

La Reforma de la Administración Pública y la Reforma del Estado en América Latina



& *Resumen/Abstract: En la década de los 90 y en los 2000 vuelve a estar presente el planteamiento sobre la reforma de la Administración Pública en América Latina. Sin embargo, cuando se consideran los diseños de reforma de la burocracia pública en forma abstracta, despojados de historicidad concreta, se cae en una visión tecnológica de la transformación requerida. Las aproximaciones contemporáneas insisten en la relación de la AP con un tipo de Estado, en condiciones históricas específicas; de esta forma se recupera el contexto dentro del cual las AP concretas han funcionado con mayor o menor eficacia. Cuando las propuestas de reforma no atienden a esa historicidad y se confinan sus fallas a déficits metodológicos o tecnológicos, se encuentran incapacitadas para asumir los problemas que aspiran a resolver. La economía política de la reforma es una insustituible guía para acometerla.&*

& *Palabras clave: América latina, reforma administrativa, reforma del Estado*

1. INTRODUCCIÓN

En América Latina, la forma más idónea de concebir la reforma de la Administración Pública es asumirla dentro del proyecto de reforma del Estado. Ante las demandas que recorren la región, dirigidas hacia el logro de mayor democracia y eficiencia, lo que implica mayor participación, mejor representación y más eficiencia en la prestación de los servicios públicos, la reforma de la Administración Pública debe estar enmarcada dentro de las necesarias transformaciones del Estado. En cada época ha habido una correlación entre la naturaleza del Estado y el tipo de administración con la cual este funciona; con los desafíos políticos, económicos y sociales del nuevo siglo, se hace necesario volver al sentido de la reforma administrativa y los requisitos institucionales que debe tener.

La reforma de la Administración Pública es un viejo planteamiento en América Latina (Bresser 2004: 172). En la década de los años 30, a raíz del impacto de la crisis económica mundial que obligó a un cambio de modelo de crecimiento, el tema se colocó en el debate como parte de los necesarios reajustes que el nuevo papel del Estado requería. También fue una demanda en el marco de la segunda ola democratizadora de los años 40 y de la última ola autoritaria de los años 70 y 80. Más adelante, con los programas de ajuste económico, hubo planteamientos similares. No todas las propuestas han tenido el mismo sentido ni idéntica profundidad, pero han revelado permanente preocupación en la región y en los organismos multilaterales de asistencia financiera, los cuales han visto la situación de la burocracia pública como una de las trabas al desarrollo sustentable. En esta perspectiva, la Administración Pública siempre aparece como el objeto de una demanda necesaria pero, al mismo tiempo, diferida.

En la búsqueda de explicaciones sobre el origen de los problemas de América Latina, muchas veces se ha insistido en el tipo de políticas adoptadas. Se trataría, en este caso, de políticas inconvenientes, decididas por los funcionarios a cargo, que habrían optado por opciones inadecuadas o equivocadas. En otras ocasiones, los fracasos se atribuyen a la incapacidad de la burocracia de desarrollar exitosamente políticas que se suponen correctas. Los sectores que están en la oposición a los gobiernos suelen insistir en que el problema son las políticas equivocadas puestas en ejecución, sea por sus objetivos, sea por sus ritmos. Para los gobiernos y los partidos que los apoyan, los problemas con frecuencia no se atribuyen a las decisiones tomadas, sino a la incapacidad de las Administraciones Públicas para llevarlas a cabo; se trataría de un problema de ejecución antes que de diseño.

Los mencionados son planteamientos que se alternan y a veces solapan, con los cuales se suele ocultar las restricciones institucionales que los subyacen y que se refieren a la propia naturaleza del Estado que concibe y ejecuta las políticas.

En la década de los 90 y a principios del siglo XXI vuelve a estar presente el planteamiento sobre la reforma de la Administración Pública en América Latina. Sin embargo, cuando se consideran los diseños de reforma de la burocracia pública en forma abstracta, despojados de historicidad concreta, se cae en una visión tecnológica de la transformación requerida. Las aproximaciones contemporáneas insisten en la relación de la AP con un tipo de Estado, en condiciones históricas específicas; de esta forma se recupera el contexto dentro del cual las AP concretas han funcionado con mayor o menor eficacia. Cuando las propuestas de reforma no atienden a esa historicidad y se confinan sus fallas a déficits metodológicos o tecnológicos, se encuentran incapacitadas para asumir los problemas que aspiran a resolver. La economía política de la reforma es una insustituible guía para acometerla (Heredia, 2002).

