De acuerdo con Naschold,

\* existen variaciones en cuanto al grado de introducción de estrategias del sector privado, instrumentos competitivos y orientación hacia resultados en oposición a la orientación hacia el cumplimiento de reglas administrativas,

\* la combinación con la descentralización y la privatización selectiva, es uno de los elementos que contribuyen con la heterogeneidad, siendo otros

\* la cultura política, el marco económico y social de la sociedad

\* y la disponibilidad de staff calificado.

En tal sentido, su tesis es que “no hay sólo uno, sino más bien - en una suerte de mezcla de tendencias internacionales y de factores locales - algo así como una pluralidad limitada de vías para la modernización del sector público en la OCDE... La convergencia parece menos probable que las tendencias centrífugas de desarrollo en el interior de modelos reguladores”.

De hecho, Naschold identificó los siguientes perfiles de modernización en los países de la OCDE:

- \* Finlandia: Equilibrio precario de tradición y modernización
- \* Nueva Zelanda: Reingeniería radical a partir del modelo del sector privado.
- \* Gran Bretaña: Modernización desde el vértice hacia la base y orientación hacia el mercado.
- \* Países Bajos: Devolución, elementos de mercado, modernización internacional
- \* Suecia: Modernización internacional estratégica a través de la gerencia por resultados y mecanismos de mercado
- \* Noruega: Modernización moderada e incremental interna
- \* Japón: persistencia de la gestión de gobierno normativa y utilización de una fuerza de trabajo capacitada.
- \* USA: gerencialismo burocrático, dinámico pero no inductor de cambios
- \* Austria: gestión de gobierno burocrática normativa y política simbólica.

## **2. El caso de Alemania**

### *La privatización como un proceso en curso*

El sector de correos y telecomunicaciones de Alemania y algunas empresas de propiedad estatal han sido privatizados. Los esquemas de la seguridad social introdujeron pagos parciales a las personas aseguradas en concepto de gastos por enfermedad, además de su participación en las pólizas de seguridad. De acuerdo con el “Consejo Consultivo para un Estado Restringido del Gobierno Federal”, el número de holdings federales directos e indirectos ha sido recortado en más de la mitad desde 1982, pasando de 958 a la cifra actual de menos de 400. El monto de los ingresos generados durante este período por medio de la privatización fue de DM 11,6 millardos. Sin embargo, Naschold tiene razón cuando afirma que estas privatizaciones fueron el resultado de decisiones esporádicas - más bien defensivas - en lugar de corresponder a una estrategia ofensiva conceptual. La discusión actual acerca de nuevas privatizaciones para recortar la deuda pública con el propósito de alcanzar la cifra mágica de tres por ciento requerida para la participación en la Unión Monetaria Europea, pudiera ser vista como otra evidencia en el mismo sentido.

### *Tradición versus reforma*

Alemania puede evocar una tradición muy antigua de reformas administrativas. Para comprenderlas, han de ser tomadas en consideración el contexto y las antiguas tradiciones. Uno debería tener en mente que estas tradiciones van desde la instalación de una burocracia “moderna” por el Emperador Federico II en la Edad Media, más precisamente en 1231 en Sicilia (Constitución de Melfi), pasando por la evolución de la burocracia prusiana en los siglos XVII y XVIII, o las reformas para la auto-administración emprendidas por los ministros prusianos Stein y Hardenberg como consecuencia de los desarrollos revolucionarios en Europa a comienzos del siglo XIX, hasta los movimientos de reforma de este siglo. Antes de la reunificación, hubo otro modelo - de breve duración - en la parte oriental del país, que sin embargo tiene todavía algún impacto en la mentalidad de aquellos que estuvieron sujetos al mismo.

Otro elemento importante para la comprensión de la situación alemana es la larga tradición de autonomía local, ciudades y villas fuertes con una auto-administración corporativa, una tradición que se remonta a la Edad Media también, y una constitución federal que se basa en siglos de existencia de estados independientes en el territorio germano. Sólo una vez, entre 1939 y 1945, Alemania se constituyó en un estado centralizado.

El servicio civil puede servir como otro ejemplo de la influencia de la tradición en la organización administrativa: la denominada Ley Básica, la Constitución alemana de la postguerra, se refiere en el artículo 33 a los “principios tradicionales del servicio civil profesional”. Este tipo de

servidores civiles (el término alemán que los designa es “Beamte”) no sirve sobre la base de un contrato con su empleador público, sino en el marco de un vínculo mutuo de lealtad y de benevolencia, carente de los derechos de la legislación laboral moderna. En suma, se trata de una concepción cercana al patrón de relaciones feudales. Por supuesto, en la actualidad esto es en gran parte puramente teórico. Los desarrollos ocurridos en el siglo XX han reducido las diferencias entre los empleados del gobierno que sirven sobre la base de un contrato normal de trabajo y el tipo de servidores civiles, a algunos pocos aspectos que son como reliquias, y ambos trabajan a la par en la misma clase de empleos. Pero cualquier iniciativa para cambiar los elementos de esta tradición mediante una reforma inducida desde arriba, encontrará resistencias de parte de muchos grupos sociales en el país. Después de todo, décadas de debate acerca de un servicio civil “prusiano” supuestamente autoritario, no han podido erradicar los sentimientos de una mayoría de alemanes para quienes el servidor civil “prusiano” pudiera ser algo lento y poco amistoso, pero al mismo tiempo confiable, muy eficiente en general y, sobre todo, libre de interferencias externas tales como la corrupción, el padrinazgo político partidista y otras similares. De hecho, no son pocas las personas influyentes que perciben como uno de sus objetivos la recreación de este administrador “ideal”.

Las mismas dificultades surgen cuando las iniciativas se orientan a modificar las relaciones entre los niveles federal, estatal y municipal de gobierno. La evolución aquí se ha dado mucho más a partir de la práctica, que lo que pudiera haberse logrado a través de reformas originadas en decisiones políticas.

Otra tradición específica que debe ser tomada en consideración es el complejo sistema judicial. Basado en un concepto pre-democrático de garantizar el cumplimiento de las leyes, aún en contra de quienes las hicieron, el sistema pasó por un período crítico durante las dos últimas décadas, en razón de una jurisdicción extensiva sustentada en los derechos fundamentales de los ciudadanos, tal como lo establece la Constitución Alemana y el principio del “Estado Social”. Desde la entrada en vigencia de la Ley Básica en 1949, en particular los litigios administrativos han sufrido un enorme incremento, debido al hecho de que todo acto administrativo está sujeto a la revisión de una corte a partir de la demanda de cualquier ciudadano afectado por este acto.

### *El imperio de la Ley en los términos concretos de la democracia parlamentaria*

Siendo la democracia parlamentaria relativamente nueva, en comparación con los conceptos de auto-administración y de cumplimiento de las leyes (la primera introducción de la democracia parlamentaria fue en los años 1840, un nuevo intento se llevó a cabo en 1918, y fue por último exitosamente implementada en 1949), el Parlamento ha tratado de afirmar su control sobre la autonomía de la burocracia, las Cortes y los gobiernos locales. Simultáneamente, los sistemas de seguridad social y los mecanismos de bienestar han creado nuevas burocracias, y los problemas ambientales se sumaron a la carga de medidas reguladoras. El resultado fue un enorme incremento en las leyes parlamentarias y en las regulaciones que acompañan la implementación de las mismas. Se consideró que los poderes discrecionales administrativos eran peligrosos para el desarrollo democrático y hubieron de ser restringidos a un mínimo. En la actualidad, el control judicial se ha tornado tan rígido que uno de los principales objetivos de una parte del movimiento de modernización es la reapertura de un cierto margen de autonomía para las decisiones de los servidores civiles, de modo de lograr una mayor flexibilidad y un servicio civil con mayor motivación.

Algunas cifras (la mayoría de ellas tomadas del informe preliminar de la “Comisión para un Estado Restringido” del Gobierno Federal) revelan lo siguiente:

Actualmente existen 4.874 leyes y ordenanzas federales (legislación delegada) con más de 84.900 disposiciones individuales. Mientras que “sólo” 612 proyectos de ley fueron introducidos en el décimo período electoral del Bundestag (el Parlamento alemán), el número de proyectos presentados en el duodécimo período legislativo se elevó a 895. El número total de proyectos introducidos ante el

Consejo Federal (Bundesrat = asamblea de representantes de los gobiernos estatales) y ante el Parlamento Federal (Bundestag) durante el período legislativo en curso ya se eleva a 766. La legislación en discusión comprende 327 proyectos gubernamentales, 184 proyectos de ley presentados por los estados constituyentes y 255 proyectos introducidos por miembros del Parlamento Federal. La legislación federal actual consiste en casi 2.000 leyes y 3.000 ordenanzas, totalizando aproximadamente 85.000 disposiciones individuales ya emitidas.

Asimismo, el número de empleados del servicio civil federal (excluyendo los empleados de los ferrocarriles y de los servicios postales) se elevó de 312.000 en 1970 a 318.106 en 1993 (una tasa de incremento de + 1.93 por ciento). A nivel estatal, esta cifra se elevó en 46.47 por ciento, de 1.334.300 en 1970 a 1.954.272 en 1993. El monto gastado en el pago del staff como proporción del gasto total en los estados constituyentes es en promedio de 38.7 por ciento. La cifra correspondiente a la Federación es de 11.5 por ciento. La distribución per capita se expresa de la siguiente manera: considerando que hay siete empleados en el sector público por cada 1.000 habitantes a nivel nacional, en el estado de Baden-Württemberg la proporción es de 27.9, en Bavaria 25.5, y la cifra promedio para las autoridades locales se eleva a 52.1 y 47.7 respectivamente en ambos estados. A una tasa de + 46.19 por ciento, el crecimiento del número de funcionarios públicos en los gobiernos locales es casi tan alto como en los estados constituyentes, con un incremento en su número que va de 920.100 en 1970 a 1.345.051 en 1993 (Fuente: Oficina Estadística Federal). En 1994, las cifras de empleo revelaron un ligero descenso por primera vez, como resultado de los lineamientos de política presupuestaria, y esta tendencia se ha profundizado.

De acuerdo con un estudio que data de mayo de 1994, los holdings directos de los estados constituyentes germano-occidentales en 1993 sumaban, en términos de volumen, aproximadamente DM 13 millardos. Este volumen era más de dos veces y medio el de la Federación. En el caso de los Länder, el margen para la privatización se abre en particular en el área de la vivienda, las instalaciones públicas, las instituciones financieras que operan en el marco de la ley pública y las empresas aéreas y comerciales. El mayor potencial para la privatización de los servicios públicos se encuentra a nivel de las autoridades locales, en donde todavía quedan más de 100.000 empresas de propiedad pública. De acuerdo con los estimados, el 80 por ciento de todos los servicios suministrados por las autoridades locales se considera como apto para la privatización.

### *Efectos de la profundización de la integración europea y de la globalización*

Alemania no es sólo parte de una Unión Europea firmemente integrada, sino que también depende en alto grado de los mercados internacionales. Los dirigentes alemanes, al estar permanentemente confrontados con las propuestas anglosajonas y con otras ideas de reforma, tienen la impresión de que una reforma administrativa que adopte la idea del “estado pequeño” es esencial si el país quiere permanecer en una posición que le permita enfrentar los desarrollos globales futuros. Esto significa mejorar la competitividad, acelerar los procesos de toma de decisiones, etc. Importantes campos en los que sin duda algo tiene que hacerse son aquellos en los que los procedimientos de autorización son pesados y costosos, pudiendo dar lugar a un enlentecimiento económico, y aún a la emigración del capital de riesgo potencial, como sería el caso de la construcción de fábricas, los procesos de producción y las obras privadas y públicas.

Por otra parte, la integración de Alemania en la Unión Europea también trae consigo riesgos para los esfuerzos exclusivamente nacionales para modernizar el sector público. En el informe de la Comisión de Gobierno el problema se plantea como sigue:

*“De primordial importancia es una aplicación más estricta del principio de subsidiariedad para las instituciones de la Unión Europea y de los estados miembros. Aún cuando el programa de trabajo de la Unión Europea debiera organizarse de tal manera que todas y cada una de las propuestas sean examinadas más rigurosamente desde el punto de vista de la subsidiariedad por todas las instituciones*

*involucradas de la Comunidad... la subsidiariedad no puede ser tomada en cuenta sólo para las acciones futuras; inclusive los instrumentos legales adoptados antes de que este principio fuese apoyado deberían ser evaluados en cuanto a eficiencia y proporcionalidad. La aplicación estricta del principio de subsidiariedad excluye la creación autónoma de competencias por parte de la Unión Europea - aparte de aquellas competencias que han sido expresamente asignadas...*

*... Más aún, el objetivo de largo plazo debería ser el establecimiento de la desregulación, permanentemente, como parte integral de la política europea. Los esfuerzos de la Unión Europea para mejorar la calidad de su actividad legislativa y para mantener el número de disposiciones legales tan bajo como sea posible, deben de ser bienvenidos. Tan temprano como en los estadios de planificación de toda nueva legislación propuesta, debería llevarse a cabo un examen más cuidadoso de temas tales como la necesidad de la legislación, la medida en que se requiere un nuevo estatuto, y las repercusiones que se espera que pueda tener, con una mayor preocupación por la aceptabilidad social que la que se había dispensado hasta ahora. Esto también incluye una estimación de costos y consecuencias. Una lista de cotejo que sea obligatoria para la legislación propuesta de la Unión Europea podría servir como patrón estándar para dicha evaluación.. A efectos de incrementar la responsabilidad ("accountability") del proceso legislativo, los resultados de dicho examen deberían hacerse públicos".*

El Consejo también se maneja con formas preferenciales de legislación de la Unión Europea. A este respecto, el informe urge:

*"... la práctica actual de escoger la forma directiva en la aproximación clásica de la legislación debería recibir apoyo, especialmente desde el momento en que la Comisión intenta proponer directivas de referencia con mayor frecuencia en el futuro... Si a nivel de la Unión Europea los llamados códigos voluntarios de conducta tuvieran que ser aceptados como una solución factible, entonces el problema se simplificaría considerablemente. La ubicación de las ordenanzas y directivas de la legislación europea que ya han sido enmendadas reiteradamente puede ser facilitada considerablemente por medio de un sistema de codificación oficial. En el curso de una optimización general de la legislación, el texto básico y las enmiendas deberían ser reemplazados por un único nuevo texto legal por medio de un sistema de codificación oficial, sin que ello resulte en cambios en el contenido del instrumento legal en cuestión".*

Una de las ocasionales cargas pesadas para la empresa privada y para las instituciones públicas la constituye los requerimientos para entregar toda clase de datos con fines estadísticos. El informe consagra uno de sus capítulos a este problema:

*"Las demandas relacionadas con la estadística debieran restringirse primariamente a aquellos proyectos que son absolutamente necesarios para la realización de la Unión Económica y Monetaria y para el Mercado Interno. En la medida de lo posible deberían ser utilizados los datos estadísticos existentes que están en posesión de los estados miembros. En todos los casos, existe la necesidad de examinar si los proyectos estadísticos pueden ser limitados en el tiempo..."*

Por último, el informe plantea una propuesta institucional acerca de cómo supervisar la implementación de sus recomendaciones:

*"Debería crearse una unidad estructural independiente, por ejemplo una oficina de inspección para los estatutos. Esta oficina debería ser investida del poder de rechazar obligatoriamente todos los proyectos que no cumplen con los requisitos establecidos para la actividad legislativa de la Unión Europea, con la perspectiva de que ellos puedan ser retirados o mejorados subsiguientemente".*

#### *El debate en curso*

Académicos y profesionales en Alemania han venido sosteniendo conversaciones acerca de la necesidad de reformar la administración pública en los tres niveles de gobierno desde hace más de veinte años. Ya en 1973, una comisión de estudio llevó a cabo 11 experticias sobre el comportamiento

del gobierno federal, con recomendaciones para la reforma de la ley de servicio público. En 1980 el Ministerio Federal del Interior mantuvo una audiencia pública sobre las razones para la burocratización, y en 1983 el entonces recientemente electo Gobierno Federal instaló una “Comisión Independiente para la Simplificación de las Normas Legales y de la Administración”. Los estados constituyentes realizaron por su parte esfuerzos paralelos. Y todavía - hasta fines del año 1996, no se había sentido mayormente el impacto de estos estudios (Klages, 1997). Las únicas reformas reales fueron la reforma financiera de 1969, la reestructuración de los territorios de la administración local en los años setenta, algunos cambios en las leyes (estadales) referentes a los gobiernos locales, y la privatización del correo, las telecomunicaciones y los ferrocarriles, así como las disoluciones o fusiones esporádicas de agencias gubernamentales independientes. Algunos cambios menores en las horas de trabajo y una mayor flexibilidad en ciertas actividades, fueron bienvenidas como medidas que abrían caminos a la desregulación.

Sin embargo, vistos desde la perspectiva de la reforma, los resultados parecen ser magros. Fueron las ciudades de mediano y de gran tamaño las que introdujeron lo que se denominó el “*New steering model*” (“Nuevo modelo de conducción”), un patrón de reforma diseñado en 1993 por el Instituto Municipal Comunal para la Reorganización Administrativa (KGSt).

El *Kommunale Gemeinschaftsstelle* (KGSt) - una asociación de autoridades locales con el propósito de modernizar la gerencia pública - es una organización asesora y orientada hacia el servicio. Todas las autoridades locales (villas, ciudades y condados) con más de 10.000 habitantes pueden incorporarse al KGSt. Los miembros consisten en 1.400 autoridades locales de Alemania y de varias localidades de Austria. El KGSt no trabaja comercialmente ni es subsidiado por ningún grupo de presión. Un 80 por ciento del trabajo del KGSt está financiado por sus miembros. Como resultado, la organización se encuentra en capacidad de trabajar independientemente de presiones financieras, gubernamentales o de partidos políticos. Los estudios del KGSt en las áreas de organización administrativa local, valor por dinero, orientación ciudadana y hacia el cliente, y utilización de la tecnología de la información y de la comunicación han sido instrumentales en cuanto a la modernización del gobierno local en Alemania. El KGSt tiene su sede en Colonia. Un staff consistente en aproximadamente 20 profesionales y más de 500 expertos de los gobiernos locales trabajando en forma honoraria para el KGSt, cooperan para implementar las recomendaciones, por lo general aplicables, en las diversas áreas de la administración y de la gerencia local - entre otras, el área de la tecnología de la información y de la comunicación (1).

El KGSt partió de la idea de que era factible el objetivo de redimensionar el gobierno local, convirtiéndolo en un proveedor de servicios públicos con una estructura gerencial similar a la de la empresa privada y con la actividad de esta estructura en un entorno competitivo. Esta convicción se desprendió de las experiencias llevadas a cabo en naciones industrializadas comparables, especialmente en los Países Bajos (“modelo de Tilburg”) y en el Reino Unido, examinadas en 1990. Lo que fascinó a los expertos acerca de estos ejemplos fue cómo era posible hacer uso de palancas financieras para convertir una burocracia en una empresa de servicios públicos. Tal como fue percibida por el KGSt, esta reforma no requiere de ninguna actividad legislativa, pero podría ser concretada mediante el cambio del patrón de “cooperación y conducción dinámica”.

Los elementos centrales de este modelo son los siguientes:

- \* una clara distinción entre las áreas de responsabilidad de los políticos y de la gerencia administrativa
- \* gerencia por contrato en lugar de intervención directa
- \* responsabilidades descentralizadas en grandes unidades sectoriales
- \* nuevos instrumentos para la conducción central - integración del concepto de venta de un producto en un sistema de control
- \* una conducción basada en resultados en lugar de orientada hacia los insumos

El papel de liderazgo que asume el gobierno local en el movimiento de reforma obedece a la agravación de la falta de medios financieros, como consecuencia de las crecientes cargas desplazadas desde los niveles federal y estatal de gobierno hacia las entidades locales. En los hechos, de acuerdo con una encuesta de 1996, el 83 por ciento de las ciudades con más de 100.000 habitantes estaban tomando medidas de modernización. Un 9.1 por ciento adicional estaba planificando hacerlo. Dos años más tarde, estas cifras eran de 71.8 por ciento y 17.9 por ciento respectivamente (Klages, 1997).

En la actualidad, Alemania enfrenta la coexistencia de cuatro debates, de origen heterogéneo:

- \* la distribución de la toma de decisiones entre las ramas legislativa y ejecutiva y, por ende también, la cuantía de la legislación parlamentaria
- \* la reforma del servicio civil
- \* la privatización y
- \* los nuevos métodos de conducción de la administración pública, como un desarrollo relativamente nuevo

Obviamente, el debate acerca de la reforma del servicio civil tiene también una de sus raíces en la disminución de los fondos públicos. El resultado es una reforma de la ley del servicio público introducida por el gobierno federal en 1996 y promulgada el 28 de febrero de 1997. Sus principales objetivos son:

- \* el mejoramiento de la flexibilidad y de la movilidad de los servidores públicos
- \* el “período de prueba” de líderes para posiciones de responsabilidad
- \* la designación para altos cargos por un tiempo, en lugar de hacerlo en forma permanente
- \* nuevos esquemas de evaluación
- \* apertura de los cuatro niveles de carrera
- \* elementos de recompensa por desempeño en lugar de incrementos salariales por antigüedad

Los partidos de oposición y las organizaciones sindicales sostienen que no puede decirse de esta ley que se trata de una reforma, ya que ella desaprovechó la oportunidad para llevar a cabo una verdadera reforma, siendo su único objetivo el de ahorrar dinero en favor del presupuesto federal.

Por otra parte, existe un amplio consenso político en cuanto a que la organización de los Ministerios Federales debería fortalecerse transfiriendo las funciones operacionales administrativas a las autoridades federales superiores, con miras a lograr una reducción en el tamaño de los ministerios. De acuerdo con los estimados, sólo un 40 por ciento, como máximo, del trabajo ministerial consiste en la formulación de conceptos y de políticas. En otras palabras, la mayor parte de las tareas habituales desempeñadas por los ministerios no son genuinamente funciones políticas. El próximo desplazamiento del Gobierno Federal hacia Berlín es percibido como una oportunidad privilegiada para reorganizar los Ministerios Federales en términos de administración (Consejo Consultivo).

El Parlamento Alemán dio un paso adelante de relativa importancia al reducir el número de sus miembros de 672 a 599 para el próximo período electoral, sin hacer referencia a ninguna idea de reforma. La administración del Parlamento hizo uso del financiamiento externo en algunas áreas limitadas, pero esto también fue más el resultado de las dificultades financieras confrontadas por la transferencia del Parlamento hacia Berlín que fruto de iniciativas de reforma. El único debate sobre la reforma pendiente en la administración del Bundestag con su staff de más de 2.000 funcionarios, ha sido la reforma del servicio de investigación y de referencia, sin mayores resultados, aún cuando la discusión sobre el tema ya lleva casi 30 años.

### *El análisis comparativo de Naschold*

De acuerdo con los hallazgos de Frieder Naschold (1996), la “persistencia de la gestión de gobierno de tipo normativo ante todas las variaciones sobre el tema de la gestión de gobierno por resultados, es el rasgo dominante de la estrategia del sector público alemán. El marco nacional de crecimiento económico y sobre todo de crecimiento de la productividad, junto con un desempleo

relativamente elevado - y un nivel comparativamente alto de compensaciones del estado de bienestar - ofrece poco espacio para nuevos desarrollos en el sector público. El gasto general del gobierno se ubica en la parte media de la escala en términos de la OCDE, el empleo en el sector público en el tercio inferior. El estado de bienestar germano se apoya en las transferencias, y no tanto en los servicios. La reforma por lo general ha significado estabilización y mejora de la gestión de gobierno burocrática normativa y la esporádica privatización de empresas públicas, así como desregulación, mientras que el Estado sigue siendo el garante de ciertos servicios. La gestión de gobierno normativa, a su vez, es sumamente efectiva y se basa en recursos humanos altamente capacitados”.

Por otra parte, cuando Naschold señala que la gerencia de personal en el sector público se está quedando atrás en relación con la del sector privado, uno tiene que tener en mente que la gerencia de personal en el sector público alemán es tradicionalmente débil y fuertemente influenciada por las imposiciones financieras y - cada vez más - políticas, verbigracia las influencias partidistas.

Al mismo tiempo, la administración se caracteriza por un alto nivel de división horizontal del trabajo y de jerarquía vertical. Aquí, una vez más, el principio tradicional de los cuatro niveles de carrera en el servicio civil, con enormes limitaciones de las posibilidades de movilización de un nivel al siguiente, restringe también posibles entrenamientos más avanzados.

En términos generales, Naschold percibe un consenso mínimo entre todos los grupos sociales relevantes en Alemania, que limita los conflictos políticos y la movilización a cuestiones de mejoramiento y desarrollo de las estructuras existentes, al estatus de los servidores civiles y a la medida en que los instrumentos del mercado y la privatización deberían ser desplegados.

En forma similar a lo que se había planteado con anterioridad, Naschold atribuye esta situación a las tradiciones alemanas y al sistema alemán de gobierno altamente descentralizado, que por una parte aminora las demandas de cambios y por otra parte es en sí mismo un factor que enlentece toda iniciativa de reforma.

### *El “Consejo Consultivo para un Estado Restringido”*

En julio de 1995 el Gobierno Federal de los demócratas cristianos y de los demócratas libres, con el liderazgo del Canciller Kohl decidieron establecer lo que ellos denominaron “Consejo Consultivo para un Estado Restringido”, una institución independiente de la administración, con el propósito de acompañar y complementar las medidas a ser tomadas por el Gobierno Federal.

De acuerdo con la opinión de los partidos de la coalición gobernante en Alemania, “Estado magro o restringido” (*“Lean State”*) significa que la acción del Estado en las dimensiones normativa, administrativa y judicial debe restringirse a lo que sea necesario.

El Consejo Consultivo fue instalado por el Ministro Federal del Interior el 21 de setiembre de 1995. Es presidido por un delegado personal del grupo parlamentario de los partidos CDU/CSU, el profesor Dr. Rupert Scholz, y está conformado por 18 miembros.

De acuerdo con fuentes gubernamentales, el Consejo Consultivo tiene asignada la tarea de prestar apoyo técnico y político a todas las iniciativas que tengan que ver con el tema del adelgazamiento del Estado, la reducción de la burocracia superflua, y cuando ello fuese necesario, la tarea de integrar o dar un impulso adicional a dichas iniciativas. Su principal preocupación es la preparación del campo para dar pasos innovadores concretos y para facilitar la implementación práctica de los mismos. No pretende comisionar nuevas opiniones de expertos ni repetir esfuerzos ya realizados o agregar nuevos enfoques teóricos a los ya existentes en la literatura. En cambio, trata de hacer uso de lo que ya está disponible, como pueden ser los resultados de un Grupo de Trabajo del Ministerio Federal de Economía acerca de la aceleración de la planificación y de los procedimientos de autorización, proyectos pilotos conducidos por el Ministro de Finanzas sobre el presupuesto, o iniciativas adelantadas por el Ministerio Federal del Interior en el campo de las estadísticas y del servicio público. Aparte de esto, el Comité Consultivo examina la necesidad de desarrollar sus propias propuestas para la acción en otras áreas.

El Consejo Consultivo recibe el apoyo del Gobierno Federal para la ejecución de sus tareas. A través de su secretaría, que toma la forma de una cámara de compensación y que tiene su sede en el Ministerio Federal del Interior, el Consejo recibe toda la información necesaria desde las secciones relevantes de los diferentes ministerios.

Las recomendaciones preliminares del Consejo Consultivo, 18 meses después de comenzar sus labores, son las siguientes (2):

- **L e g i s l a c i ó n**

Con el propósito de reducir el número de leyes, de mejorar su calidad y de hacerlas más transparentes para el público y también para estar en una mejor posición a efectos de evaluar los costos que ellas producen, el Consejo Consultivo pidió que se asignara a la legislatura del estado la obligación calificada de justificar y demostrar la necesidad de leyes. Los responsables de la elaboración de las leyes tendrán que dar una demostración substanciada de por qué un instrumento legal propuesto es necesario. Con cada enmienda legal propuesta se deberá realizar un examen para dilucidar si se podrá o no prescindir de otras disposiciones legales como resultado de la nueva legislación. Asimismo, debería considerarse en general la posibilidad de imponer un tiempo límite a la legislación. Las denominadas “*Blue Checklist Questions*” deberán ser revisadas tomando en consideración la lista de cotejo y habrán de ser incorporadas en las Normas Conjuntas de Procedimiento (*Gemeinsame Geschäftsordnung*) de los Ministerios Federales. Para asegurar la aceptación de estas exigencias, una oficina de inspección de los estatutos, similar a la ya existente en Bavaria, debería ponerse en marcha y disponer de todo el poder necesario para suspender las propuestas legales de los ministerios si la necesidad de las mismas no ha sido probada de manera satisfactoria.

Una alta prioridad debería asignársele al seguimiento permanente de las consecuencias de la legislación. Esto no sólo es importante en relación con los costos en que incurrió el sector público, sino también en relación con la industria. En consecuencia, el Consejo Consultivo se puso en contacto con el Gobierno Federal para que sólo se presenten los proyectos de ley cuyos beneficios sean proporcionales a los costos en que ellos incurren.

Las recomendaciones sobre la simplificación y la aceleración de los procedimientos de planificación y autorización, que el 18 de setiembre y el 10 de octubre de 1996 ya habían conducido a la promulgación de la respectiva legislación, son consideradas por el Consejo Consultivo como una herramienta de la mayor importancia para lograr las necesarias mejoras en el perfil económico alemán y, por consiguiente, un incremento en las inversiones y en los empleos. El principio subyacente a esta iniciativa es hacer que los procedimientos de autorización - vistos como un servicio suministrado por la administración - sean más flexibles, y ponerlos en sintonía con los esquemas temporales de los inversionistas y sus respectivos planes de inversión. Lo que es nuevo, en particular, es la posibilidad para los inversionistas de elegir entre diferentes procedimientos que tienen un efecto acelerador (conocido como “modelo de oferta”). Simultáneamente, la posibilidad de llevar a cabo con rapidez los trámites administrativos con la ayuda de una gerencia profesional, y de respetar los estándares ambientales mediante procedimientos simplificados, representa un ejemplo del potencial innovador de la administración.

- **C ó d i g o A m b i e n t a l**

El nuevo Código Ambiental propuesto se supone que es necesario porque el Consejo estima que en su crecimiento histórico, la legislación sectorial ambiental no ha sido muy “amistosa con el usuario”, siendo de difícil implementación, y porque las diferentes regulaciones ambientales necesitan ser urgentemente armonizadas, tanto entre ellas como en relación con la legislación europea sobre el ambiente. Este proyecto de codificación se piensa que redundará en beneficio de un desarrollo sustentable del ambiente si se garantiza tanto un alto nivel de protección como la salvaguarda de los intereses de Alemania como sitio de producción. Este nuevo código que toma en consideración los principios del Estado “magro”, ofrece disposiciones para la desregulación y para la armonización de la

legislación en una forma homogénea. La pieza central de un sistema estándar de legislación ambiental en el marco del Código Ambiental, es la aprobación estandarizada de proyectos incorporando todos los requerimientos ambientales así como todos los tipos de aprobación en un único procedimiento de aprobación.

Esto constituye otro paso hacia la simplificación y la agilización de la planificación y de los procedimientos de aprobación. El Consejo Asesor, en consecuencia, exige al Gobierno Federal que realice esfuerzos, en cooperación con los Länder, para lograr este objetivo tan pronto como sea posible.

- **Cooperación y eco-auditoría**

Desde el punto de vista del Consejo Consultivo, “desregulación” también significa la formación de una conciencia en favor de una mayor responsabilidad cooperativa por parte del aparato administrativo y de los individuos, de una experticia pública y privada de atención y control por una parte, y de fomento a la iniciativa privada con un espíritu de auto-responsabilidad por otra parte. Es en esta conexión que las oportunidades de la denominada auditoría se tornan evidentes, y pueden ser puestas en práctica en forma más intensiva. El ejemplo más importante de esto es la denominada eco-auditoría. Si una persona privada ha demostrado, por sus calificaciones (bajo la ley del profesional) o por la implementación de ciertas medidas generales preventivas en su propia empresa, que es posible esperar que ciertos estándares ambientales se mantengan en términos generales, no se justifica, en particular a la luz de la prohibición de los excesos, someter a esa empresa o a los proyectos que ella adelanta, a controles adicionales. El enfoque que sustituye las regulaciones por medio de ecoauditorías, además de ser inobjetable desde el punto de vista de las leyes constitucionales nacionales y de la legislación europea, se basa en los principios de complacencia con la ley ambiental (auditoría de complacencia) y en la equivalencia funcional de esta ley ambiental y los compromisos voluntarios en el marco de la gerencia ambiental en el seno de la empresa. En este sentido, la eco-auditoría constituye un paso esencial hacia adelante, cuyos beneficios se podrán percibir en otras áreas distintas a la de la legislación ambiental.

- **Reducción de las regulaciones administrativas**

La reducción de las disposiciones administrativas y el propósito de evitar estándares superfluos constituyen un componente decisivo de la desregulación. Las medidas para reducir las disposiciones administrativas no sólo incluyen un inventario para hacer transparentes las regulaciones vigentes, y decidir sobre la necesidad o no de las mismas, sino que también se requiere que se establezca la posibilidad de restringir su validez a un período específico, y considerar en cada caso individual si se requieren realmente o no las regulaciones detalladas por debajo del nivel estatutario.

- **Reducción de estándares**

La reducción de estándares se refiere primariamente a los estándares de equipamiento. Aunque colateralmente ellos contribuyen con la salvaguarda de la calidad y tienen un efecto armonizante, es preciso contrarrestar con decisión los estándares exagerados y la resultante sobre-reglamentación. Los nuevos estándares tienen que reducirse a lo que sea absolutamente necesario. El Consejo Consultivo afirma que la lista de cotejo para los proyectos legislativos debería aplicarse mutatis mutandis para los nuevos estándares. Los estándares existentes, por el contrario, deberían quedar sujetos a un escrutinio regular con el propósito de llegar a comprobar si todavía están actualizados. Al mismo tiempo, se sugiere que se examine, mediante proyectos piloto, en qué medida los estándares pueden ser reducidos sin la obtención de resultados negativos.

- **Reducción de estadísticas excesivas**

El exceso de estadísticas es una fuente de constante descontento por parte de los ciudadanos y el sector industrial, así como también en la propia administración. Sin limitar el papel que desempeñan los resultados de las estadísticas oficiales como una base de información sobre la cual tomar decisiones políticas, proyectar planes y supervisar el éxito de las actividades estatales, se plantea la búsqueda de posibilidades de hacer uso conjunto de los datos, en lugar de mantener múltiples indagaciones con la

consiguiente duplicación del trabajo. La posibilidad de utilizar los datos con múltiples propósitos reviste particular importancia en este contexto. Es posible alcanzar un grado todavía mayor de racionalización mediante el despliegue de la tecnología informática. Esto incluye también la creación de “pools” de datos que pueden ser accesados por la Oficina Estadística Federal, al igual que por las Oficinas Estadísticas de los Länder.

Asimismo, la Oficina Estadística Federal podría orientar su labor con miras a desarrollar estructuras de costo más transparentes. Un escrutinio más severo de la necesidad de implementar cambios en el sistema de estadísticas federales, considerando quién debería hacerse cargo de los costos, podría ser cotejado con ayuda de un proyecto piloto, como primer paso. Las personas que solicitan un ítem determinado del trabajo estadístico deberían responsabilizarse del financiamiento del mismo. El Consejo Asesor adoptó la posición de que estas propuestas representan un valioso complemento de las medidas adoptadas por el Gabinete Federal a comienzos del año 1997.

- **R e e v a l u a c i ó n d e l a s f u n c i o n e s d e l E s t a d o**

Otra decisión tomada por el Consejo Asesor tiene que ver con el tema de la evaluación de las funciones del Estado. La optimización del Estado presupone la reducción y la restricción del ámbito de sus funciones a un área esencial. El propósito es fortalecer los elementos necesarios para la elaboración de las políticas en el interior de los ministerios, dotar a estos últimos de una mayor flexibilidad en relación con las nuevas funciones del Estado y relevarlos de la carga del trabajo administrativo cotidiano. Este propósito no puede alcanzarse sobre la base de criterios puramente cuantitativos, como por ejemplo, un recorte general del 10 por ciento de todas las funciones; más bien se requiere un criterio racional para la evaluación de competencias y procedimientos, que permitirá una evaluación cualitativa de las funciones. La base para esta opción está en el principio de las funciones de un Estado abierto, que significa que el legislador decide, de acuerdo con su propia opinión, qué funciones tienen que ser ejercidas por el Estado, y cuando sea el caso, la forma en que deberán ser ejercidas estas funciones. Desde esta perspectiva, algunos criterios apropiados de racionalidad son, por ejemplo, el principio de necesidad, el principio de proporcionalidad, el principio de factibilidad financiera o el principio de subsidiariedad.

- **G e r e n c i a d e p e r s o n a l**

Con su resolución acerca de la gerencia de personal, el Consejo Consultivo enfatiza una vez más que un criterio decisivo para una modernización exitosa del aparato administrativo es el compromiso de todo el staff en el proceso de reforma. Sólo si el staff se involucra en el proceso de cambio será posible contrarrestar la incertidumbre y los temores que surgen. Instrumentos tales como las mesas redondas sobre la calidad, las competencias para la innovación o los talleres de ideas sirven para integrar la creatividad, el conocimiento y la experiencia existentes en el proceso de modernización, de manera de que sean útiles y brinden apoyo al cambio. Esto debe ser apuntalado por medio de actividades complementarias de entrenamiento. Los nuevos desarrollos sólo pueden desplegarse sobre cimientos consistentes en el aparato administrativo si los nuevos instrumentos son explicados y comprendidos. Esto se convierte en un aspecto adicional esencial en las subsiguientes actividades de entrenamiento.

La gerencia moderna de personal también significa un desarrollo personal consistente. En este contexto, el Consejo Consultivo ha propuesto un proyecto piloto que sirve para examinar si es posible crear varias vías para la prosecución de la carrera, que en principio partan en un pie de igualdad (expertos, gerentes de proyecto y directivos, cada categoría teniendo perfiles de calificación diferenciales), para mejorar la orientación del equipo y sustituir la clásica jerarquía en la que las funciones de liderazgo y la competencia específica se encuentran invariablemente ligadas. En términos generales, se necesita prestar especial atención a la calificación y a los niveles de liderazgo. Por una parte, los líderes necesitan tener un creciente nivel de competencia en asuntos de gerencia social, económica y de personal, así como en la organización del trabajo. Esto necesita ser estimulado por

medio de un entrenamiento especial más avanzado. Por otra parte, ellos tienen un rol decisivo que desempeñar en el proceso de modernización. Tienen que ser promotores y multiplicadores del proceso de reorganización. Un aspecto importante son los intercambios como instrumento clave para el liderazgo y la conducción del proceso. El objetivo básico es llegar a acuerdos sobre los propósitos que se quiere lograr con el trabajo. En general, el proceso de modernización es un gran reto para el staff, al tiempo que constituye una oportunidad para contribuir activamente con el logro de los cambios requeridos.

- **Aspectos tecnológicos**

Los procesos evolutivos en la Administración Pública tienen que ser fortalecidos mediante la utilización de la “tecnología del estado del arte”. Esto significa que, con ayuda de la comunicación de base computarizada, los cambios necesarios deberán traer consigo una optimización de los procesos de trabajo. De acuerdo con el Consejo Consultivo para un Estado Restringido, esto no sólo exige disponer de una adecuada infraestructura técnica, sino también tomar las decisiones apropiadas relativas a la organización y a las inversiones, que deberán ser las mismas en todos los ministerios. En otras palabras, en el contexto global de una modernización organizacional abarcativa, la IT juega un rol como factor de soporte, aunque indispensable, que en el comienzo requiere de un mayor esfuerzo financiero y de personal. Sólo en una etapa subsiguiente es posible realizar ingentes ahorros en los costos. Un potencial considerable de ahorro radica en la contratación particular con la industria privada para los procesos secundarios. Utilizando la tecnología del estado del arte, y por ende reduciendo el trabajo de rutina a través de la automatización, se incrementa la motivación y se mejora el desempeño de los empleados. Para promover esto, deben elaborarse adecuados programas de entrenamiento en IT y desarrollarse nuevos conceptos en el área de la capacitación, en particular con miras al reclutamiento y al desarrollo del personal. Es preciso dar el mejor uso posible a las nuevas tecnologías que se tienen a disposición, y emplearlas en forma inteligente.