2. EL ESTADO REDISTRIBUIDOR

En el marco del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, con el Estado como actor central, la AP se mostró muy eficiente para el cumplimiento de los fines del Estado populista. La estructura redistributiva fue adecuada y los mecanismos para promover la educación, la salud pública, las obras de infraestructura y vivienda fueron productivos, en los términos que definían a ese Estado. Tal característica no impidió, sino que fue funcional a las estrategias de captura por parte de los intereses corporativos y, en primer y privilegiado lugar, de los partidos políticos más importantes.

Estos se convirtieron en la fuente de provisión de los cuadros administrativos y, sobre todo, en el instrumento social más importante para la fiscalización y el control. La *accountability* era ejercida por los partidos, constituidos en fuente interesada pero concreta de supervisión de la redistribución de la renta y del funcionamiento del clientelismo político. Se logró por un cierto periodo una AP exitosa en el contexto del Estado populista redistribuidor y clientelar. La legitimidad de la que gozaron los grandes partidos latinoamericanos de masas encuentra una de sus bases en el éxito de la gestión pública a la cual contribuyeron.

El lado oscuro de esta experiencia es la colonización de la AP y del Estado por los partidos, lo cual impidió un firme desarrollo de las instituciones propias de la democracia. Sin embargo, los partidos se convirtieron en la fuente fundamental de procesamiento de las demandas sociales, en sus canales privilegiados y en un mecanismo de entrenamiento y provisión de cuadros administrativos. Se volvieron los articuladores del núcleo de poder político, económico y financiero que controlaba al Estado, mediante los mecanismos populistas que le proporcionaban suficiente legitimidad social. De igual modo, garantizaron suficiente apoyo de los grupos corporativos de poder a cambio de financiación. El encarecimiento de los costos de funcionamiento y de las campañas electorales, así como la pérdida de identidad programática e ideológica de los partidos, hizo que la labor de financiación se personalizara en exceso; la obtención de recursos para la organización política como institución fue sustituida con cierta asiduidad por su obtención para el financiamiento de fracciones y candidatos dentro de los partidos.

La crisis del modelo fue también la de los partidos que eran elementos constitutivos de aquel. La deuda externa, la inflación, el crecimiento de la pobreza y el de la inequidad hicieron colapsar el modelo populista y produjeron una creciente fragmentación de las organizaciones políticas. Esta descomposición se tradujo en un renacimiento del personalismo, de los grupos internos y de los partidos como federaciones de micropartidos, incapaces de cumplir las funciones institucionales como proveedores de cuadros para la AP, como factores de fiscalización y control sobre los gobiernos y negociadores con los demás agentes corporativos. El resultado fue un incremento del «partidismo salvaje», es decir, partidos desideologizados, sin sentido programático, y dirigidos en su participación electoral. Una de las expresiones más directas de esta dinámica fue la del incremento de la corrupción y su percepción como grave problema por parte de la opinión pública.

3. EL AJUSTE NEOLIBERAL

La crisis de la industrialización por sustitución de importaciones y del modelo populista requirió un nuevo tipo de AP. Se trataba de gerenciar un cambio de los roles del Estado para hacerlo capaz de cumplir con los objetivos impuestos por un severo ajuste económico. Ese

fue un cambio menos exógeno de lo que se supone, porque las élites militares y civiles, según los casos, asumieron su necesidad. En el caso de los gobiernos militares que lo iniciaron, apelaron a la represión y al desmantelamiento de las organizaciones de los trabajadores; en el caso de los gobiernos civiles de los 80 y, sobre todo de los 90, en el marco de la redemocratización de América Latina, se hizo a través de una severa reducción del déficit fiscal, renegociación de la deuda, privatización, reformas comerciales y fiscales. De manera constante, los gobiernos siempre intentaron políticas sociales focalizadas para atender a los sectores más vulnerables, los de la pobreza tradicional acentuada por la crisis y los subsiguientes ajustes, y también la nueva pobreza resultante de la crisis de la década perdida.

Ese periodo de las dos últimas décadas del siglo XX en América Latina estuvo dominado por los ajustes neoliberales. Sin embargo, debe anotarse que no todos hospedaron la misma radicalidad y que, en rigor, algunos no fueron tan neoliberales como se les aprecia porque supusieron una expansión del Estado; sin embargo, así se les conoce.

Para la aplicación de las políticas de ajuste fue necesario un tipo diferente de Estado y de políticas públicas. El objetivo central fue «despolitizar» las políticas y, por consiguiente, colocar en su diseño y ejecución a gerentes públicos menos susceptibles a las presiones de carácter político, para que sus decisiones pudieran tener el máximo de racionalidad técnico-económica posible.