- **Reforma del presupuesto**

La reforma presupuestaria es un prerequisite indispensable para cualquier modernización del aparato administrativo. El uso económico de los fondos no debe penalizarse, sino que debe darse un mayor margen para la acción orientada hacia la disminución de los costos. La modernización del aparato administrativo no es concebible sin una mayor flexibilidad y más amplios presupuestos. Un importante aspecto a este respecto es el fortalecimiento de la autonomía de los responsables del gasto de los fondos, con todos los efectos positivos que ello implica, a objeto de crear una toma de conciencia acerca del costo en la administración. En particular, la introducción de presupuestos con un marco financiero fijo multianual abre claramente nuevos horizontes para el financiamiento público. Los proyectos piloto que ya están en curso deberían ser incorporados en el aparato administrativo en una mayor escala tan pronto como sea posible. En consecuencia, el Consejo Consultivo ha sugerido que el presupuesto agregado de un ministerio debería ser preparado para el año financiero de 1997. Asimismo, otro proyecto piloto podría ser formulado para investigar la posibilidad de introducir la rendición de cuentas por costos y resultados también en los ministerios, como un complemento del sistema cameral. La decisión para realizar cambios de carácter general en las leyes presupuestarias sólo puede basarse en una amplia gama de diferentes proyectos.

- **Aliviando el sistema judicial**

Un aspecto específico de la modernización del aparato administrativo es el que se refiere a la disminución de la carga del sistema de justicia. El Consejo Consultivo ha formulado una resolución separada sobre este tópico. En contraste con otras funciones, la administración de justicia es claramente una de las clásicas funciones esenciales del Estado. Su rol es el de salvaguardar la ley y el orden, así como la certidumbre legal, en el interés del público en general y de cada individuo. Al mismo tiempo, es un factor fundamental para Alemania como país industrial. Existen varias formas en las cuales la carga que pesa sobre el sistema de justicia podría ser aliviada. Las propuestas adelantadas por el

Consejo Consultivo van desde la introducción de cambios en el sistema de tarifas hasta el entrenamiento del personal, pasando por la optimización y el mejoramiento de la organización del sistema de justicia. En el corto plazo existe un potencial para el cambio, por ejemplo por medio de la delegación de competencias, y en particular estimulando la conclusión de arreglos extra-judiciales. En este contexto, el Consejo Consultivo está proponiendo que se reconozca el carácter prioritario de la revisión de la ley sobre arbitraje. El alivio de la carga del sistema de justicia, sin embargo, también significa que el aparato administrativo debe tomar más en cuenta el principio de la eficiencia económica al entablar litigios con los ciudadanos. De acuerdo con esto, la voluntad para alcanzar acuerdos debería fortalecerse. Para incrementar la responsabilidad de las autoridades por sus propias acciones, debería considerarse la expansión del ámbito de asesoramiento a la luz de una equilibrada división de poderes, incorporando una disposición general en las Normas de Funcionamiento de las Cortes Administrativas (*Verwaltungsgerichtsordnung*).

### **Post Scriptum**

Para el momento en que este documento fue escrito, sólo se habían publicado los resultados preliminares del trabajo del "Lean State Advisory Council". No obstante, la publicación final del reporte hizo evidente que se siguió el modelo detallado anteriormente. En consecuencia, no hay mucho que agregar.

Después de la publicación, la expresión de la opinión pública fue más bien radical a este respecto. El reporte del Consejo fue visto por muchos como otra contribución al debate en marcha, sin mucha relevancia práctica. Tal como hemos tratado de señalarlo, parte de sus recomendaciones fueron implementadas en el curso de su elaboración al igual que la "reforma" de la ley de servicio público, que terminó siendo marginal. Se ha criticado mucho el hecho de que Alemania aún no haya logrado una contribución de impacto legislativo – con excepción de un pequeño Instituto que depende del Parlamento Federal, que se dedica al desarrollo tecnológico. A pesar de algunos esfuerzos organizacionales para respaldarlo, el nuevo plan de acción derivado de las recomendaciones no ha sido realmente puesto en práctica. Resumiendo, tendremos que esperar a las elecciones federales de otoño de 1998 para saber si los resultados del debate y del Consejo tendrán un impacto duradero en la reforma del Estado alemán.

Mucho de lo que se espera estará centrado en áreas como la llamada "*Eco-Audit*", y en la modernización del proceso presupuestario. Aún no hay señas de una reforma real de la ley de servicio público, que podría acabar con algunas tradiciones oblicuas.

Representantes de las Uniones Laborales, quienes eran miembros del "Consejo Asesor" (todos pertenecientes al partido CDU), expresaron que, en su opinión, el reporte final era pobre en las proposiciones respecto del servicio público.

En lo personal, aún no sabemos si sentimos inconformes con este resultado. Después de todo, copiar recetas "modernas" de institutos anglo-sajones de investigación y transferirlas a un ser viviente como lo es la administración pública no parece ser un concepto prometedor. La reforma debe surgir desde adentro y, por encima de todo, tiene que ver con la capacidad y calificación del personal, y especialmente con aquellos que se encuentran en posiciones de liderazgo. Nuestra mayor carencia es la de directivos con don de liderazgo, coraje para ser flexibles y otras características afines. La innecesaria duplicación del trabajo, de regulaciones, del personal, es a menudo la manera más fácil de esquivar la adopción de decisiones difíciles.

Es una cuestión de mentalidad y educación y no será superada con medidas de corto plazo. Veremos si podemos hacerle frente a este reto en el futuro.

### **Notas**

(1) Tomado del perfil del Instituto Municipal Comunal para la Reorganización Administrativa (KGSt)

(2) El informe deberá estar terminado el 12 de setiembre de 1997, por lo que no fue posible incluir su versión final en este documento. Véase, sin embargo, el "Post Scriptum".

### **Bibliografía**

- BRAIBANT, Guy. 1989. Le droit Administratif Comparé. Revue internationale de droit comparé. Nr. 4.
- BROHM, Winfried. 1988. Funktionsbedingungen für Verwaltungsreformen. Die Verwaltung, S. 1 ff.
- CHITI, Mario P. 1992. Administrative Comparative Law. Revue Européenne de Droit Public. London.
- ELLWEIN, Thomas / HESSE, Jens. 1996. Thesen zur Reform der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Staatswissenschaften und Staatspraxis. Baden-Baden. Heft 4 - , S. 446 ff.
- GORE, Al. 1993. Creating a Government that Works Better & Costs Less. Report of the National Performance Review. Washington DC
- HALDEMANN, Theo. 1995. Internationale Entwicklungen im Bereich des New Public Management und der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung - Übersicht und Vergleich. Wirtschaft und Gesellschaft, 425 ff.
- HAUSCHILD, Christoph. 1991. Die Modernisierung des öffentlichen Dienstes im Internationalen Vergleich. VerwArch, 81 ff.
- HECLO, Hugh. 1988. USA: The Post-Reagan Status of Political Reform. Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft - Band 2. Baden-Baden, S. 171 ff.
- KLAGES, Helmut. 1997. Zwischenbilanz der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland. Verwaltung & Management Mai/ Juni.
- LOTTERMOSER, Eckart. Auf der Suche nach einer besseren Verwaltung. DÖV 1989, S. 557 ff.
- NASCHOLD, Frieder. 1996. New Frontiers in Public Sector Management. Trends and Issues in State and Local Government in Europe. Berlin - New York
- National Commission on the Public Service. 1989. Recommendations of the National Commission on the Public Service. House of Representatives, 101 Congress. U.S. Government Printings. Washington D.C.
- PAINTER, Chris. 1994. Public Service Reform: Reinventing or Abandoning Government? Political Quarterly, S. 242 ff.
- REICHARDT, Klaus. 1996. New Public Management. Mehr Effektivität und Effizienz in der Bundesverwaltung. Brühl
- ROSE, Richard. 1988. Loyalty, Voice or Exit? Margaret Thatcher's Challenge to the Civil Service. Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft - Band 2. Baden-Baden, S. 189 ff.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT "Schlanker Staat". Materialband  
\_\_\_\_\_ Leitfaden zur Modernisierung von Behörden  
\_\_\_\_\_ Abschlußbericht
- SCHOLZ, Rupert. 1997. Weniger Staat, aber wie? Die politische Meinung Nr. 333. August
- SHIN, Roy W. 1994. The Industrial Society in Transition: Comparative Public Policymaking - The United States and Sweden. International Journal of Public Administration, Band 2, S. 1709 ff.
- STÄDTETAG. 1994. 10 Thesen zur Verwaltungsmodernisierung. Beschluß des Präsidiums des Deutschen Städtetages. vom 7. November
- THIEME, Werner. 1993. Wiederaufbau oder Modernisierung der Deutschen Verwaltung. Die Verwaltung, S. 353 ff.
- VOLLMER, Antje. 1997. Sparpaket Bürokratie. Schrägstrich 7-8, S. 21
- WALLERATH, Maximilian. 1997. Kontraktmanagement und Zielvereinbarungen als Instrumente der Verwaltungsmodernisierung. DÖV, S 57 ff.
- WILKES, Christopher. 1989. Die Reform der Ministerialorganisation. VerwArch, S. 460 ff.

WUTTKE-GÖTZ, Petra. 1996. Beratungen und Öffentliche Anhörungen zum Thema  
Verwaltungsreform im Deutschen Bundestag. Zeitschrift für Gesetzgebung 3 / 96, 277 ff.  
Documentos del Parlamento: Drucksachen / printed paper of the Bundestag 13/4076, 13/2464, 13/5057

## La reforma administrativa en Japón \*

Naohisa Nagata

### 1. Introducción

La reforma administrativa es percibida como la alternativa más importante que confronta el Japón a efectos de que el país siga manteniendo su prosperidad social y económica en el siglo XXI. De hecho, luego de los vigorosos esfuerzos realizados para concretar el desarrollo económico a través del firme liderazgo administrativo de las agencias gubernamentales, el Japón se ve actualmente confrontado con una nueva situación: un sistema administrativo centralizado que ha revelado sus limitaciones y aspectos negativos, en la medida en que el país, intentando nuevos desarrollos económicos y sociales, despliega relaciones amistosas con otras naciones.

En primer lugar, la centralización se torna un obstáculo cuando los gobiernos locales se involucran en un proceso de elaboración de sus propias políticas y en la implementación autónoma de las mismas, como forma de producir una nueva vitalidad social.

En segundo lugar, la denominada inversión pública para el desarrollo de infraestructura social, tal como la destinada a autopistas, puertos, mejoras en los plantíos de arroz y edificación de nuevas ciudades, ha sido racionalizada en consideración a la escasez de recursos naturales en el país y a la pequeñez del territorio nacional. La inversión pública dio como resultado un sistema de gobierno centralizado y administrativamente fortalecido debido al predominio de los ministerios centrales involucrados. Un aspecto negativo de la inversión pública es su ineficacia y su ineficiencia administrativa.

En tercer término, en la actualidad se requiere de una reestructuración total del sistema financiero, que desempeñó un papel vital en el desarrollo económico exitoso del Japón.

Se trata de un reto casi imposible de superar. En lo que concierne a la transferencia de recursos desde el gobierno central a los gobiernos locales y a la inversión intensiva en la infraestructura social, el desarrollo ha sido racionalizado por el hecho de que el Japón, como una pequeña nación insular, debe utilizar sus limitados recursos nacionales territoriales. Por consiguiente, la noción de que todos los gobiernos locales, independientemente de sus respectivas condiciones demográficas y geográficas, y sin considerar su respectiva calidad de gerencia administrativa, deberían ser apoyados desde el punto de vista financiero por el gobierno central, está siendo aceptada en forma casi universal, no sólo por los gobiernos sino también por el público en general.

Por otra parte, los fondos públicos de inversión para el desarrollo de la infraestructura social han sido verticalmente capturados por los respectivos ministerios encargados de las obras públicas, y como resultado, esos organismos han llegado a considerar sus respectivos fondos como una parte ya preestablecida que les pertenece. Por tanto, el fondo para la inversión pública difícilmente puede ser sometido a cambios, porque una vez establecida la participación específica de cada ministerio o agencia en los fondos de inversión, ella es firmemente apoyada y defendida por los sectores comerciales con intereses adquiridos en el desarrollo de la infraestructura social.

Finalmente, a pesar del hecho de que el sistema autónomo local en el Japón haya alcanzado un éxito considerable y una gran difusión en la sociedad, es preciso reconocer que lamentablemente es dudoso que el pueblo otorgue pleno apoyo a una reforma administrativa centrada fundamentalmente en la descentralización, que está basada en una adecuada comprensión de la necesidad de la reforma.

---

(\*) Documento presentado al II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Margarita, Venezuela, del 15 al 18 de octubre de 1997.  
Traducido del inglés por Carlos Sánchez

De todos modos, la reforma debe ser tenida como una tarea urgente asignada al gobierno dado que el monto total de la deuda nacional acumulada ascendió a 240 mil millones de yens en el año fiscal de 1996, y la deuda de los gobiernos locales también aumentó a 125 mil millones el mismo año. La seriedad del caso puede ser fácilmente comprendida si se considera la escala del presupuesto gubernamental nacional, de 75 mil millones de yens (base contable general) para el año fiscal de 1996.

A esto se agrega, de acuerdo con el sistema impositivo de asignación local vigente, que aproximadamente el 32% de los fondos nacionales recolectados a través de los principales impuestos nacionales tales como el impuesto corporativo nacional y los impuestos de ingresos sobre bebidas alcohólicas, impuestos al consumo, etc., están destinados a los fondos de los gobiernos locales y son casi automáticamente transferidos a estos gobiernos.

Por otra parte, los fondos públicos de inversión no alcanzaron a 30 mil millones de yens en el año fiscal de 1995 y 60% de ellos fueron al Ministerio de la Construcción, 16% al Ministerio de Agricultura y 5% al Ministerio de Transporte. Estas participaciones de los ministerios involucrados se han mantenido prácticamente inalteradas durante los últimos 30 años, a pesar de los cambios ocurridos en las necesidades administrativas.

Los hechos arriba mencionados explican la necesidad de proceder a una reforma total del sistema administrativo, tanto a nivel del gobierno central como de los gobiernos locales.

El gran terremoto de Kansai, que golpeó al Japón en enero de 1995, reveló las insuficiencias del sistema de gerencia de crisis en el país. El puso en evidencia la necesidad de una reforma que capacite al gobierno de turno para que pueda cumplir con los requerimientos de coordinación global de las políticas y de un proceso innovador y dinámico de toma de decisiones.

Este ensayo se referirá a los lineamientos para la reestructuración de los ministerios y agencias del gobierno central, y se orientará hacia el análisis de los hechos y problemas que se plantean en torno a la reforma del gobierno local. Estos dos tópicos conforman el núcleo de la reforma administrativa actualmente en discusión, a pesar de que también ella abarca otros dominios, tales como la reforma del sistema financiero, la reforma del sistema de bienestar social, la reforma del sistema educativo y la desregulación para estimular actividades industriales positivas.

El Comité para la Promoción de la Reforma Administrativa, presidido por el Primer Ministro, es un órgano establecido por este funcionario y que en la actualidad se encuentra involucrado en la investigación y preparación de su informe final. El Comité de Promoción de la Descentralización, por su parte, fue sostenido en su posición por la ley de promoción de la descentralización (una ley nacional). En consecuencia, el estatus legal del Comité de Promoción de la Descentralización debe ser visto como más oficial que el del Comité para la Promoción de la Reforma Administrativa. En el Comité de Reforma, un informe tentativo de mediano plazo sólo fue hecho público en setiembre de 1997; por lo que es de prever una acalorada discusión y cambios significativos son de prever de aquí en adelante.

En lo que respecta al Comité de Descentralización, la parte central de sus propuestas fue formulada en junio de 1997 y la última parte del informe se concluyó el 9 de octubre. El Comité, conformado por 7 notables, se comprometerá en el seguimiento y la supervisión de la implementación y la realización de las propuestas que llevarán a cabo el gobierno central y los gobiernos locales.

Es todavía prematuro para hablar del éxito de la promoción de la descentralización. No obstante, el proceso de descentralización puede definirse como marchando por delante de la reforma administrativa en general. Más importante aún, se espera que los gobiernos locales empoderados administrativamente, en particular a través de su fortalecido poder para la toma de decisiones autónomas, soporten el peso como actores protagónicos en la tarea de abrir caminos hacia el futuro del Japón. Estas son las razones por las cuales este documento procura hacer énfasis en el proceso de desarrollo y en la situación actual como un paso necesario para examinar y conceptualizar la óptima

dirección de la reforma del gobierno local, y consecuentemente, llegar a entender las relaciones más apropiadas entre el gobierno central y los gobiernos locales en el Japón.

## **2. La reforma administrativa a nivel central**

### **El concepto y la necesidad de la reforma administrativa**

De acuerdo con el informe tentativo del Comité para la Reforma Administrativa presidido por el Primer Ministro Ryutaro Hashimoto, hecho público el 3 de setiembre de 1997, la significación de la reforma es reconocida en los siguientes aspectos (1):

El lado negativo del admirable desarrollo económico de los últimos 50 años debe ser eliminado. Los déficits fiscales tanto a nivel del gobierno central como de los gobiernos locales, las actividades empresariales excesivamente reguladas y la marcada dependencia de los ciudadanos en relación con los gobiernos, son ejemplos típicos.

La renovación total de las estructuras gubernamentales excesivamente grandes y funcionalmente mal movilizadas tanto en el gobierno central como en los gobiernos locales, y su reemplazo por sistemas gubernamentales nuevos, compactos, eficaces y transparentes es una necesidad urgente para la promoción de una participación ciudadana más positiva y, consecuentemente, para el futuro desarrollo de la nación.

La reforma debe seguir políticas tales como la promoción de los sectores no gubernamentales, la descentralización hacia los niveles locales de gobierno, y el incremento del poder del Primer Ministro para crear una función de coordinación a efectos de disponer de una mayor movilidad y de una gerencia estratégica más apropiada.

También deben considerarse nuevos arreglos administrativos multidimensionales. La reorganización y la reestructuración de los 23 ministerios existentes y de las agencias encabezadas por los ministerios del gabinete, la introducción de la libertad de información y de un sistema de evaluación del desempeño, son ejemplos de tales arreglos.

La implementación exitosa de la reforma administrativa hará posible que el Japón realice contribuciones a la sociedad internacional por medio de la presentación de propuestas en varias áreas de intercambio internacional, sobre la base de una confianza nacional fortalecida y el reconocimiento favorable de parte de los demás países.

### **La renovación de las funciones del Gabinete**

El Gabinete es el órgano clave para la administración general de las funciones gubernamentales. Consecuentemente, el poder del Primer Ministro como la clave de la función del Gabinete, y en particular su liderazgo político, tienen una vital significación.

El fortalecimiento del poder del Primer Ministro y de los sistemas de apoyo deben ser activamente promovidos. Esto es deseable para que el Primer Ministro pueda jugar un papel más positivo en la administración de los respectivos ministerios y agencias, y para implementar una función de coordinación más positiva. A efectos de apoyar las actividades del Primer Ministro, la Secretaría del Gabinete debe ser básicamente gerenciada por un staff que haya sido designado políticamente. Asimismo, se propone que la Secretaría del Gabinete se comprometa en la aplicación de estrategias globales tales como las de política exterior, seguridad nacional, políticas macroeconómicas, elaboración del presupuesto, gerencia de la crisis e información al público.

Junto con la Secretaría del Gabinete, también se espera que el Despacho del Gabinete se comprometa en la coordinación interministerial de políticas tales como las económicas, la promoción de la ciencia y la tecnología, la coparticipación de hombres y mujeres en el desarrollo y en la preparación para situaciones de desastre.

## **Reestructuración de los Ministerios y Agencias**

Se propone que los existentes 10 ministerios y las 13 agencias encabezadas por ministros sean reemplazadas por 13 organizaciones: la Secretaría del Gabinete, el Despacho del Gabinete y 11 ministerios.

El Ministerio de Asuntos Generales comparte una parte de la función de coordinación del Gabinete, a saber, la administración de personal y la investigación de la gerencia administrativa. Se supone también que el ministerio desempeña la administración de la autonomía local implementada por el Ministerio de Asuntos Internos.

La función de autodefensa del Japón es todavía ambigua en cuanto a su pertenencia a un ministerio o a una agencia. Algunos se preocupan por la probabilidad de que un Ministerio de Defensa pueda provocar innecesariamente a los países extranjeros, en la medida en que Japón está todavía obsesionado por la triste memoria de lo acaecido en la 2a. Guerra Mundial.

En relación con el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Asuntos Extranjeros, no se proponen reformas substanciales, pero las propuestas que plantean que el desarrollo y la ayuda en ultramar sean de exclusivo manejo del Ministerio de Asuntos Extranjeros está generando una gran controversia.

En relación con el Ministerio de Finanzas, la racionalización y el mejoramiento de sus actividades es objeto de discusión en la medida en que es el ministerio más poderoso, debido a su función en la preparación de la ley presupuestaria, la elaboración de las políticas financieras, el control bancario y de las actividades de las empresas comerciales de seguros, y a su función en el área impositiva. Un punto en discusión es el que se refiere a la transferencia del control de las operaciones bancarias comerciales desde este ministerio a la nueva "Agencia de Control Financiero", a ser ubicada en el ámbito de la Secretaría del Gabinete. Otro punto es la separación de la función impositiva del Ministerio para proceder a unificarla con las funciones impositivas a nivel de los gobiernos locales. Un estudio estima que aproximadamente 70.000 personas actualmente empleadas en oficinas impositivas tanto del gobierno central como de los gobiernos locales, podrían ser transferidas a otros campos administrativos. Ambas propuestas están enfrentando una firme y persistente oposición de parte del Ministerio de Finanzas.

El Ministerio de Promoción Industrial será creado a partir de la agregación de parte de las funciones del actual Ministerio de Comunicaciones y parte de las funciones de la Agencia de Planificación Económica, a las funciones que actualmente desempeña el Ministerio de la Industria y del Comercio Internacional.

El Ministerio del Desarrollo del Territorio Nacional cubrirá la mayor parte de las funciones que actualmente corren por cuenta del Ministerio de la Construcción, de la Agencia Territorial Nacional y el Ministerio de Transporte. Sin embargo, cuando se propuso que la función relacionada con la gestión de los ríos perteneciese al Ministerio de Protección del Territorio Nacional, el actual Ministerio de la Construcción y los congresantes que defienden las políticas de este ministerio, así como los políticos a quienes concierne una gran parte de las inversiones en instalaciones públicas a través de los fondos públicos de inversión de este último, se opusieron a que la gestión de los ríos pasase a manos del nuevo Ministerio de Protección del Territorio Nacional.

En lo que respecta al recientemente propuesto Ministerio de Protección del Territorio Nacional, los miembros de la Dieta no tienen objeciones, así como los grupos de interés, en particular las cooperativas industriales, ya que este Ministerio va a mantener todas las actividades de protección que actualmente desarrolla el Ministerio de Promoción Agrícola. La actual Agencia de Protección Ambiental será elevada al rango de Ministerio de Protección y Seguridad Ambiental. Las funciones relacionadas con la provisión de aguas blancas, la eliminación de aguas servidas y la gerencia del consumo industrial de agua, podrían ser transferidas desde los ministerios actualmente a cargo del bienestar social, la construcción y la promoción industrial.

El Ministerio del Empleo y Bienestar Social se creó a partir de la fusión de los actuales Ministerio del Empleo y del Bienestar Social.

El Ministerio de Educación y Tecnología será creado por la absorción de la Agencia de Protección Científica por parte del actual Ministerio de Educación.

### **Las perspectivas de la reforma administrativa**

Hasta el momento actual, todavía no se ha llevado a cabo una investigación intensiva y detallada en relación con la renovación de las funciones correspondientes a cada uno de los Ministerios o agencias. A pesar de reconocerse la dificultad y el consumo significativo de tiempo que demanda esta tarea, la reubicación y la renovación de las funciones de la actual administración que cumple ya 50 años, debería ser una parte inseparable de cualquier discusión acerca de la reorganización de la reforma de la organización gubernamental en curso.

Esta discusión también evoca la importancia de la reforma fiscal como una parte significativa de la reforma administrativa. El análisis de las nuevas actividades gubernamentales debe también promoverse desde el punto de vista del recorte de gastos y de la racionalidad fiscal.

Como una propuesta, se plantea que debe acelerarse no sólo la revisión y la reasignación de los fondos actuales prácticamente estabilizados compartidos por los ministerios competentes para la construcción de la infraestructura social, sino también la revisión total de los fondos de préstamos para la construcción, gastados principalmente a través de las corporaciones vinculadas al gobierno.

Estos últimos ascienden aproximadamente a 40 mil millones de yens (presupuesto de base) para el año fiscal de 1997. La existencia de este fondo especial de préstamos para las corporaciones vinculadas al gobierno es un factor que incide en el aumento de la carga financiera de éste, así como en la ineficiencia y la insuficiente movilización de la inversión pública.

Otro punto crucial es el que tiene que ver con la discusión de la distribución razonable y optimizada de funciones entre el gobierno central y los gobiernos locales. Es preciso que se formulen una serie de consideraciones bien fundamentadas por parte de los gobiernos locales, y en particular de los gobiernos municipales, antes de discutir la redistribución de las funciones entre ellos. Las funciones, el tamaño de la población y la escala financiera como unidad administrativa deben ser cuidadosamente investigados antes de discutir sobre la reforma administrativa de las organizaciones del gobierno central.

La razón por la cual se hace necesaria una investigación simultánea de las condiciones para la reforma, tanto a nivel del gobierno central como de los gobiernos locales, queda ilustrada a partir de la observación de la propuesta de establecimiento de agencias administrativas independientes. En este sentido, la propuesta es que las nuevas agencias apoyen el suministro de servicios y bienes públicos y, con excepción de la elaboración de políticas y de las funciones necesarias de supervisión de los ministerios, que la implementación práctica de las actividades gubernamentales sea ejecutada por estas nuevas agencias. Sin embargo, es posible anticipar que con la actual división de funciones ello será muy difícil.

A pesar del hecho de que se espera que el personal de las nuevas agencias sea altamente eficiente, todavía su identificación o su posicionamiento legal es objeto de cuestionamientos. Algunos proponen que el personal mantenga estatus y méritos similares a los de los empleados actuales, al menos durante algunos años, mientras que otros piensan que los empleados de las nuevas agencias deben ser clasificados al igual que los empleados del sector empresarial privado.

Como un compromiso contra la privatización propuesta de las funciones del Ministerio del Servicio Postal (actividades del servicio postal, servicio nacional de seguros, servicios de ahorro y préstamo populares), se discute la posibilidad de mitigar la resistencia a las reformas propuestas por el Ministerio y sus seguidores, tales como los directivos de las oficinas de servicio postal de menor

tamaño, los políticos que tienen obligaciones con los servidores del servicio postal a cambio del apoyo electoral, etc.

Si la caracterización de la nueva agencia se muestra influida por consideraciones políticas, el resultado será una distorsión del esfuerzo de reforma administrativa. Un nuevo tamaño organizacional y una nueva responsabilidad para con los gobiernos y los ciudadanos, y lo más importante, el establecimiento de una nueva relación entre la agencia y los gobiernos, deben ser deliberadamente analizados como parte de los presupuestos para la definición del estatus legal y del carácter de la nueva agencia.

Dejando de lado la ambigüedad de la naturaleza de la agencia, será casi imposible discutir su rol sin investigar la división de funciones o las funciones compartidas en las que participa con los gobiernos locales. Esta es la razón por la cual este documento enfatiza la explicación del sistema de gobierno local en el Japón, como una base para considerar la reforma administrativa en este país.

Lamentablemente, la propuesta tentativa de reforma administrativa anunciada por el Comité el 3 de setiembre ya está siendo objeto de una severa y persistente oposición desde los ministerios o las agencias que encuentran desventajas o pérdidas de sus respectivos poderes por la aplicación de dicha propuesta. Los miembros de la Dieta y los grupos de interés también organizan movimientos de resistencia contra la reforma con mucha facilidad. El futuro de la reforma no parece poder ser visto en términos muy optimistas.

Sin embargo, el fuerte y decidido liderazgo político del Primer Ministro, quien ha manifestado su deseo de impulsar la reforma administrativa, debe ser valorado positivamente. Es preciso, en todo caso, el apoyo pleno del público en general para contrarrestar la intransigencia y las quejas expresadas por los grupos de interés. La noción justa y razonable de quienes se encuentran involucrados en la realización de reformas positivas, independientemente de sus posiciones como miembros de la Dieta o de los Comités, debe ser invocada y apoyada por los ciudadanos bien informados de la significación de la reforma a través de actividades positivas de los medios de comunicación.

### **3. La reforma administrativa local**

#### **La reforma administrativa local luego de la Guerra Mundial**

Habiendo sido derrotado en la Guerra Mundial, el Japón, ocupado por los Estados Unidos de América y otras naciones aliadas, se embarcó en una reforma total de sus sistemas políticos, administrativos y económicos, siguiendo estrictamente los lineamientos de los Estados Unidos en particular.

El fortalecimiento del sistema democrático de gobierno, la renuncia al poder militar, la disolución de los "Zaibatsu" o grandes monopolios financieros, y la conversión de los granjeros de arrendatarios a propietarios a través de una reforma agraria, fueron medidas concretadas una tras otra en un corto plazo.

Una de las mayores reformas especialmente destacada fue la descentralización administrativa total. En 1946, precisamente un año después de finalizada la Guerra Mundial, los gobiernos de las prefecturas, que antes habían sido designados por el gobierno central, fueron elegidos directamente por el pueblo. A esta reforma siguieron otras, que aumentaron el poder de las asambleas locales y contribuyeron con el proceso de democratización.

En 1947, se promulgó la actual Ley Constitucional. En su texto se introdujeron por primera vez cláusulas que protegen claramente la autonomía local, y simultáneamente se promulgó la Ley de Autonomía Local, que establece la fundación del actual sistema de autonomía local (2). La Ley de Autonomía Local admite una autonomía casi completa de todas las municipalidades y prefecturas.

El Ministerio para Asuntos Internacionales, que había regulado de una manera estricta a los gobiernos locales, fue abolido. Y funciones que alguna vez correspondieron al gobierno central, fueron transferidas en gran medida a los gobiernos locales.

Sin embargo, ello no fue suficiente, apreciado desde el punto de vista actual. Ahora, en los años 90, la descentralización se necesita urgentemente en el Japón para adaptarse a la era de la globalización. En esta era que se inicia, se requiere de reformas administrativas globales y completas, que incluyan la descentralización, la desregulación y la reestructuración de las agencias del gobierno central, para revitalizar el panorama social y económico dada la globalización del contexto.

Después que el Japón recuperara su independencia en 1952, se agregaron algunas mejoras al sistema administrativo local; por ejemplo, la responsabilidad municipal relacionada con la educación primaria y con el primer ciclo de la educación secundaria, junto con la administración de la policía y de la defensa, fueron transferidas a los gobiernos de las prefecturas. Esto no obstante, los principios fundamentales del sistema administrativo local se mantuvieron desde los días de la ocupación sin sufrir mayores cambios (3). Por tanto, la discusión de la reforma de los sistemas administrativos locales debe inscribirse en el nuevo contexto.

Un gobierno municipal es una entidad pública local fundamental, que maneja actividades vinculadas con necesidades básicas de los ciudadanos, tales como los registros familiares y los de residencia, construcción y mantenimiento de parques, sistemas de distribución de agua y de saneamiento, recolección de residuos domiciliarios y eliminación de residuos sólidos, ubicación y mantenimiento de escuelas pertenecientes al sistema de educación obligatoria y mantenimiento de unidades de bomberos.

Las distintas disposiciones reguladoras nacionales dan a los gobernadores de prefecturas poder para emitir permisos administrativos, y en ciertas condiciones, para administrar carreteras nacionales. Estas funciones se denominan “funciones administrativas nacionales encargadas”. Aunque estas funciones se clasifican fundamentalmente como nacionales, ellas son confiadas por el gobierno central tanto al gobierno de una prefectura como a un organismo gubernamental nacional.

Cuando el gobierno central impone una función nacional a un gobierno local, el primero es responsable de proveer el financiamiento necesario al gobierno local. En la próxima reforma del sistema de gobierno local, las “funciones administrativas nacionales encargadas” deberían minimizarse. Aquellas funciones nacionales que no puedan ser sino manejadas por los gobiernos locales deberán estar señaladas en una ley nacional, y deberán ser suficientemente financiadas por el gobierno central.

El número de empleados públicos a nivel local hacia 1995 alcanzaba la cifra de 3.278.000 trabajando para los gobiernos de prefecturas y de 1.552.000 laborando para los gobiernos municipales. De este total, 893.000 trabajaban para la administración general; 284.000 para el bienestar social; 1.272.000 para la educación; 253.000 para la administración de policía; 147.000 para los cuerpos de bomberos; y 429.999 para empresas públicas tales como hospitales, compañías de suministro de agua, etc.

En principio, se aplica un “sistema de mérito” en el empleo del personal, y se le aplica también el escalafón de pagos del gobierno. Sin embargo, en realidad, el mecanismo todavía se encuentra fuertemente influenciado por el sistema tradicional de antigüedad.

Los empleados públicos locales tienen prohibidas las acciones de huelga y deben acatar ciertas restricciones en las negociaciones colectivas. Como compensación, se ha establecido el Consejo de Administración de Personal, un consejo ejecutivo de la prefectura, independiente del gobernador o del Comité de Ecuilibración Municipal, y también independiente del Alcalde, con el cometido de garantizar una apropiada gestión del personal en relación con el empleo, la dimisión, las acciones disciplinarias, etc. Estos consejos se comprometen a indagar y examinar el tratamiento que recibe el empleado en el marco de las condiciones de trabajo y tienen la potestad de hacer recomendaciones sobre el salario del personal.

## **Creación y fusión de municipios y reforma del sistema de finanzas**

Como resultado de la reforma posterior a la Guerra Mundial, el poder de los gobiernos locales se incrementó, fortaleciéndose la consolidación y fusión de municipalidades, y mejorando el sistema financiero e impositivo, esencial para sustentar dicha reforma. La consolidación o amalgama de las municipalidades fue impuesta durante 1955 y 1956, bajo la orientación del gobierno central. El propósito de esta iniciativa fue, a través del fortalecimiento del poder administrativo y financiero de las municipalidades, concretar sin mayores tropiezos la implementación de tareas municipales como la educación y el bienestar social.

La creación de una municipalidad sobre la base de una población de 8.000 o más habitantes fue considerada como una meta importante. Como resultado, de 9.896 municipalidades (286 ciudades, 1986 villas y 7617 poblados) que existían en setiembre de 1953, su número se redujo a 3975 (498 ciudades, 1903 villas y 1574 poblados) para 1956, y en consecuencia su poder administrativo y financiero se incrementó significativamente.

En lo que concierne a las prefecturas, cuyos límites fueron fijados hacia fines del siglo pasado y que todavía siguen vigentes, se desarrollaron debates para agrandar el tamaño y ampliar las funciones de estas jurisdicciones, pero por lo general no se concretaron cambios. Las ciudades especialmente señaladas, en la actualidad alcanzan a un total de 12, y el número de las mismas podrá aumentar de aquí en adelante (4).

En relación con el sistema de gobierno metropolitano, se han formulado numerosas propuestas tentativas para mejorar el sistema metropolitano de Tokyo, de las cuales cabe señalar en particular una formulada en 1943, durante la guerra, que todavía mantiene cierta vigencia. De acuerdo con este sistema, el Gobierno Metropolitano de Tokyo tiene la responsabilidad de gestionar, además de cumplir con sus tareas como prefectura, una parte de las tareas municipales tales como la recolección de basura, el suministro de agua, el saneamiento y la extinción de incendios en áreas densamente pobladas de la capital, que se encuentra dividida en 23 “ku” o “distritos especiales”.

En lo que concierne a la situación impositiva y financiera de los gobiernos locales, la mayoría de los mismos, tanto prefecturas como municipios, confrontan serias crisis financieras en razón, por una parte, del incremento de sus funciones con posterioridad a la Guerra Mundial, y por otra, de la falta de gran parte de los recursos financieros requeridos para el cumplimiento de dichas funciones. En consecuencia, el Gobierno se ha comprometido en la realización de reformas administrativas dirigidas a fortalecer los impuestos locales y el poder financiero.

Algo que ha influido grandemente en estas reformas fue el “Informe con Recomendaciones de la Misión Shaup”, sometido a consideración del Gobierno japonés en 1949, cuando éste todavía se encontraba sometido al control de las fuerzas armadas de ocupación. La Misión Shaup fue invitada al Japón a pedido del Comando Supremo de las Fuerzas Aliadas, esperándose de ella que hiciese recomendaciones sobre el sistema impositivo japonés tanto a nivel central como local. El Dr. Shaup, director de la misión, hizo énfasis particular en el establecimiento de la autonomía local y anunció públicamente los siguientes tres principios: i) asignar claramente las responsabilidades entre los tres niveles de gobierno: central, de prefecturas y municipal; ii) fortalecer los poderes administrativos y los recursos financieros de los gobiernos locales; iii) reconocer el estatus predominante del gobierno municipal al distribuir funciones y fortalecer los poderes financieros.

Las recomendaciones de Shaup dieron origen a la consolidación antes mencionada de las municipalidades o a la fusión de estas entidades, y como un impacto sobre el sistema impositivo y financiero, las recomendaciones introdujeron la Ley de Impuestos Locales de 1950, que reguló los impuestos locales, las principales fuentes de ingresos financieros de los gobiernos locales.

Antes de esto, muchos impuestos locales eran adicionales a los impuestos nacionales. La nueva Ley de Impuestos Locales observó el principio de asignar a los gobiernos locales un poder impositivo independiente; a las municipalidades les fueron asignados impuestos comparables al impuesto sobre la

propiedad y al impuesto a la renta cuya base es el ingreso, mientras que a las prefecturas les fueron asignados impuestos cuyos montos pueden oscilar de acuerdo con ciclos económicos, tales como el impuesto al comercio, cuya base imponible fue el ingreso total o ingreso bruto de empresas privadas (5).

El Sistema Financiero de Ecuilización Local, cuyo propósito fue el de ajustar los desequilibrios de las fuentes impositivas, causados naturalmente por las diferencias de la acumulación industrial y de la población, fue creado en 1950. El sistema siguió el principio según el cual, a través de la cobertura del déficit de financiamiento local con ingresos nacionales, se hace que todos los gobiernos locales puedan seguir una administración estándar.

El sistema financiero de ecuilización no necesariamente era un sistema estable, por lo que fue sustituido en 1954 por el Sistema Impositivo de Asignación Local. Este fue el que garantizó la transferencia de un cierto porcentaje del ingreso impositivo nacional obtenido a través de la recaudación de impuestos nacionales, impuesto corporativo, impuesto a las bebidas alcohólicas e impuestos al consumo, hacia los gobiernos locales. Un porcentaje vigente, regulado por la ley, está establecido aproximadamente en un 32%, habiéndose incrementado con el tiempo desde la cifra inicial de 20%.

A pesar de la introducción de dichas mejoras, las finanzas locales siguieron confrontando situaciones bastante difíciles hasta 1960. Esto obedecía a que una gran parte de los fondos era requerida para la realización de trabajos vinculados con la recuperación de los desastres de la guerra, así como con la introducción de un nuevo sistema educativo y de policía.

En 1954, 34 de los 46 gobiernos de prefecturas y aproximadamente 2.200 municipalidades (38% del total de los gobiernos municipales) tuvieron que cubrir déficits en su gestión financiera. Esta situación mejoró rápidamente a partir de los esfuerzos de los propios gobiernos para la reconstrucción, apoyados por la Ley Especial para la Reconstrucción Financiera Local, promulgada en 1955, y por la reforma del sistema impositivo local, y particularmente por el incremento de los ingresos impositivos locales, así como también por la asignación local de fondos. Estos incrementos fueron el resultado del alto índice de crecimiento económico a partir de 1960 (6).

### **El rol del gobierno local después de la Guerra Mundial**

Después de la Guerra, la actividad del gobierno local, adaptándose a cada una de las etapas que siguieron los drásticos cambios sociales ocurridos, contribuyó grandemente al mejoramiento del bienestar de los ciudadanos y al desarrollo económico.

El proceso fue el siguiente:

a) **Rehabilitación de los desastres de la guerra.** En el transcurso de la Segunda Guerra Mundial, el Japón fue severamente golpeado demográficamente y económicamente. La gente se empobreció, las instalaciones industriales fueron en gran parte destruidas y se produjo una carencia crítica de alimentos. Tanto el Gobierno Central como los gobiernos locales, junto con todo el pueblo japonés, tuvieron que recomenzar desde el principio. En consecuencia, debido a los extremos esfuerzos de los gobiernos y del pueblo, el Japón recuperó gradualmente su poderío nacional, y hacia 1960 el nivel económico japonés superaba al nivel de pre-guerra. En estos años, los gobiernos locales contribuyeron a la formación de infraestructuras económicas y sociales mediante sus esfuerzos para reconstruir las instalaciones locales que habían sido destruidas durante la guerra, así como para construir carreteras y puertos de pequeña escala, y edificios para escuelas de enseñanza primaria y secundaria.

b) **Desarrollo económico y desarrollo regional.** En 1960 se formó un nuevo gabinete, encabezado por el Primer Ministro Ikeda, el cual anunció públicamente la adopción de políticas para duplicar el ingreso nacional en diez años, y como consecuencia, las políticas de crecimiento económico se constituyeron en la principal meta nacional.

Por ese entonces, el sector privado había acumulado un considerable poder económico, y en respuesta a estas políticas nacionales, comenzó a invertir con bastante intensidad en empresas productivas. La relación de la inversión de los sectores privados con el producto nacional bruto fue aproximadamente de 10 por ciento anual durante el lapso comprendido entre 1955 y 1960.

Sin embargo, la cifra llegó a 20 por ciento después de 1960. El poder de compra de los propietarios agrícolas se había incrementado notablemente con estas políticas, de modo de fortalecer la base de la gestión agrícola y mejorar las técnicas, en tanto que los salarios de los habitantes de las ciudades aumentaban cada año. Y debido al sistema de libre comercio, se actualizaron las exportaciones japonesas hacia países lejanos.

Por consiguiente, el inicio del alto crecimiento económico del Japón se debió al incremento de las demandas internas y externas. En los años de altos índices de crecimiento económico, se hizo énfasis especialmente en el desarrollo regional.

Por su parte, el Plan de Desarrollo Global Nacional seleccionó varias áreas claves para el desarrollo intensivo de empresas industriales. De acuerdo con el Plan, fueron designadas 15 nuevas ciudades industriales “para la creación de nuevas zonas industriales” y seis Areas Especialmente Diseñadas para el Desarrollo Industrial, a efectos de aumentar las funciones industriales existentes y, para forzar el asentamiento de las industrias, se concentró en estas áreas un importante monto de inversiones relacionadas con obras públicas tales como la construcción de carreteras y puertos. Muchas de estas áreas industriales claves fueron diseñadas a lo largo de la línea costera, lo que fue eventualmente muy favorable dada la marcada carencia de recursos naturales en el Japón, en lo que concierne a la importación de materia prima y a la exportación de productos manufacturados.

En el curso de esos años, los gobiernos locales hicieron el máximo esfuerzo, considerando sus condiciones geográficas, para desarrollar sus industrias regionales. Con este fin, implementaron varias políticas para incrementar el ingreso de los ciudadanos mediante decretos dirigidos a promover la localización de las industrias y medidas para promover la agricultura y la pesca.

El alto crecimiento económico japonés dura 13 años, hasta que fue detenido por el primer “Shock del Petróleo” en el otoño de 1973, y en este período, el producto interno bruto (GNP) subió 5.8 veces (en relación con sus valores normales). El poder económico de la nación y el nivel de ingresos nacionales se elevaron significativamente. Consecuentemente, las escalas de las finanzas gubernamentales, tanto centrales como locales, se elevaron más de siete veces en el mismo período.

Tanto el Gobierno Central como los gobiernos locales no sólo pudieron mejorar los servicios públicos esenciales, sino también ampliar las políticas sociales tales como la ayuda para los niños, los ancianos, los discapacitados física y mentalmente, y engrosar sus rentas, de manera que el nivel substancial del sistema de bienestar social casi llegó a alcanzar el nivel de Estados Unidos y de los países europeos.

En efecto, uno de los grandes éxitos alcanzados por la sociedad japonesa durante el período de alto crecimiento económico fue el de elevar y ecualizar el ingreso de los ciudadanos y los estándares de vida. Durante el período de alto crecimiento económico mucha gente emigró, buscando mayores ingresos, de los poblados agrícolas y pesqueros hacia las grandes áreas urbanas, y en consecuencia, comenzaron a obtener ingresos de los sectores secundario y terciario.

El ingreso y los estándares de vida de quienes viven en áreas agrícolas fueron significativamente aumentados a través de la inducción de empresas industriales, de la implementación de obras públicas tanto por parte del Gobierno Central como de los gobiernos locales, y por la garantía del Gobierno Central de reflejar el aumento de los estándares de vida en las decisiones en torno al aumento anual de precio del arroz.

Por otra parte, los gobiernos locales también desempeñaron un papel fundamental en el mejoramiento del entorno de vida, mediante mejoras en los sistemas de suministro de agua y de saneamiento, de las instalaciones educativas, y disolviendo las disparidades entre los gobiernos locales.

c) **El período de alto crecimiento económico.** El alto crecimiento económico trajo consigo aumentos en el ingreso nacional y amplió la escala financiera de los gobiernos locales. También contribuyó grandemente al ingreso de los ciudadanos y a la promoción de su bienestar. Sin embargo, como la otra cara de esta incidencia positiva, no debe olvidarse que el crecimiento económico provocó algunos serios problemas.

El alto crecimiento económico, en la etapa de su desarrollo, como consecuencia de la rápida concentración de la población en las áreas metropolitanas o urbanizadas, trajo consigo problemas regionales conocidos como “sobrepoblación” y “despoblación”.

La excesiva concentración de las instalaciones industriales dio lugar a varios problemas, el más serio de los cuales fue la polución ambiental, que se hizo evidente alrededor de 1970.

Como resultado de la concentración parcial de la población y de las actividades económicas, los precios de la tierra en las áreas metropolitanas subieron aproximadamente 30 veces durante el período de alto crecimiento económico. En estas áreas, los perjuicios de la excesiva concentración, tales como la falta de vivienda, la congestión del tránsito, las insuficiencias en el suministro de agua, aparentemente llegaron a superar a los beneficios de la acumulación. Por otra parte, en los poblados agrícolas y pescadores, la emigración drástica de jóvenes y de niños había provocado un incremento relativo de los ancianos, y en consecuencia, se había perdido el vigor comunitario.

Hacia 1970, el Gobierno Central procuró enérgicamente eliminar las influencias negativas ejercidas por la superpoblación y la despoblación, promulgando leyes nacionales relacionadas con la programación ambiental y el uso de la tierra, así como con la promoción de las áreas despobladas. A este respecto, el Gobierno alcanzó un éxito considerable en la protección ambiental, y resultados muy limitados en la promoción de las áreas despobladas.

Sin embargo, en lo que concierne al control de los precios excesivamente elevados de la tierra, el gobierno no pudo anunciar un éxito total. Sólo fue alrededor de 1990 que los precios de la tierra comenzaron a declinar, principalmente por causa de la finalización de lo que se dio en llamar la “burbuja económica”.

Los gobiernos locales en aquellas áreas densamente pobladas en las que se dio una gran migración, tuvieron que embarcarse en inversiones tremendamente gravosas en obras para los recién llegados, tales como la preparación de la vivienda, la construcción de redes de suministro de agua y de saneamiento, la edificación de escuelas para la atención del nivel pre-escolar, y de educación primaria y secundaria. Simultáneamente, a través de la promoción de las industrias agrícolas y pesqueras, los gobiernos locales de áreas despobladas, por su parte, tuvieron que realizar grandes esfuerzos para aumentar el ingreso de sus ciudadanos, mejorar la pobre situación médica, la defensa contra incendios y la protección de emergencia contra desastres.

También en el área del control del uso de la tierra, muchos gobiernos locales, estableciendo sus propios “principios guías”, ejercieron funciones reguladoras, y estos principios aparentemente influenciaron las políticas nacionales. Debe concluirse que fue muy significativo el liderazgo evidenciado en ciertos aspectos de la administración del bienestar, tal como pudo apreciarse en la imposición pública del gasto de “*medi-care*” para los ancianos.

Uno de los aspectos más importantes resultantes de la sobrepoblación y la despoblación fue la pérdida de la conciencia comunitaria, que había sido consolidada en tantos años, como resultado de la drástica migración de la gente desde las localidades hacia áreas urbanas. La conciencia de la gente acerca de la unidad es la base de la autonomía local y la no existencia de esta conciencia crea serios problemas para los gobiernos locales.

d) **El fin de la "economía de burbuja" y la reforma gubernamental anticipada.** Los shocks petroleros de los años 70 confrontaron a las corporaciones japonesas con el grave desafío de superar el alza rápida de los precios del petróleo. Sin embargo, la comunidad empresarial japonesa fue capaz de escaparse de estas crisis mediante el desarrollo de sistemas inteligentes de ahorro de energía, muchos

de los cuales fueron puestos en marcha alrededor de 1980. Pero, el rápido aumento del yen en 1985 introdujo un obstáculo adicional a ser superado. Tanto el gobierno central como los gobiernos locales, después de salir de las dificultades financieras provocadas por los rápidos cambios en las tasas de cambio, tendrían su último sobresalto en el contexto de una gerencia financiera altamente fluida, un estado de los asuntos económicos que recibiría más tarde la denominación de “economía de burbuja”, que duró desde 1986 a 1991.

El colapso subsecuente de la economía de burbuja trajo consigo una situación nueva y muy diferente: la actual recesión del Japón ha durado casi seis años. Pero el enlentecimiento de los ingresos impositivos podría ser atribuido a la recuperación lenta de las actividades comerciales. Además, la seria declinación del mercado de valores y de la propiedad residencial y comercial, particularmente en las regiones metropolitanas de Kanto y Kansai, congeló los intereses comerciales para realizar inversiones incrementales, al tiempo que hizo disminuir, entre otros, los impuestos sobre la herencia inmobiliaria, los impuestos corporativos, los impuestos comerciales de las prefecturas y los impuestos corporativos locales. Agregado a esta aguda disminución del ingreso impositivo, tanto el gobierno central como los gobiernos locales tuvieron que enfrentar eventualmente la perspectiva de tener que manejarse con un gran monto de bonos nacionales y locales que habían sido emitidos, al menos en parte, para cubrir el déficit financiero a través de la inversión en el desarrollo de empresas públicas (proyectos de obras públicas) (7).

El colapso de la economía de burbuja también provocó muy serios problemas en el sector bancario. La gravedad de la situación económica y social actual es general: sin una reestructuración total del sistema tradicional japonés - tanto en el sector público como en el privado - el país se encontrará incapacitado para adaptarse al mundo globalizado y para realizar un nuevo arranque hacia una prosperidad duradera.

### **Necesidad de las reformas**

Los gobiernos locales japoneses intentaron introducir una autonomía local del tipo de la existente en los Estados Unidos, estableciendo la elección popular de los más altos cargos de gobierno en las prefecturas, las municipalidades y las asambleas locales, junto con el derecho de petición popular para la realización de investigaciones financieras y la promulgación de ordenanzas locales. Se trata de una forma de democracia mucho más amplia que la existente en el sistema de gobierno local japonés de la pre-guerra. Sin embargo, la expansión de la autonomía local no había sido lo suficientemente reconocida por el gobierno central y los gobiernos locales; los funcionarios del gobierno central todavía detentaban un poder considerable sobre los gobiernos locales.

Casi 50 años han transcurrido desde el establecimiento del sistema de autonomía local, y todavía el gobierno central mantiene amplios poderes sobre las autoridades electas de los gobiernos locales. Una nueva revisión y el debilitamiento de estos poderes debería ser motivo de preocupación prioritaria para quienes desean ver una auténtica reforma administrativa en el Japón.

Por su parte, la ley vigente sobre autonomía local estipula que los gobiernos locales pueden embarcarse en toda clase de tareas con la condición de que con ello no violen o colidan con las funciones del gobierno central, que están establecidas por la ley nacional. Sin embargo, es natural que las limitaciones financieras y las capacidades del personal local influyan grandemente en la cantidad y la calidad del desarrollo creativo de estas regiones.

La libertad de información inaugurada por la pequeña ciudad de Kanayama en 1977, basada en una ordenanza local, es ahora un lugar común entre los gobiernos locales, pero todavía no ha sido adoptada por el gobierno central. Las evaluaciones del impacto local llevadas a cabo en ese nivel fueron iniciadas en 1971 por la ciudad de Kawasakim, una típica ciudad industrial japonesa ubicada al sudoeste de Tokyo, donde se requerían especiales medidas anti-polución para el mejoramiento de la vida urbana en esas áreas.

Numerosas prefecturas y municipalidades han adoptado nuevas políticas administrativas. El gobierno central ha introducido algunos sistemas de evaluación del impacto ambiental basado en el cuidadoso estudio de las experiencias de los gobiernos locales, suprimiendo la oposición a estas medidas en el seno del gobierno, especialmente en lo que se refiere a la preparación y desarrollo de actividades promovidas por el Ministerio de Industria y Comercio Internacional y por el Ministerio de la Construcción. El gobierno central también promulgó leyes ambientales más estrictas que las de los gobiernos locales, relacionadas con la limpieza del aire, del agua y con la emisión industrial. Y en la actualidad, a partir de la recomendación del Comité Oficial de Académicos y Notables, el gobierno central se encuentra comprometido en dar bases legales a la evaluación del impacto ambiental.

También el gobierno central se encuentra en el momento actual estudiando cuidadosamente el sistema de libertad de información puesto en marcha por los gobiernos locales, antes de proceder a su promulgación. Estos eventos prueban en forma concluyente que si cuentan con un espacio suficiente para la actividad creativa, los gobiernos locales pueden convertirse en actores protagónicos en cuanto a ayudar a abrir caminos para superar las convenciones administrativas obsoletas y tradicionales y adaptadas a las nuevas necesidades administrativas del Japón.

Un problema fundamental que enfrentan ahora los gobiernos locales es el estancamiento e inclusive la disminución de las finanzas, cuyo origen está en la disminución de las recaudaciones impositivas del gobierno central, que a su vez arrancan de la recesión económica de los años 90. Para quebrar esta recesión, el Japón debe aumentar sus industrias de alta tecnología y superar sus altos costos laborales, rasgos industriales que son propios de una sociedad industrial madura. Otra área que se encuentra ampliamente abierta para el desarrollo es la industria de servicios, en la cual pueden encontrar empleo muchas más personas.

Este avance industrial debe ser promovido por medio de los gobiernos locales. Sin embargo, la revitalización de la economía japonesa nunca podrá llevarse a cabo sin una innovación y una reforma total del área de los sistemas administrativos y económicos. Todos los frutos cosechados a partir de la reestructuración de la industria estadounidense pueden también ser cosechados en el Japón. El mejoramiento de la eficiencia administrativa requiere de una revisión y del escrutinio de las actividades del gobierno central, y la desregulación de miríadas de controles administrativos impuestos sobre los gobiernos locales y la comunidad empresarial.

### **El Comité de Promoción de la Descentralización**

El Comité Nacional para la Promoción de la Descentralización fue establecido en julio de 1995, sobre la base de que es necesaria una mayor delegación de poder o transferencia de poderes desde el gobierno nacional a los gobiernos locales, para la creación y el desarrollo de entornos más apropiados para la vida humana. Esta propuesta se supone debe ser implementada por los gobiernos locales con sus propias iniciativas y sus propias políticas originales. El Comité, sobre la base de la Ley de Descentralización promulgada en mayo de 1995, está formado por siete miembros: dos académicos, representantes de la comunidad empresarial, y varios intelectuales. Ellos tienen el propósito de llevar a cabo una revisión integral de los sistemas de gobierno central y locales, y hacer recomendaciones para la reforma, a partir del principio de transferencia de poderes hacia los gobiernos locales. El Comité también tiene el cometido de supervisar y dar cumplimiento a las recomendaciones del gobierno central en la materia.

El Comité anunció públicamente sus propuestas de mediano plazo en diciembre de 1996; el informe final estuvo concluido el 9 de octubre de 1997. Los últimos tres años del plan quinquenal del Comité están dedicados a la implementación de la descentralización por parte del gobierno central.

El concepto de compartir funciones, contemplado por el Comité de Promoción de la Descentralización, queda plasmado como sigue.

Entre las funciones que deben ser asumidas por el gobierno central están las relacionadas con la elecciones de la Dieta, emisión de pasaportes, registro de extranjeros, etc.; la administración o mantenimiento de estándares comunes en torno a las actividades de los ciudadanos y de los gobiernos locales; la protección de los medios de vida, subsidios para la atención de la niñez, compensación para las víctimas de la polución, construcción de servicios públicos claves; la supervisión de las corporaciones financieras y la regulación de actividades farmacéuticas; así como todas aquellas funciones relacionadas con las políticas ejecutadas desde una perspectiva nacional

Por otra parte, los gobiernos locales administran y ejecutan sus actividades administrativas en forma autónoma e integral. Asimismo se plantea la abolición de las funciones nacionales encargadas. Aquellas que todavía sean necesarias o significativas deberían ser convertidas en funciones autónomas de los gobiernos locales, con excepción de un número limitado de nuevas funciones de este tipo que surjan de las decisiones sobre la división de funciones entre el gobierno central y los gobiernos locales

- Las funciones nacionales encargadas a los gobiernos locales por parte del gobierno central deben ser abolidas por las siguientes razones:

- Las funciones delegadas ocupan el 70 u 80 por ciento de las funciones de la prefectura y 30 o 40 por ciento de las funciones municipales

- Una vez delegadas, las autoridades de los gobiernos locales deben administrar y ejecutar estas funciones como agentes del gobierno central

- Los gobernadores de prefecturas como agentes deben seguir las directivas y deben estar sometidos a la supervisión de los ministerios

- Los alcaldes deben estar sujetos a los gobernadores de prefecturas como agentes del gobierno central.

- Este sistema tiende a convertirse en una parte esencial del sistema de gobierno centralizado en el Japón

- Las asambleas locales y las auditorías de los gobiernos locales no pueden intervenir en los procedimientos y en el desempeño de estas funciones delegadas

- El sistema de delegación de funciones introduce una relación jerárquica de facto entre el gobierno central y los gobiernos locales.

- Más aún, la toma de decisiones autónoma y discrecional queda significativamente restringida en calidad y en cantidad

- Las agencias del gobierno central tienden a hacer intervenciones pormenorizadas o no necesariamente significativas. Los gobiernos locales están obligados a comprometerse en tareas engorrosas y a veces innecesarias, tales como la elaboración de informes, consultas y solicitudes de aprobación o reconocimiento.

- Estas tareas también requieren tiempo y recursos financieros de los gobiernos locales

El Comité también propone que se conviertan en autónomas todas las funciones, con excepción de las funciones nacionales delegadas por la ley. Estas últimas en lo esencial son funciones del gobierno central, y deberían ser ejecutadas directamente por las agencias del gobierno central. Sin embargo, estas funciones se encuentran categorizadas de modo que puedan ser implementadas por los gobiernos locales delegados, desde el punto de vista de la conveniencia de los ciudadanos y de la eficiencia administrativa.

Los gobiernos locales pueden promulgar ordenanzas sobre todas las funciones autónomas a condición de que ellas no entren en conflicto con las leyes nacionales. Por su parte, las funciones legalmente delegadas deben ser implementadas sobre la base de las leyes que ordenen el contenido de las funciones respectivas.

Las asambleas locales pueden ejercer todo su poder sobre las funciones autónomas. Estas funciones de las asambleas locales sobre la administración, pueden ser la inspección, la petición de auditoría, la petición de testimonio, explicación o declaración sobre las funciones de las asambleas. Sin embargo, las leyes y las ordenanzas gubernamentales pueden establecer límites sobre el ámbito de

intervención de las asambleas locales. Además, en principio, los auditores de los gobiernos locales tienen la potestad de inspeccionar todas las funciones autónomas. Asimismo, pueden también involucrarse en inspecciones financieras, administrativas, investigación de la petición popular de inspección, petición de inspección por parte de asambleas locales, etc., relacionadas con las funciones legalmente delegadas. Esto no obstante, se admiten excepciones por medio de las leyes y las ordenanzas gubernamentales.

Las propuestas hechas por los gobiernos locales deben ser objeto de seguimiento en cuanto a su implementación por parte del gobierno central y de los gobiernos locales.

Se estima que la implementación acelerada de estas propuestas es de una importancia capital, dado que la reforma administrativa en el Japón debe basarse en una nueva relación entre el gobierno central y los gobiernos locales, que debería depender enteramente de la descentralización sugerida.

### **Temas para ser elaborados**

Si se concreta la esperada misión del Comité de Descentralización, la descentralización de los poderes gubernamentales hacia los gobiernos locales habrá realizado un considerable progreso. Sin embargo, muchos problemas siguen hasta ahora sin estar claros y su futura solución encontrará numerosas dificultades en el camino. El mayor desafío tiene que ver con las finanzas. La siguiente iniciativa gubernamental (de acuerdo con el informe del Comité) deberá elaborar los términos exactos para la redistribución de los recursos financieros, sobre la base del nuevo énfasis en el predominio de los gobiernos locales. Para capacitar a éstos de modo que funcionen más autónomamente, deben transferírseles más fondos desde el gobierno central.

Esto representa un desafío verdaderamente difícil para el Japón. La actual disparidad de poder financiero entre el gobierno central y los gobiernos locales se mantiene, y no es probable que las burocracias y las agencias centrales corrijan este desequilibrio.

Los incrementos en las recaudaciones impositivas vía políticas de promoción industrial están siendo intensamente explorados por los gobiernos locales. En este contexto, tanto el gobierno central como los gobiernos locales deben reflexionar sobre la doctrina tradicional según la cual cada comunidad y cada gobierno local - independientemente de la calidad de su gerencia administrativa o financiera - debe ser sostenido financieramente por el gobierno central. El territorio de Japón, que en último término es un pequeño país insular, debe ser desarrollado y habitado plenamente.

Las reformas del sistema financiero presentarán ciertamente un reto tanto al gobierno central como a los gobiernos locales y requerirán de una profunda introspección por parte del sistema financiero tradicional japonés. Si las demandas administrativas de los gobiernos locales exceden sus ingresos administrativos fundamentales, los déficits financieros resultantes de todos los gobiernos locales en el Japón han de ser cubiertos casi automáticamente por el gobierno central.

Un tema de la mayor importancia relacionado con el sistema de gobierno local en el Japón es el que se refiere a la discusión del “*two-tier*” o sistema jerárquico del gobierno de las prefecturas y del gobierno municipal. Algunos señalan que toda la estructura debe ser radicalmente remodelada, por ejemplo, ampliando la escala de las funciones administrativas y fortaleciéndolas según las líneas establecidas en los gobiernos estatales de los Estados Unidos.

Asimismo, algunos han afirmado que las actuales 3.200 municipalidades del Japón deberían ser significativamente reducidas, sobre la base de la idea de que la escala de cada una debe ser óptima, a la par que racional en su gerencia financiera, en sus gastos y en sus servicios administrativos. La actividad actual del Comité de Promoción de la Descentralización supone que el sistema de gobierno de prefectura y municipal vigente (el sistema “*two-tier*”) acelerará el hallazgo de una conclusión en torno a la descentralización de poderes desde el gobierno central hacia los gobiernos locales.

Por su parte, el Comité Nacional de Promoción de la Reforma Administrativa, establecido por el despacho del Primer Ministro en 1997 procura finalizar una revisión total para el año 2001. Esta

revisión habrá de incluir la discusión fundamental que el Comité de Promoción de la Descentralización dejó expresamente atrás en un intento por acelerar sus actividades sobre la descentralización de funciones y el financiamiento del gobierno central. Más aún, los estudios y propuestas del Comité Nacional para la Reforma Administrativa sobre la organización y las funciones de las agencias del gobierno central necesariamente se verán influenciadas en gran medida por las reformas del sistema de gobierno local.

### **Reforma del sistema financiero para incentivar el interés de los ciudadanos en las actividades del gobierno local**

El nivel de conciencia de los ciudadanos en lo que respecta al gobierno local, es bajo o en todo caso insatisfactorio en la actualidad, y constituye una característica negativa del tradicional sistema de gobierno centralizado del Japón, que funcionó en forma bastante eficaz y eficiente hasta la Restauración Meiji en 1868. El fortalecimiento del interés de los ciudadanos en las actividades de sus gobiernos locales es clave en cuanto a conducir al sistema de gobierno local japonés en una dirección correcta.

La actual ley de autonomía local ya ha incorporado elementos de un sistema de participación directa: contiene iniciativas para proponer ordenanzas locales, y permite la remoción de las autoridades locales de gobierno a partir de la recolección de firmas de votantes. Los ciudadanos también pueden exigir una investigación de la gerencia financiera de los gobiernos locales a los auditores, y pueden inclusive presentar demandas como contribuyentes.

Asimismo, los ciudadanos pueden ahora intervenir directamente en los asuntos de gobierno mediante el nuevo sistema de libertad de información en el país. Así, por este mecanismo han sido expuestos algunos casos de gasto indebido o ilícito por parte de los gobiernos locales. Más que por ninguna otra cosa, las siguientes reformas deben ser llevadas a cabo para asegurar un interés duradero y la participación de los ciudadanos.

Ante todo, la transferencia de funciones y de fondos desde el gobierno central a las municipalidades tantas veces declarada – el acercamiento del gobierno a los ciudadanos - debe ser concretada. La función delegada según la cual la asamblea local no puede intervenir, debe ser rescindida a la brevedad posible. En particular, el manejo de los fondos para obras públicas debe ser totalmente revisado de modo de permitir que el gobierno local haga uso de los mismos en función de sus necesidades y prioridades. En segundo término, para fortalecer la conciencia y de la comprensión de los ciudadanos en las municipalidades, debe realizarse una publicidad positiva de las relaciones entre impuestos y servicios administrativos, aún antes de que se encuentre completamente establecido el sistema de libertad de información.

La mayoría de los gobiernos de prefectura y municipales en el Japón publican y distribuyen sus propios boletines o cartas que informan sobre el desempeño general de las actividades gubernamentales, nuevas políticas, informaciones sobre eventos locales, etc. Lamentablemente, muchas de estas publicaciones no son lo suficientemente atractivas como para despertar el interés de los ciudadanos acerca de las relaciones entre los impuestos y los servicios.

La única forma de romper con esta situación es cambiar el actual sistema de impuestos locales. En este sistema, aún cuando los impuestos locales son estipulados por ordenanzas locales, en realidad los gobiernos locales se encuentran limitados en su libertad para introducir nuevos impuestos o incrementar significativamente las tasas de los impuestos vigentes.

Los gobiernos locales deben jugar un papel activo en la gestión de sus impuestos, con propiedad y en forma justa, a efectos de profundizar la comprensión de los ciudadanos - en tanto contribuyentes - sobre la importancia que esto tiene en la toma de decisiones gubernamentales. Cuestión relacionada con el deplorable escaso interés que suscitan los asuntos de gobierno entre los ciudadanos, quienes

perciben que tienen poca o ninguna incidencia en la toma de decisiones. Los impuestos y los niveles de servicios administrativos deberían ser objeto de rendición de cuentas.

El sistema japonés de asignación única obligatoria de impuestos - en el cual el éxito financiero de una municipalidad no se registra como un incentivo - así como los subsidios del gobierno central, constituyen dos grandes problemas para la evolución de los gobiernos locales. Los subsidios vinculados con el desarrollo de obras públicas - incluyendo la construcción de autopistas, puertos, desarrollo agrícola, etc. - se encuentran especialmente abiertos a la investigación. Bajo el sistema vigente, el financiamiento que llega a los ámbitos locales responde en forma más adecuada a las necesidades del período inmediato a la post-guerra y de los años 50 que al mundo globalizado de hoy. Estos subsidios deberían ser modificados o suprimidos.

El sistema de asignación de impuestos como un sistema de ajuste financiero deberá mantenerse, aún después de una reforma administrativa integral, al menos hasta que las nuevas unidades de gobierno local comiencen a funcionar como generadoras de fondos autosuficientes e independientes. Pero el sistema debe ser mejorado a partir de iniciativas locales para fortalecer sus bases financieras y para racionalizar sus actividades administrativas. Por ejemplo, un incremento de visitantes producto de una estrategia exitosa para la promoción del turismo debería ser considerado positivamente a la hora de la distribución de fondos con destino específico para los gobiernos municipales.

A su vez, es preciso que la reforma se base en una perspectiva modificada de la tradicional filosofía japonesa según la cual todas las municipalidades deben mantenerse, aún si ello significa una pesada carga de protección financiera por parte del gobierno central. Sin embargo, las condiciones de globalización actuales están forzando a los funcionarios japoneses para que observen con mayor atención su propia gestión administrativa; ellos deben desarrollar la clase de gobierno de calidad, eficiente y creativo, que se necesita en esta era globalmente competitiva.

Las reformas representan un desafío para el predominio de los gobiernos centrales sobre los gobiernos locales. La explicación de este desequilibrio de poder se encuentra principalmente en los subsidios otorgados para inversiones destinadas al desarrollo de instalaciones y otros proyectos de obras públicas. Las reformas deben incluir una reducción razonable de las funciones y poderes actualmente detentados por los responsables de la elaboración de los presupuestos (en particular por el Ministerio de Finanzas) y por aquellos sectores vinculados con las inversiones en obras públicas.

Más fondos deberían desviarse de las inversiones tradicionales en autopistas, puertos y desarrollo territorial, etc. y ser dirigidos hacia el desarrollo de nuevos campos, especialmente aquellos que tienen que ver con la ciencia de la información, y hacia áreas relacionadas con la atención del problema que representa el rápido envejecimiento de la sociedad japonesa (8). Esto es difícil porque significa una redefinición revolucionaria del papel habitualmente asignado al gobierno nacional. Sin embargo, las reformas administrativas son necesarias, como lo son la descentralización de fondos y competencias, así como la transferencia de recursos impositivos a los gobiernos locales.

### **Consolidación de los gobiernos locales: una perspectiva realista**

La descentralización a gran escala de los poderes administrativos hacia los niveles locales es, desde muchos puntos de vista, una excelente idea. Pero históricamente - y esto vale para muchos de los actuales gobiernos federales, incluyendo los de Estados Unidos, Alemania y Suiza - los estados o provincias existían antes de la consolidación del gobierno federal; ninguna nación federal se organizó solamente sobre el principio de la calidad de los gobiernos locales. Ciertamente, es casi un sinsentido plantear para el caso de una nación fuertemente centralizada como es el caso del Japón, una transformación en el sentido de una nación de tipo federal, sólo sobre la base de la conveniencia y de las perspectiva de una reforma administrativa.

Una consolidación o fusión razonable de los gobiernos de prefectura en el Japón requiere de un consenso nacional, que a su vez depende de la idea de que una expansión de la escala actual de las

prefecturas (basada en el tamaño de la población y del territorio) podría permitir que éstas asuman la mayor parte de las actuales funciones del gobierno central. Las excepciones deberían limitarse a la impresión de moneda, a la defensa y a las funciones diplomáticas. Esta nueva unidad de gobierno, que debería ubicarse entre el gobierno central y las municipalidades, debe tener una fuerte representación de las municipalidades. Su razón de ser es la de un actor administrativo que desempeña un óptimo papel desde el punto de vista de la coherencia de la gestión de gobierno nacional. Esta nueva unidad administrativa debería dar respuesta a las necesidades de la sociedad globalizada, y dar lo mejor de sí para representar la voluntad popular y generar prosperidad. Igualmente, la descentralización podría ayudar a disipar la impresión desfavorable que aún mantiene el Japón en la comunidad internacional, como una nación extremadamente centralizada y neo-mercantilista.

En lo que concierne a la futura reforma de las municipalidades en unidades administrativas fundamentales, mucha gente ha argumentado que las más de 3.200 municipalidades actualmente existentes deberían de ser drásticamente reducidas a través de ciertos tipos de consolidaciones o fusiones. La expansión de la escala de las municipalidades podría ser un factor positivo en lo que respecta a la transferencia de recursos financieros, recursos impositivos, y a una migración más fácil desde despobladas y olvidadas aldeas. Sin embargo, la idea no debería ser impulsada simplemente sobre la base de conceptos tales como la factibilidad de los costos administrativos. Todos los gobiernos locales en el Japón tienen sus tradiciones históricas y sus rasgos geográficos propios. La consolidación de las municipalidades sin considerar el consenso de los ciudadanos o las características locales, no respondería a la creación de los nuevos roles que se espera de los gobiernos locales. Los desafíos aumentan cuando se considera el bienestar de los ancianos, la necesidad urgente de desarrollar industrias tecnológicas de alcance mundial, incrementar los ingresos impositivos y muchas otras cosas. Las reformas deben dar respuestas adecuadas a estas exigencias.

### **El fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios locales**

Otro problema crítico que confronta el Japón es el que refiere a la existencia o no de la suficiente cantidad y calidad de recursos humanos, para poder maximizar plenamente los beneficios de la descentralización. Algunos han argumentado a este respecto que el sistema vigente de delegación convencional de personal - una especie de intercambio de ejecutivos - junto con el ya reiteradamente mencionado sistema de subsidios por parte del gobierno central, se han convertido en un obstáculo para los funcionarios locales, quienes por esta causa no pueden dar inicio con facilidad a la elaboración de sus propios sistemas de gobierno local orientados hacia la formulación de políticas.

Es necesario considerar que los jóvenes funcionarios de carrera del gobierno central, dado el alto rango de posiciones que ocupan en los gobiernos locales, pueden tener un impacto positivo sobre los procedimientos burocráticos locales. El tradicional sistema de antigüedad es aún, y en gran medida, predominante en las áreas locales. Los ejecutivos prestados podrían suministrar la creatividad y el empuje que estas regiones necesitan, porque no se encuentran atados a las tradiciones locales y a los asuntos comunitarios locales. En suma, puede admitirse que el sistema de préstamos de personal podría tener un aspecto positivo.

Sin embargo, recientemente se ha convertido en una tendencia el criticar al personal seleccionado por el gobierno central para trabajar temporalmente durante dos o tres años, como vice-gobernadores de los gobiernos de las prefecturas o como directores generales de los departamentos de las prefecturas. El sistema local, se argumenta, recibe un impacto negativo sobre la moral del personal; estos ejecutivos temporales, se dice, sólo ejecutan políticas iniciadas por los ministerios y agencia centrales a las cuales estos ejecutivos pertenecen, y especialmente por aquellas burocracias relacionadas con la inversión en obras públicas.

Este problema se resolvería por sí mismo si las funciones y la escala del gobierno central es reducida en forma significativa y si se incrementan concomitantemente los poderes de los gobiernos

locales. Los gobiernos locales deben reestructurarse a sí mismos para convertirse en atractivas plazas de trabajo. Bajo el sistema local actual, por ejemplo, los vice-gobernadores de prefectura y los vice-alcaldes deben obtener la aprobación de las asambleas respectivas antes de ser designados. Por lo tanto, el personal en préstamo puede funcionar si un adecuado sistema de selección y el poder de la toma de decisiones se encuentran en manos de los gobiernos locales. Cuidando de no lesionar la moral del personal local, y de no obstaculizar su creatividad en el proceso de elaboración de las políticas, un futuro sistema de intercambio y préstamo de personal entre el gobierno central y los gobiernos locales puede ser admisible. Más importante aún, sobre estas bases debe cambiar la deplorable aunque tradicional práctica de dar curso a la formulación de las políticas y a la planificación.

### **Hacia gobiernos locales más orientados hacia las políticas**

Puede ser prácticamente imposible esperar que los gobiernos locales, sin un poder impositivo autónomo, se reestructuren a sí mismos para convertirse en organizaciones administrativas orientadas hacia la formulación de políticas. Sin embargo, como mínimo, la reforma administrativa institucional hacia esta meta debe ser activamente impulsada y sistematizada por las ordenanzas locales. Hacia fines de 1970 el gobierno de la prefectura de Kanagawa fue capaz de institucionalizar satisfactoriamente su propio sistema de gobierno local orientado hacia la formulación de políticas, bajo el liderazgo del gobierno y el apoyo pleno de su staff a cargo de la elaboración de las políticas. La oficina de planificación - no la división de presupuesto - tomó la iniciativa en materia de elaboración de políticas y de gestión del presupuesto. Todas las necesidades presupuestarias para cada división de la prefectura tuvieron que sustentarse en los planes de largo y de mediano plazo de la prefectura.

La oficina de planificación escrutaba y seleccionaba los proyectos con las respectivas prioridades presupuestarias. Todas las exigencias presupuestarias tenían que ser escogidas al menos desde tres perspectivas, y estaban sujetas a un cuidadoso análisis costo-beneficio (también conocido como presupuesto de base cero). El proyecto de presupuesto tenía que ser sometido a una evaluación fiscal concurrente de su desempeño por parte del director de la oficina de planificación y de la división de finanzas; y los resultados eran informados al gobernador. El desempeño de todos los proyectos presupuestados debían entonces ser investigados y evaluados. Asimismo, debían ser incorporados como material de referencia para el estudio de caso en los planes sucesivos. Por consiguiente, se había institucionalizado y promovido activamente, por un sistema orientado hacia la formulación de políticas, una apropiada relación entre la planificación efectiva, el proceso presupuestario (apoyado por un presupuesto de base cero), y una eficiente implementación de los proyectos presupuestados (junto con su correspondiente sistema de retroalimentación).

Los pasos dados por Kanagawa hacia la reforma se debieron, temporalmente, a un compromiso político de acción innovadora contra el estancamiento de la administración tradicional que rehusa seguir adelante. En la actualidad, por supuesto, se requiere con urgencia esta clase de acciones de reforma administrativa.

En esta era globalizada, cada gobierno local debe asumir un liderazgo en la reforma administrativa y en la reestructuración de sus organizaciones como respuesta al fortalecimiento de su poder administrativo que trajo consigo la descentralización.

Asimismo, la aceptación local de organizaciones no gubernamentales (ONGs) y de organizaciones sin fines de lucro (NPOs) como nuevos asociados del gobierno en campos tales como la diplomacia, darán lugar a nuevas responsabilidades para los gobiernos locales. Los gobiernos locales deberán jugar también un papel en la solución de disputas internacionales. Por ejemplo, ellos pueden tener que actuar si se estima que una ONG o una NPO que recibe ayuda extranjera es políticamente nociva para el gobierno central del Japón. En esta era de globalización, el gobierno local debe ser capaz, por sus propios medios, de responder y manejar problemas sumamente complejos y de difícil solución. En suma, los gobiernos locales se ven exigidos a realizar continuos y formidables esfuerzos

para adaptarse por su propia iniciativa y por sus acciones innovadoras, a los nuevos campos administrativos.

### Notas

(1) La mayor parte de la información que tiene que ver con la propuesta de reforma del sistema de gabinete y de las organizaciones gubernamentales depende del “Informe Tentativo de Mediano Plazo” del Comité de Promoción de la Reforma Administrativa, dado a publicidad el 3 de setiembre de 1997. Sin embargo, los comentarios y las explicaciones deben entenderse como producto de las concepciones personales del autor de este documento.

(2) La Constitución Meiji promulgada en 1889 no hacía referencia al gobierno local. Sin embargo, la actual Constitución japonesa tiene un capítulo especialmente dedicado al gobierno local. Este capítulo establece que: a) la organización y las operaciones de los gobiernos locales deberán ser fijadas por la ley; y b) los gobiernos locales deben establecer asambleas y los funcionarios ejecutivos y los miembros de las asambleas deberán ser electos por voto popular directo (artículo 93). También admite el derecho de los gobiernos locales a promulgar sus propias regulaciones en el marco de la ley.

(3) Antes de la Guerra Mundial, y bajo el antiguo sistema, el gobierno local “Fu” o “Ken” (un gobierno de prefectura) estaba investido de un doble carácter: era una unidad administrativa nacional gobernada por un Gobernador, y al mismo tiempo, una unidad de gobierno local. Sin embargo, bajo el nuevo sistema, le fue otorgada autonomía plena y se convirtió en una entidad pública local integral. Sobre la base de la Ley de Autonomía Local, promulgada por el Gobierno Central, un gobierno de prefectura es un cuerpo público integral, regional y local que abarca un cierto número de municipalidades y administra funciones regionales tales como las actividades de desarrollo regional, el mejoramiento de las infraestructuras industriales, la construcción y el mantenimiento de carreteras, ríos y otras entidades públicas.

Para proveer un estándar administrativo cualitativo unificado, también delega funciones tales como la administración de la educación básica obligatoria, la administración de la policía, y la emisión de permisos relacionados con varias actividades comerciales. Un gobierno de prefectura también está comprometido en trabajos suplementarios tales como los de ajuste y conciliación entre los gobiernos nacionales y municipales, la construcción y el mantenimiento de escuelas de enseñanza media superior y la promoción de industrias locales.

(4) El número de gobiernos de prefectura es de 47: El Gobierno de la Prefectura Metropolitana de Tokyo “Tokyo To”; el Gobierno de la Prefectura de Hokkaido; 2 prefecturas principales o “Fu” y otras 43 o “Ken”.

El Gobierno Metropolitano de Tokyo tenía la mayor población, 11.542.468 en 1996, en tanto que la prefectura menor, la de Tottori tenía sólo 619.238 habitantes. El número de gobiernos municipales es de 3.232, comprendiendo 12 ciudades metropolitanas especialmente designadas por el Ordenamiento Gubernamental; 668 ciudades (normalmente se considera que la población de una ciudad (“city”) es mayor de 50.000 habitantes); 1993 villas (“towns”) y 571 poblados (“villages”). El número de poblados cuya población es menor de 1.000 habitantes es de 44. El sector central de la Prefectura Metropolitana de Tokyo, con una población de 8 millones de habitantes, se encuentra dividido en 23 zonas especiales o “Ku”.

(5) El ingreso impositivo nacional para el año fiscal de 1994 se estima en 54.001 millardos y el ingreso local total se estima en 32.539 millardos, de los cuales 15.352 millardos provienen de impuestos de prefectura y 17.187 millones de impuestos municipales.

Los impuestos nacionales consisten en: impuesto a la renta (19.338 millardos, o 25,7 por ciento del ingreso impositivo nacional); impuesto cooperativo (13.548 millardos o 18,0 por ciento); impuesto al consumo (4.266 millardos o 7,9 por ciento); impuesto a la herencia (2.554 millardos o 3,4 por ciento), etc. (a partir de la fase presupuestaria inicial).

Los impuestos de prefectura consisten en: impuesto comercial (4.449 millardos o 32,7 por ciento del total del ingreso impositivo de la prefectura); impuesto de la prefectura por habitante (4.400 millardos o 32.6 por ciento); impuesto automotor, impuesto a la adquisición de propiedades, etc.; y aquellos impuestos con finalidades especiales predeterminados para el financiamiento de la construcción de autopistas, tales como el impuesto a la compra de automóviles y el impuesto a la venta de aceites livianos.

Los impuestos municipales consisten en: impuesto municipal por habitante (8.499 millardos o 44,9 por ciento del ingreso impositivo municipal); impuesto a los bienes raíces (7.980 millardos o 42,2 por ciento); impuesto municipal al consumo de tabaco, impuesto de planificación urbana, etc.

(6) El producto interno bruto japonés en 1994 se estimó en 478.588 millardos y la escala presupuestaria del gobierno central y de los gobiernos locales alcanzó a 141.441 millardos. La composición de los ingresos locales es la siguiente:

a) impuestos locales	33,9 por ciento
b) impuestos de asignación local	16,2 por ciento
c) subsidios nacionales del Gobierno Central	14,4 por ciento
d) bonos locales	14,9 por ciento

De acuerdo con la rendición de cuentas final para el ejercicio fiscal de 1994, los gastos netos gubernamentales, tanto del gobierno central como de los gobiernos locales, ascendieron a 87.011 millardos. El gasto nacional neto fue de 21.836 o 24,1 por ciento del total del gasto gubernamental, y el gasto local fue de 65.175 millardos, o 74,9 por ciento. El gasto neto del gobierno local representó el 13,6 por ciento del producto interno bruto para el mismo año fiscal. Por consiguiente, las finanzas gubernamentales locales, al igual que el mayor desembolso final en el sector público, están desempeñando un importante papel en la economía nacional.

La composición de la rendición de cuentas final de las prefecturas para el año fiscal de 1994 fue la siguiente: 23,9 por ciento para educación; 22,3 por ciento para obras públicas; 9,8 por ciento para agricultura, sector forestal y pesca; 6,7 por ciento para la administración general; 6,5 por ciento para el bienestar social; y 4,0 por ciento para salud y atención sanitaria.

La composición de la rendición de cuentas final municipal fue la siguiente: 22,2 por ciento para obras públicas; 13,6 por ciento para educación; 17,7 por ciento para bienestar social; 13,1 por ciento para administración general; 9,2 por ciento para salud pública y atención sanitaria; y 5,4 por ciento para agricultura, sector forestal y pesca.

En forma consistente con la conversión económica del Japón, de un crecimiento alto a un crecimiento estable, las finanzas nacionales han mostrado un gigantesco déficit financiero anual desde el año fiscal de 1975. Esta tendencia ha empeorado en razón del reciente colapso de la economía de burbuja.

(7) El monto de los bonos nacionales acumulados alcanzó a 240.000 millardos en el año fiscal de 1996. La gigantesca cifra excedió ampliamente el presupuesto nacional inicial (75.104 millardos) del mismo año fiscal.

De acuerdo con cifras recientes suministradas por el Ministerio de Asuntos Interiores, el monto de los bonos locales acumulados para ser reconsiderados alcanzó la cifra de 137.952 millardos, la cual sobrepasa en mucho el total del presupuesto local de 85.285 millardos.

Los fondos financieros para el gobierno nacional ocupan aproximadamente el 58 por ciento y para los gobiernos locales el 42 por ciento, mientras que en términos de gasto real, los gobiernos locales realizaron el 66 por ciento y el gobierno nacional el 34 por ciento para el año fiscal de 1996 (sobre la base del presupuesto inicial).

Este hecho muestra que los gobiernos locales deberían desempeñar un papel clave en la reforma administrativa esperada, y que la reforma de la transferencia de las fuentes de financiamiento desde el gobierno nacional a los gobiernos locales debería establecerse como principio.

(8) El monto total de los fondos nacionales para el desarrollo de instalaciones públicas para el año fiscal de 1995 fue de 2.905 millardos. El Ministerio de la Construcción ocupó un 60,3 por ciento de los fondos, el Ministerio de Agricultura un 16,1 por ciento, seguido del Ministerio de Transporte con el 5,1 por ciento.

Además, en 20 años, el total de los fondos se incrementó a 9.240 millardos en 1995, en tanto que la participación en “obras públicas” de los ministerios involucrados permaneció casi invariable: el Ministerio de la Construcción con 59,5 por ciento, el Ministerio de Agricultura y Pesca con 15,8 por ciento, y el Ministerio de Transporte con 5,2 por ciento.

Estas cifras demuestran las dificultades que confronta el Japón, en donde cada poder administrativo y financiero funciona independiente y verticalmente, para revisar y reformar los sistemas administrativos ya establecidos, para convertirlos en sistemas que respondan a las nuevas necesidades administrativas en una forma mucho más flexible y dinámica.

### **Bibliografía**

- HORIE, Fukashi (1996). Intergovernmental Relations in Japan. En: "Globalization & Decentralization". J. S. Jun y D. S. Wright, edit. Georgetown University.
- HOSHINO, Shinyasu (1996). Japanese Local Government in an Era of Economic Interdependency. En: "Globalization & Decentralization". J. S. Jun y D. S. Wright, edit. Georgetown University.
- KAGOSHIMA, Shigeharu (1983). Chihojichitai Hou (Laws on the Local Government) Tokyo, Daiichihoki.
- MINISTRY of Home Affairs (1996). Chihouzaisei Hakusho (The Ministry's Official Financial Report) Tokyo.
- Muramatsu, Michio (1997) Comparing Elitism in Japanese Public Administration. En: "Future Challenges of Local Autonomy in Japan, Korea and the United States". F. Horie y M. Nishio, edit. Tokyo, NIRA.
- MUTO, Hiromi (1997) Strategies of Administrative Reform in Japan. En: "Future Challenges of Local Autonomy in Japan, Korea and the United States". F. Horie y M. Nishio, edit. Tokyo, NIRA.
- NAGANO, Shiro., ed. (1995) Chihoujichihou (Local Autonomy Law) Tokyo, Gakuyoshobo.
- NAGATA, Naohisa (1984) The Development of Local Governments and Current Issues in Japan. En: "EROPA Local Government Center. Comparative Study in the Local Public Administration in Asian and Pacific Countries". Tokyo
- \_\_\_\_\_ (1986) Seisaku Shudo Gata Gyozaisei Unei. (The Policy-Oriented Administrative and Financial Management ). Tokyo, Daiichi Hoki.
- \_\_\_\_\_ (1995) Kuni oyobi Jichitai ni Okeru Seisaku-Shudogata Yosan he no Tenkan ni Tsuite no Ichikousatsu. (A study on the Diversion to the Policy-oriented Budget System in the Local Governments). En: "Toshi Mondai" Tokyo. Tokyo Shisei Chousakai.
- NISHIO, Masaru (1990). Centralization and Decentralization in Basic Concepts of Public Administration. University of Tokyo Press.
- SHIN Seisaku Kenkyu Kai (1992). Nippon no Renpousei (Federalism in Japan). Tokyo, Kajima Heiwa Kenkyusho.

## **Repensar la modernización administrativa y el New Public Management. La experiencia italiana: innovación desde la base y desarrollo de la capacidad de gobierno local \***

**Marco Meneguzzo**

### **Introducción**

Entre mediados de los años 80 y los años 90, los sistemas administrativos públicos de los países desarrollados se vieron envueltos en procesos de modernización administrativa que posteriormente fueron llevados al enfoque del New Public Management (NPM). Después de una presentación sintética de las principales características del NPM y de sus desarrollos actuales, marcados por la evolución hacia las lógicas de *public governance*, el artículo analiza las modalidades para la aplicación del NPM en la Administración Pública italiana. Posteriormente se discuten las principales disposiciones normativas que, a partir de 1990, han introducido aspectos de NPM, prestando particular atención a la adopción de modelos organizativos más flexibles, a la descentralización de actividades y a la introducción de mecanismos de mercado. El objetivo del artículo es el de ofrecer un cuadro orgánico sobre lo último de los procesos en marcha, señalando la paradoja entre la modernización tardía e impuesta por leyes y experiencias piloto en la Administración Pública italiana, caracterizadas por la aplicación de lógicas post gerenciales y coherentes con las líneas de evolución del *public governance*.

### **1. ¿Por qué puede ser útil una reflexión sobre la experiencia italiana de aplicación de las lógicas del NPM?**

Ya han pasado casi 15 años desde que se formularon y se pusieron en práctica las primeras intervenciones significativas de modernización administrativa en las Administraciones públicas de los principales países industrializados.

Las diversas experiencias, desde la “revolución thatcheriana” en el Reino Unido (intervenciones como *Financial Management Initiative* y *Next Steps*), hasta los programas iniciados por los gobiernos de Canadá (*Fonction Publique 2000*), Australia y Nueva Zelanda, a las iniciativas llevadas adelante a nivel estatal y federal por los Estados Unidos (entre las que se cuenta la reciente *National Performance Review*) han puesto en evidencia una orientación difundida entre los diferentes gobiernos de redefinir las fronteras y las modalidades de funcionamiento del sector público.

Centros de investigación, universidades, escuelas y centros de formación, desde diferentes enfoques de investigación (teorías gerenciales, ciencias de la organización, ciencias administrativas, sociología, politología), le han dedicado particular atención al estudio y a la descripción de los procesos en curso, al igual que las mismas organizaciones públicas (los Ministerios / Agencias para la Administración pública y para la reforma Administrativa).

El resultado de este análisis ha sido la formulación de un nuevo paradigma, el *New Public Management (NPM)* en el que se han englobado los diferentes procesos de desarrollo de gestión y de cambio organizativo de las Administraciones Públicas.

En los últimos años se han publicado numerosos artículos y libros sobre el NPM; en estos trabajos, en los que predomina el enfoque descriptivo, se han presentado los principios guía, las principales características de las intervenciones en marcha, así como los espacios de maniobra para la transferencia cada vez más incisiva de las lógicas de gestión a las organizaciones públicas.

El *Center for Public Management* de la O.C.D.E. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) se ha convertido en el catalizador del NPM, recogiendo y divulgando las principales experiencias en curso. Una importante síntesis de las tendencias actuales está contenida en

---

(\*) Documento presentado al II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Margarita, Venezuela, del 15 al 18 de octubre de 1997. A efectos de su edición final, se suprimieron algunas partes del texto original.

Traducido del italiano por Rosanna Andreoli Sosa.

el documento del P.U.MA. “*Ministerial Symposium on the future of public services*” (O.E.C.D. 1996), según el que los estímulos para la introducción y el desarrollo de las intervenciones que redefinen el papel de los gobiernos y de las administraciones públicas han sido: “a) presiones de presupuesto b) dificultades para responder a la demanda de los usuarios c) programas no eficaces d) exigencia de competir a nivel mundial e) internacionalización de las problemáticas que anteriormente eran de competencia exclusiva de los gobiernos nacionales”. Por su parte, se han identificado las siguientes áreas para la aplicación de las lógicas NPM: a) reforma de la actividad de reglamentación y simplificación b) descentralización de responsabilidades dentro del gobierno hacia las unidades organizativas de base c) evaluación del rendimiento, “*benchmarking*” y mejoramiento de las funciones de monitoreo y control d) redimensionamiento de las organizaciones públicas e introducción de nuevas fórmulas de gestión e) búsqueda de modalidades más eficaces y a costos menores para la oferta de los servicios – contratación externa, mecanismos tipo mercado, coparticipación de los usuarios – f) orientación hacia los clientes a través de la introducción de estándares explícitos de calidad en los servicios públicos g) análisis de las finalidades y del papel desempeñado por los gobiernos en el proceso actual de transformación económica h) integración de la ética en los procesos de reforma administrativa j) mejoramiento de la información al público y accountability a los ciudadanos” (OECD 1996).

Sin embargo, en los últimos dos o tres años hemos asistido en el contexto europeo, a una redefinición parcial de los contenidos del paradigma del NPM, a través del redimensionamiento del número de trabajos y de investigaciones de corte puramente descriptivo de los procesos o basados en la simple comparación de “casos de estudio” nacionales (Loffler 1996).

El reajuste de las líneas de investigación se debió en primer lugar a la presencia de un nuevo paradigma para la AP, el “*public governance*”, alternativa al New Public Management; éste último fue considerado como demasiado cercano al mundo de las empresas privadas, así como poco crítico, mecanicista e incapaz de evidenciar las especificidades decisionales y de gestión de las administraciones públicas (Hood 1991).

La reflexión sobre la necesidad de un nuevo paradigma, centrado en el desarrollo de las capacidades de gobernación (*governance*), y no en el papel “dirigista” y de gobierno de la administración pública es vinculada (Kooiman y van Vliet 1993) con tendencias actuales como la internacionalización de muchas problemáticas (emigración, cooperación para el desarrollo), la necesidad de preservar el medio ambiente, el desarrollo tecnológico y la cultura de la individualidad.

De hecho, para afrontar los problemas asociados con estas dinámicas es necesario poner en práctica modalidades innovadoras de gobierno y de coordinación de los sistemas socio-económicos, basadas en una cooperación más acentuada entre lo público y lo privado y en una mayor interacción entre las acciones del gobierno y la sociedad civil, que deberán promover formas de auto-organización a nivel social y en particular, el crecimiento del sector no mercantil (Klijn 1995, Meneguzzo 1996).

Las principales características del “*public governance*” se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- centralidad de las interacciones con los actores presentes en los diferentes niveles del contexto político y social;
- gobierno y coordinación de redes;
- orientación hacia el exterior, particularmente hacia el ambiente económico y social.

El mismo Banco Mundial, en su reciente informe (1997) ha confirmado la importancia del paradigma emergente, deteniéndose en la exigencia de desarrollar capacidades de *governance* (y no solamente de gobierno) por parte del sector público.

El desarrollo de las capacidades de *governance* tiene una segunda explicación en los cambios, recientemente acontecidos, de las orientaciones políticas de los diferentes países europeos. En sí, de los

15 países de la Unión Europea 12 son gobernados por coaliciones de centro izquierda, quienes desde hace algunos años habían dado inicio a procesos de modernización basados en las lógicas del NPM.

La modernización administrativa y el desarrollo de la gestión ya no son, por ejemplo, la única prioridad del gobierno de Jospin en Francia, que ve en el sector público un promotor del desarrollo económico y social, a través del fortalecimiento de sectores como sanidad, educación e investigación y medio ambiente. Asimismo, el gobierno de Blair en el Reino Unido, aun cuando reafirma a través de significativas intervenciones iniciadas por gobiernos anteriores (entre ellas la reorganización del *National Health Service*), le atribuye a la administración pública un papel directriz de las grandes iniciativas de cambio social y de desarrollo de la sociedad de la información. Según el libro blanco del Gobierno, la Administración Pública deberá pasar por los mismos procesos que vivió el sistema bancario a partir de los años 80; como prueba se cita el dato de reducción del personal (desde 1989 menos 17% en el sistema bancario, menos 6% en la AP) (Financial Times 20.10.1997).

La atención de las autoridades de gobierno, de las universidades y de los centros de investigación y organismos públicos, responsables de manera directa o como asesores de las intervenciones de modernización, se está centrando, tras una década de experimentos en los diversos sistemas administrativos públicos, en:

- las condiciones de aplicabilidad y transferibilidad del NPM a los diferentes contextos;
- la evaluación de los resultados efectivamente obtenidos en términos de mejoramiento de la calidad de los servicios y mantenimiento de los costos.

A estos dos temas hace referencia el presente trabajo, que presenta las especificidades vinculadas con la adopción de las lógicas del NPM en la Administración Pública italiana.

El contexto italiano se caracteriza, antes que nada, por el retraso temporal con respecto al ciclo internacional en lo concerniente a la puesta en marcha de las intervenciones de recalificación de la gestión; como veremos más adelante, Italia arrancó con unos 10 años de retraso en comparación con los demás países industrializados. Sin embargo, en un período de tres o cuatro años ha recuperado posiciones mediante la adopción acelerada de las lógicas del NPM, a partir de varias disposiciones normativas. Esta dinámica puede ser definida como “procesos de modernización manejados por ley”.

En el siguiente cuadro se sintetiza los cuatro retos que la aplicación del NPM ha tenido que enfrentar en Italia.

### **Cuadro No. 1**

#### **Los retos del NPM en Italia**

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• coherencia con el pluralismo administrativo, social, político y económico;</li><li>• mantenimiento de un estrecho vínculo con los procesos de innovación desde la base;</li><li>• desarrollo del empresariado público;</li><li>• gestión de las redes interorganizativas e interinstitucionales.</li></ul> |
|--|

El caso italiano presenta ideas y signos interesantes acerca de la efectiva aplicabilidad de las lógicas del NPM en los diversos subsistemas en los que se articula la Administración Pública como, por ejemplo, la Administración Central (ministerios), y Administraciones locales (regiones, provincias, municipios, entidades públicas no económicas, agencias públicas). Por consiguiente, es necesario identificar las posibles modalidades de intervención coherentes con el pluralismo de la Administración Pública italiana a nivel central y a nivel local, pluralismo que no puede simplemente ser llevado a factores territoriales (Norte y Centro “más eficientes” con respecto a un Sur “más retrasado”).

A partir de 1993, se desarrollaron en Italia sistemas para incentivar la puesta en práctica de innovaciones en la gestión y en las políticas de los servicios públicos, directamente promovidas por la Administración Pública (la experiencia de los Cien proyectos del Departamento de la Función Pública).

Nace así la exigencia de un equilibrio entre las intervenciones coordinadas por el gobierno central y parte integrante de los procesos de modernización “manejados por ley”, y los procesos de innovación promovidos y dirigidos desde la base que representan un importante indicador de las capacidades del empresariado público local.

El desafío de la innovación desde la base se enlaza directamente con el desarrollo del pluralismo administrativo. Un indicador inmediato del comportamiento diferenciado entre los diversos subsistemas públicos lo representa el hecho de que, de los 248 proyectos presentados por la administración central, entes locales y agencias públicas para el concurso de 1995 para la Innovación y Calidad en la Administración Pública, solamente el 18% procede de administraciones del sur frente al 52% elaborado por las administraciones ubicadas en las regiones del norte.

Otra característica importante es la representada por la decisión, tomada en nuestro país, de adoptar solamente algunas de las variables que a nivel internacional han caracterizado el NPM. En tal sentido, cabe destacar que, desde comienzo de los años 90 y hasta ahora, en Italia se han introducido “por ley” los mecanismos tipo mercado (modalidades competitivas entre organizaciones públicas, contratación externa con el sector privado lucrativo y no lucrativo), la modificación y la revisión de los arreglos administrativos, la experimentación de fórmulas innovadoras de gestión de los servicios, entre otros. Sin embargo, antes de las modificaciones legales, los entes públicos habían demostrado interés y sensibilidad con respecto a la innovación de la gestión y la modernización administrativa; este comportamiento es un claro signo de la consolidación de un fenómeno de empresariado público. Desde comienzos de los años 80, entes locales, unidades sanitarias locales y empresas municipalizadas han introducido y desarrollado sistemas de control de los costos y control de gestión, políticas de comunicación social, acciones de mercadeo público, en concordancia con dos grandes sectores de intervención del NPM, los ya citados “adopción de estándares de resultado y medición del rendimiento y orientación al cliente y sistemas de mejoramiento de la calidad”. Por consiguiente, la administración pública presenta un cuadro contradictorio entre retardos en la aplicación del NPM a nivel central y aplicaciones piloto a nivel local.

Caso ejemplar es el "*benchmarking*" entre las organizaciones públicas que forman parte del Servicio de Sanidad Nacional italiano, que da empleo a unas 600.000 personas. En efecto, a partir de 1984 se introdujo un sistema de comparación sistemática de los datos del gasto y de los indicadores de actividades relacionados con las 674 organizaciones sanitarias públicas. Dicho sistema, dirigido por el Ministerio de Sanidad y operativo, a partir de 1990 en una red computarizada a nivel nacional, se prevé ahora para 300 nuevas empresas de sanidad públicas, incluyendo:

- recolección trimestral de los flujos de caja por rubro de presupuesto y la preparación de *report*;
- información sobre la dotación de personal, infraestructura y tecnología sanitaria;
- el acceso a indicadores de actividades (centros hospitalarios, número de visitas y de exámenes de laboratorio) y uso de la capacidad productiva.

Finalmente, el NPM en Italia está evolucionando hacia formas lógicas de "*public governance*". Así, muchos municipios están experimentando la introducción de nuevas fórmulas de gestión de los servicios públicos, conjuntamente con la descentralización de actividades hacia otras organizaciones públicas, al sector privado y al sector no lucrativo. De esta manera, los municipios reducen de manera drástica el número de los servicios manejados directamente y se convierten en el **centro estratégico de una red** constituida por empresas, organizaciones no lucrativas y otras organizaciones públicas y que dirige, en la perspectiva de un desarrollo económico local, múltiples relaciones interinstitucionales.

## Cuadro No. 2

### Hacia lógicas de "*public governance*"

- creación de Instituciones aptas para una intervención pública más flexible y para convertirse en socios del tercer sector
- pactos territoriales para el desarrollo de las áreas locales del Sur

Después de analizar las modalidades de aplicación de las lógicas del NPM en el contexto italiano, se presentará de manera sintética una importante experiencia de innovación administrativa y social, relativa a la introducción de nuevas fórmulas de gestión y de involucramiento del sector privado en los sectores de la educación, asistencia social y cultura.

Cabe destacar, además, los pactos territoriales, fórmula de cooperación entre los diferentes actores económicos y sociales y entre los sectores público y privado a nivel local, cuyo objetivo es el desarrollo económico y social, y que se están difundiendo de manera acelerada con el fin de mejorar la eficacia de las intervenciones financiadas en el sur gracias a los fondos estructurales de la Unión Europea.

Los dos casos ilustran claramente las especificidades del modelo italiano de NPM, representadas por:

- relación existente entre las lógicas NPM y desarrollo del empresariado interno público;
- capacidad de las lógicas NPM de favorecer la gestión de redes y de promover procesos de empresariado social;
- relación entre NPM y "*public governance*";
- inclusión en el arsenal del NPM de los principios y sistemas de *management* desarrollados en los últimos años en las empresas privadas (*empowerment, benchmarking*).

## 2. ¿Dónde y cómo? La aplicación de las lógicas NPM en Italia

Para responder a la pregunta relativa a "dónde", es necesario recordar que el macrosistema de la Administración Pública se articula en diferentes subsistemas representados por la Administración Pública Central (o federal), la Administración Pública Regional y Local, por las empresas públicas nacionales y entes locales, por las agencias públicas, por las *Authorities* de reglamentación (telecomunicaciones, energía eléctrica), por organizaciones públicas con amplio nivel de autonomía que operan en sectores como salud, previsión, investigación, educación y policía local.

Frente a esta situación es necesario decidir si es más conveniente llevar a cabo intervenciones de modernización en todo el sistema administrativo público a nivel nacional o si, más bien, es necesario estructurar una introducción paulatina, diferenciada por áreas regionales o por áreas subregionales, favoreciendo de esta manera el desarrollo de lógicas de NPM cónsonas con los pluralismos administrativos.

Además, para responder a la pregunta de ¿dónde? no es posible detenerse solamente en los subsistemas de la AP, dado que dentro de cada subsistema existen profundas diferencias ligadas a la cultura política, social y administrativa y al grado de desarrollo económico del ambiente externo, con un impacto inmediato en las modalidades de funcionamiento y en los sistemas de gestión de los diferentes entes públicos.

De hecho, Italia es expresiva del caso donde la relativa homogeneidad de la administración central sobre el territorio se corresponde con una fuerte diversidad de las modalidades de funcionamiento y en la calidad de los servicios entre los municipios de diferentes áreas territoriales y entre los municipios grandes y los de pequeñas y medianas dimensiones.

Esta diferenciación no es solamente una especificidad del contexto italiano; como ejemplo cabe recordar la introducción, en los últimos dos años, en muchos estados de los Estados Unidos, de innovaciones en el sistema de financiamiento y en las modalidades de gestión del programa federal

MEDICAID (asistencia sanitaria a la población de bajos ingresos). A experiencias avanzadas como la de Oregon se contraponen las dificultades encontradas en Tennessee o en otros estados del sur.

Otro elemento relacionado con la pregunta ¿dónde? es la conciencia de una pluralidad de sectores de intervención y de funciones desarrolladas por las administraciones públicas.

De hecho, existen funciones que tienen un fuerte contenido de “autoridad pública” (justicia, defensa, policía local) y otras que prevén actividades destinadas a la prestación de servicios finales a los usuarios (salud, educación) en las que, a diferencia de las primeras, ya operan empresas privadas lucrativas u organizaciones privadas no lucrativas. Además de las funciones de animación social, existen funciones de reglamentación/planificación en las que la administración pública desempeña un papel motor de redes formadas por asociaciones, cooperativas y organizaciones de voluntarios.

La adopción de lógicas NPM en los sectores de servicio final a menudo ha arrojado resultados positivos; sin embargo, la aplicación de las mismas lógicas en las funciones de reglamentación y planificación (económica, urbanística y territorial, industrial) y en las funciones de animación social y cultural ha presentado problemas de aplicación considerables.

En sí, las modalidades de puesta en práctica del NPM no han tomado en cuenta las especificidades de las funciones desempeñadas por cada una de las administraciones. Modelos organizativos y sistemas de evaluación de costos y de actividades fueron impuestos a funciones que implican un fuerte contenido de autoridad o bien a organizaciones que cumplen funciones de reglamentación / planificación, provocando notables fracasos.

Es preciso, por otra parte, evaluar cuidadosamente el **cómo**. El punto de partida es determinar la conveniencia de adoptar una estrategia de difusión de las lógicas NPM guiada por el gobierno central (*top down*) o, si por el contrario, es mejor dejarle total autonomía de iniciativa a los municipios, agencias y empresas públicas locales. La escogencia de esta segunda alternativa (*bottom up*) requiere de la puesta a punto por parte del centro de sistemas de incentivos a las innovaciones en los entes públicos “pioneros”, basados en la transferencia de recursos financieros y en la oferta de servicios reales. Posteriormente, los proyectos pilotos exitosos manejarán directamente la transferencia de los conocimientos y de los sistemas de gestión desarrollados hacia otras organizaciones públicas; en esta perspectiva, es el centro el que debería promover y favorecer el intercambio de conocimientos.

Un ejemplo importante de innovación guiada desde el centro lo representa el plan “*Promouvoir l’innovation et la qualité dans l’Administration*” promovido por el Ministerio francés de la Función Pública en 1988. Una experiencia similar se tuvo en Italia a través del proyecto FEPA de 1987, promovido por el Departamento de la Función Pública, con la finalidad de introducir sistemas de medición de la productividad en las administraciones locales.

El enfoque *bottom up* parece haber producido, en el contexto italiano, resultados positivos; de hecho, ha tenido bastante éxito en los dos subsistemas del gobierno local y del Servicio de Sanidad Nacional, aprovechando y valorizando la experiencia de los “*quality awards*” en el sector público, directamente manejados por el Departamento de la Función Pública.

Para poder tener una visión completa y orgánica de la experiencia italiana en la adopción de la lógica del New Public Management es necesario hacer referencia a los principales puntos de apoyo de los procesos NPM (Hood 1991) y a los contenidos que califican a los procesos de reforma de la Administración Pública italiana iniciados a comienzos de los años 90, con base en numerosas disposiciones normativas (Para un cuadro de síntesis, véase la Tabla 1).

Dichos procesos se pueden dividir en *procesos horizontales* (es decir que tienen un impacto en los diferentes subsistemas en los que se articula la Administración Pública) y *procesos verticales*, destinados a introducir modificaciones significativas en los estamentos institucionales y en las modalidades de funcionamiento de subsistemas individuales y específicos.

Impacto horizontal tuvieron la ley de 1990 sobre simplificación de los procedimientos y transparencia administrativa, la reforma ocurrida en 1993 de la función pública, y la creación de una

agencia externa a la Administración Central a la que se le confió la gestión de las relaciones sindicales y de la contratación colectiva, la A.R.A.N.

De fecha más reciente es la disposición que asigna funciones ulteriores y fortalece las dos disposiciones "Bassanini" (I.R.E.R. 1997):

- la ley 59/1997 que da inicio a una revisión de las tareas y funciones del Estado, a través de la descentralización a las regiones y entes locales, aplicando el principio de la subsidiariedad;
- la ley 127/1997 que prevé mecanismos de agilización de la actividad administrativa, como la reforma de la actividad asesora, el desarrollo de la auto certificación, las modificaciones con respecto a la Conferencia sobre servicios y las disposiciones para la inmediata simplificación de la "vida cotidiana" de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración Pública.

El Departamento Central de la Función Pública promovió posteriormente la creación de las Oficinas para las Relaciones con los Usuarios (los U.R.P.) y la Carta de los Servicios (siguiendo el ejemplo de la *Citizen Charter* británica). Recientes evaluaciones sobre la efectiva difusión de este instrumento (vg. la experiencia del Servicio de Sanidad Nacional) han mostrado su notable capacidad para estimular innovaciones por parte de las empresas de sanidad públicas y de las entidades locales. De hecho, más adelante, el mismo Departamento favoreció la transferencia del *know how* de gestión y administrativo hacia el sector público, a través de la experiencia de los Cien proyectos.

Otra acción horizontal fue la creación de *Authorities* de reglamentación, a quienes se les confía la difícil tarea de ejercer de manera eficaz la "*public governance*". Recientemente fueron creadas dos agencias de este tipo: la ya citada A.R.A.N. y la Autoridad para la Informática en la Administración Pública a quien le es confiada la definición de estándares para las redes telemáticas y para las políticas de adquisición de los sistemas computarizados por parte de las diferentes organizaciones públicas. Siguiendo el modelo de otros países, se instituyeron *Authorities* con funciones de vigilancia sobre los mercados financieros, en el sector de los seguros, en el de la radiotelevisión y durante el año pasado se constituyeron dos en el sector de las telecomunicaciones y de la energía eléctrica, respectivamente.

A nivel sectorial (vertical) hay que recordar la ley de 1990 de reforma del gobierno local, a la que siguió una ley que ha reforzado el poder de los decisores políticos, introduciendo la elección directa del Alcalde y la ley de modificación de los sistemas contables (introducción de los sistemas contables de tipo privado) en las entidades locales (Dlgs 77/1995). También destaca la ley de 1997 de reforma de la Contabilidad de Estado que introduce el concepto de centro de responsabilidad administrativa, al que corresponden unidades de previsión del presupuesto. Otras innovaciones fueron la modificación de los criterios de clasificación de ingresos y gastos y la introducción de mecanismos explícitos de control de resultados, costos y rendimientos del aparato administrativo del Estado.

Además, en 1992 y 1993 se tomó la decisión de reorganizar el Servicio de Sanidad Nacional (SSN), introduciendo elementos propios de las reformas de otros países, desde las lógicas de la competencia pública (países escandinavos) hasta las del mercado interno (reforma del *National Health Service* británico que tuvo lugar en 1990). En tal sentido, se prevé la progresiva transformación del SSN en un sistema de Servicios Sanitarios Regionales, con amplia discrecionalidad en lo referente a programación y financiamiento del sistema de sanidad pública, en el que a su vez se le otorga un papel preponderante al usuario, quien podrá elegir directamente entre proveedores públicos y privados de los servicios de salud.

En la nueva organización, delineada por las disposiciones de la reforma, las casi 300 empresas de sanidad públicas (USL y Hospitales) italianas van a competir entre ellas al igual que con las estructuras de sanidad privadas lucrativas y no lucrativas. El objetivo de la reforma es distinguir entre las empresas sanitarias públicas compradoras de los servicios sanitarios para la población residente y las empresas públicas proveedoras de servicios a las primeras (las empresas hospitalarias públicas, más otras empresas sanitarias públicas que pudieran crearse ex novo).

De esta manera se han puesto en práctica reformas de gran alcance, en un período de tiempo relativamente corto y a ritmos y con intensidades totalmente desconocidos para la Administración Pública italiana; aunque, una primera evaluación muestra que la innovación guiada por la ley pareciera haber tenido un impacto modesto - por ahora - en la administración pública central.

En la Tabla 1 (relaciones existentes entre los contenidos que califican las reformas y los puntos de maniobra del NPM) se puede notar que las lógicas del NPM se centraron en tres puntos de acción representados por la adopción de modelos organizativos más flexibles (en determinados subsistemas administrativos públicos), la descentralización de actividades y por la adopción de mecanismos de mercado.

Bastante reducidas fueron las presiones para la descentralización organizativa y para la desarticulación de las grandes organizaciones públicas en el ámbito de la Administración central, siguiendo los pasos de la experiencia *Next Steps* británica; de hecho, uno de los lineamientos guía de los procesos de NPM es la transformación de las macro burocracias públicas en empresas y organizaciones de dimensiones reducidas y con un elevado nivel de autonomía de gestión y operativa (Meneguzzo 1995, Mascarenhas 1993).

A manera de ejemplo se puede citar el Ministerio de Educación con más de un millón de empleados y con una articulación capilar en el territorio (preescolares, educación primaria - hasta 14 años - y educación secundaria - hasta 18 años) fuertemente dirigido aún con sistemas y procedimientos centralizados. Recién en 1997 con la disposición Bassanini, se le reconoció autonomía a los institutos escolares, convirtiéndolos en agencias abiertas que pueden tener como socios comerciales a empresas y asociaciones del tercer sector, con plena autonomía financiera. Por otra parte, es sólo a partir de la Ley 59/1997 (Ley sobre el federalismo administrativo) que está prevista la reorganización de la administración central del Estado a través de la reagrupación de funciones similares y de la eliminación de Ministerios; reciente ejemplo es la reagrupación entre el Ministerio del Tesoro y el Ministerio del Presupuesto y de la Programación Económica.

En cambio, la adopción de modelos organizativos más flexibles fue implementada en la administración local. Este proceso, que se inició en los años 70, tuvo una fuerte aceleración en los años 80 y, sobre todo, después de la aprobación de la ley de 1990 de reforma de los entes locales.

Los casi 8.000 Municipios italianos, además de recurrir a la contratación externa con empresas privadas, han constituido empresas de servicios locales que operan en diversos sectores (ciclo del agua, ciclo de desechos, energía eléctrica y distribución del gas, transporte, gestión de infraestructuras comerciales) con capital público o capital mixto. En la actualidad operan en Italia 560 empresas públicas locales (con unos 110.000 empleados) y 250 empresas de capital mixto. En cambio, en sectores como los de cultura, educación y asistencia social se crearon instituciones, fundaciones (éste es el caso de los Entes Líricos - Teatro alla Scala de Milán), o asociaciones.

De especial interés es el caso de la tutela y conservación de los bienes culturales. De hecho, el Ministerio de los Bienes Culturales está decidiendo la transformación en agencias autónomas de cuatro grandes complejos museísticos (Uffizi Florencia, Brera Milán; sistema de los museos de Roma, Capodimonte Nápoles) e histórico-arqueológicos (Pompei) y ya en 1993 decidió (con el decreto Ronchey) que las mismas Superintendencias pudieran realizar asociaciones con empresas privadas y crear empresas mixtas para ofrecer los servicios colaterales (puntos de esparcimiento, negocios, bibliotecas y mediatecas) .

El efecto combinado de las lógicas de contratar los servicios a empresas privadas y confiar determinadas actividades - policía local, informática - a otros entes públicos, junto con la creación de empresas y fundaciones, ha hecho que muchos Municipios italianos se hayan convertido en centros de coordinación estratégica de una red conformada por numerosas organizaciones.

En el contexto italiano se adoptaron además los mecanismos tipo mercado; los mismos comprenden modalidades de oferta de servicios públicos y de servicios de interés público muy

heterogéneos, que incluyen la adopción de fórmulas contractuales como *contracting out* y *contracting in* (confiar servicios a empresas privadas o a otros entes públicos). Otros ejemplos de MTM son la franquicia de servicios públicos, el involucramiento del sector no lucrativo (voluntariado, cooperativas, asociaciones, organizaciones no gubernamentales en el campo de la cooperación al desarrollo a nivel internacional), los *vouchers* (sanidad, educación), la venta o transferencia de los derechos de propiedad sobre recursos ambientales y naturales (Ascher 1987, Savas 1987) (Tabla 1).

Entes locales y agencias sanitarias públicas recurren ampliamente a la contratación externa en diversas áreas de actividades. También están difundidas formas de cooperación y colaboración entre diferentes organizaciones públicas; en particular, está presente una aplicación extensiva de la contratación interna (Rebora y Meneguzzo 1990) que incluye la entrega de servicios a otros entes, la definición de acuerdos y contratos y, durante el último año (a través de los decretos del Ministerio del Presupuesto y de la Programación Económica sobre la *programación negociada*), los nuevos instrumentos de los contratos de área, de los pactos territoriales y de los entendimientos institucionales de programa.

Mediante los acuerdos de programa, la administración central (u otras administraciones) pone a la disposición recursos financieros para inversiones y planes de desarrollo; las otras organizaciones públicas contratantes (regiones, entes locales), por su parte, se comprometen a garantizar el logro de determinados objetivos y la realización de programas de intervención específicos.

Por otra parte, es escasa la presencia en Italia de los demás tipos de MTM como los *vouchers* o la transferencia de derechos de propiedad sobre los recursos naturales y el medio ambiente. En cambio, ha tenido una amplia difusión el confiar los servicios a organizaciones que operan en el sector no lucrativo, que empezó en los años 70, involucrando los municipios (educación, cultura, asistencia social, deporte, formación profesional), las agencias de sanidad públicas (servicios socio-sanitarios, emergencias y urgencias, minusválidos, psiquiatría) y más recientemente, la administración central (cultura, salvaguarda del patrimonio artístico y cooperación para el desarrollo).

Sin duda alguna, este fenómeno se ha visto favorecido por la presencia, en el contexto italiano, de una red extensa y capilar de organizaciones no lucrativas. Según un cálculo reciente del CENSIS en Italia operan más de 9.000 organizaciones no lucrativas, 3.800 de las cuales en el área de asistencia a la tercera edad y al menor, 3.900 a los minusválidos, 2.700 en el sector de la cultura y 850 en la protección civil y en la salvaguarda del ambiente (datos 1994). La incorporación de este tipo de organizaciones se efectúa, en general, a través de fórmulas mixtas; desde la clásica modalidad contractual que prevé el pago de los servicios prestados hasta formas de ofertas coordinadas por parte de las organizaciones no lucrativas y el municipio, que ponen a la disposición recursos e infraestructuras logísticas, así como la creación de agencias y empresas, como las fundaciones y asociaciones en el campo cultural y educativo.

En lo que respecta a la adopción de técnicas gerenciales procedentes de las empresas privadas las especificidades del caso italiano son dos.

Por ahora las innovaciones relacionadas con la gestión del personal han tenido un impacto débil. Las directrices y los lineamientos contenidos en la reforma 1993 del Empleo Público preveían amplios márgenes de acción. Sin embargo, estos márgenes han sido poco aprovechados por la administración central; solamente en la administración local y en las empresas sanitarias públicas se han introducido (gracias a los diversos Contratos de Categoría firmados con el A.R.A.N.) modificaciones en los sistemas retributivos y en los sistemas de carrera. Particularmente, en el S.S.N. se han previsto incentivos retributivos vinculados con la posición y los resultados.

Otra innovación importante son los *City managers* ya presentes en muchos Municipios (el último ejemplo es de 1997, en Milán) con diferentes configuraciones, los "*Country managers*" (Directores Generales en las Provincias y Directores Sectoriales en las Regiones) y los Directores Generales de las

Empresas USL y Hospitalarias. Estos últimos han sido directamente seleccionados en el mercado, contratados con instrumentos de derecho privado y son evaluados sobre la base de sus resultados.

En los próximos años, se pondrán en práctica numerosas intervenciones que afectarán a todo el personal de la Administración Pública con el fin de garantizar una mayor flexibilidad en las modalidades de gestión de los recursos humanos, a través de sistemas de enmarcamiento, las modalidades de retribución, los procesos de selección y de reclutamiento.

Además se le ha atribuido cada vez mayor importancia a la difusión de la cultura de orientación del usuario (la versión pública de *customer satisfaction*) a través de la obligatoriedad de las Cartas de los Servicios, previstas en los lineamientos del Departamento de la Función Pública. En tales Cartas se establecen los estándares mínimos para la accesibilidad a los servicios y para la calidad de los ofrecidos así como también los “deberes” de las organizaciones públicas con respecto a los ciudadanos usuarios.

Las empresas públicas nacionales (ENEL y TELECOM) y locales, así como las provincias, municipios y, sobre todo, las empresas sanitarias, han respondido prontamente al señalamiento de la Función Pública, tal vez gracias a la elevada sensibilidad del marketing público y a la comunicación social mostrada en los años 80, sensibilidad que se ha traducido en iniciativas específicas.

Finalmente, en algunas realidades públicas (empresas públicas locales, empresas sanitarias) se han introducido en los últimos dos años sistemas y técnicas de gestión propias de la gerencia post industrial, colocando a la administración pública italiana en línea con experiencias avanzadas a nivel internacional. Estas dinámicas confirman y fortalecen la paradoja de la modernización administrativa del sector público (la liebre y la tortuga), enviando, una vez más, señales contradictorias.

De hecho, las agencias sanitarias públicas más avanzadas están introduciendo técnicas de administración de procesos, y la re-ingeniería de los procesos en sustitución de las metodologías de intervención más tradicionales que se basan en la proyección organizativa y en el análisis de procedimientos. Por ejemplo, muchas empresas hospitalarias (Lombardia, Emilia Romagna) están llevando a cabo análisis de los procesos con el fin de redefinir las lógicas de funcionamiento, introduciendo el *case management* y el *disease management*.

De manera paralela, algunas empresas públicas locales y nacionales están adoptando, para el control de la gestión, sistemas de *activity based costing* y *target costing* y están experimentando con modalidades de verificación de la satisfacción del usuario.

Las modificaciones en los sistemas contables han llegado al gobierno local y a las agencias sanitarias públicas y se basan en la introducción de sistemas de contabilidad costos/ingresos (Caperchione 1996); estas innovaciones pueden ser vistas como nexo de unión entre los dos puntos de maniobra del NPM, representados por los sistemas de gestión y por la adopción de estándares de resultados explícitos y medibles (Budaus y Bucholtz 1995, Buschor 1994).

Finalmente, en el contexto italiano y hasta la mitad de los años 80, se introdujeron en algunas entidades locales y USL “pilotos”, sistemas de planificación, de presupuesto y control de gestión. Las reformas de 1990 y 1992, haciendo referencia a las experiencias anteriores, hicieron obligatoria la adopción de las nuevas técnicas de gestión en los subsistemas públicos específicos.

Por otra parte, desde 1993 se ha previsto la institución en todas las organizaciones públicas de los *Núcleos de Evaluación*; este proceso, promovido por el Departamento de la Función Pública, prevé la introducción de sistemas de control y de medición del rendimiento.

El campo de los Núcleos es muy amplio y comprende la evaluación de la eficiencia (perfil costos – actividades), la auditoría de la gestión de los recursos humanos y del funcionamiento de la estructura organizativa, y la verificación de la calidad percibida por los usuarios en cuanto a los servicios prestados. Sin embargo, como en los demás casos, la modernización introducida por ley ha demostrado ser inadecuada para las realidades públicas más avanzadas y demasiado innovadora para las organizaciones públicas (típicamente la Administración Pública Central) “ajenas a la cultura de la evaluación”.

De todos modos, los núcleos de evaluación han sido activados en casi toda la administración central, desde los Ministerios a las Superintendencias para los Bienes Culturales, a las Universidades Públicas, y constituyen potencialmente una interesante oportunidad para el desarrollo de una cultura del resultado en la Administración Pública italiana. No obstante esto, es posible prever que la brecha entre experiencias avanzadas y administraciones “cristalizadas” está destinada a agrandarse, habida cuenta de que las primeras están definitivamente orientadas a la introducción de sistemas de control y evaluación bastante sofisticados; por ejemplo, los municipios medios y grandes están poniendo en marcha, gracias a un financiamiento del Departamento de la Función Pública, un *sistema de benchmarking* que se basa en 200 indicadores de eficiencia, accesabilidad y eficacia para las diferentes áreas de actividad.

### **3. Las instituciones a escala local. Flexibilidad en la intervención pública y asociación con el tercer sector**

En la última década, las organizaciones públicas que operan a nivel local (municipios, consorcios de municipios, provincias) han adoptado, cada vez más, formas de gestión de los servicios públicos, alternativas a la gestión directa. Este fenómeno recibió un notable empuje a raíz del impacto producido por la ley de reforma de las autonomías locales de 1990.

La adopción de fórmulas institucionales alternativas a la gestión directa no constituye una novedad; municipios y provincias de hecho:

- Han creado y desarrollado desde principios de 1900 [sic] un verdadero conglomerado de empresas y compañías de servicios públicos a nivel local, que opera en diversos sectores (agua, distribución del gas, transporte, electricidad, gestión del ciclo de desechos, gestión de las infraestructuras comerciales) y que en la actualidad da empleo a más de 100.000 personas (en comparación con los 600.000 empleados de los Municipios);
- Han optado por confiar en empresas privadas las actividades de soporte (limpieza, custodia y seguridad de los edificios) y para la realización de las infraestructuras. En cambio, en lo referente a la oferta de los servicios a las personas (asistencia social y socio sanitaria, formación profesional, educación) se ha preferido recurrir, a través de convenios, a las organizaciones del tercer sector - cooperativas sociales, asociaciones de voluntarios.

La ley de reforma de las autonomías locales, además, ha introducido la fórmula de la "institución" para la gestión de los servicios en el campo social, cultural y educativo, sin relevancia empresarial, asimilando el lineamiento, propio de la lógica del NPM, del desarrollo de agencias con una elevada flexibilidad operativa y de gestión.

La novedad de esta fórmula institucional, que está teniendo una creciente difusión en el ámbito cultural, de la asistencia social y educativa (véase el recuadro), debe ser verificada en relación a las demás experiencias internacionales en las que los gobiernos locales han adoptado fórmulas de gestión, con una elevada autonomía de intervención y con relaciones funcionales fuertes con el ente local.

CESENA  
Sistema bibliotecario ciudadano  
LUMEZZANE (BS)  
Centro polivalente socio asistencial  
PAVIA  
Teatro municipal  
BOLOÑA  
Agencia servicio inmigración extracomunitaria  
MODENA  
Centro provincial de documentación  
LIVORNO  
Agencia servicios socio-asistenciales a ancianos y menores  
ROMA  
Cuerpo de vigilancia urbana  
ROMA  
Sistema bibliotecario ciudadano  
ROMA  
Agencia para mercado de locaciones

En el modelo institucional italiano, a los municipios se les atribuyen las funciones de formulación de las directrices y lineamientos, transferencia de fondos, control y evaluación de los resultados, y participación en los organismos de decisión.

En esta perspectiva, es útil hacer una comparación breve con otros países europeos que en los últimos años han asistido al desarrollo de fórmulas de gestión alternas.

En el Reino Unido y en España, conjuntamente con fórmulas de tipo empresarial (creación de sociedad de capitales) y con confiar a terceros los servicios, también han tenido cierto desarrollo fórmulas de agencia en el campo de los servicios a las personas.

En el Reino Unido, se ha presenciado a nivel local un espectacular crecimiento de los *QUANGOs* (*quasi autonomous no governmental organizations*); la fórmula se basa en la constitución de agencias, que disponen de autonomía estratégica y operativa, son confiadas a administradores dotados de amplia discrecionalidad y son titulares de un presupuesto de recursos financieros transferido por el gobierno local. QUANGOs están presentes en el sector de la educación, cultural y de la seguridad pública (policía local). De hecho, el caso más interesante es el representado por el Servicio de Sanidad Nacional donde actualmente operan 430 QUANGOs para los servicios de sanidad, denominados Administraciones Fiduciarias (*Trusts*) y diferenciados en *Trusts* hospitalarios (*Hospital Trusts*) y *Trusts* responsables por la red de los servicios de sanidad territoriales (*Community Trusts*). Los *Trusts* disponen de amplia territorialidad en las políticas concernientes al personal, gestión y evaluación económica del patrimonio inmueble, pueden decidir políticas de oferta de servicios y de precios/tarifas y pueden recurrir autónomamente al mercado financiero.

En cambio, el caso español presenta características muy diferentes con respecto al caso inglés: antes que nada hay que recordar que en España es muy fuerte el papel de las autonomías regionales (*las Comunidades Autónomas*) que pueden experimentar “sin red” modalidades organizativas e institucionales.

De particular interés es el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, región piloto en lo que se refiere a modernización administrativa y aplicación de las lógicas de NPM. De hecho, los

municipios catalanes pueden elegir entre múltiples formas institucionales; desde las más específicamente empresariales como la empresa de economía mixta, las empresas locales con capital prevalentemente público, los consorcios entre varias entidades públicas, las fundaciones y, finalmente, las organizaciones autónomas que constituyen la versión ibérica de las "instituciones", sin duda alguna con mayor espacio de iniciativa y acción.

En el caso del Municipio de Barcelona, las Fundaciones y Organizaciones Autónomas (OA) que hacen referencia al gobierno local, incluyen el sector educativo, el cultural, la asistencia social, el turismo y la construcción de viviendas. Sin embargo, organizaciones autónomas en las diferentes versiones también están presentes en las funciones de soporte técnico-administrativo; si se considera el caso de los institutos que operan en el ámbito de la política fiscal a nivel local, de la planificación y gestión urbanística y de los servicios de informática.

Las organizaciones autónomas pueden estar subdivididas en OA *de carácter administrativo* con menor discrecionalidad y ampliamente independientes de las transferencias a cargo del presupuesto municipal y OA *de carácter industrial, comercial y financiero* con amplios espacios de maniobra y con una estructura de ingresos, en la que está presente una cuota de ingresos propios (la venta de servicios al exterior, donaciones y legados, desmovilizaciones patrimoniales). Los órganos decisorios son muy parecidos a los previstos por las Instituciones italianas es decir, Presidente y Junta Directiva, estrechamente vinculados al municipio y la Comisión permanente que involucra a personas externas interesadas en el sector de intervención (por ejemplo organizaciones no lucrativas).

Puede, sin embargo, ratificarse lo que ya fuera antes enunciado: es preciso estar atentos a la evolución de todo este tipo de experiencias, de forma tal de que sea posible aprovechar las oportunidades que ofrecen para la transformación de la Administración Pública.

### **Bibliografía**

- ASHER K. (1987), *The Politics of Privatization: Contracting Out Public Services*. Mc Millan Education London.
- BUDAUS D. y BUCHOLTZ K. (1995), *Public Management and Controlling. An International Study on Modernisation Approach of Local Government*, Hochschule fur Wirtschaft und Politik Hamburg.
- BUSCHOR E. (1994), *Introduction: From Advanced Public Accounting via Performance Measurement to New Public Management*. En: Buschor E. y Schedler K. (Eds.) Perspectives on performance measurement and public sector accounting. Paul Haupt Publishers.
- CAPERCHIONE E. (1995), *La finalizzazione al controllo della spesa nei diversi sistemi di contabilità pubblica*. En: Borgonovi E. Il controllo della spesa pubblica. EGEA, Milano.
- DENTE B. (1995), In un diverso Stato. Come rifare la pubblica amministrazione italiana. Il Mulino.
- HOOD C. (1991), "A Public management for all seasons?" Public Administration Vol 69 1.
- I.R.E.R. (1997), Le leggi Bassanini. Le ricadute delle leggi n 59/1997 e n 127/1997. Istituto regionale ricerca Regione Lombardia.
- KLIJN E.H. (1995), Policy Networks: an Overview. Erasmus University, Rotterdam.
- KLIJN E.H., KOPPENJAN J. y TERMEER K. (1995), "Managing networks in the public sector: a theoretical study of management strategies in policy networks", Public Administration, Vol 73 n. 3.
- KOOIMAN J. y ELJASSEN K.A. (1987), Managing public organizations, Sage, London.
- KOOIMAN J. y VAN VLIET M. (1993), *Governance and public management*. En: Eljassen K.A. y Kooiman J. Managing public organizations: Lessons from contemporary European experience, Sage, London.

- LOFFLER E. (1996). The Modernization of Public Sector in an International Comparative Perspective: Concepts and Methods of Awarding and Assesing Quality in the Public Sector in OECD countries, Speyer Forschungsberichte 151.
- MASCARENHAS R.C. (1993), "Building an enterprise culture in the public sector: reform of the public sector in Australia, Britain and New Zealand", Public Administration Review, 4/97.
- MENEGUZZO M. (1995), New Public Management e modelli innovativi di programmazione e controllo interistituzionale della spesa pubblica. En: Borgonovi E. "Il controllo della spesa pubblica", EGEA, Milano.
- MENEGUZZO M. (1996), "Dal New Public Management alla Public Governance: il pendolo della ricerca nella Amministrazione Pubblica", Azienda Pubblica, 1/97.
- MINTZBERG H. (1996), "Managing government, governing management", Harvard Business Review May-june.
- OSBORNE D. y GAEBLER T. (1992). Reinventing Government. Reading. Boston, Addison-Wesley.
- O.E.C.D. Public Management Center (1994), "Performance measurement in Government. Issues and illustrations", Occasional Papers, n 5.
- O.E.C.D. (1996), Ministerial Symposium on the Future of Public Services. O.E.C.D./PUMA.
- O.E.C.D (1995), Governance in Transition. Public Management Reform in O.E.C.D. Countries. O.E.C.D./PUMA.
- REBORA G. y Meneguzzo M. (1990), Strategia delle Amministrazioni Pubbliche, UTET, Torino.
- SAVAS E.S. (1987), Privatisation. The key to better government, Chatam House.
- VICARI S. (1996), "Il management post industriale è cominciato anzi è già finito", Economia e Management, n 4.
- World Bank (1997). World Development Report 1997. The State in a Changing World.

**Tabla 1. Puntos de maniobra en los procesos de NPM e intervenciones de modernización de la Administración Pública italiana**

<b>Puntos de maniobra del New Public Management</b>	<b>Contenidos que califican las reformas italianas</b>	<b>Referencias normativas</b>
<b>Descentralización organizativa Redimensionamiento de las burocracias públicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nuevos modelos organizativos re proyectación macroestructura</li> <li>• fórmulas institucionales (empresas, fundaciones)</li> <li>• reagrupación ministerios</li> </ul>	142/1990 reforma entes locales 512/1993 reforma SSN 59/1997 federalismo administrativo
<b>Competencia guiada entre organizaciones públicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• competencia entre agencias de sanidad públicas</li> <li>• distribución fondos regionales para inversiones en entes locales</li> </ul>	1992 reforma SSN Regiones piloto (leyes regionales)
<b>Mecanismos tipo mercado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contracting out empresas privadas y organizaciones no lucrativas</li> <li>• Contracting in</li> </ul>	1990 reforma gobierno local 1996 procesos compra Estado
<b>Técnicas y sistemas de gestión de empresas privadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contabilidad económica gobierno local y sanidad pública</li> <li>• Centros de responsabilidad administrativa y unidades de previsión del presupuesto</li> <li>• Sistema de control de gestión y presupuesto (SSN)</li> <li>• Contratos tiempo determinado y privatistas (City manager, Directores generales entes locales y empresas de sanidad)</li> <li>• Sistemas de gestión de personal flexibles</li> <li>• Comunicación y orientación al usuario</li> <li>• Transparencia administrativa</li> <li>• Simplificación procedimientos y autocertificación</li> <li>• Sistemas de incentivos y evaluación de la dirigencia pública</li> </ul>	DLGs 77 1995 contabilidad 142/1990 reforma entes locales 517/1993 reforma SSN 241/1990 simplificación y transparencia procedimientos 127/1997 simplificación administrativa 29/1993 reforma empleo público 1994 Carta de los servicios y oficinas relaciones con el público
<b>Medición del rendimiento Estándares de resultado explícitos y medibles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contabilidad económica gobierno local y sector sanidad pública</li> <li>• Sistemas de control de costos y Plan económico de gestión (entes locales)</li> <li>• Planificación estratégica, presupuesto y control de gestión (empresas sanidad públicas)</li> <li>• Núcleos de evaluación</li> </ul>	142/1990 reforma entes locales 512/1993 reforma SSN 29/1993 Núcleos de evaluación

## **La reforma administrativa en Corea \***

**Pan Suk Kim**

### **Introducción**

El mundo se está moviendo rápidamente hacia la globalización, la liberalización y la desregulación. Para que una nación pueda competir exitosamente y vencer en la futura economía global, es necesario que fortalezca su competitividad, tanto en el sector privado como en el sector público. El mundo parece haber entrado en una era de competencia para que las reformas puedan tener éxito. Hacer que el gobierno trabaje ha sido un motivo inspirador de la reforma en todo el mundo. Han cobrado actualidad conceptos muy conocidos e ideas reinventadas expresadas con toda clase de términos del tipo de “re...ción” (por ejemplo, reinención del gobierno, reestructuración, reorientación, redimensión, entre otros), así como la adopción de una orientación empresarial para el gobierno. Corea, por supuesto, no es una excepción en lo que se refiere a la innovación de prácticas y funciones administrativas.

El presidente Kim Young Sam emprendió profundas reformas políticas y administrativas sin precedentes a poco de asumir su mandato el 25 de febrero de 1993. El 20 de abril de 1993 se estableció el Comité para la Innovación Administrativa (“Administrative Innovation Committee - AIC”) con el cometido de formular recomendaciones para la reforma administrativa en Corea. La misión fundamental del AIC fue la de crear un gobierno eficiente y orientado hacia la gente, desterrando prácticas administrativas y actitudes burocráticas obsoletas. Desde su puesta en marcha, el AIC ha realizado ingentes progresos.

Corea comenzó una nueva etapa de su historia contemporánea. El 15 de diciembre de 1997, Kim Dae Jung resultó ganador en las elecciones presidenciales, y tomó posesión como nuevo presidente de Corea del Sur el 25 de febrero de 1998. Es todavía demasiado temprano para predecir los progresos de la administración de Kim Dae Jung en el camino de la reforma administrativa.

Este artículo tiene el propósito de presentar una breve reseña de los logros alcanzados anteriormente, del estado actual de la cuestión y de las perspectivas de futuro de la reforma administrativa en Corea del Sur.

### **Una breve historia de la reforma administrativa**

Luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial, se puso en práctica una amplia gama de medidas de reforma administrativa, en un intento por adaptar y mejorar el entorno administrativo rápidamente cambiante. Sin embargo, la naturaleza de las iniciativas, así como los mecanismos correspondientes, fueron diferentes para cada reforma, de acuerdo con los sucesivos regímenes políticos.

---

(\*) Versión ampliada y actualizada del documento presentado al II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Margarita, Venezuela, del 15 al 18 de octubre de 1997. Traducido del inglés por Carlos Sánchez.

Tabla 1. Principales metas de reforma en cada República de Corea

REPÚBLICA	PRINCIPALES METAS
Primera República (Rhee Syng Man) (1948 – 1960)	Restaurar el orden y reconstruir la nación luego de la Guerra de Corea
Segunda República (Chang Myun) (1960 - 1961)	Responder a las demandas de democracia por parte de los ciudadanos, adoptando un sistema parlamentario basado en la autonomía local
Tercera República (Park Chung Hee) (1963 - 1972)	Facilitar/ajustar el crecimiento económico nacional para sustentar su legitimidad política
Cuarta República (Park Chung Hee) (1972 - 1979)	Fortalecer la incidencia del gobierno en la economía y crear una estructura administrativa efectiva, apta para el crecimiento económico
Quinta República (Chun Doo Hwan) (1981 - 1988)	Luchar por disminuir el tamaño del gobierno y crear una sociedad justa
Sexta República (Roh Tae Woo) (1988 - 1993)	Formular propuestas para la democratización política y social, la descentralización, la internacionalización y el establecimiento de un estado de bienestar y de una administración eficiente
Kim Young Sam (1993 - 1998)	Establecer una administración democrática y eficiente, crear un gobierno orientado hacia la gente (suministrar mejores servicios); y construir un gobierno confiable, transparente y fuerte
Kim Dae Jung (1998-2003)	Construir un gobierno pequeño pero fuerte; establecer el gobierno de la gente para superar la crisis económica.

Nota: Entre 1961 y 1963 el general Park Chung Hee gobernó con y a través de una Junta Militar denominada Consejo Supremo para la Reconstrucción Nacional. En octubre de 1972, Park decretó la ley marcial y suspendió la Constitución. La nueva Constitución “*Yushin*” se estableció en noviembre de 1972. (El término “*Yushin*” significa revitalización). La Séptima República corresponde a la administración de Kim Young Sam.

Fuente: extractado y modificado de la Comisión de Innovación Administrativa. “*White Paper sobre Innovación Administrativa*” (1994); Chung Kil Chung (1993); Pan Suk Kim (1996).

- La Primera República (1948 - 1960)

La Primera República, inaugurada en 1948, adoptó un sistema presidencial. Los remanentes del período colonial japonés, sin embargo, permearon la estructura administrativa y las prácticas políticas durante los doce años siguientes. Bajo el gobierno autoritario del presidente Syng Man Rhee, la más alta prioridad de la agenda de reforma administrativa fue la restauración del orden en la República recientemente establecida y la reconstrucción de la Nación superando los daños dejados por la Guerra de Corea (1950 - 1953).

Dado que los Estados Unidos ocuparon la península de Corea durante tres años luego de terminada la Segunda Guerra Mundial, el sistema político coreano intentó adoptar una estructura de gobierno de tipo estadounidense. Pero las prácticas administrativas tendían a acercarse al estilo “militarista y autoritario” japonés. El principal propósito de la reforma administrativa durante la Primera República fue borrar los remanentes del dominio imperial japonés e instalar un sistema democrático al estilo de los Estados Unidos. Sin embargo, la Guerra de Corea impidió que la Primera República concretase cualquier actividad formal significativa de reforma administrativa (Ahn, 1995). La amplia brecha existente entre el sistema político democrático al estilo de los Estados Unidos y la conducta administrativa autoritaria prevaleciente, de tipo japonés, condujo a la revolución estudiantil del 19 de abril de 1960. En último término, la revolución produjo el colapso del régimen del presidente Syng Man Rhee.

- La Segunda República (1960 - 1961)

La revolución estudiantil del 19 de abril 1960 condujo a la desaparición del régimen corrupto y políticamente inepto. La Segunda República adoptó un sistema parlamentario basado en la autonomía local. Lamentablemente, esta reforma radical no dio sus frutos dado que la República fue nuevamente abolida por un golpe militar el 16 de mayo de 1961. A pesar de los tenaces esfuerzos realizados, los males sociales y económicos acumulados durante largo tiempo y la inestable situación que siguió al cambio político violento quedaron fuera del control de la Segunda República.

La tarea más urgente de la Segunda República fue la de establecer un gobierno democrático. Para ello adoptó un sistema político parlamentario, junto con una autonomía local plena. Simultáneamente, la Segunda República tuvo que reconstruir la economía de guerra y allanar el terreno para el crecimiento económico. A tal efecto, se preparó un primer plan de desarrollo económico. Pero el ambicioso plan de reforma del régimen de Chang Myun no llegó a ser implementado.

La falta de liderazgo político del gobierno de Chang, aunada a las altas expectativas de parte del público en general en relación con la democracia, dieron como resultado el trágico fin de esta república.

- La Tercera República (1963 - 1972)

El golpe militar del 16 de mayo de 1961 terminó con la Segunda República. En 1962, el gobierno militar bajo la presidencia de Park Chung Hee lanzó con energía el Primer Plan Quinquenal de Desarrollo Económico para asegurar la legitimidad del régimen (Oh, 1995). A efectos de alcanzar sus metas políticas y económicas, el gobierno confió ampliamente en los métodos y prácticas administrativas “militares”. En esa época, la administración militar fue percibida como superior a la administración civil. Los administradores militares eran entrenados por instituciones estadounidenses. El Consejo Supremo para la Reconstrucción Nacional se creó para elaborar planes nacionales de desarrollo y coordinar los trabajos revolucionarios. Profesores y expertos fueron ampliamente movilizados por el Consejo como asesores.

En 1964 se estableció el Comité de Reforma Administrativa (Administrative Reform Committee - ARC), como vehículo para formular las políticas requeridas para crear una estructura administrativa efectiva, al igual que las prácticas correspondientes. El ARC fue supervisado directamente por la Casa Azul (Oficina y Residencia del Presidente) y comenzó a actuar como una organización temporal. La mayor parte de las funciones de asesoramiento para el ARC fueron suministradas por los profesores de administración pública de la Universidad Nacional de Seúl y de las principales universidades de Seúl.

Más tarde, el ARC se transformó en una organización gubernamental permanente, lo que provocó que la organización de la reforma perdiera su creatividad y que se acelerase la tendencia hacia la burocratización de ese cuerpo. La falta de participación ciudadana hizo que no se llevaran a cabo reformas aparentes en el último período del régimen de Park. El sistema “Yushin” (Reforma Revitalizadora), más autoritario, consolidó la práctica de “seguir al líder” en la administración.

- La Cuarta República (1972 - 1979)

La Cuarta República se estableció con la nueva Constitución denominada “Yushin” (Reforma Revitalizadora) en 1972. Las medidas de reforma propuestas por el régimen del presidente Park bajo la ley marcial fueron diseñadas para instaurar una estructura más firme de mando y para crear una institución de estilo autoritario denominada la Conferencia Nacional para la Unificación (National Conference for Unification - NCU).

La NCU constituyó en lo esencial un colegio electoral cuya principal tarea fue la de elegir el presidente a través de una votación no popular. También tuvo el cometido de actuar como órgano deliberativo supremo de la Nación, en materias de tanta importancia como la unificación territorial. Posteriormente, el presidente Park dictó una serie de Decretos Presidenciales de Emergencia.

El presidente Park Chung-Hee fortaleció aún más la intervención del gobierno en la economía, concentrándola en los sectores de la industria pesada y de la química. La naturaleza burocrático-autoritaria de este régimen necesitaba de la promoción de organizaciones coercitivas estatales, tales como la Agencia de Seguridad Nacional, la Oficina de Fiscales Públicos y la policía.

El presidente Park y su gobierno de 18 años llegaron bruscamente a su fin en forma trágica el 26 de octubre de 1979. Ese día el presidente Park y sus guardaespaldas fueron asesinados por un subordinado que en ese momento encabezaba la Agencia Central de Información Coreana.

- La Quinta República (1981 - 1988)

El 3 de marzo de 1981, Chun Doo Hwan inició su período de siete años de duración en la presidencia de Corea. Un sistema burocrático autoritario sustentó la Quinta República, habiendo sido nuevamente establecido por el golpe de estado militar liderizado por el general Chun Doo Hwan y sus partidarios. Durante el período de transición que se extiende desde el asesinato de Park en octubre de 1979 hasta la toma del mando en marzo de 1981, la actuación de Chun puede ser vista como la de un equilibrista pavimentando el camino para su ascensión al poder.

El Consejo Nacional para la Estabilidad y la Seguridad Nacional de Chun, similar al Consejo Supremo de Reconstrucción Nacional del presidente Park, condujo las principales actividades de reforma en la primera fase, militar, del gobierno de Chun. Para iniciar la reforma administrativa, se designó otro comité de reforma, bajo la consigna de hacer un “gobierno pequeño”. Al mismo tiempo se lanzó la campaña de “Lucha por un gobierno libre de corrupción”. Subcomités del Consejo Revolucionario fueron liderizados por el grupo de poder revolucionario. Profesores e investigadores universitarios fueron movilizados por los subcomités (Roh, 1994; Ahn, 1995). Durante este período, la mayor parte de las ideas de reformas fueron aportadas por este “grupo de élite”.

Con la rúbrica de “gobierno pequeño” se puso en marcha una reforma masiva de la administración. Sin embargo, esta reforma no cumplió con la promesa de crear una “sociedad justa”. La campaña de “lucha por un gobierno libre de corrupción” no fue diferente de las realizadas por regímenes anteriores. Los conductores de la reforma aplicaron un enfoque de “arriba hacia abajo” para identificar las áreas que necesitaban ser reformadas. Estos métodos desalentaron la participación activa del público en general así como de otros grupos de interés, por lo que el proceso no tuvo éxito en cuanto a alcanzar los resultados esperados. A pesar de la expansión de la participación del sector privado, la regulación burocrática y la intervención gubernamental eran todavía las fuerzas prevalecientes en la sociedad coreana y en sus instituciones económicas.

A comienzos de los años 1980, la Quinta República trató de borrar muchas “deudas administrativas” que se habían acumulado durante el régimen de Park (Choi, 1992). Numerosos

economistas formados en los Estados Unidos participaron en los procesos iniciales de reforma. Se adoptaron políticas económicas orientadas hacia el mercado y estas políticas produjeron un milagro económico hacia mediados de los años 1980 (Ahn, 1997).

El Comité de Reforma Administrativa (Administrative Reform Committee - ARC) adoptó el principio de “*large-bureau, large-department*”. Este principio aseguraba el control del número invariablemente creciente de funcionarios gubernamentales. Los incrementos rampantes del presupuesto también fueron puestos bajo control. La primera etapa del gobierno de Chun se evaluó y se consideró como exitosa en lo que concierne a las actividades de reforma. Durante la parte final de este gobierno, sin embargo, la Quinta República retornó a la antigua tradición de gobierno autoritario, en el cual el sector público dominó al sector privado (Choi, 1992).

Se ha podido suponer que la tendencia liberal de la reforma administrativa del presidente Chun fue resultado de la influencia del contexto internacional, incluyendo el hecho de que Corea fuese el país anfitrión de los Juegos Olímpicos de 1988. Por ejemplo, el régimen permitió la libre distribución de la prensa internacional sin pasar por el escrutinio gubernamental. Estas medidas fueron pensadas para allanar el camino para el nacimiento de la Sexta República (Roh, 1994; Ahn, 1995).

- La Sexta República (1988-1993)

El presidente Roh Tae Woo asumió el compromiso de gobernar la Sexta República en febrero de 1988. Durante su gestión, tomó muchas medidas y dio pasos con el propósito de liberalizar y democratizar la vida civil y las instituciones. Con antelación a la elección presidencial de 1987, Roh emitió una dramática declaración, conocida actualmente como la Declaración del 29 de Junio, en la que aceptaba todas las demandas de la oposición, incluyendo la elección del presidente a través del voto popular. Debido a la falta de liderazgo de la presidencia, la Sexta República ha sido designada como un gobierno “de transición”, que dejaba atrás el régimen autoritario y se encaminaba hacia un gobierno democrático.

Durante la administración de Roh se conformó un nuevo Comité de Reforma Administrativa (ARC). A diferencia de todos los que lo precedieron, este comité reclutó la mayoría de sus integrantes fuera del gobierno. Bajo el régimen de Roh, en 1988, el ARC estaba compuesto de veinte miembros. El presidente del Comité fue el ex-director de la Junta de Planificación Económica; entre los veinte miembros, había ocho profesores, cuatro editores de periódicos y periodistas, así como una representación de los sindicatos laborales, de grupos empresariales, de asociaciones de abogados, de la empresa pública y del Instituto de Desarrollo de Corea (Comité de Reforma Administrativa, 1994; Chung, 1993:2).

Durante los catorce meses en que operó, el ARC revisó y analizó una variedad de propuestas de reforma diseñadas para la redemocratización política y social. Las propuestas incluían los siguientes puntos: mejoramiento de los derechos básicos de los ciudadanos, descentralización, promoción de la internacionalización, establecimiento de un estado de bienestar así como una administración eficiente. Aún cuando el ARC fue significativo en cuanto a restringir las organizaciones coercitivas, incluyendo la Agencia de Seguridad Nacional y a la instauración de medidas de desregulación, el resto de las propuestas de reformas no llegó a materializarse. El fracaso se atribuye a la fuerte resistencia burocrática así como a la falta de un liderazgo firme en los niveles superiores, capaz de hacer realidad la reforma administrativa.

- El gobierno de Kim Young Sam (1993 - 1998)

El quinquenio presidencial de Kim Young Sam, iniciado el 25 de febrero de 1993, se abrió con la promesa de instrumentar profundas reformas en la mayor parte de los sectores de la sociedad. En los primeros días de su gestión, el presidente puso en marcha un conjunto de programas de reforma para ganar popularidad pública. El régimen de Kim Young Sam se inauguró con el slogan de “reinventar una nueva Corea” (*Sin-Hakook Changjo*). El 20 de abril de 1993, el gobierno de Kim Young Sam, el primer gobierno civil desde 1961, creó el Comité de Innovación Administrativa (Administrative

Innovation Committee - AIC) como un instrumento para llevar a cabo una audaz reforma administrativa. El Comité de Innovación Administrativa (AIC) estaba compuesto por quince miembros, de los cuales cuatro eran profesores, incluyendo al presidente Bark Dong-Suh, tres directores de instituciones de investigación patrocinadas por el gobierno, tres ejecutivos empresariales, tres líderes comunitarios, un líder sindical y un periodista.

La misión del AIC fue la de crear un gobierno eficiente, libre de corrupción y orientado hacia la gente, apartándose de la pasividad burocrática. Para soportar la carga de trabajo del AIC, fueron creados el Comité y las Comisiones de Trabajo, con un staff de aproximadamente 100 personas del gobierno y de varias otras áreas (Choi, 1993:22).

Las características del AIC son en cierta medida distintas a las de sus predecesores. El AIC no fue diseñado para preparar otro grueso informe de políticas o formular recomendaciones generales. Por el contrario, el AIC se creó para tomar decisiones inmediatas sobre varias (y/o ilimitadas) propuestas de reforma impulsadas por todos los niveles de gobierno y por el público en general. Las decisiones finales del AIC eran informadas periódicamente al presidente, y entraban en vigor a menos que el Presidente discrepase con ellas o que la Asamblea Nacional legislase en otro sentido (Choi, 1993:21; Lee, 1994). Mientras que los regímenes previos presentaban informes o daban cuenta a la Presidencia a intervalos regulares, el gobierno de Kim adoptó una estrategia diferente, en la cual las ideas de reforma eran implementadas en un estilo “on-line-real-time”. Inicialmente, se supuso que las actividades del AIC se desarrollarían durante un año. Pero el presidente Kim decidió extenderlas por un año más, y declaró que eventualmente “la misión del Comité continuaría hasta el término de su período presidencial”.

El 3 de diciembre de 1994, un total de 115 divisiones de las agencias centrales fueron eliminadas. Se anunció el plan de reorganización del gobierno, dirigido a reestructurar la maquinaria gubernamental mediante la creación de un número menor de grandes departamentos estatales: fusión de la Junta de Planificación Económica (EPB) con el Ministerio de Finanzas (MOF), y del Ministerio de Transporte con el Ministerio de la Construcción; expansión del Ministerio de Comunicaciones; reorganización del Ministerio de Comercio, Industria y Energía, y del Ministerio de Salud y Asuntos Sociales; y elevación de la Administración del Ambiente a un nivel ministerial.

La fusión del EPB y del MOF en un ministerio gigante y la creación del Ministerio de Finanzas y Economía (MOFE), sin embargo, desembocó en un fracaso. Con razones, el público criticó al gobierno en general y al MOFE en particular, por su incapacidad para manejar la crisis financiera en curso. La crisis financiera fue sustantiva, y eventualmente trajo como consecuencia la ubicación del país bajo la orientación financiera del Fondo Monetario Internacional (FMI) en diciembre de 1997.

- El gobierno de Kim Dae Jung (1998 - 2003)

Bajo el nuevo plan de reorganización del gobierno, el presidente Kim Dae Jung traspasó responsabilidades desde el Ministerio de Finanzas y Economía (MOFE) a la oficina de presupuesto. El MOFE fue degradado para convertirlo en una agencia dirigida por un ministro. Bajo el nuevo plan, el Primer Ministro tiene mayores poderes para coordinar los asuntos del Estado y asumir las responsabilidades de la Administración de Asuntos de Patriotas y Veteranos, así como de la Oficina de Legislación. Ambas oficinas estaban bajo la dirección de un funcionario de nivel ministerial, pasando a ser dirigidas por un funcionario a nivel vice-ministerial de acuerdo con el nuevo plan. La Comisión de Comercio Justo ya se encuentra bajo el control del Primer Ministro, quien también supervisa un poderoso mecanismo de control financiero, como parte de las reformas en el área de las finanzas.

El nuevo plan reorganizativo redujo significativamente el número de ministros de gabinete y de funcionarios de nivel ministerial. El Ministerio de Asuntos Exteriores asumió los asuntos relacionados con el comercio que estaban a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Energía y del MOFE. Los Ministerios de Asuntos Interiores y de Administración del Gobierno fueron fusionados en un Ministerio de Administración y de Autonomía Local. El estatus de gabinete del Ministerio de Ciencia y

Tecnología fue elevado al mismo nivel de los demás ministerios. El Ministerio de Información y Comunicaciones asumió los asuntos relacionados con la radiodifusión que anteriormente correspondían al Ministerio de Información, como resultado de la eliminación de este ministerio, de acuerdo con la nueva revisión estructural.

El equipo de transición del presidente Kim Dae Jung publicó una lista de 100 puntos con los temas prioritarios a ser abordados por la nueva administración. La lista incluye iniciativas para levantar la prohibición de acceso del público a las emisoras de radio y televisión norcoreanas y para establecer un consejo presidencial dirigido a promover la inversión extranjera. Las tareas se dividen en cuatro categorías que cubren 40 asignaciones detalladas sobre los asuntos económicos y 20 sobre unificación nacional y asuntos exteriores, asuntos sociales y culturales, y asuntos políticos y administrativos respectivamente. Los planes para la implementación de las propuestas serán desarrollados por una comisión instalada bajo la secretaría de la presidencia para la planificación de políticas en el Despacho Presidencial.

### **Principales rasgos de la reciente reforma administrativa**

El mayor efecto de los esfuerzos de reforma del AIC durante la administración de Kim Young Sam fue el de promover la responsabilidad del gobierno coreano. La participación del público en general y la transparencia de todas las iniciativas de reforma fueron aspectos a los que se otorgó máxima prioridad. Concomitantemente, la mayoría de las propuestas de reforma fueron iniciadas por los ciudadanos, independientemente del género, clase social, religión o educación. El AIC desempeñó un rol clave en cuanto a crear un gobierno orientado hacia la gente en Corea. Al distanciarse de las políticas burocráticas, el AIC redujo el tiempo necesario para los papeleos requeridos por los procedimientos administrativos, y por lo tanto incrementó la satisfacción del público. En forma similar, el AIC se esforzó por abolir prácticas burocráticas que atentan contra los derechos básicos de los ciudadanos. Se considera que al establecer relaciones de cooperación entre los ciudadanos y su gobierno, el AIC cimentó el camino hacia la construcción de un gobierno orientado hacia el usuario.

Asimismo, estas reformas proveyeron los fundamentos para un mercado justo y competitivo en Corea, eliminando reglas y regulaciones anti-competitivas e imprácticas. Esta orientación anti-corrupción inyectó disciplina en la administración y fortaleció la confianza del público en su gobierno. Los siguientes son ejemplos de la reciente reforma administrativa en Corea.

#### **1.- Hacia una administración pública eficiente y responsable**

A efectos de proveer servicios administrativos efectivos, rápidos y confiables, el AIC adoptó un sistema “one-stop-service” (“servicio de una sola parada”), que obliga a las agencias locales de gobierno a completar el trabajo de oficina durante la primera concurrencia del ciudadano. Con respecto a las nuevas regulaciones gubernamentales, el AIC ordenó a todos los ministerios relevantes la realización de un “análisis de impacto regulatorio”, previo a su implementación.

Además, el AIC introdujo el sistema del ombudsman para investigar las quejas individuales contra las autoridades públicas. En particular, un Comité de Procesamiento de Quejas de los Ciudadanos se estableció en el ámbito del Despacho del Primer Ministro en abril de 1994. El ombudsman estuvo encargado de resolver con celeridad las quejas de los ciudadanos en casos en que el desconocimiento de sus derechos fuese causado por decisiones ilegales o no razonables tomadas por las organizaciones administrativas. El Comité recibió un total de 12.810 quejas de los ciudadanos y resolvió 11.055 casos hacia fines de diciembre de 1996. De ellos, la mayoría de las demandas fueron total o parcialmente aceptadas, registrándose una tasa de aprobación del 43,2 por ciento.

#### **2.- Desregulación**

El sistema político y la economía dirigida se tornaron ineficaces en un entorno rápidamente cambiante. Como resultado, los funcionarios gubernamentales se vieron sobrecargados por tareas

regulatorias y la autoridad gubernamental a menudo sufrió abusos que eventualmente resultaron en enormes gastos económicos, inconvenientes y corrupción (Ahn, 1997).

Por consiguiente, el gobierno coreano se encuentra en la actualidad impulsando seriamente la transición desde una economía dirigida por el gobierno hacia una economía regida por el mercado. Al reconocer la importancia estratégica de crear un mercado justo y competitivo para fortalecer la competitividad internacional, el gobierno está promoviendo la desregulación.

Los siguientes son unos pocos ejemplos de las medidas implementadas: 1) simplificación de los procedimientos para obtener licencias como forma de facilitar el establecimiento de nuevas empresas y fábricas; 2) incremento del acceso al mercado agrícola y pesquero, mediante la abolición gubernamental de barreras a la entrada, tales como el techo de la inversión inicial de capital y la regulación de la zona de mercadeo del producto; y 3) eliminación de varias regulaciones de inspección gubernamental de las exportaciones, con el propósito de estimular la autonomía del mercado. La autonomía de las actividades económicas estuvo asegurada por la relajación de varias regulaciones referidas a la construcción de fábricas, así como para el sector financiero. También se mejoró la administración de la construcción.

### 3.- Ubicando el interés de los ciudadanos en primer lugar

El AIC llevó a cabo numerosas cambios en el marco de la reforma para mejorar el interés de los ciudadanos en el suministro de servicios. Los siguientes son unos pocos ejemplos de estos cambios. En primer lugar, era obligatorio completar un registro de residencia ante las oficinas municipales, tanto antes como después de haber viajado en Corea. Para simplificar este procedimiento de registro, el AIC integró todo el proceso, de modo que un ciudadano sólo tiene que notificar cuando ha habido un cambio de residencia. Un residente puede registrar una nueva dirección de una sola vez, en contraste con el procedimiento de seis pasos que predominaba en el pasado. En segundo lugar, el AIC estableció clínicas ortopédicas en los centros médicos existentes, para promover mejores servicios de atención a la salud de los ancianos. Asimismo, redujo ampliamente las primas para los beneficiarios de pólizas de seguro de atención de la salud. También se llevaron a cabo reformas para mejorar la calidad de vida. Estas incluyeron mejoras en el sistema de bienestar para los discapacitados físicos, protección de los derechos del consumidor y mejoras en la resolución de los accidentes de tránsito.

En Corea del Sur existe una urgente necesidad de centrar más la acción en la calidad y la velocidad en la conducción de la administración y de sus reformas. Al igual que muchos otros gobiernos, el gobierno coreano proseguirá impulsando la retirada del Estado y contando más con los mercados para la asignación de recursos. La mayoría de las agencias públicas coreanas todavía carecen de la capacidad para incrementar la productividad y motivar a sus empleados para que suministren servicios a los usuarios en una forma oportuna, amable, eficiente y efectiva en relación con los costos (o con conciencia de los costos correspondientes). Para traducir las palabras en hechos y sostener un compromiso de largo plazo con el mejoramiento de la calidad de los servicios, se requieren cambios en el sistema, aunados a nuevas prácticas de gerencia pública. Para el gobierno central, por ejemplo, sería valioso procurar reemplazar el tradicional control de costos, basado en la inspección (u orientado hacia las sanciones) y la jerarquía gerencial orientada hacia el control, por una estrategia de gerencia de la calidad. Debería dispensarse una mayor atención a las opiniones de los ciudadanos acerca del suministro de los servicios públicos, y otorgar una mayor autoridad a aquellos que son responsables por los aspectos operacionales del servicio público

### 4.- Simplificación de los procedimientos administrativos

A efectos de reducir los costos exagerados e incrementar la eficiencia administrativa, el AIC simplificó y/o eliminó papeleos innecesarios y promovió la descentralización. Por ejemplo, anteriormente se exigía que los ciudadanos presentasen numerosos certificados sellados en el sector público, tales como certificados de nacimiento, cartas de identificación y certificados de origen para obtener varias licencias. El AIC se encuentra actualmente en proceso de abolir estas prácticas. El AIC

también descentralizó la autoridad administrativa, de modo que puedan ejercerse la toma de decisiones oportuna y la creatividad individual.

#### 5. Reestructuración del gobierno

Desde la independencia en 1945, el gobierno coreano modificó 45 veces la Ley de la Organización Gubernamental, incluyendo la última revisión de diciembre de 1994. Las iniciativas de cambio se centraron en el establecimiento de una base de poder, la transición desde una administración débil a una administración orientada hacia el desarrollo, la consolidación de un sistema administrativo centralizado y la reestructuración del mismo. En particular, las recientes iniciativas gubernamentales de reforma pueden considerarse como reformas estructurales y funcionales (por ejemplo, la consolidación de las funciones organizacionales y el desmantelamiento de las agencias), a las que Chung Kil Chung denominó “reformas de recorte” (1993:1).

En la medida en que el entorno administrativo experimentaba rápidos cambios como resultado de la globalización, la comunicación y la regionalización, la administración de Kim Young Sam emprendió una política de reestructuración administrativa, de acuerdo con el marco expuesto por el AIC el 3 de diciembre de 1994. Los objetivos clave de este plan de reorganización son los siguientes: maximizar la eficiencia administrativa mediante la optimización de sus operaciones; incrementar y fortalecer la autonomía ministerial; promover la cooperación entre los ministerios; y jerarquizar la infraestructura de información/comunicación relativa a la atención de la salud, al bienestar y a las leyes de protección ambiental.

La fase inicial de este programa requirió que dos de los más poderosos ministerios económicos, el Ministerio de Finanzas y la Junta de Planificación Económica se fusionaran en el Ministerio de Finanzas y Economía. Esta fusión hizo que se integrasen el control presupuestario y las funciones de gasto del gobierno federal. La misión del nuevo Ministerio fue la de promover la autonomía del sector privado y la desregulación económica. Asimismo, la Comisión de Comercio Justo fue separada del Ministerio de Finanzas y Economía para formar una agencia independiente bajo el auspicio del Despacho del Primer Ministro. El cometido de esta agencia fue el de promover la competencia y eliminar las transacciones comerciales incorrectas. El Ministerio de Transporte y el Ministerio de la Construcción se integraron en el Ministerio de la Construcción y el Transporte. Su máxima prioridad fue mejorar la coordinación funcional y asegurar las inversiones para el futuro perfeccionamiento de la infraestructura socioeconómica. La reorganización del Despacho del Primer Ministro incrementó la autoridad de la Oficina de Coordinación Administrativa. Sus nuevas responsabilidades incluyen la coordinación de políticas y la evaluación del desempeño, las cuales habían sido previamente manejadas por la Junta de Planificación Económica. El Ministerio de Comercio, Industria y Energía también fue reorganizado para optimizar su organización y fortalecer las funciones comerciales. Al reconocer la importancia estratégica de las telecomunicaciones como la industria clave del entrante siglo XXI para manejar efectivamente un mundo rápidamente cambiante, el gobierno integró las funciones relacionadas con las telecomunicaciones de los Ministerios de Comercio, Industria y Energía, de Ciencia y Tecnología, y de Informaciones, en el nuevo Ministerio de Información y Telecomunicaciones para llevar a cabo una política de telecomunicaciones consistente y coordinada.

Para allanar el camino hacia la autonomía local, el Ministerio de Asuntos Interiores redujo el tamaño de las oficinas o integró las oficinas responsables del desarrollo económico local y de su financiamiento. El Ministerio también fortaleció las iniciativas en el área de prevención y atención de situaciones de desastre. Para manejarse con eficacia ante los cambios globales de la comunidad mundial, se hizo necesaria la creación de la Organización de Comercio Mundial (World Trade Organization - WTO). El gobierno coreano asignó una alta prioridad al fortalecimiento de su competitividad internacional en la agricultura, el sector forestal y la pesca. A este respecto, la reorganización del Ministerio de Agricultura, sector Forestal y Pesca fue claramente oportuna. Para implementar efectivamente nuevas políticas y regulaciones ambientales, el gobierno consideró

necesario incrementar la autoridad de la Oficina del Ambiente, otorgándole un estatus ministerial pleno, lo que dio como resultado la creación del Ministerio del Ambiente. En suma, se eliminó un total de 115 divisiones a nivel de las agencias centrales. El resultado de estas fusiones y de la reorganización masiva fue la eliminación de las siguientes posiciones: tres puestos de vice-ministro, cuatro cargos de asistente a nivel ministerial, veintitrés puestos a nivel de directores, y un millar de funcionarios públicos.

#### 6.- El establecimiento de gobiernos locales autónomos

La autonomía de los gobiernos locales se materializó recientemente. Las medidas a este respecto incluyeron una reorganización a gran escala de los distritos administrativos locales; elecciones simultáneas para los dirigentes de cuatro niveles del gobierno local; ampliación de las oportunidades para la participación de los ciudadanos en los asuntos administrativos de los gobiernos locales; expansión de las funciones y de la independencia de estos gobiernos; fortalecimiento de la coordinación de la Administración de los gobiernos locales; promoción de la eficacia de los concejos locales; y expansión del financiamiento mediante el incremento de los ingresos impositivos locales. Los gobiernos locales no habían alcanzado una autonomía plena hasta comienzos de la década de 1990. Las elecciones de las autoridades de los gobiernos locales tuvieron lugar el 27 de junio de 1995, por primera vez desde 1961. Como resultado, se llevó a cabo la elección de un total de 5.758 dirigentes de los gobiernos locales, incluyendo 15 gobernadores provinciales y miembros de los concejos locales. Como una segunda medida dirigida a hacer realidad en todas sus dimensiones la autonomía de gestión de los gobiernos locales, la Administración llevó a cabo la más extensa reorganización de los distritos administrativos locales desde 1914. La Administración está adelantando planes para garantizar cada vez más derechos a los gobiernos locales, de modo que ellos puedan desarrollar y manejar en forma independiente sus propios asuntos administrativos.

#### 7.- Hacia una administración competitiva

Con la globalización y la competencia ilimitada que acompañó el lanzamiento de la WTO y la membresía en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), es urgente para Corea, si se quiere que el país sea una nación de primera fila en el siglo XXI, elevar la competitividad del gobierno además de la del sector privado. El presidente Kim creó un “gobierno pequeño pero poderoso” y trató de preparar al país para la globalización a través de distintas medidas, como la reducción de escala de la estructura del gobierno y la creación de una burocracia profesional. El presidente logró estos objetivos mediante una serie de pasos, que incluyeron la reorganización, la flexibilización de las regulaciones administrativas, la elevación de la productividad administrativa y el mejoramiento de la gerencia del personal gubernamental. En la creencia de que la competitividad de los funcionarios públicos se encuentra estrechamente vinculada con la competitividad nacional, se promovió firmemente su especialización, se fortaleció su entrenamiento en el país y en el exterior, y las designaciones de los funcionarios se hicieron sobre la base de esas competencias. Otras mejoras encaradas fueron la reorganización del sistema de evaluación judicial y el reclutamiento de mano de obra capacitada flexibilizando las condiciones para el empleo especializado.

El presidente Kim estableció los Comités de Globalización bajo su dependencia, durante su tercer año de gestión. El presidente planteó que un Comité de Globalización co-dirigido por el Primer Ministro y un directivo universitario manejase las tareas de reforma fundamentales y de largo plazo. Asimismo, instaló el Comité Presidencial de Reforma Educativa en momentos en que los problemas educacionales adquirieron relevancia política. El Comité de Reforma Educativa fue el responsable de la creación de un nuevo sistema educacional. El presidente Kim instaló además un comité especial de reforma, destinado a ocuparse de los sistemas bancarios y financieros. La estrategia de “creación de un comité cuando ello fuese necesario” redujo en forma dramática las actividades de organización de la reforma.

## Conclusiones

El gobierno de Kim Young Sam careció de lineamientos generales de política que sustentasen sus metas y objetivos. Las operaciones del gobierno sudcoreano deberían ser sometidas a un proceso de reingeniería para dar respuesta a las exigencias de la economía y de la eficiencia y a los desafíos planteados por las nuevas tecnologías de la información y/o por las demandas de mayor calidad en los servicios. Es necesario un llamamiento inicial a la acción para estimular mayores niveles de interacción entre los niveles de gobierno y un insumo más directo por parte de los usuarios. El principio básico del servicio al usuario es asegurar que las agencias gubernamentales son “directamente responsables ante el público” por la calidad del servicio suministrado. La futura planificación debiera basarse en lo que los gerentes y otros protagonistas del proceso productivo piensan que el público quiere.

Los intentos de reforma llevados a cabo en el pasado fueron conducidos en condiciones de emergencia nacional y de crisis; sin embargo, carecieron de un firme apoyo del público. Esta falta de legitimidad habitualmente produce turbulencias políticas innecesarias. Por el contrario, la administración de Kim Young Sam llevó a cabo sus iniciativas de reforma con el apoyo sustancial del público y de los políticos. Consecuentemente, la mayoría de las propuestas de reforma de los Comités de Innovación Administrativa partieron del público en general, de los ministerios de gobierno y de otros grupos de interés.

Igualmente, el AIC se distinguió de sus predecesores tanto por asignar una alta prioridad a la transparencia de los procesos de reforma como por la creación de un ambiente apto para el debate abierto y la participación activa. Otro logro destacable de la reforma administrativa fue la iniciativa de aprovechar en toda su amplitud las redes computarizadas y de telecomunicaciones. La eficiencia del trabajo se incrementó notablemente como resultado de la modernización de la red de comunicaciones del gobierno. Sin embargo, a efectos de mantener el ímpetu de las iniciativas de reforma, es imperativa la realización de una evaluación crítica de sus fortalezas y de sus limitaciones.

El factor individual más importante a considerar en ocasión de la reforma administrativa, es la definición de objetivos y procedimientos claros, seguida de planes bien sustentados para la implementación estratégica. Sobre la base de la experiencia coreana y de la evaluación del desempeño, el rol del gobierno y sus responsabilidades deben ser claramente redefinidos, de acuerdo con los principios rectores de la reforma administrativa. La elaboración de una agenda para la acción general sistemática, diseñada con el propósito de garantizar las medidas de reforma administrativa en la práctica, es también un elemento crítico. El AIC recomienda expandir el ámbito de la reforma para mejorar aspectos tales como la reorganización del personal, el desarrollo de los recursos humanos y los cambios conductuales. Además, se sugiere hacer mayor énfasis en el control presupuestario. El principio básico de la reforma administrativa de gastar menos y producir más debería aplicarse activamente a la apropiación de los recursos financieros. Un aspecto de la eficiencia de la gestión del gobierno consiste en fortalecer el control administrativo en áreas tales como la asignación presupuestaria y el sistema de auditoría/inspección, y en mejorar la gerencia de crisis. En este contexto, se anticipa una nueva ronda de reestructuraciones para cuando el nuevo presidente ocupe el cargo, la que abarcaría las agencias que fueron excluidas del Plan de Reestructuración en 1994. Además de ser reorganizada, la estructura gubernamental debe ser fortalecida para cumplir con sus funciones sustanciales. En particular deben eliminarse las prácticas egoístas a nivel ministerial. Deben emplearse nuevas técnicas de gerencia para educar y entrenar a los funcionarios civiles, creando conciencia acerca de la necesidad de cambiar sus actitudes y asumir como prioritaria la satisfacción de los intereses del público.

Quedan aún muchas tareas por realizar con miras a fortalecer la competitividad administrativa. Al llevar a cabo un análisis en profundidad de las propuestas de reforma, los miembros del AIC consideraron insuficiente el número de miembros del staff para procesar la información y los datos de

referencia. Para superar este tipo de dificultades, sería preciso asignar un presupuesto mayor para las futuras actividades del AIC. Se recomienda igualmente estimular la participación activa de los altos funcionarios gubernamentales, incluyendo ministros, vice-ministros, políticos y académicos. El alto perfil de los participantes en el proceso de reforma, provenientes de distintos sectores de la sociedad, indudablemente mejorará la calidad de dicho proceso. Por su parte, las organizaciones públicas o las corporaciones que cuentan con soporte gubernamental caracterizadas como autoritarias, políticas, monopolizadas y dedicadas a la satisfacción de sus propios intereses deberían ser mejoradas y/o eliminadas de modo que el excesivo número de miembros del staff y los fondos correspondientes puedan ser utilizados con mayor provecho para el bienestar del Estado.

Debería introducirse el principio de competencia en el servicio civil y en los especialistas externos, además, reclutar una mano de obra capacitada que pueda manejarse adecuadamente con la globalización y la especialización. El fortalecimiento de la competitividad en el gobierno debería acelerarse mediante la construcción de una base para la gerencia responsable en las corporaciones apoyadas por el gobierno y la asignación de más funciones de gobierno a los ciudadanos.

Aún cuando las iniciativas de reforma de la nueva Administración han tenido algunos éxitos, no se puede negar que ésta no ha conseguido concretar una activa participación de la clase media, cuyas actitudes poco comprometidas han impedido la remodelación de la sociedad a través de la reforma. Más aún, muchos funcionarios públicos han mostrado una tendencia a “yacer y rehusar moverse”, en tanto que algunos sectores de los medios de comunicación han tratado de acicatear el tema de los “buenos viejos tiempos”, e intereses subalternos han incidido obstaculizando la reforma de variadas maneras. Simultáneamente, debería activarse un Comité de Ética de los Funcionarios Públicos, para fortalecer el sistema de registro de la fortuna personal de los funcionarios públicos y la declaración pública de sus bienes, en tanto que deberían mantenerse los esfuerzos para prevenir las actividades ilícitas y la corrupción, asegurando la transparencia administrativa a través del establecimiento de estándares objetivos para la concesión de licencias y permisos.

Las encuestas de opinión han mostrado consistentemente que una amplia mayoría de ciudadanos todavía piensa que las reformas de la Administración no han adelantado lo suficiente, y algunos son de la opinión de que ellas no han mejorado las cosas. En este punto del proceso, sería de utilidad tratar de determinar en qué áreas específicas las reformas han sido exitosas y en cuáles no lo han sido. Sobre esta base, se podrían diseñar mejores métodos para asegurar el éxito eventual de las políticas de reforma. La meta de estas políticas ha sido la creación de las condiciones conducentes al desarrollo de las capacidades nacionales. Las reformas para facilitar la globalización deben ser exitosas en cuanto a asegurar que todas las energías productivas de la sociedad se pongan en juego sin ser obstaculizadas por formas obsoletas de pensamiento y de comportamiento. Sólo en esta forma será posible que la Nación avance en el mundo desarrollado.

Desde la década de los 80, la orientación de la nueva gerencia pública se convirtió en un fenómeno internacional (Hood, 1991). Los gobiernos en la mayoría de los países occidentales y en algunos países asiáticos se han orientado hacia la búsqueda de cambios en la gerencia pública y en las políticas de gobierno. Las realidades económicas nacionales han exigido la restricción de gastos públicos y los esfuerzos para recortarlos han sido una prioridad política siempre presente. Asimismo, la declinación epidémica de la confianza del público en la efectividad de las políticas públicas y en la calidad de los servicios públicos ha desembocado en llamados para proceder a realizar una reforma administrativa de amplios alcances. Las iniciativas del gobierno dirigidas a enfrentar estos retos han sido variadas de un país a otro. Para Corea del Sur, un nuevo movimiento para la administración de los asuntos públicos no constituye un hecho de excepción. La reforma administrativa en Corea traerá consigo la aceptación de nuevos paradigmas para la Administración Pública.

## **Bibliografía**

- Administrative Innovation Committee (AIC). 1994. White Paper of Administrative Innovation-Volume 1. Seoul: Korean Government Printing Office (in Korean).
- Administrative Innovation Committee (AIC). 1995a. White Paper of Administrative Innovation-Volume 2. Seoul: Korean Government Printing Office (in Korean).
- Administrative Innovation Committee (AIC). 1995b. Administrative Reform in Korea--in Search of New Paradigm. Seoul: Korean Government Printing Office
- Administrative Innovation Committee (AIC). 1996. White Paper of Administrative Innovation-Volume 3. Seoul: Korean Government Printing Office
- AHN, Moon Suk. "Administrative Reform of the 'Moonmin' Government," Korean Policy Studies Review, Vol. 4, No. 1, 1995, pp. 30-49 (in Korean).
- CAIDEN, Gerald E., 1994, "[Book Review Essay] Administrative Reform: American Style," Public Administration Review 54 (March/April): 123-128.
- CAIDEN, Gerald E., 1991, Administrative Reform Comes of Age. New York: Walter de Gruyter.
- CHOI, Byung Sun. 1992. Theory of Government Regulations. Seoul: Bummoonsa (in Korean)
- CHOI, Byung Sun., 1993, "Recent Administrative Reform in Korea: A Preliminary Assessment," Korean Journal of Policy Studies 8: 15-24.
- CHUNG, Chung Kil., 1993, "Conditions of Successful Administrative Reform: A Historical Perspective," Korean Journal of Policy Studies 8: 1-14.
- HOOD, Christopher. 1991. "A Public Management for All Seasons?" Public Administration 69 (Spring): 3-19.
- KIM, Bun Woong. 1997. "Limits on Administrative Deregulation: The Korean Experience," Korean Review of Public Administration 2 (1): 165-192.
- KIM, Bun Woong and Kim, PAN SUK. 1997. Korean Public Administration: Managing the Uneven Development. Seoul: Hollym.
- KIM, Kwang-Woong and Jung, YONG DUCK. (eds.). 1993. Korean Public Administration and Policy in Transition. Seoul: Korean Association for Public Administration.
- KIM, Pan Suk. 1992a. "Modernizing the Korean Civil Service: Policy Alternatives for Democratization," Asian Journal for Public Administration 14: 63-78.
- \_\_\_\_\_. 1992b. "Who Serves the People: Educational Backgrounds of South Korea and Japanese Bureaucrats," American Review of Public Administration 22: 307-326.
- \_\_\_\_\_. 1993. "Public Bureaucracy and Regionalism in South Korea," Administration and Society 25: 227-242.
- \_\_\_\_\_. 1996. "South Korea: Searching for a New Direction of Administrative Reform," Australian Journal of Public Administration 5 (4): 30-44.
- \_\_\_\_\_. 1997. "Customer-Focused Process Reengineering in the Korean Government," in Yong Hyo Cho and H. George Frederickson, (eds.), The White House and The Blue House, pp. 141-158, Lanham, MD: University Press of America.
- LAN, Zhiyong and ROSENBLUM, David H., 1992, "Public Administration in Transition?" Public Administration Review 52 (November/December).
- NAHM, Andrew C. 1988. Korea: Tradition and Transformation. New Jersey: Hollym.
- OH, Suk Hong. Theory of Administrative Reform. Seoul: Bakyoungsa, 1995. (in Korean)
- ROH, Jung Hyun (eds.). 1994. Theory of Administrative Reform. Seoul: Nanam Publishing Company. (in Korean)
- Yonhap News Agency. 1997. Korea Annual 1997. Seoul: Yonhap News Agency.

## La reforma del Estado en América Latina \*

Stephan Haggard

Los gobiernos latinoamericanos han recorrido un largo camino en la dirección de la reforma de las políticas (Williamson 1990; Banco Mundial 1993). Sin embargo, la primera etapa del cambio de políticas orientadas a enfrentar la crisis se centró en la macroeconomía y en el ajuste de la balanza de pagos, así como en la reestructuración de incentivos y de precios relativos. Con la excepción de la privatización, estas reformas tempranas no enfocaron verdaderamente los aspectos institucionales (Haggard y Kaufman 1992; Naím 1994). Igualmente, muchas de las reformas fueron administrativamente, aunque no políticamente, fáciles. La estabilización y el ajuste estructural pudieron iniciarse a partir de un número relativamente pequeño de responsables de la elaboración de políticas, a menudo trabajando en equipos organizados por fuera de los canales burocráticos rutinarios. Estas reformas no requirieron de un alto nivel de capacidad organizacional sostenida y de gran escala para implementarlas (1).

La siguiente etapa de la reforma está probando ser bastante diferente (Evans 1992; Banco Mundial 1993; Streeten 1993; Naím 1994; Grindle 1994). Las instituciones están comenzando a ser reformadas, construidas o reconstruidas, en parte en razón de que los desafíos de las políticas actuales son muchos más intensivos en el uso de los recursos administrativos, y en parte para consolidar aquellos cambios de políticas que pudieron hacerse.

Para algunos, la reforma del Estado es sinónimo de reducción de la intromisión no deseada del gobierno en los mercados y de incremento en la eficiencia burocrática: privatización, reducción de las regulaciones innecesarias, reorientación de las prioridades del gasto en torno a funciones gubernamentales esenciales, mejoramiento del suministro de servicios por medio de una mayor contratación externa; y eliminación del despilfarro, del fraude y del abuso a través de reformas del sistema de gerencia financiera. Esta corriente de pensamiento nació de la profunda crisis fiscal. Políticamente, refleja la idea conservadora de que el rol del Estado debería ser claramente circunscrito.

Una segunda concepción de la “reforma del Estado” implica una *expansión* selectiva de las actividades gubernamentales (Bradford, 1994). La crisis de los años 1980 motivó un atraso en la provisión de bienes públicos así como nuevos problemas distributivos: infraestructura, mantenimiento, provisión de servicios básicos; mejoramiento de la calidad y la cobertura de la educación y de la atención a la salud; y la necesidad de abordar continuos problemas de desempleo, de distribución del ingreso y de pobreza (Grosh, 1990). La orientación hacia el mercado ha creado también la demanda en favor de una *nueva* capacidad reguladora, incluyendo la supervisión de los mercados financieros, las relaciones industriales, las empresas recientemente privatizadas y el ambiente. Esta segunda visión incluye una posición más activista y mira hacia las democracias sociales europeas y hacia los países del sudeste asiático recientemente industrializados como modelos.

Por último, existe una tercera concepción, más abiertamente política, de la reforma del Estado (O'Donnell 1991, 1994; Bresser Pereira, Maravall y Przeworski 1993). Las circunstancias políticas que rodean a la primera fase de la reforma económica fueron bastante particulares. Chile y México lanzaron reformas bajo los auspicios de un sistema militar y de un sistema de partido dominante,

---

(\*) Publicado originalmente en: Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean: Rio de Janeiro, 1995 / Shahid Javed Burki, Sebastian Edwards y Sri-Ram Aiyer, ed. Washington: The World Bank, 1995 (World Bank Latin American and Caribbean Studies).

El autor agradece a Robert Ayres, Tim Campbell, Roger Douglas, Paul Drake, Sebastian Edwards, Chris Garman, Merilee Grindle, Robert Kaufman, Phil Keefer, Gary Reid, Matthew Shugart, Roberto Simonsen, Eliza Willis, and Kin Bing Wu por sus valiosos comentarios. En particular, expresa su agradecimiento a Eduardo Boeninger por su sabiduría y por el estímulo recibido.

Traducido del inglés por Carlos Sánchez.

respectivamente. En el resto del continente, la reforma estuvo en manos de gobiernos democráticos, muchos de los cuales eran bastante nuevos. En parte debido a la naturaleza de las reformas, en parte en razón de las circunstancias de crisis, los presidentes a menudo iniciaron los cambios de políticas sin una consulta extensiva ni con las legislaturas ni con los grupos de interés. La transición a la democracia está naturalmente dando lugar a iniciativas para reasumir el control del gobierno a través de la expansión del control y de las prerrogativas legislativas; del fortalecimiento de la supervisión judicial; haciendo que el gobierno retome la responsabilidad de dar respuesta a un conjunto más amplio de grupos de interés y de ciudadanos; y mediante la revigorización de los gobiernos provinciales y locales. La reforma del Estado es, por consiguiente, no sólo un problema de eficiencia, sino también de responsabilidad (“*accountability*”) y de participación.

Estos tres enfoques no son necesariamente excluyentes; un gobierno puede retraerse en un área y expandirse en otras, al tiempo que también incrementa su responsabilidad política. Por otra parte, las tres corrientes de pensamiento comparten un rasgo común: ellas son fundamentalmente normativas. El análisis comienza planteando algunas metas sustantivas (eficiencia, equidad, responsabilidad), destacando las reformas administrativas requeridas para alcanzarlas, y luego exhortando a los líderes políticos para que desarrollen una “voluntad” o un “compromiso” para iniciar el plan aprobado. No se suministra ninguna teoría acerca de por qué los políticos deberían, de hecho, elegir entre uno u otro conjunto de arreglos institucionales.

Un problema adicional es que habitualmente se supone que la reforma del Estado significa la reforma de la burocracia gubernamental. Sin embargo, un concepto esencial de la teoría de la democracia contemporánea es que la burocracia se inscribe en una cadena más larga de relaciones principal-agente o de relaciones delegadas, desde los intereses de grupos y votantes hasta los intereses de los políticos; de los políticos hacia los directivos de las agencias burocráticas; y de los directivos de las agencias hacia abajo a través de la cadena organizacional de mando (por ejemplo, Moe 1990). Dado el retraso de la democratización en América Latina, la reforma institucional no puede ser vista simplemente como una cuestión de corregir los incentivos burocráticos internos; más bien se trata de un proceso inherentemente político.

Al analizar este proceso político, yo me aparto del bien conocido foco en los grupos de interés, para hacer mayor énfasis en los funcionarios electos que controlan - o pretenden controlar - la burocracia: los presidentes, sus ministros, legisladores, gobernadores, alcaldes y miembros de los concejos locales. Estos actores políticos, y los partidos que ellos representan, constituyen uno de los canales principales a través de los cuales se transmiten las presiones de los grupos de interés hacia la reforma de políticas e institucional. Los incentivos políticos que ellos usan influirán en cuanto al modelo de reforma administrativa que se adopte en la región.

El estudio se centra en dos problemas. En primer lugar, ¿cómo los gobiernos pueden establecer ministerios y agencias diferenciados en sus funciones, autónomos y al menos parcialmente aislados de las presiones electorales de corto plazo y de los grupos de interés? En parte la respuesta reside en la reestructuración de los incentivos organizacionales internos, incluyendo el servicio civil. Sin embargo, el problema es más amplio. ¿Cómo puede lograrse una delegación efectiva y eficiente? La delegación requiere tanto de un apoyo legislativo coherente como del compromiso y de la participación de los grupos sociales interesados.

En segundo lugar, ¿bajo qué condiciones y con qué efectos los políticos, operando en diferentes niveles del sistema político, se ponen de acuerdo para descentralizar la organización del gobierno en el interior de los ministerios gubernamentales, hacia niveles inferiores del gobierno o hacia agentes privados? Nuevamente, el análisis de la descentralización requiere de un examen no sólo de la estructura de incentivos en el interior de las burocracias, sino entre los niveles del gobierno. Una descentralización efectiva se apoya en las relaciones *políticas* que existen entre el gobierno central y los políticos y grupos de interés locales.

El mensaje central de este artículo es bien sencillo: las instituciones gubernamentales son diseñadas y reformadas para servir fines políticos. Puede ser posible iniciar una reforma a través del ejercicio de la autoridad centrada en las dimensiones ejecutiva o tecnocrática: ésta ha sido la vía común del cambio de las políticas en América Latina (Bresser Pereira, Maravall y Przeworski 1992; O'Donnell 1991, 1993; Haggard y Kaufman 1995, cap. 5). Pero, la consolidación del cambio de políticas e institucional requiere de la construcción de bases de apoyo político y social. La comprensión de cómo ocurre esto en diferentes sistemas, demanda un examen de los rasgos institucionales centrales de la democracia latinoamericana contemporánea (2).

### **Democracia en América Latina: el diseño constitucional, los incentivos políticos y la organización del Estado**

Los cambios institucionales han sido, fundamentalmente, iniciados por políticos que tienen interés en servir a sus electores (3). Como los políticos desempeñan esta tarea es función de las preferencias de los grupos de interés y del electorado, pero también del escenario institucional en el que ellos operan. En América Latina este escenario incluye la forma presidencial del régimen democrático, junto con el sistema de partidos que varía en grados significativos de un país a otro. Estas instituciones estructuran los incentivos no sólo para los ejecutivos, los ministros y los legisladores, sino también para los grupos más destacados de interés; como resultado, ellas moldean la eficiencia del proceso político.

#### **Algunos rasgos del régimen presidencialista**

El debate sobre los méritos relativos del presidencialismo y del parlamentarismo ha sido intenso en América Latina, pero el presidencialismo ha sido - y es probable que lo siga siendo - la forma constitucional dominante en la región (ver Linz 1993a, 1993b; Linz y Valenzuela 1994; Horowitz 1993; Lijphart 1993). Existen razones para ser escépticos acerca de las afirmaciones de los "parlamentaristas"; en particular, enfatizaré que algunos de los supuestos problemas del presidencialismo pueden ser atribuidos a las características del sistema de partidos (Shugart y Carey 1992, pp.28-54; Mainwaring y Shugart 1994; Shugart 1995; Haggard y Kaufman 1995, cap. 10) (4). Pero en todo caso, la elección separada e independiente del Ejecutivo y de la Legislatura, que es un rasgo central del régimen presidencialista, genera problemas de coordinación que son importantes para la comprensión del diseño administrativo (5).

La autoridad política dividida ofrece la posibilidad de realizar chequeos y balances que no existen en un sistema parlamentario, al tiempo que abre también la posibilidad de que se produzcan situaciones de empate en una discusión entre ambas ramas. En razón de que los presidentes son electos independientemente de la legislatura, ellos no necesariamente provienen del partido mayoritario en la legislatura, asumiendo que exista. Mientras que un gobierno totalmente dividido ha mostrado ser sorprendentemente raro en América Latina, no ha sido infrecuente que los presidentes latinoamericanos confronten legislaturas en las cuales sus partidos o su fracción sólo tengan un apoyo plural e inclusive que sean una minoría. En los sistemas parlamentarios, los incentivos electorales del Primer Ministro y de los titulares de las bancas parlamentarias se encuentran más firmemente alineados, lo que sirve para mantener la disciplina del partido y de las coaliciones. Los presidentes que carecen de un soporte partidista firme en la legislatura deben embarcarse en una política difícil y costosa de coaliciones para todos y cada uno de los ítems de la agenda legislativa (6).

La división de poderes tiene implicaciones para el diseño administrativo y para la reforma del Estado (Moe 1990; Moe y Caldwell 1994). Los presidentes tienen un electorado nacional más amplio que los legisladores, y por lo tanto tienen un mayor interés en las estructuras administrativas que pueden servir como instrumentos eficaces - aún cuando no sean necesariamente eficientes - para la implementación de sus agendas programáticas y políticas (7). En un régimen presidencialista, los

legisladores no necesariamente se ocupan de la tarea de sostener un gobierno efectivo; su preocupación principal consiste en ganar popularidad y asegurar sus cargos (Moe y Caldwell 1994, p. 175). Dependiendo de la naturaleza del sistema electoral, la única forma en que ellos pudieran estar en capacidad de lograr este objetivo es brindando apoyo a los grupos de interés y satisfaciendo exigencias particulares.

En un sistema presidencial con centros de poder que se superponen y compiten entre sí, es posible que los legisladores, para proteger sus políticas contra futuros reveses, tengan que diseñar complejas reglas de juego que reducen la discrecionalidad de los burócratas: criterios de decisión, procedimientos, horarios, normas para el personal, y así sucesivamente (McCubbins, Noll y Weingast, 1987, 1989). Dados los intereses institucionales y electorales independientes de los legisladores, los múltiples puntos de veto construidos en el sistema de división de poderes, y los grupos de interés que cristalizan en torno a ellos, estas estructuras se vuelven extremadamente difíciles de cambiar una vez que se han establecido.

Una potencial situación de “empate” en los sistemas presidencialistas es parcialmente eludida por los poderes del presidente: éstos incluye el veto y el decreto de anulación, los poderes de gobernar por decreto, y la ampliación de los poderes legislativos, por ejemplo, con respecto al presupuesto. En Chile, el presidente tiene la potestad de proponer el presupuesto, y el Congreso no puede aumentar los impuestos ni los gastos, ni puede trasladar gastos entre las categorías determinadas. En Uruguay, el presidente también goza de una autoridad substancial en materia presupuestaria. Sin embargo, estos poderes son excepcionales en América Latina (Shugart y Carey 1992, p.155). Como resultado, las condiciones de un “empate” entre las ramas han conducido con frecuencia a los presidentes a utilizar poderes constitucionales para gobernar por decreto o aún a adoptar formas extra-constitucionales de toma de decisiones. La elaboración de las políticas en el Brasil, durante los primeros días de la administración de Collor suministra ejemplos de lo dicho en primer término; el Perú bajo Fujimori es un ejemplo de la segunda opción. Un empate potencial también explica la atracción de la formación de equipos tecnocráticos de alto nivel que operan por fuera de los canales del gabinete, ministeriales o burocráticos.

Aún cuando estos mecanismos prueban ser de utilidad en el corto plazo al romper el equilibrio de una situación sin salida, ellos no resuelven el problema de la institucionalización de un proceso coherente de toma de decisiones y de implementación de las políticas en el largo plazo. Los presidentes pueden, no obstante, crear sus propias agencias, autoridades y comisiones. Estas agencias pueden servir como “bolsones de eficiencia” en el seno de organizaciones burocráticas que de otro modo serían ineficientes. La creación de agencias estatutariamente independientes o juntas directivas para llevar adelante iniciativas particulares de políticas - un importante pero poco estudiado rasgo de la reciente expansión del Estado en los países de América Latina - claramente refleja los esfuerzos de los Ejecutivos para “proteger” sus preferencias de políticas contra futuros reveses, y abrir canales administrativos en procura de apoyo político.

En suma, un conjunto de factores que tiene influencia en el diseño administrativo es el grado de conflicto o de cooperación entre el presidente y la legislatura, y los correspondientes poderes presidenciales. Allí donde el presidente y la legislatura se encuentran en sintonía, o donde el presidente goza de suficientes poderes substanciales, existen mayores posibilidades de crear estructuras administrativas coherentes. Allí donde el presidente y la legislatura se encuentran en oposición, donde el presidente se encuentra constitucionalmente limitado en su capacidad para tomar iniciativas, o donde los respectivos poderes de ambas ramas son ambiguos, las reformas institucionales habrán de asumir formas menos coherentes. Esto es cierto en parte por la mayor probabilidad de interferencia política competitiva en la estructura burocrática existente, y en parte por los esfuerzos competitivos para construir *nuevas* agencias que respondan a los mandos políticos.

## El sistema de partidos en América Latina

Los efectos del presidencialismo en las políticas económicas y en las instituciones dependerán de la naturaleza del sistema de partidos, y en particular de la extensión de su polarización o fragmentación. La polarización se define a partir de la distancia ideológica entre los partidos extremos del sistema (Sartori 1976, pp. 132-137; Cox 1990). Aún cuando la polarización es notoriamente difícil de operacionalizar, ella puede ser medida por la fortaleza de los partidos izquierdistas, populistas y de “movimientos”.

La crisis de los años 80 tuvo el efecto sorprendente de debilitar substancialmente a tales partidos, o de transformarlos en un sentido más pragmático. Pese a ello, como muestran los recientes desarrollos en Venezuela, el resurgimiento del populismo es una posibilidad siempre presente en América Latina. Ciertamente, es mucho más difícil reformar el Estado cuando existe una aguda división entre los partidos contendientes y los grupos de interés acerca de lo que piensan que el gobierno debiera hacer. En estas condiciones, existen mayores probabilidades de que la burocracia se politice y que las políticas oscilen ampliamente de acuerdo con la alternancia de los gobiernos.

Por el momento, el problema político más común en América Latina es la combinación de fragmentación - un elevado número de partidos efectivos (Sartori 1976, p. 185; Powell 1982, pp. 80-84) - y una débil disciplina partidista interna. Brasil, Ecuador y Perú, todos exhiben este síndrome, tal como lo exhibió Bolivia en el período inmediatamente posterior a su transición hacia un régimen democrático. El principal efecto de la fragmentación es la dificultad que plantea para la coordinación: en el seno de la coalición gobernante, entre las ramas ejecutiva y legislativa, y entre los diferentes niveles de gobierno. La fragmentación partidista en los sistemas presidencialistas conforma las condiciones para que los Ejecutivos se tornen políticamente aislados y sin poder para cumplir con su agenda (Mainwaring 1992). Los incentivos para que los partidos pequeños colaboren con el gobierno son menores que en un sistema parlamentario, desde que no existe la capacidad para amenazar con un adelanto de las elecciones y las tentaciones de ejercer un chantaje legislativo son consecuentemente más grandes. La coordinación se vuelve todavía más difícil cuando las presiones centrífugas, en sistemas fragmentados, se ven aumentadas por una fuerte polarización ideológica o tendencias sectarias, como ha sucedido en el Perú en un pasado reciente.

América Latina tiene también numerosos sistemas políticos con un bajo nivel de fragmentación y un sistema de partidos relativamente cohesionado. México ha sido el exponente de un sistema de partido dominante, aunque con una creciente competencia. Colombia y Costa Rica se presentan como democracias estables con dos partidos de relativamente larga data. Chile mantiene un número relativamente alto de partidos efectivos, pero se ha movido en dirección de dos bloques partidistas principales. En contraste, Argentina, Venezuela y Uruguay parecen estar moviéndose hacia un número mayor de partidos efectivos que en el pasado, con una mayor complicación en el caso uruguayo en razón de la competencia institucionalizada *en el interior* de los partidos principales.

Un sistema partidista más cohesionado puede superar algunos de los problemas del régimen presidencialista señalados con anterioridad, al tiempo que evita las fallas de la polarización y de la fragmentación (Weaver y Rockman 1993; Schick 1993). La competencia se organiza entre un pequeño número de grandes partidos y cabría esperar que los políticos se aglomerasen en el centro del espectro político. Los partidos de izquierda y de movimientos que han resurgido en los sistemas más cohesionados, particularmente en Chile y Argentina, han tenido fuertes incentivos para desplazarse hacia el centro. Cuando las cosas marchan bien, es menos probable que ellos presionen en el sentido de una oposición total a las iniciativas del gobierno; cuando las cosas marchan mal también, es menos probable que ellos graviten, como en el pasado, hacia soluciones radicales, polarizadas o que vuelvan a las huelgas, manifestaciones y protestas que compliquen la capacidad de los gobiernos para actuar.

El pequeño número de grandes partidos también tendrá una influencia moderadora en la forma de agregación de los intereses. En países con sistemas partidistas fragmentados o polarizados, los grupos

anti-reforma es probable que tengan una expresión política más fuerte. En los sistemas cohesionados, los grupos de interés operan en el contexto de brindar apoyo a coaliciones en las que estén representados diversos intereses y entre los cuales pueden acordarse ciertos compromisos (Olson 1982).

Las implicaciones del sistema de partidos para la reforma administrativa y de las políticas dependerá de lo que haya existido previamente. En los sistemas de partidos fragmentados, el movimiento hacia un marco de partidos más cohesionado puede ofrecer la oportunidad de organizar bases estables de apoyo legislativo a los programas presidenciales. En los sistemas de partidos cohesionados desde larga data, el problema está en cómo evitar que ellos se conviertan en maquinarias para dispensar favores de padrinazgo a través del sector público. Esta tendencia dependerá de un último rasgo del sistema de partidos: la capacidad de sus líderes para ejercer el control dentro de sus propias filas.

### **Organización interna de los partidos**

Al examinar el debate parlamentarismo-presidencialismo, se hizo notar que los legisladores en un sistema presidencialista tienden a responder a intereses particulares (8). Sin embargo, esta tendencia podría obedecer a la falta de disciplina partidaria más que al presidencialismo. Allí donde el liderazgo partidista es fuerte, existen mayores perspectivas para hacer cumplir la disciplina programática. La fuerza partidaria es probable que se refleje no sólo en la organización intrapartidista, sino también en el diseño de las instituciones legislativas como tales. Los partidos fuertes tienen mayores probabilidades de promover las normas y las instituciones que sostienen mejor la disciplina partidista, tales como un seguimiento y un control estrictos sobre los comités y la elaboración de las agendas, así como sobre la asignación de poderes de los comités a los líderes partidistas. De gran interés es, por su parte, el hecho de que los partidos fuertes también tienen más probabilidades de apoyar a un gobierno efectivo.

La fortaleza del liderazgo partidista es contingente, en primera instancia, al desempeño económico general y a la popularidad del gobierno; el éxito fortalece a los partidos de gobierno y debilita a los de oposición. Sin embargo, también inciden en el proceso algunos factores institucionales más profundos, y en particular la medida en que las normas electorales motivan a los políticos para cultivar su reputación personal. Allí donde los políticos tienen incentivos para buscar el voto personal, es más probable que puedan desarrollar bases de sustentación estrechas con pocos electores y presionar en favor de políticas específicas a expensas de la plataforma del partido (Cain, Ferejohn, Fiorina 1987). Las implicaciones de esta situación en lo que respecta a la reforma, son destacadas en forma sucinta por Shugart y Nielson (1994b, p.18): “en los sistemas descentralizados, los programas de los partidos se encuentran constantemente socavados por políticos individuales en favor de sus intereses idiosincráticos - ellos procuran romper las políticas nacionales en parcelas localizadas o sobre temas específicos, en respuesta a pequeños grupos”. Estas políticas particularistas toman la forma de padrinazgo, y en general tienen el propósito de satisfacer pequeños grupos de electores y en ocasiones a electores individuales, que constituyen su estrecha base de sustentación.

Un cierto número de normas inter-relacionadas afecta el grado de centralización del control del partido, pero dos merecen ser enfatizadas en el contexto latinoamericano. El poder de los líderes partidistas se incrementa cuando ellos controlan el acceso a las listas electorales y el orden en el cual los candidatos son electos, así como cuando los votantes votan por partidos más que por candidatos individuales. Las normas de listas cerradas, que dominan en la mayoría de los sistemas latinoamericanos, deberían en teoría estimular la lealtad al liderazgo del partido y a su plataforma - ¡suponiendo que ella exista!. Un procedimiento de nominación más abierto y descentralizado y una estructura de las listas que permitiese a los votantes escoger individuos más que planchas partidistas, haría posible la entrada de candidatos independientes que bajo el lema partidista se verían estimulados para promover su reputación personal para la satisfacción de intereses particulares.

La conducta de los políticos también se ve afectada cuando compiten contra miembros de su propio partido, como sucede en algunos sistemas de distritos multi-miembros. En este tipo de competencia, el lema partidista no tiene relevancia. A medida que el distrito crece y el político individual tiene que competir con más miembros tanto de la oposición como de su propio partido, la competencia se torna más fiera. La única forma de manejar esta rivalidad es destacando los rasgos personales que diferencian al candidato; efectivamente, los candidatos se ven estimulados para perseguir lo que Ramseyer y Rosenbluth (1994) llaman un “nicho” estratégico que se basa en el suministro de bienes y servicios personales particulares.

El caso de Brasil se presenta virtualmente como un caso de texto sobre un sistema electoral en que se encuentran fuertes incentivos para cultivar el voto personal (Ames 1995). Los diputados brasileños se eligen por medio de un sistema de representación proporcional de lista abierta. Cada estado es un distrito único, que aporta varios miembros a la Asamblea, correspondiéndole por lo general entre 8 y 10 bancas. Los partidos en el estado seleccionan los candidatos en convenciones, dándole a la política un fuerte sabor local, y los partidos no pueden rehusar la postulación de candidatos para ser reelectos. Los electores pueden depositar sus votos tanto por el partido como por los candidatos, pero la mayoría opta por los candidatos y sólo los votos por los candidatos inciden en el orden de elección dentro del partido. Una estrategia común para conseguir un soporte electoral en este sistema es concentrar esfuerzos en una jurisdicción limitada dentro del distrito. Como muestra Ames (1995, p.341), “los diputados con votos más agrupados tienden a ser pro-Congreso, anti-Ejecutivo, partidarios de la intervención estatal, del bienestar y de la democracia popular”. Sobre todo, estos legisladores procuran sacar provecho a expensas de una agenda de definición nacional. Una segunda estrategia es la búsqueda de apoyo por parte de grupos funcionales específicos, tales como los maestros o la industria de la construcción; esta estrategia resulta en una especie de cooptación legislativa, en la cual la agenda de políticas del legislador se encuentra orientada en forma desproporcionada por los intereses de un estrecho sector del electorado. En cualquier caso, las consecuencias sobre las políticas son deletéreas.

El control centralizado del partido ciertamente no garantiza buenas políticas económicas. Los partidos centralizados pueden tener plataformas ideológicas hostiles a la reforma económica, y son ámbito, también, de distribución de bienes privados (Geddes 1994); Venezuela y Costa Rica ofrecen ejemplos de ello (Coppedge 1988). Sin embargo, es más probable que los partidos fuertes pongan en marcha mecanismos para controlar la distribución de bienes privados, ya sea dentro del partido o a través de la delegación hacia estructuras administrativas reformadas (Shugart y Nielson 1994a, 1994b). La distribución controlada de bienes políticos - y aún una cierta medida de padrino y favoritismo - pueden tener un efecto positivo sobre el proceso de reforma, al permitir la formación de sectores de sustentación y la compensación de los perdedores. El elemento clave es garantizar que estos bienes políticos sean distribuidos en una forma relativamente eficiente, de modo que no debilite los objetivos de eficiencia; esto, a su vez, depende de las relaciones entre políticos y burócratas.

### **Delegación y gobierno eficiente**

El proceso de delegación desde los legisladores a la rama ejecutiva, y de los presidentes hacia los ministros y agencias, es crucial para el funcionamiento de cualquier democracia; es una característica definitoria del Estado moderno. Desde la perspectiva de la eficiencia, la delegación es el equivalente organizacional de la división del trabajo, dado que permite ganancias a partir de la especialización y la experticia.

La delegación también juega un papel crucial en la solución de problemas de acción colectiva. Por ejemplo, los legisladores tienen un interés común en una gestión fiscal efectiva, porque afecta el desempeño económico en general y, por ende, sus reputaciones como parlamentarios. Pero los legisladores tienen también compromisos que pueden hacer que busquen la obtención de beneficios

particulares para sus electores. Si todos los legisladores tienen éxito en esta estrategia, por ejemplo a través de negociaciones políticas, entonces es fácil comprender cómo pueden formularse políticas subóptimas; esta situación ha sido designada por Barbara Geddes (1994) como “dilema del político”. Aún cuando se reconoce el problema, puede ser difícil para los partidos o para los legisladores actuar colectivamente para vertebrar respuestas apropiadas, en razón de los conflictos sobre la distribución de los beneficios. La delegación a “comités de control” en el seno de la legislatura, a líderes de partidos, al Ejecutivo, o a agencias burocráticas puede resolver estos problemas de acción colectiva.

Los beneficios de la delegación han dado lugar a lo que podría denominarse la falacia tecnocrática: la idea de que los difíciles y conflictivos problemas de políticas pueden ser resueltos mediante la simple remoción de los mismos de las manos de los políticos y de los grupos de presión, para asignárselos a los tecnócratas (9). No obstante, así como los políticos en una democracia tienen interés en delegar, por razones de eficiencia, también tienen interés en controlar y mantener un seguimiento sobre los agentes burocráticos, de modo que estén atentos a las condiciones electorales, a sus electores y a las preocupaciones de los grupos de interés (10).

Existen varios caminos por medio de los cuales los políticos procuran alcanzar el objetivo de controlar la burocracia; éstos pueden dividirse en mecanismos de supervisión *ex ante* y *ex post* (McCubbins y Schwartz 1984; Kiewit y McCubbins 1991; McCubbins, Noll y Weingast 1987, 1989). El primero y más obvio de los mecanismos *ex ante* se ejerce a través de la legislatura o del estatuto como tales, por ejemplo, especificando el margen de las decisiones regulatorias que se delegan a las agencias y las herramientas legales que una agencia administrativa puede utilizar (McCubbins 1985) (11). Un segundo mecanismo de control *ex ante* se cumple a través de la filtración y selección del personal. Aun cuando los Ejecutivos y los legisladores tengan la voluntad de establecer un servicio civil relativamente independiente y basado en la meritocracia, es probable que insistan en el control político o al menos en el poder de veto sobre la designación de los altos administradores.

Es probable también que los políticos ejerzan una supervisión *ex post* sobre las agencias. Una forma de hacer esto es a través de auditorías - exigencias de seguimiento y de información. Sin embargo, estos mecanismos de “patrulla policial” (McCubbins y Schwarz 1984) son bastante costosos y no son apropiados para enfrentar problemas de desviación (“*moral hazard*”) ni las dificultades para identificar y prevenir todas las contingencias futuras.

Este problema puede ser superado mediante el establecimiento de estructuras de toma de decisiones que instauren chequeos (puntos de veto) institucionales o de los grupos de interés, en los procesos decisorios de las agencias. Por ejemplo, los políticos pueden requerir una consulta intra-agencia, o asignar poder de intervención a las partes directamente involucradas. Esto puede ocurrir permitiendo que los grupos de interés incidan en el proceso decisorio de las agencias, estructurando su participación en ellas, garantizando la presencia de los ciudadanos en los procedimientos administrativos cuasi-judiciales o, más en general, fortaleciendo el proceso judicial. Estas estructuras de “alarmas de incendio” son menos costosas, dan a conocer una información menos sesgada, y derivan autoridad hacia la burocracia para la elaboración de las políticas, al tiempo que permiten que se mantenga la representación de las partes involucradas.

La “reforma del Estado” puede entonces ser vista como un proceso político de alcanzar un equilibrio entre las ganancias en eficiencia que pueden lograrse mediante la delegación, los intereses de los miembros del Ejecutivo y de los legisladores en controlar los agentes burocráticos con fines políticos, y las necesidades de que políticos y burócratas mantengan la capacidad de dar respuesta a los grupos de interés organizados.

Por consiguiente, deben separarse tres aspectos de la economía política de la reforma institucional. El primero, y uno de los que ha recibido sin duda la mayor atención, es el que se refiere al análisis de cómo las burocracias pueden ser diseñadas para hacer convergentes los incentivos a los servidores civiles individuales con las metas organizacionales y sociales más amplias. El “nuevo

institucionalismo” y la aplicación de los modelos sencillos agente-principal han realizado avances substanciales en cuanto al abordaje de estos problemas de diseño organizacional.

El segundo aspecto, de importancia similar, se refiere a la comprensión de las condiciones bajo las cuales los políticos encontrarán que es de su interés propiciar ante todo estructuras administrativas eficientes. Un análisis de la reforma del servicio civil y el establecimiento y reforma de agencias administrativas y reguladoras sugiere que la respuesta a esta segunda interrogante puede encontrarse en parte en las características de las instituciones políticas mencionadas en la sección anterior.

Finalmente, es preciso considerar las condiciones bajo las cuales las agencias administrativas son capaces de mantener su autonomía e independencia en el tiempo. En contraste con el enfoque tecnocrático de la reforma burocrática, sostengo que las burocracias y agencias obtienen su independencia precisamente mediante la construcción de bases de apoyo de sus mandantes organizados (Evans 1992). Esta propuesta encuentra su validación tanto en el análisis de la reforma del servicio civil como tal - en la cual los trabajadores del sector público constituyen un factor clave - como en la evidencia proveniente de dos áreas bastante dispares: la conducción de las políticas monetarias y el diseño de instituciones para atender selectivamente a los pobres.

### **La reforma del servicio civil**

La fuerza motriz subyacente a la reforma del servicio civil en la década pasada fueron las restricciones fiscales. El crecimiento del gasto gubernamental en salarios, sueldos y beneficios fue indudablemente anterior a la crisis fiscal de los años 80. Las presiones sobre los ingresos del gobierno que siguieron a esta situación forzaron una aguda restricción del gasto gubernamental. La mayoría de los países en desarrollo, incluyendo a los de América Latina, no respondieron reduciendo el empleo público; por el contrario, el empleo en el sector público se expandió. Sin embargo, los sueldos cayeron en forma dramática, y las escalas salariales se comprimieron.

En primera instancia, la solución concebida para el problema fue simplemente la de recortar el tamaño del servicio civil, a veces arbitrariamente en forma general. Pero, en la medida en que se reconoció que recortando el tamaño y el pago de la burocracia se podía reducir en lugar de mejorar el desempeño, la atención se centró en los determinantes de la eficiencia organizacional. Así como la literatura sobre la búsqueda de beneficios particulares (“*rent-seeking*”) mostraba las razones políticas por las cuales la intervención gubernamental puede distorsionar la asignación de recursos, del mismo modo los modelos agente-principal dieron lugar a un diagnóstico paralelo de las fuentes de la ineficiencia burocrática.

La primera observación, a la cual el Banco Mundial ha dispensado particular atención, fue que los niveles de pago eran muy bajos y que proveían incentivos inadecuados, y aún perversos, a los trabajadores del sector público (Nunberg y Nellis 1990; Lindauer y Nunberg 1994; Chaudhry, Reid y Malik, 1994). La caída de los sueldos del sector público produjo un bien documentado conjunto de problemas, incluyendo dificultades para reclutar servidores civiles de calidad para los altos cargos de la organización; declinación de la moral y del esfuerzo; y aumento del ausentismo, el sabotaje y la corrupción (Klitgaard 1988; Gould y Amaro-Reyes 1983). Las burocracias también respondieron a los recortes en los pagos con el lanzamiento de contramedidas que sólo aumentaron la complejidad de los sistemas de pago, por ejemplo, incrementando el peso de los bonos y de las compensaciones no monetarias. Aún cuando éstos son importantes debates sobre estrategia, la importancia central de la reforma del empleo y del sistema de remuneraciones para abordar estos problemas es cada día más clara (Nunberg 1994; Reid y Scott 1994; Nunberg 1995): reducciones selectivas dirigidas a los trabajadores supernumerarios; rebajas incrementales a través de la congelación del reclutamiento, desmantelamiento natural o privatización; programas de ajuste y de reentrenamiento para mitigar los costos políticos y económicos de la disminución del tamaño del empleo público; y una estructura de pago que pueda ser competitiva con un trabajo comparable en el sector privado.

Un segundo conjunto de alternativas, estrechamente vinculadas con las anteriores, tiene que ver con los incentivos internos al esfuerzo. Un cierto número de prácticas en América Latina tendía a debilitar los incentivos, incluyendo la garantía de inamovilidad en el puesto basada en la evaluación del desempeño, la baja inversión en entrenamiento y las escalas de salarios comprimidas (Reid y Scott 1994, pp. 40-47; Klitgaard 1991, cap. 6). Estos rasgos anti-competitivos de la organización burocrática son exacerbados por varias barreras al ingreso, tales como la limitación del pool de solicitantes para todos los puestos excepto para el nivel de entrada y para los más altos cargos en el servicio civil. Nuevamente, existen diferencias en torno a la estrategia para superar estos problemas. En todo caso, la dirección general de la reforma es clara: incentivos positivos a través de la descompresión de las escalas salariales; más competencia para el avance y sistemas de evaluación más discriminadores, junto con sanciones más severas para la corrupción y el abuso de funciones (Nunberg 1995).

Por último, existe un más amplio complejo de problemas relacionados con la forma en que los niveles más bajos de la burocracia han sido controlados, supervisados y evaluados en América Latina. Todo sistema de personal enfrenta intercambios ("*trade off*"). Garantizar la discrecionalidad de las agencias tiene ventajas en relación con la flexibilidad. Sin embargo, ello conlleva el riesgo de que los niveles inferiores de la organización carezcan de la suficiente capacidad para manejar las decisiones de personal eficazmente, puedan actuar siguiendo una agenda ideológica independiente, o simplemente no actuar. El control centralizado del personal tiene la ventaja de las economías de escala y garantiza la uniformidad, pero puede debilitar tanto la motivación como la flexibilidad. Tomando en cuenta las experiencias de los estados industriales avanzados, Nunberg (1995) muestra que ambos sistemas pueden funcionar. Sin embargo, argumenta que cuanto más descentralizado es el sistema, más capacidad administrativa exige.

Tal como muestran Reid y Scott (1994, p.45), los sistemas de seguimiento en las burocracias latinoamericanas han errado habitualmente en el sentido de la sobrecentralización, no sólo con respecto a la gerencia del personal, sino también con respecto al control de *todos* los insumos, tales como el control previo de las decisiones de gastos, la asignación central de los puestos vacantes, la aprobación central previa del reclutamiento, despido, promociones y ajustes salariales; y la especificación detallada de los procedimientos de revisión del desempeño. Un sistema que monitorea sobre la base de los resultados de la agencia permite una mayor flexibilidad a los gerentes y centra los esfuerzos del seguimiento en indicadores más apropiados, al tiempo que compatibiliza los incentivos con las metas finales de la agencia en cuanto a la producción específica de bienes y servicios públicos. Nuevamente, la dirección general de la reforma está clara (Nunberg 1995). Los ministros deberían designar directivos de agencias con capacidad de responder por los resultados y por la eficiencia, incluyendo las decisiones de contratación y de despido del personal; y mejorar la calidad técnica de la auditoría financiera y de los procedimientos de seguimiento.

Estas observaciones concernientes a las fuentes internas de fracaso burocrático han sido sustentadas en las lecciones derivadas de casos de éxito aparente. Al igual que las políticas económicas en general, los casos del Este asiático son puestos como modelos. Los análisis de la burocracia japonesa durante mucho tiempo destacaron rasgos que conforman el modelo de "incentivo interno" ya esbozado: reclutamiento en base al mérito; altos niveles de estatus y de remuneración, en particular para los grados superiores; competencia intensa para avanzar; e instituciones idiosincráticas tales como el sistema "amakudari", que recompensa una carrera real y exitosa en el servicio civil, con posiciones lucrativas en el sector privado tras la jubilación (Silberman 1993, pp. 198-222; Koh 1989; Pempel 1994). Análisis similares sobre la estructura de incentivos internos de la burocracia han sido llevados a cabo para explicar la coherencia en la elaboración de las políticas económicas en Corea, Taiwan, Hong Kong y Singapur (ver por ejemplo Burns 1994).

Estos modelos, basados en los incentivos a la eficiencia burocrática, desestiman una explicación fundamental de la ineficiencia interna de la burocracia: que los políticos prefieren que así sea.

Prestando mayor atención a los patrones de reclutamiento, se ponen de manifiesto los vínculos críticos que existen entre la burocracia y los políticos y se vislumbran las condiciones bajo las cuales la reforma burocrática es más o menos probable.

La comprensión de estas estrategias políticas requiere de un punto de vista diferenciado del servicio civil como conformado por distintas clases de trabajadores (Stevens 1994). En primer lugar está lo que puede denominarse el “núcleo” del servicio civil, que a su vez está constituido por un “núcleo interior” de profesionales que ocupan las posiciones gerenciales superiores y el resto de funcionarios de apoyo y trabajadores de línea. Ciertamente, la calidad de las políticas públicas está fuertemente condicionada por el profesionalismo, la experticia y la estabilidad de la élite administrativa, y por lo general es este grupo el blanco de la reforma de los incentivos diseñada para hacer más atractivo el sector público. Más allá del núcleo del servicio civil - y normalmente más grande en tamaño - están los empleados reclutados para diferentes servicios, incluyendo maestros, trabajadores de la salud y policías, agencias dependientes del presupuesto, y empresas públicas. Finalmente, existe un número mayor de trabajadores que están contratados por un corto plazo, aún por días, dependiendo de la discrecionalidad de los ministerios responsables de los programas de obras públicas.

Un énfasis indebido sobre las normas burocráticas internas lleva a desestimar la lógica política que determina las políticas gubernamentales hacia estas diferentes clases de empleados. Muchos de los ocupantes de los puestos superiores de la burocracia en América Latina son fruto de designaciones políticas hechas directamente por el presidente o indirectamente por sus ministros designados. La lógica de estos nombramientos refleja muy claramente el dilema de los políticos mencionado anteriormente. Los presidentes y sus ministros sin duda buscan experticia sobre asuntos técnicos tales como las políticas macroeconómicas; sus reputaciones sobre su competencia, tanto ante el electorado en general como ante los inversionistas, descansan en tales percepciones sobre la capacidad técnica. Los políticos a menudo tienen fuertes incentivos para designar tecnócratas, y los asesores técnicos han desempeñado un importante papel en los procesos de reforma económica en la última década (Centeno 1994).

Sin embargo, las designaciones políticas también cumplen por lo menos con tres objetivos posibles: garantizar beneficios particularizados para los electores; garantizar beneficios particularizados para los activistas de los partidos; y asegurar el apoyo de los legisladores (Geddes 1994, p. 135). Estos cálculos juegan un papel no sólo en los niveles superiores - por ejemplo en la asignación de carteras ministeriales y sub-ministeriales - sino también en los niveles inferiores de la burocracia. Un hecho político crucial en cierto número de países latinoamericanos es que ciertos segmentos de la burocracia, incluyendo maestros y empleados de empresas de propiedad estatal, se encuentran extensamente sindicalizados y pueden constituir un importante obstáculo para la reforma del servicio civil. La incorporación a corto plazo de trabajadores informales puede ofrecer cierta clase de red de protección social indirecta que puede ser capitalizada en forma bastante estrecha con fines políticos.

El balance entre los varios criterios para la designación variará de acuerdo con los factores institucionales identificados en la sección anterior. Por ejemplo, los presidentes que se apoyan en coaliciones o partidos sólidamente establecidos, tienen mayores probabilidades tanto de promover la reforma meritocrática como de ser capaces de implementarla. La escogencia de los altos asesores es más probable que esté guiada por la estimación de su competencia, en razón de que los intereses del partido de gobierno son abarcantes e incluyen el deseo de atraer independientes respetados. Aun cuando tales gobiernos pueden perseguir una estrategia partidista en lo que concierne a nombramientos de importancia secundaria, sus intereses con respecto a la reforma de los niveles inferiores de la burocracia tienen también mayores probabilidades de ser influidos por los intereses programáticos más amplios, en particular por el suministro eficiente de servicios.

Curiosamente, Ejecutivos provenientes de partidos con firmes lazos con el sector sindical pueden también tener la voluntad de adoptar una estrategia que favorezca la meritocracia y las consideraciones de lealtad en lugar de las estrategias partidistas (Geddes 1994, p.148). Menem es un ejemplo de ello. El grupo de interés clave con respecto a la reforma del servicio civil está constituido, obviamente, por los propios servidores civiles. Asegurar su apoyo o al menos su aquiescencia constituye el desafío político primario. Los peronistas fueron capaces de realizar una de las reformas más dramáticas del servicio civil en América Latina, en parte debido a la concentración de poderes que detentaba Menem, pero también en razón de los lazos históricos del partido de gobierno con el sector laboral.

Por el contrario, los presidentes con débil apoyo partidista en la legislatura, con débiles lazos con el sector laboral, o que confrontan fuertes presiones de los legisladores, se enfrentan a distintos incentivos. Tales Ejecutivos tienen menos probabilidades de confrontar o negociar sobre una base de credibilidad con los sindicatos del sector público, y es más probable que utilicen a la burocracia como fuente de padrino. Es más probable que estos presidentes recurran a designaciones para los altos cargos dirigidas a consolidar un núcleo base de sustentación y buscar apoyo en la legislatura y en los grupos de interés. En tiempos de crisis o inclusive de disminución de su popularidad, es probable que los ministros sean sacrificados por razones políticas de corto plazo. Naím (1994, pp. 25-26) encuentra, por ejemplo, que desde 1988 el lapso promedio en que un ministro latinoamericano permanece en su puesto es de menos de quince meses. Pese a que él sugiere que estos bajos promedios probablemente tengan que ver con una remuneración inadecuada, también hace notar que este promedio se eleva si se toman en cuenta las largas permanencias en su cargo de los ministros en México, y en menor medida en Chile y Colombia. México y Chile son precisamente los países del continente con partidos de gobierno más cohesionados.

En los sistemas políticos más débiles, incluyendo aquellos que son particularmente vulnerables a las protestas sindicales, el abordaje de la reforma del servicio civil es probable que asuma una forma fragmentada o “compartimentalizada” (Geddes 1994, pp. 143-44). Los presidentes tendrán la voluntad de incrementar la competencia de las agencias que desempeñan funciones de importancia clave en relación con las posibilidades electorales generales del gobierno; por ejemplo, un cierto número de países garantizó una mayor independencia a los Bancos Centrales en la conducción de sus políticas de personal (Maxfield 1994, cap. 5), porque la inflación se había convertido en un tema electoral relevante. Pero esta estrategia puede estar unida a una falta de voluntad para emprender las reformas de otros ministerios u otras agencias.

Para comprender las implicaciones de estas observaciones sobre las estrategias de reforma, se requiere de un estudio más pormenorizado de las opciones. Bernard Silberman (1993) ofrece un enfoque útil para esta cuestión. Silberman argumenta que las organizaciones burocráticas modernas han evolucionado a lo largo de una de dos líneas diferenciadas. Este autor designa a la primera como “organizacional”. En esta línea de aproximación a la organización de la burocracia, los individuos se involucran en el camino de una carrera burocrática *antes* de entrar al sistema. Una agencia de gobierno independiente examina los candidatos elegibles a través de cursos altamente especializados de nivel universitario o de escuelas específicas diseñadas como espacios de entrenamiento para el servicio civil. El compromiso con la carrera burocrática es para toda la vida, los avances en la carrera son altamente predecibles, aunque competitivos, y los individuos se encuentran firmemente socializados en torno a las normas burocráticas, incluyendo aquellas de agencias específicas. Este tipo de sistema se asocia típicamente con un bajo nivel de designaciones políticas para altos cargos burocráticos; en el Japón, por ejemplo, ¡el poder del Primer Ministro para la designación de cargos en la burocracia se limita a los ministros! Silberman argumenta que esta orientación surge cuando nuevos líderes políticos procuran dar garantías de que ellos no se comportarán de manera arbitraria y que conformarán un cuadro de élite, altamente independiente, de servidores civiles para cumplir con este objetivos; el Japón Meiji y la Francia napoleónica constituyen ejemplos de esto.

Por el contrario, bajo la orientación “profesional”, característica de los Estados Unidos, los individuos se “entrenan” para la burocracia mediante la adquisición de experticia profesional especializada, por ejemplo, como abogados o como economistas. Las personas frecuentemente entran a los altos niveles del servicio civil por una vía lateral; como resultado, la burocracia es más permeable a los intereses y valores del exterior. Dado que el poder para designar políticos como miembros del Ejecutivo es más amplio en este tipo de sistemas, los pasos de la carrera son menos predecibles y la antigüedad desempeña un papel de menor importancia. Estos acuerdos son tolerables para los potenciales servidores civiles porque ellos tienen la opción de retornar al trabajo no gubernamental. Silberman afirma que esta orientación “profesional” es más probable que surja en contextos democráticos competitivos, en los cuales los gobiernos procuran limitar los costos del patrocinio y de la corrupción al tiempo que mantienen el control sobre la burocracia a través de las designaciones políticas.

A pesar de que se ha sugerido la conveniencia del modelo japonés para la reforma del servicio civil en América Latina, es claro que la naturaleza altamente competitiva de la política democrática en la región es más probable que empuje en la dirección del segundo enfoque, “profesional” de organización burocrática; la cuestión central es la de cómo llegar allí con la mayor eficiencia. En países con gobiernos “fuertes” - presidentes fuertes y partidos políticos respaldados por una firme legislatura y con apoyo sindical - hay mayores probabilidades de que se apliquen estrategias de reforma abarcativas, que sean administrativamente centralizadas y que procuren cubrir toda la burocracia. Es inclusive posible que algunos países puedan tener éxito en cuanto a desplazarse hacia lo que Silberman denomina un modelo “organizacional” para los escalones superiores de la burocracia, aunque el intento de Argentina por crear esta élite administrativa no resultó exitoso.

Sin embargo, lo mejor no tiene por qué ser enemigo de lo bueno. En gobiernos débiles, una estrategia de reforma parcial, basada en programas pilotos y en un abordaje de agencia por agencia, podría estar en mejor sintonía con los incentivos políticos: los políticos ganan con la reforma de agencias claves responsables de funciones esenciales del gobierno, particularmente las que conciernen a la elaboración de las políticas económicas, mientras se mantiene cierta flexibilidad con respecto a otros sectores de la burocracia. Esta estrategia parcial puede también tener la ventaja de proveer bases “localizadas” pero concentradas de apoyo a la racionalización burocrática; la significación de este apoyo puede ser percibida al ampliar la discusión hacia un examen del diseño político de las agencias en general.

### **El diseño político de las agencias administrativas y reguladoras**

La reforma del servicio civil plantea una interrogante acerca del grado en que miembros del Ejecutivo y legisladores tienen la voluntad para proteger a la burocracia de presiones políticas mediadas por las políticas de personal. Sin embargo, también se plantea la interrogante de fondo acerca de las condiciones bajo las cuales los políticos delegarán la responsabilidad de elaboración de las políticas a agencias autónomas e independientes, y los arreglos institucionales que garantizarían que esas agencias tengan la independencia requerida para considerar el interés público y los incentivos para proceder de esta manera (12).

Esta interrogante será central para los países latinoamericanos en el curso de la próxima década, por las siguientes tres razones. En primer lugar, pese a que la reforma económica implica que los ministerios centrales no intervendrán *directamente* en los mercados en la medida en que lo han hecho en el pasado, el gobierno debe asumir una variedad de *nuevas* funciones reguladoras para garantizar que los mercados funcionen eficientemente: la supervisión del sector financiero y las políticas competitivas son ejemplos de ello. En segundo lugar, la privatización ha debilitado la capacidad del gobierno para controlar directamente el comportamiento de las empresas en diversos sectores, incluyendo servicios, telecomunicaciones y sectores de la industria del transporte. Nuevas estructuras

reguladoras tendrán que ser desarrolladas para supervisar estas actividades. Finalmente, el proceso de apertura política y de democratización ha dado lugar a nuevas demandas sociales de regulación en áreas tales como el ambiente, la salud y la seguridad ocupacional, y la confiabilidad en los productos, así como demandas relativas al mejoramiento de los servicios sociales.

El diseño de instituciones reguladoras y administrativas eficientes es, obviamente, un tema de gran amplitud, en el que sin embargo dos observaciones contradictorias son importantes para comprender las estrategias de reforma exitosa de las políticas. En primer lugar, aun cuando los políticos pueden delegar autoridad a agencias gubernamentales autónomas e independientes, ellos actúan de este modo para resolver problemas políticos particulares. La eficiencia de la delegación se muestra por consiguiente afectada por los rasgos políticos e institucionales más amplios del gobierno mencionados con anterioridad; los gobiernos podrán variar en cuanto a su voluntad para garantizar una amplia discrecionalidad burocrática. En segundo lugar, la independencia de las agencias reguladoras y burocráticas descansa en último término no sólo en el estatuto, sino en la eficacia para proveer servicios a los electorados interesados que dan apoyo, e inclusive protección, a las agencias.

Quizás el ejemplo más claro de delegación proviene del área de las políticas monetarias. Tal como sucede con la reforma del servicio civil, la crisis económica desempeñó un rol de catalizador en relación con el desplazamiento de los políticos en el sentido de garantizar una mayor independencia a instituciones responsables de la elaboración de políticas económicas esenciales. La inflación se había convertido en un problema de alta relevancia política y la macroestabilidad económica es vista como un atractivo crucial tanto para las inversiones extranjeras como nacionales (Haggard y Maxfield, en preparación). Por otra parte, los gobiernos enfrentan un obvio problema para establecer su credibilidad en la conducción de la política económica, vale decir, que la estabilidad es siempre reversible y que la reputación surge sólo con el tiempo. La delegación puede suministrar cierta seguridad mediante la transferencia de autoridad a agencias que tienen tanto el mandato como los incentivos para aplicar políticas de estabilidad. Este proceso de delegación puede ocurrir a través de la firma de acuerdos internacionales, como el caso del Tratado de Maastricht, pero con más frecuencia se lleva a cabo a través del fortalecimiento del Banco Central.

En los años 90, cuatro países latinoamericanos se orientaron en el sentido de otorgar mayor independencia a los Bancos Centrales: Argentina, Venezuela, Colombia y México (Maxfield 1994, cap. 4). Chile podría ser incluido en esta lista. Pese a haber sido Pinochet quien fortaleció la independencia del Banco Central en la Constitución de 1980, las negociaciones con la oposición en los años 1988-89 garantizaron que estas providencias no se revertirían durante la transición hacia un régimen democrático.

En los cinco casos, un firme respaldo partidista constituyó una importante precondition para el fortalecimiento *de jure* de las instituciones bancarias centrales. Este fortalecimiento tuvo lugar tanto a través de cambios en el mandato del Banco Central, como en el otorgamiento de mayor peso a la estabilidad de los precios o limitando la obligación de financiamiento de los déficits gubernamentales, así como a través de cambios en los procesos y procedimientos de designación que garantizaron la independencia, tales como la estipulación de los términos del despacho que son independientes del ciclo electoral o la garantía de márgenes más flexibles para la contratación y promoción del personal.

Aún cuando Pinochet había esperado conformar la junta directiva del Banco Central de Chile con sus propios designados, las negociaciones con la oposición condujeron a la adopción de varios compromisos institucionales y personales. Sin embargo, la oposición estaba en este punto cohesionada, unida en torno a su estrategia política, y sorprendentemente de acuerdo con el gobierno sobre las virtudes del mantenimiento de la estabilidad macroeconómica. En la Argentina el proceso fue de algún modo más prolongado, pero hacia mediados de 1992 se presentó un nuevo estatuto para el Banco Central por parte del gobierno peronista (Miller, 1993, pp. 1073-74); al igual que con las reformas anteriores, ésta se diseñó sobre la base de un fuerte respaldo legislativo. Venezuela y Colombia

tomaron rutas en cierta medida diferentes para la reforma del Banco Central. En Colombia ella fue incorporada inicialmente en la Constitución de 1991, mientras que en Venezuela fue manejada estatutariamente. De todos modos, la importancia de un fuerte liderazgo partidista es evidente. La introducción en México de una nueva legislación para el Banco Central en mayo de 1993 también se ajusta a esas expectativas, así como las continuas dificultades para reformar las instituciones bancarias centrales en Brasil.

Si bien la política es importante en cuanto a explicar la voluntad para garantizar una mayor independencia *de jure* a los Bancos Centrales, esta autonomía legal es sólo un elemento necesario pero no suficiente para la conducción de políticas monetarias independientes y estables. Por ejemplo, Cukierman, Webb y Neyapti (1992) encuentran que la independencia definida en términos de normas legales tiene una influencia sobre las políticas monetarias en los estados avanzados pero no en los estados en desarrollo, en donde la rotación es más alta y la influencia política opera en mayor grado a través de canales informales. Asimismo, estudios en los estados industriales avanzados han señalado que la independencia legal es típicamente sostenida por patrones de representación en el interior del Banco como tal, que constituyen controles para evitar la manipulación política.

Estos controles pueden ser intergubernamentales o involucrar el empoderamiento legal de intereses sociales claves. Susanne Lohman (1994) mostró que la independencia del German Bundesbank no es simplemente función del estatuto, sino de una fuerte representación de designados regionales en la junta directiva del banco. El federalismo reduce la probabilidad de que el gobierno central controle las designaciones de modo tal que pueda utilizar el banco con fines partidistas. México confronta el problema opuesto. Aún ante un firme estatuto que garantiza la independencia del Banco, la centralización del sistema político y el poder del presidente dificulta el establecimiento de controles y balances que garanticen que no ocurrirán interferencias, aún cuando el propio presidente lo quisiera.

En los Estados Unidos, el sistema financiero juega de por sí un importante papel en el control de las políticas monetarias. La independencia del sistema de Reserva Federal en los Estados Unidos está sostenida por el hecho de que ella es propiedad del sistema bancario. Similarmente, Sylvia Maxfield (1994) ha argumentado que los bancos centrales independientes en los países en desarrollo tienen mejores posibilidades allí donde el sistema financiero nacional es fuerte.

Aspectos similares han sido relevados examinando un área completamente diferente a la de los bancos centrales. ¿Cómo pueden los pobres ser efectivamente identificados? Un mecanismo para lograrlo, que surgió como resultado de la crisis de los años 80 fue la creación de fondos de inversión social (Graham 1994; Glaessner y otros 1994). Algunos, como el pionero Fondo de Emergencia Social en Bolivia, fueron lanzados por presidentes, otros, tales como en el Perú, fueron presentados por la legislatura. En todos los casos, sin embargo, los fondos se iniciaron en conjunto con los programas de estabilización y de ajuste estructural, y tuvieron como objetivo no sólo el alivio de la pobreza, sino también el interés político de afirmar el apoyo a los programas de reforma (ver Córdoba 1994 sobre México).

Como resultado de esta importante motivación política, los políticos han tenido un firme interés en ver funcionar estos programas, y han manifestado su voluntad para experimentar con nuevos arreglos institucionales para garantizar que lo hagan. En primer lugar, tal como con los bancos centrales, la independencia proviene en parte del mandato propiamente dicho. La mayoría de los fondos utilizan mecanismos focalizados basados en la pobreza objetiva y en criterios de ingreso para llegar a los beneficiarios y tienen criterios de proyectos claramente especificados; en consecuencia, sus operaciones son más transparentes.

En segundo lugar, la mayoría de los fondos tienen un alto grado de autonomía *procedimental*, que los protege de la interferencia política ejercida por los políticos o por grupos de interés en el proceso de aprobación de proyectos. Un aspecto clave para el logro de este objetivo ha sido la cantidad de excepciones a las regulaciones y procedimientos burocráticos normales. Probablemente el más

importante ha sido la elección de gerentes del sector privado para dirigir las operaciones de los fondos y la exención correspondiente a las normas del sector público en cuanto a reclutamiento del personal y salarios. Glaessner y otros (1994, p.5) señalan una variedad de otras formas a través de las cuales los fondos han ganado independencia:

“No menos importante ha sido la exención de la mayoría de los fondos de la procuraduría gubernamental y de los procedimientos de desembolso... Tal vez aún más importante haya sido que en tanto entidades autónomas, la disponibilidad de los recursos de los fondos no estuvo sujeta a las variaciones del ciclo presupuestario anual ni al manejo de caja del gobierno central, ni a los mecanismos a menudo engorrosos para la transferencia de fondos del gobierno central a los gobiernos municipales.”

La estabilidad política de los fondos ha sido no sólo función de estos rasgos “internos” de su diseño organizacional, sino también se vincula con el hecho de que ellos fueron “orientados por la demanda” y, por ende, comprometieron activamente a un conjunto disperso geográficamente de participantes. Los fondos son intermediarios financieros más que agencias de implementación. Los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales locales y provinciales han sido movilizados para participar en la escogencia, el diseño, la ejecución, la operación y el mantenimiento de proyectos que se ubican en todas las áreas de la atención básica de la salud y la nutrición, la educación, el suministro de agua y los servicios sanitarios.

Similares puntualizaciones pudieran hacerse al examinar las innumerables áreas de políticas que se han caracterizado por la desregulación y la re-regulación (Baer y Conroy 1993), sin embargo, los aspectos esenciales serían los mismos. En primer lugar, la reforma institucional de las agencias reguladoras surge para resolver problemas políticos y no antes. En segundo término, es más probable que la reforma sea estable y por lo tanto creíble, allí donde exista un apoyo legislativo fuerte y donde el sistema de partidos no esté polarizado ni fragmentado en forma tal que pudiera conducir a los inversionistas a atender la posibilidad de que el futuro político pudiera revertirse. Por último, los procedimientos que gobiernan las operaciones de las agencias reguladoras, incluyendo la representación de los intereses involucrados, pueden servir como un importante mecanismo de protección a través de la puesta en práctica de puntos de control y de veto contra cambios indeseables en las políticas.

## **Descentralización**

Una segunda área esencial en el debate acerca de la reforma del Estado se centra en la consideración de los méritos relativos de la centralización y la descentralización del gobierno. Este debate ha sido confuso por los múltiples significados atribuidos a los términos. Una influyente definición ofrecida por Rondinelli y Nellis (1986, p. 13) se refiere a:

“la transferencia de responsabilidades para la planificación, gerencia y el incremento y asignación de recursos desde el gobierno central y sus agencias hacia: a) unidades de campo de los ministerios o de agencias del gobierno central; b) unidades o niveles de gobierno subordinados; c) autoridades públicas o corporaciones semiautónomas; d) autoridades territoriales, regionales o funcionales; y e) organizaciones privadas o voluntarias no gubernamentales”.

Cada una de estas formas de descentralización plantea problemas políticos y organizacionales bastante diferentes. Los problemas que rodean a la delegación a autoridades públicas semiautónomas ya han sido discutidos. La última - la asignación de tareas a actores sociales privados - suscita una serie de importantes problemas acerca de la privatización de servicios, las asociaciones cívicas y las ONGs que están fuera del alcance de este documento (Cernea 1988). Aquí me centraré en las dos primeras formas de descentralización, que Rondinelli y Nellis denominan desconcentración y devolución respectivamente.

En la primera forma de descentralización - desconcentración hacia niveles inferiores en el interior de las agencias existentes - las tareas y la autoridad son delegadas hacia abajo con la expectativa de generar una mayor eficiencia productiva. Esto puede ocurrir por varias vías. El conocimiento especializado de las condiciones y de los precios locales permite que subunidades dispersas geográficamente puedan suministrar servicios de manera más eficiente en el seno de su jurisdicción. El incremento del número de proveedores también disminuye la homogeneidad inapropiada en la provisión de un servicio, típicamente asociada a un alto grado de centralización, e incrementa las probabilidades de innovaciones que pueden transferirse a otras jurisdicciones: la descentralización, por lo tanto, incrementa el aprendizaje organizacional a través de la competencia intraorganizacional.

Los teóricos de la organización han enfatizado que a pesar de sus supuestas ventajas, la descentralización intraorganizacional genera numerosos problemas de control y de incentivos; para una revisión del tema, ver Cremer, Estache y Seabright (1994). El nivel más alto de la organización enfrenta una selección adversa y riesgos de desviación ("*moral hazard problems*"): los niveles inferiores conocen en qué información se basan sus insumos, pueden utilizarla en su propio beneficio, y tienen incentivos para omitir o distorsionar las políticas, en particular servir a clientes locales a expensas de los propósitos programáticos del gobierno.

Un problema de igual importancia es que esta forma de descentralización no establece controles institucionalizados sobre la acción del gobierno por lo que permite que los programas sean manipulados con fines políticos. Ciertamente, es algo ambiguo el discernir por qué los líderes en los altos cargos de los partidos en el gobierno habrían de optar por el paso más radical de transferir poderes a gobiernos estatales y locales elegidos independientemente. En primer lugar, dicha delegación reduce las prerrogativas de los miembros del Ejecutivo, quienes típicamente utilizan las designaciones en las gobernaciones y en los municipios como un mecanismo para la conformación de bases de apoyo electoral y social. En segundo lugar, la delegación hacia los niveles inferiores de gobierno restringe la libertad de formular políticas de los ministerios, así como también de los funcionarios del gobierno central. Manteniendo el control central, la desconcentración administrativa permite que el Ejecutivo equalice la distribución de recursos y servicios no a lo largo de todo el país en base a las necesidades (como sugeriría la teoría normativa del federalismo fiscal), sino entre los políticos que requieren mantener una coalición gobernante. La descentralización con el mantenimiento del control central, permitiría a los ministerios responder de un modo selectivo a las necesidades electorales tanto de los miembros del Ejecutivo como de los legisladores de base territorial, particularmente allí donde los gobiernos fuesen políticamente vulnerables.

El trabajo de Carol Graham (1994, pp. 98-106) sobre los *pueblos jóvenes* o "ranchos" del Perú es instructivo sobre este punto, y ofrece un punto de comparación con los fondos de inversión más efectivos, discutidos en la sección anterior. Graham muestra que los pueblos jóvenes tienen una rica variedad de organizaciones de auto-ayuda tales como las ollas populares y los clubes de madres, algunos autónomos, otros patrocinados o apoyados por los gobiernos municipales. Al volver a la presidencia en 1985, el gobierno del APRA inició dos programas administrados centralmente para los pobres urbanos: el Programa de Asistencia Directa (PAD) y el Programa de Apoyo al Ingreso Transitorio (PAIT). Graham señala que a pesar de una estructura organizacional descentralizada que incluía oficinas locales, ambos fueron manipulados con fines partidistas, a menudo en un intento por desprestigiar o socavar a los gobiernos locales controlados por la oposición. Más aún, ambos tienen quizás el efecto de marginalizar y "sacar de la escena" las iniciativas organizacionales locales. Estas críticas también han sido formuladas en relación con algunos elementos del programa PRONASOL de México, que a pesar de los esfuerzos aparentes por descentralizar, mantiene una estructura altamente centralizada que parece ser reflejo de la estructura mexicana de un presidente fuerte y un sistema político con un partido dominante (Cornelius, Craig y Fox 1994, pp. 14-15).

La segunda forma de descentralización - devolución hacia niveles más bajos de gobierno - es más interesante, porque el resurgimiento de los gobiernos estatales y municipales constituye uno de los fenómenos concomitantes más importantes de la transición hacia la democracia en América Latina. Los países latinoamericanos más grandes ya tenían tradiciones federales. En el Brasil, las elecciones para gobernadores fueron fuertemente disputadas bajo el régimen militar, a pesar de las reglas electorales que ponían en desventaja a la oposición desde distintos puntos de vista, y Argentina retuvo su estructura federal. México es mucho más centralizado políticamente en razón de los poderes extraordinarios del presidente, pero también tiene un sistema federal formal, y las recientes elecciones estatales han sido cada vez más disputadas. La transferencia de poderes a los gobiernos provinciales y municipales es también visible en sistemas unitarios como Chile y Colombia, o nominalmente federales como Venezuela, en los cuales anteriormente los gobernadores habían sido designados.

La teoría del federalismo fiscal adelanta numerosas razones para creer que esta transferencia de poderes y responsabilidades es saludable. En primer lugar, cada servicio público debería idealmente ser suministrado por la jurisdicción que tiene control sobre el área geográfica mínima que podría internalizar costos y beneficios. Es factible que para cierto número de servicios esta jurisdicción sea pequeña, aunque en teoría esta regla podría dar lugar a un complejo conjunto de jurisdicciones superpuestas que cubren diferentes áreas de políticas (Oates 1972; Olson 1969, 1986). En segundo lugar, dado que las preferencias varían de una a otra jurisdicción, la descentralización de la ubicación de las potestades impositivas y del suministro de servicios debería acompañar más de cerca la distribución de las preferencias locales y así mejorar el bienestar de la población.

Además de las ventajas de la descentralización con respecto a la eficiencia en la producción y en la asignación, la delegación de poderes hacia niveles inferiores pero independientes de gobierno tiene una importante ventaja política: ella institucionalizará los controles sobre los gobiernos que están faltando en el modelo de descentralización intraorganizacional ya bosquejado. Estos controles tienen lugar a través de la introducción de la competencia política a nivel local. La competencia política constituye una forma de seguimiento, dado que ofrece incentivos a quienes procuran ocupar los cargos públicos para descubrir aquellas políticas que no serían ratificadas por el electorado local o que han fallado en su implementación.

La competencia política también crea oportunidades de políticas locales para el empresariado, en la medida en que los políticos principiantes formulan y hacen públicos programas alternativos en sus esfuerzos para ganar apoyo electoral. Los efectos positivos de estimular el desarrollo de ONG a nivel local no vienen sólo de su provisión directa de servicios - en sí misma una forma de competencia que reduciría la indolencia - sino como consecuencia del desempeño de funciones similares al monitoreo.

Sin embargo, el proceso de descentralización ha dado pruebas de ser extremadamente problemático. En algunos países, la transferencia de ingresos fue llevada a cabo con antelación a los gastos o a las transferencias funcionales, lo que contribuyó a agravar los problemas fiscales del gobierno central. Las transferencias todavía se encuentran obstaculizadas por los requerimientos del gobierno central, y la capacidad local para incrementar los ingresos está fallando.

Algunos de estos problemas tienen que ver con la distorsión de la capacidad burocrática. Un *leitmotif* del análisis de la descentralización en América Latina es que los gobiernos estatales y locales son incapaces de gerenciar las tareas que les han sido traspasadas (Campbell, Peterson y Brakarz 1991), pp. 38-43; Bird 1994, p. 10). La construcción de dicha capacidad es, por consiguiente, no menos importante a nivel local que lo que lo es a nivel central; sin ella, las esperanzas de incrementar la eficiencia en la producción son poco realistas.

Sin embargo, tal como ha mostrado el análisis de la reforma del servicio civil a nivel del gobierno central, la capacidad es sólo una parte del problema. Los incentivos políticos y organizacionales que caracterizan las relaciones entre el nivel central y los niveles locales de gobierno pueden también ser problemáticos. Tres de tales problemas son: el interés permanente del gobierno

central por ejercer el control político; las dificultades políticas confrontadas por los gobiernos locales al asumir responsabilidades y los correspondientes incentivos para evitar o mantener su dependencia respecto al gobierno central; y los rasgos de la organización del gobierno que lo hace insuficientemente representativo de los intereses del electorado y vulnerable a la cooptación por parte de élites locales.

El interés de las autoridades del gobierno central por mantener el control sobre las prioridades de gasto de los gobiernos locales - típicamente a través del diseño de transferencias y subsidios fiscales intergubernamentales - puede justificarse tanto por razones de bien público como de equidad. El mantenimiento del control podría ser apropiado si la transferencia plena de autoridad resultase en jurisdicciones de escala inadecuada para captar las externalidades en la provisión de bienes públicos. El control también se justificaría por una preocupación acerca de la equidad tanto interpersonal como interjurisdiccional.

Sin embargo, es igualmente factible que el interés en mantener el control central, y por lo tanto el diseño de las transferencias fiscales intergubernamentales, esté directamente relacionado con la consolidación de coaliciones y con las estrategias electorales.

En los sistemas más centralizados, sería de esperar que la asignación geográfica del gasto estuviese fuertemente influenciada por el Ejecutivo, como parece ser el caso de México. Las decisiones sobre gastos por parte de la administración de Salinas respecto del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) han estado centradas en el despacho presidencial, y se han utilizado no sólo para el propósito más amplio de mantener el apoyo al esfuerzo de ajuste estructural (Córdoba, 1994), sino también con fines electorales más específicos (Molinar Horcasita y Weldon 1994). En sí, a pesar de la Ley de Reforma Municipal de 1984, el poder político efectivo ha permanecido en los niveles estatal y federal; la genuina delegación a los gobiernos municipales ha sido escamoteada (Rodríguez 1993).

En países en los que el voto personal es más importante, como Brasil, el diseño de las transferencias fiscales intergubernamentales es probable que sea claramente condicionado por la relación triangular entre el presidente o el ministro correspondiente, los legisladores individuales y los gobiernos locales que caen en la jurisdicción de estos legisladores. Barry Ames (1995) ofrece interesantes evidencias sobre Brasil acerca de cómo los legisladores procuran construir y fortalecer bases locales cruciales de apoyo para actuar como intermediarios entre los ministerios y los gobiernos locales.

Un segundo problema tiene que ver con los incentivos políticos de los gobiernos provinciales y locales como tales. Es un hallazgo habitual en la literatura federalista que sus efectos beneficiosos se relacionan no sólo con la transferencia de responsabilidades, y en particular con el suministro de servicios, sino también con el mejoramiento de la capacidad fiscal local. Sin embargo, el típico patrón ha sido que la transferencia de recursos tenga lugar con antelación a la plena asunción de responsabilidades sobre las políticas o al fortalecimiento fiscal local. Las razones políticas que explican este patrón son obvias. Estas transferencias constituyen un superávit más para los políticos locales, dado el mejoramiento de la capacidad para suministrar servicios, al tiempo que los gobiernos locales quedan relevados de la difícil tarea de elevar los impuestos y las tarifas a los usuarios para cubrir totalmente los costos incrementales de dicho suministro. Sin embargo, este patrón es también claramente inestable. Una vez que dichas transferencias se hayan realizado, se torna políticamente difícil renunciar a ellas en razón de los incentivos perversos resultantes.

Las dificultades para avanzar hacia un verdadero federalismo fiscal pueden ser mejor entendidas si se conciben las relaciones entre los niveles de gobierno como un juego de negociaciones. La capacidad del gobierno local para influir o ejercer chantaje sobre el centro dependerá de la vulnerabilidad política de los funcionarios del gobierno central. Esto, a su vez, es función tanto de las restricciones electorales y de las condiciones impuestas por las coaliciones en el corto plazo, como de factores más duraderos del sistema político.

En los sistemas federales como los de Argentina y Brasil, los gobiernos estatales son grandes y los gobernadores detentan un poder político bastante importante. En la Argentina, los miembros de la Cámara de Diputados son electos por medio de listas partidistas cerradas. Los senadores son electos en las legislaturas provinciales por pluralidad, dos por cada provincia y dos por la capital. Por lo tanto, no sólo los diputados son electos provincialmente, sino que las organizaciones partidistas provinciales tienen una independencia substancial. Esta tendencia hacia la provincialización de la política se ve reforzada por las características temporales de la secuencia de los comicios electorales. Sólo la mitad de los diputados y un tercio de los senadores se eligen junto con el presidente. Esta secuencia de las elecciones significa que los electorados provinciales votan con frecuencia, y si el presidente quiere evitar la posibilidad siempre presente de un gobierno dividido, debe estar continuamente atento a las demandas regionales.

No es de sorprender que haya una clara relación entre la debilidad del primer gobierno democrático en la Argentina y el deterioro del equilibrio entre el gobierno central y los gobiernos provinciales. Dado que las transferencias fiscales intergubernamentales bajo el gobierno de Alfonsín tomaron una forma altamente discrecional hubo un incentivo para que las provincias compitieran en cuanto a correr los déficits para asegurar una participación más amplia en los subsidios. Como resultado, los gastos de los gobiernos provinciales - particularmente para sueldos y salarios - se incrementaron dramáticamente en tanto que los ingresos como parte del PBI en realidad cayeron ligeramente. El déficit fiscal pre-transferencias de las provincias en 1986 alcanzó a un 6,2 por ciento del PBI, financiado por una combinación de subsidios del Ministerio de Finanzas con discrecionalidad a posteriori y fuertes presiones del Banco Central para reducir las instituciones financieras provinciales. Uno de los propósitos de la Ley de Participación en el Ingreso de 1988 fue precisamente superar el problema de esta acción colectiva haciendo las transferencias más predecibles y transparentes.

Por su parte, los partidos de gobierno pueden ser vulnerables al ciclo electoral municipal, en particular allí donde existen elecciones no simultáneas con las presidenciales, que convierten las expresiones electorales municipales en referendos del electorado sobre el desempeño del gobierno. El gobierno de Belaúnde en Perú en particular, enfrentó serios desafíos de la oposición izquierdista y populista en las elecciones, desafíos que jugaron un papel en el descarrilamiento de su programa de reformas.

Por consiguiente, el problema central de reordenamiento de las relaciones fiscales intergubernamentales puede ser visto como un problema de compromisos creíbles. ¿Puede el gobierno prometer un mayor control sobre las transferencias, por ejemplo, mediante el establecimiento de reglas estrictas?. La respuesta es claramente "sí" en sistemas federales. Argentina fue capaz de revertir las dificultades que confrontaba a través de una iniciativa de reforma en 1988, y Brasil está actualmente considerando cómo manejar las dificultades creadas por las disposiciones de la Constitución de 1988 sobre la participación en los ingresos. Sin embargo, el ejercicio del control depende de factores políticos e institucionales. México ha tenido pocos problemas con las finanzas a nivel estatal, debido a que la rama ejecutiva es fuerte y tiene una dependencia política muy escasa en relación con los gobernadores. En Argentina y Chile, la fortaleza de las coaliciones gobernantes constituyó la base para las iniciativas de reforma. En el Brasil, los cambios se apoyarán en la capacidad de la nueva administración para concitar el apoyo para el cambio constitucional, aún en contra de los intereses de legisladores del partido de gobierno.

Finalmente, está la cuestión clave de si la estructura del gobierno local es apropiada para dar lugar a un mejoramiento en la calidad de la gestión. Las opiniones sobre este tema siguen estando divididas, y la cuestión esencial es más empírica que teórica. Por una parte, los gobiernos locales deberían tener una mayor capacidad de respuesta ante las preferencias de grupos minoritarios, e inclusive ante los individuos, y existen razones para suponer que las barreras al acceso político pueden

ser menores en el nivel local. Por otra parte, los problemas de cooptación por parte de las élites locales o de las maquinarias partidistas, e inclusive la intimidación de los oponentes, son un riesgo permanente en América Latina.

Dada esta indeterminación y la necesidad de futuras investigaciones, sólo es posible concluir señalando nuevamente que las disposiciones institucionales jugarán un importante papel en la determinación de la responsabilidad de los gobiernos locales, al igual que lo hacen a nivel del gobierno central. Existe una variedad de actividades de crecimiento institucional que pudieran reducir la indolencia e incrementar la responsabilidad hacia las demandas del ciudadano, mejorando la capacidad para monitorear lo que hacen los gobernantes. Algunas de estas actividades entran en el rubro “capacitación”, tal como el aumento de la capacidad local de los actores tanto gubernamentales como no gubernamentales para analizar los efectos de la escogencia de políticas alternativas. Otras medidas se relacionan con las metas de incrementar la transparencia de la acción del gobierno, como puede ser el hecho de hacer públicos los informes sobre el desempeño de la administración en áreas particulares (carreteras construidas, sembradíos extendidos, casas dotadas con agua potable, etc.)

El último control sobre el gobierno debe llevarse a cabo a través de formas institucionalizadas de participación. Esto puede asumir una forma “corporativista”, como sería el caso promoviendo la participación de las ONG en áreas en que ellas tengan experticia, o “legislativa”, adoptando formas de gobierno local en las cuales se maximiza la participación de los ciudadanos. Los concejos municipales electos, trabajando con un alcalde o gerente de una ciudad que mantenga reuniones abiertas tienen más ventajas en esta materia que los alcaldes que operan sin estos cuerpos asesores o legislativos, y por lo tanto tienen más probabilidades de tomar decisiones en forma privada o en consulta con una estrecha base de electores.

Sin embargo, las características del sistema nacional de partidos también establecen significativas diferencias a nivel local. Partidos nacionales fuertes, con raíces locales, tienen mayores probabilidades tanto de transmitir hacia arriba las preferencias locales de políticas, como de actuar en términos de un factor de disciplina en el proceso de selección del candidato. Esta disciplina no estará presente allí donde los funcionarios políticos tienen un incentivo para forjar alianzas independientes con legisladores en torno a programas particulares.

## **Conclusión**

En otros trabajos, he enfatizado la distinción entre la iniciación y la consolidación de la reforma económica (Haggard y Kaufman, 1995, cap. 5). Esta distinción es también de utilidad para la comprensión del proceso de cambio administrativo o “reforma del Estado”. La iniciación de la reforma implica una ruptura con el pasado que es más probable que ocurra cuando es mayor el poder de los responsables de la toma de decisiones a nivel central. Las principales iniciativas parecen estar asociadas con los logros de cierto grado de autonomía ejecutiva no sólo respecto de grupos de interés, sino también de los legisladores. Esto podría ocurrir como consecuencia de arreglos o mandatos consecutivos a una victoria electoral, o como efecto de la emisión de decretos o disposiciones legislativas. En todo caso, el proceso parece ser más efectivo cuando está respaldado por una delegación explícita por parte de las coaliciones legislativas.

Al consolidar la reforma institucional, por el contrario, los líderes políticos se enfrentan con el reto de estabilizar las expectativas en torno a un nuevo conjunto de incentivos. Para que las reformas adquieran credibilidad, los agentes económicos deben pensar que ellas no serán fácilmente revertidas a discreción como consecuencia de decisiones individuales o de cambios electorales. El logro de esta continuidad, especialmente cuando se produce un cambio de administración, implica la adopción de patrones de relaciones entre el Estado y la sociedad diferentes a los que facilitan la innovación de políticas. Esta consolidación depende, en último término, del apoyo político proveniente de grupos definidos de beneficiarios del sector privado, y al menos de la aquiescencia de las principales fuerzas

que compiten en el sistema político. En ausencia de estas alianzas tácitas o explícitas entre políticos, élites tecnocráticas y sectores que se benefician con la iniciativa de reforma, los intentos de consolidación de esta última necesariamente fracasarán.

De ser así, estos hallazgos tienen importantes implicaciones para la reforma administrativa. En particular, ellos evocan la cuestión de lo que hemos denominado falacia tecnocrática: la idea de que la meta de la reforma administrativa es sustraer el proceso de elaboración de las políticas de manos de los políticos por medio de la delegación de esta potestad hacia agencias burocráticas aisladas. El objetivo es más bien lograr que esta delegación tenga lugar al tiempo que se satisfacen los objetivos políticos subyacentes de los políticos. Al igual que la reforma de las políticas en sí, el diseño de nuevas estructuras administrativas debe ser visto como un proceso de construcción de coaliciones.

### Notas

- (1) Esto es más cierto en relación con la devaluación y la liberalización del comercio que con la privatización, pero la generalización todavía se mantiene.
- (2) Esta observación puede recibir un tratamiento formal. Para una institución o política particular, estar en equilibrio político significa que no puede ser anulada o revertida por ninguna coalición decisoria, vale decir, por un grupo de actores empoderados por las normas que determinan la toma de decisiones para reemplazar una vieja política por una nueva. Ver Hammond 1995, p. 27.
- (3) Técnicamente, este axioma es algo más complicado que lo que puede parecer a primera vista. Se basa típicamente en la premisa de que los políticos buscan la reelección (Mayhew 1974). Por su parte, esto puede verse afectado por límites de tiempo o por incentivos determinados para utilizar la oficina electoral como un escalón para ascender a otras posiciones, tanto gubernamentales como no gubernamentales. De todos modos, asumo que los políticos son responsables ante cierta base de electores, a través de conexiones tanto electorales como de cabildeo ("*lobbying*").
- (4) Una literatura teórica también ha comenzado a explorar las consecuencias administrativas y de políticas de los regímenes parlamentaristas y presidencialistas (Moe 1990; Weaver y Rockman 1993; Moe y Caldwell 1994; Palmer, en preparación).
- (5) La existencia de plazos fijos tanto para la presidencia como para la legislatura también ha sido objeto de críticas. Por una parte, el sesgo en América Latina hacia una ley de no-reelección significa que los buenos presidentes no están en capacidad de permanecer en su puesto. Por otra parte, es extremadamente difícil cambiar el gobierno cuando la legislatura y el presidente han perdido su apoyo político y agotado su liderazgo potencial. El presidencialismo sirvió para prolongar las crisis económicas en Brasil y Perú, donde los presidentes Sarney, Collor y García habían perdido su efectividad. En Bolivia y Argentina en los años 1980, presidentes en condiciones similares se vieron obligados a renunciar antes del término de su mandato. Es lícito suponer que los cambios de gobierno requeridos se hubieran producido más tempranamente y en forma menos traumática en un régimen parlamentario a través de la negación de un voto de confianza.
- (6) Dados los intereses políticos divergentes, la autoridad política dividida puede también crear problemas aun si el propio partido del presidente mantiene una mayoría legislativa, y estos problemas serán aún más serios cuando los Ejecutivos están limitados a ejercer un solo período, como ocurre típicamente en América Latina.
- (7) Ver Gedder 1994, acerca de la corrupción burocrática en sistemas presidencialistas.
- (8) Esta sección se refiere extensamente a Shugart y Nielson 1994a y 1994b, así como al análisis de Ramseyer y Rosenbluth (1994) del sistema electoral japonés.
- (9) Respecto a críticas similares, ver O'Donnell 1991, 1994; Bresser Pereira, Maravall y Przeworski 1993.
- (10) Por supuesto, ellos no siempre están en condiciones de actuar de esta manera. Los modelos principal-agente han sugerido varias razones por las cuales las oficinas y las agencias gubernamentales

pueden ejercer una discrecionalidad sustancial, más allá del control de los políticos: el control burocrático de la información; los vínculos de la agencia con la clientela que protegen a la agencia ante supervisiones políticas nominales; y el alto costo de sancionar la conducta irregular o de reorientar el comportamiento de la agencia sobre la base de una nueva legislación (Weingast y Moran 1983).

(11) Ciertamente, la amenaza de formular una nueva legislación constituye un instrumento vigente de control político.

(12) Esta delegación no es sólo importante para la coherencia de las políticas en el corto plazo, sino también para la credibilidad de las políticas ante los ojos de los inversionistas y de los agentes del mercado (North y Weingast 1989).

### **Bibliografía**

- ALESINA, Alberto. 1987. "Macroeconomic Policy in a Two-party System as a Repeated Game," Quarterly Journal of Economics, 102: 651-78.
- ALESINA, Alberto. 1988. "Macroeconomics and Politics," Macroeconomics Annual. Cambridge: MIT Press.
- ALESINA, Alberto. 1994. "Political Models of Macroeconomic Policy and Fiscal Reforms," in Stephan Haggard and Steven B. Webb, eds., Voting for Reform. Oxford University Press for the World Bank.
- AMES, Barry. 1995. "Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress," The Journal of Politics 57, 2 (May): 324-343.
- BAER, Werner and Michael E. CONROY, eds. 1993. Latin America: Privatization, Property Rights and Deregulation I, special issue of The Quarterly Review of Economics and Finance 33.
- BATES, Robert. 1983. "The Nature and Origins of Agricultural Policies in Africa," in Bates, ed., Essays on the Political Economy of Rural Africa. Berkeley: University of California Press.
- BATES, Robert and Anne KRUEGER. 1993. Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform. Cambridge: Blackwell.
- BECKER, Gary S. 1983. "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Influence," The Quarterly Journal of Economics, 98, 3 (August): 371-400.
- BIRD, Richard. 1994. Decentralizing Infrastructure: for Good or for Ill? World Bank, Policy Research Working Paper #1258. February.
- BRADFORD, Colin, ed. 1994. Redefining the State in Latin America. Paris: OECD.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, Jose Maria Maraval and Adam Przeworski. 1993. Economic Reforms in New Democracies. New York: Cambridge University Press.
- CAIN, Bruce, John FERREJOHN, and Morris FIORINA. 1987. The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence. Cambridge: Harvard University Press.
- CAMERON, David. 1984. "Social Democracy, Corporatism, Labor Quiescence, and the Representation of Economic Interests in Advanced Capitalist Society," in John H. Goldthorpe, ed., Order and Conflict in Contemporary Capitalism. Oxford, Eng.: Clarendon Press.
- CAMPBELL, Tim, with George Peterson and Jose Brakarz, "Decentralization to Local Government in LAC: National Strategies and Local Response in Planning, Spending, and Management," The World Bank, Latin America and Caribbean Technical Department, Regional Studies Program, July.
- CENTENO, Miguel. 1994. Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico. University Park PA: Pennsylvania State University Press.
- CERNEA, M. 1988. Nongovernmental Organizations and Local Development. World Bank Discussion Paper, No. 40.

- CHAUDHRY, Shahid Amjad, Gary James REID and Waleed Haider MALIK. 1994. Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a Conference Washington D.C.: The World Bank Technical Paper #259.
- COPPEDGE, Michael. 1988. "Strong Parties and Lame Ducks: A Study of the Quality and Stability of Venezuelan Democracy," unpublished PhD dissertation, Yale University.
- CORDOBA, Jose. 1994. "Mexico," in John Williamson, ed., The Political Economy of Policy Reform. Washington D.C.: Institute for International Economics.
- CORNELIUS, Wayne, Ann L. CRAIG and Jonathan FOX, "Mexico's Solidarity Program: An Overview," in Cornelius, Craig and Fox, eds., Transforming State Society Relations in Mexico: the National Solidarity Strategy San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.
- COX, Gary W. 1987. The Efficient Secret. New York: Cambridge University Press.
- COX, Gary W. 1990. "Centripetal and Centrifugal Incentives in Electoral Systems," American Journal of Political Science, 34, 4 (November): 903-35.
- CREMER, Jacques, Antonio ESTACHE and Paul SEABRIGHT. 1994. "The Decentralization of Public Services: Lessons from the Theory of the Firm," World Bank Policy Research Working Paper #1345.
- CUKIERMAN, Alex, Steven B. WEBB and B. NEYAPTI. 1992. "The Measurement of Central Bank Independence and its Effect on Policy Outcomes," World Bank Economic Review, 6: 353-398.
- EVANS, Peter. 1992. "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change," in Stephan Haggard and Robert Kaufman, eds., The Politics of Economic Adjustment Princeton: Princeton University Press.
- FERNANDEZ, Raquel and Dani RODRIK. 1991. "Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-specific Uncertainty," American Economic Review, December 1991.
- FRIEDEN, Jeffry. 1991. "Invested interests: the politics of national economic policies in a world of global finance," International Organization 45, 4.
- GEDDES, Barbara. 1994. Politician's Dilemma. Berkeley: University of California Press.
- GLAESSNER, Philip J., Kye WOO LEE, Anna Maria SANT'ANNA, and Jacques de ST. ANTOINE. 1994. Poverty Alleviation and Social Investment Funds: the Latin American Experience Washington D.C.: World Bank Discussion Papers #261.
- GRAHAM, Carol. 1994. Safety Nets, Politics, and the Poor: Transitions to Market Economies. Washington: The Brookings Institution.
- GRINDLE, Merilee. 1994. Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa, unpublished ms., Harvard Institute for International Development.
- GROSH, Margaret E. 1990. Social Spending in Latin America: The Story of the 1980s. Washington: World Bank Discussion Paper #106.
- HAGGARD, Stephan. 1990. Pathways from the Periphery Ithaca: Cornell University Press.
- HAGGARD, Stephan and Robert KAUFMAN, eds. 1992. The Politics of Adjustment. Princeton: Princeton University Press.
- HAGGARD, Stephan and Robert KAUFMAN. 1995. The Political Economy of Democratic Transitions Princeton: Princeton University Press.
- HAMMOND, Thomas H. 1995. Formal Theory and the Institutions of Governance unpublished ms., Michigan State University, 1995.
- HELLIWELL, John. 1994. "Empirical Linkages Between Democracy and Economic Growth," British Journal of Political Science.
- HICKS, Alexander. 1988. "Social Democratic Corporatism and Economic Growth," Journal of Politics 50: 677-704.

- HOROWITZ, Donald L. 1993. "Comparing Democratic Systems," in Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds., The Global Resurgence of Democracy. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- KATZENSTEIN, Peter. 1985. Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe. Ithaca: Cornell University Press.
- KIEWIT, Rodrik and Matthew MCCUBBINS. 1991. The Logic of Delegation Chicago: Chicago University Press.
- KLITGAARD, Robert. 1991. Adjusting to Reality. San Francisco: ICS Press.
- KOH, B.C. 1989. Japan's Administrative Elite Berkeley: University of California Press.
- KRUEGER, Anne. 1974. "The Political Economy of the Rent-Seeking Society," American Economic Review 64, 3: 291-303.
- LANGE, Peter and Geoffrey GARRETT. 1985. "The Politics of Growth: Strategic Interaction and Economic Performance in the Advanced Industrial States, 1974-1980," Journal of Politics 49: 792-827.
- LINDAUER, David and Barbara NUNBERG, eds. 1994. Rehabilitating Government: Pay and Employment Reform in Africa Washington D.C.: The World Bank.
- LINZ, Juan J. 1993a. "The Perils of Presidentialism" in Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds., The Global Resurgence of Democracy. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan J. 1993b. "The Virtues of Parliamentarism," in Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds., The Global Resurgence of Democracy. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- LINZ, Juan J. and Arturo VALENZUELA. 1994. The Failure of Presidential Democracy. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- LOHMANN, Susanne. 1994. "Federalism and Central Bank Autonomy: the Politics of German Monetary Policy, 1960-1989," unpublished ms., University of California, Los Angeles.
- MAINWARING, Scott. 1992. "Presidentialism in Latin America," Latin American Research Review 25: 157-79.
- MAINWARING, Scott and Timothy R. SCULLY. 1994. "Party Systems in Latin America," in Mainwaring and Scully, eds., Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America unpublished ms.
- MAINWARING, Scott and Matthew Soberg SHUGART, eds. 1994. Presidentialism and Democracy in Latin America, unpublished ms., University of California, San Diego.
- MAXFIELD, Sylvia. 1994. The Politics of Central Banking in Developing Countries. Unpublished ms., Yale University.
- MCCUBBINS, Mathew D. 1991. "Party Politics, Divided Government, and Budget Deficits," in Samuel Kernell, ed. Parallel Politics: Economic Policymaking in Japan and the United States Washington D.C.: The Brookings Institution.
- MCCUBBINS, Mathew, Roger NOLL, and Barry WEINGAST. 1987. "Administrative Procedures as Instruments of Political Control," Journal of Law, Economics and Organization 3: 243-277.
- \_\_\_\_\_. 1989. "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies," Virginia Law Review 75: 431-482.
- MOE, Terry M. 1990. "Political Institutions: the Neglected Side of the Story," Journal of Law, Economics and Organization 6: 213-53.
- MOE, Terry M. and Michael CALDWELL. 1994. "The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems," Journal of Institutional and Theoretical Economics 150/1: 171-95.
- MOLINAR Horcasita, Juan and Jeffrey WELDON, "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity," in Wayne Cornelius, Ann L. Craig and Jonathan Fox, eds., Transforming State Society Relations in Mexico: the National Solidarity Strategy San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.

- NAGEL, Jack. 1994. "Market Liberalization in New Zealand: the Interaction of Economic Reform and Political Institutions in a Pluralitarian Democracy," paper presented at the annual convention of the American Political Science Association, Sept. 1-4.
- Naim, Moises. 1994. "Latin America's Journey to the Market; From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy," paper presented at International Forum for Democratic Studies conference on "Economic Reform and Democracy," May 5 and 6.
- NEF, Jorge. "Policy Developments and Administrative Changes in Latin America," in O.P. Dwivedi and Keith M. Henderson, eds., Public Administration in World Perspective.
- NELSON, Douglas. 1988. "Endogenous Tariff Theory: A Critical Survey," American Journal of Political Science 32, 3 (September): 796-837.
- NELSON, Joan, ed. 1990. Economic Crisis and Policy Choice Princeton: Princeton University Press.
- NORTH, Douglas and Barry WEINGAST, "The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17th Century England," Journal of Economic History 49 (1989): 803-32.
- NUNBERG, Barbara. 1995. "Managing the Civil Service: Reform Lessons from Advanced Industrial Countries," World Bank Discussion Paper #204.
- NUNBERG, Barbara and John NELLIS. 1990. "Civil Service Reform and the World Bank," World Bank PRE Working Paper #422.
- OATES, Wallace. 1972. Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace.
- O'DONNELL, Guillermo. 1991. "Democracia delegativa," Novos estudos CEBRAP, No. 31.
- O'DONNELL, Guillermo. 1993. "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Some Glances at Some Postcommunist Countries," World Development 21, 8 (August): 1355-1369.
- OLSON, Mancur, 1969. "The Principle of Fiscal Equivalence: the Division of Responsibilities among Different Levels of Government," American Economic Review 59, 2 (May): 479-87.
- OLSON, Mancur. 1982. The Rise and Decline of Nations. New Haven: Yale University Press.
- OLSON, Mancur. 1986. "Toward a More General Theory of Governmental Structure," American Economic Review 76, 2 (May): 120-125).
- OLSON, Mancur. 1993. "Dictatorship, Democracy, and Development," American Political Science Review 87, 3 (September): 567-76.
- PALMER, Matthew S.R. forthcoming. "Towards and Economics of Comparative Political Organization: Examining Ministerial Responsibility," Journal of Law, Economics and Organization.
- PELTZMAN, Sam. 1976. "Toward a More General Theory of Regulation," The Journal of Law and Economics 19, 2 (August): 211-240.
- PEMPEL, T.J. 1994. "Civil Service Reform in Japan," in Shahid Amjad Chaudhry, Gary James Reid and Waleed Haider Malik. 1994. Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a Conference Washington D.C.: The World Bank Technical Paper #259.
- POWELL, G. Bingham. 1982. Contemporary Democracies: Participation, Stability, Violence Cambridge: Harvard University Press.
- PRZEWORSKI, Adam and Fernando LIMONGI. 1993. "Political Regimes and Economic Growth," Journal of Economic Perspectives 7 (Summer): 51-69.
- RAMSEYER, Mark and Frances M. ROSENBLUTH. 1993. Japan's Political Marketplace Cambridge: Harvard University Press.
- REID, Gary J. and Graham SCOTT. 1994. "Public Sector Human Resource Management in Latin America and the Caribbean," in Shahid Amjad Chaudhry, Gary James Reid and Waleed Haider Malik. 1994. Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a Conference Washington D.C.: The World Bank Technical Paper #259.

- RODRIGUEZ, Victoria. 1993. "The Politics of Decentralisation in Mexico: from Municipio Libre to Solidaridad," Bulletin of Latin American Research 12, 2: 133-45.
- RODRIG, Dani. 1989. "Credibility of Trade Reform: A Policy Maker's Guide," World Economy 12: 1 (March), 1-16.
- ROGOWSKI, Ronald. 1990. Commerce and Coalitions Princeton: Princeton University Press.
- RONDINELLI, Dennis and John R. NELLIS. 1986. "Assessing Decentralization Policies in Developing Countries: A Case for Cautious Optimism," Development Policy Review 4: 3-23.
- ROUBINI, Nouriel and Jeffry SACHS. 1989a. "Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Countries," Economic Policy 4 (April): 100-32.
- ROUBINI, Nouriel and Jeffry SACHS. 1989b. "Economic and Political Determinants of Budget Deficits in the Industrial Economies," European Economic Review 33 (May): 903-33.
- SARTORI, Giovanni 1976. Parties and Party Systems. New York: Cambridge University Press.
- SCOTT and GORRINGE. 1989. "Reform of the Core Public Sector: The New Zealand Experience," Governance 3 (2).
- SHAH, Anwar. 1991. The New Fiscal Federalism in Brazil. Washington D.C.: The World Bank PRE Working Paper #557.
- SHICK, Allen. 1991. "The Surprising Enactment of Tax Reform in the United States," in Samuel KERNELL, ed., Parallel Politics: Economic Policymaking in Japan and the United States Washington D.C.: The Brookings Institution.
- SHICK, Allen. 1993. "Governments versus Budget Deficits," in R. Kent Weaver and Bert A. ROCKMAN, eds., Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- SILBERMAN, Bernard. 1993. Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States and Britain. Chicago: University of Chicago Press.
- SHUGART, Mathew. 1995. "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government," American Political Science Review 89, 2 (June): 1-17.
- SHUGART, Mathew and John M. CAREY. 1992. Presidents and Assemblies. New York: Cambridge University Press.
- SHUGART, Mathew and Daniel NIELSON. 1994a. "Liberalization through Institutional Reform: Economic Adjustment and Constitutional Change in Colombia," unpublished ms., University of California, San Diego.
- SHUGART, Mathew and Daniel NIELSON. 1994b. "A Liberal Dose: Electoral Reform and Economic Adjustment in the Wake of the Debt Crisis," paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, New York, September.
- STEVENS, Mike. 1994. "Preparing for Civil Service Pay and Employment Reform," in David Lindauer and Barbara Nunberg, eds. 1994. Rehabilitating Government: Pay and Employment Reform in Africa Washington D.C.: The World Bank.
- STREETEN, Paul. 1993. "Markets and States: Against Minimalism," World Development 21, 8 (August): 1281-1298.
- WEAVER, R. Kent and Bert A. ROCKMAN, eds. 1993. Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- WILLIAMSON, John. ed. 1990. Latin American Adjustment: How Much Has Happened?
- WILLIAMSON, John. ed. 1993. The Political Economy of Policy Reform Washington D.C.: The Institute for International Economics.
- World Bank. 1992. Venezuela: Decentralization and Fiscal Issues, v. 1, Main Report. Report No. 11160-VE, LA1 Department, Infrastructure Operations Division.
- World Bank. 1993. Latin America and the Caribbean: A Decade after the Debt Crisis. Washington: Latin America and Caribbean Region.