Fue una etapa en la que el modelo de la AP debía tener características gerenciales «privadas». De este modo se aspiraba a proteger a los funcionarios públicos, mediante el aislamiento de las presiones clientelares que provenían de los partidos políticos, de los grupos de interés y de los tradicionales mecanismos corporativos. Los políticos y los tecnócratas debían estar separados, cada uno en su campo, para que pudiera avanzar la recuperación de la economía. Al sustraerse la política de las decisiones económicas, la función política en la economía pasaron a ejercerla casi en exclusividad los altos funcionarios de las finanzas públicas, con la exclusión de los demás ministros y altos cargos y con la excepción de los presidentes de la República; del mismo modo, compartieron esa labor de control, fiscalización y supervisión los *think-tank* privados y, muy especialmente, los organismos de financiamiento multilateral. El FMI y el Banco Mundial fueron los sustitutos de los partidos políticos como agentes de *accountability* sobre el desempeño del Estado. En especial, la fiscalización y el control de los organismos multilaterales se concentraron en las «islas» destinadas a diseñar y ejecutar las políticas económicas.

La fragmentación del Estado y de la sociedad se expresó también en la AP. El sector vinculado a las finanzas públicas recibió un tratamiento especial, reconocimiento y financiamiento para su profesionalización acelerada. Fue el momento de gloria de los economistas, especialmente de los graduados en las escuelas de negocios de los más reconocidos centros educativos internacionales, sobre todo de EE UU. Igualmente, recibió atención el grupo de gerentes ocupado del área social de la AP, pero subordinada y dependiente de las esferas económica y financiera de los gobiernos. Este sector era relevante para atender los programas dirigidos a los sectores más vulnerables de la sociedad; sin embargo, se abandonó la política redistributiva tradicional, dirigida a todos los sectores medios y populares, en función de la focalización en algunas áreas en las cuales la pobreza se concentraba más. El impacto para la clase media, ahora menos atendida, se sintió en las áreas de educación, salud, vivienda e infraestructura.

La AP vivió la experiencia de un ámbito muy atendido en términos de su profesionalización en los sectores económico-financiero; otro, también atendido pero subordinado al primero, en el campo de los programas sociales; y al final «el resto» de la AP. Fue un periodo de gerentes públicos «de primera», gerentes públicos «de segunda» y unos cuantos más «de tercera».

Debe notarse que el Estado se desentendió de los ciudadanos en general para ocuparse de los ciudadanos más necesitados en particular; esta dinámica hizo que el concepto de ciudadanos fuese sustituido por el de «pobres» y la AP tendió a convertirse en una estructura desentendida de los ciudadanos en general, incluidos los pobres. La solidaridad pasó a ser extremadamente limitada (Ramió, 2001: 89) y fueron destruidas o averiadas las redes sociales de las cuales el Estado se había convertido en centro y promotor durante el periodo de más intensa redistribución de la renta.

En la Administración Pública el concepto dominante fue el de la profesionalización de la gerencia, básicamente en un sentido tecnocrático, separada del mundo de la política para que esta no trastornara la toma de decisiones de carácter técnico. El supuesto era que se podía atender mejor los fines del Estado sin la perturbación política.

Aunque hoy esas afirmaciones pudieran parecer extremas, lo cierto es que el sentido de la política que se quería apartar era de signo clientelar, orientado por los intereses partidistas y corporativos en general. La renuncia a un determinado tipo específico de intervención política se llevó al límite de procurar eliminar todo tipo de intervención política; como tal objetivo es imposible, el área económico-financiera se convirtió en el centro privilegiado del manejo de los sectores más directamente interesados en los ajustes económicos; lo cual incluyó no sólo a los especialistas públicos, sino a los núcleos corporativos más conspicuos, nacionales e internacionales.

Las concepciones gerencialistas y meritocráticas en ese momento se articularon con la pretensión de apartar las influencias políticas. La sustracción del área económica y financiera del ámbito de la política debilitó aún más a los partidos, pero no añadió legitimidad social a la gestión de Gobierno. Aunque los programas sociales incluían a los más vulnerables, excluían a importantes franjas de la clase media, que en el anterior modelo también era usufructuaria de la redistribución estatal.

En los 80 y los 90, con la redemocratización de América Latina, avanzó la organización de la sociedad civil. Las ONG expresaron las nuevas condiciones políticas y sociales de libertad democrática y de ampliación de los derechos políticos; también mostraron la insuficiencia de los partidos como instrumentos de representación y se constituyeron en nuevos canales de representación y participación.

En ese periodo también prosperó la descentralización en varios países de la región, lo que permitió un ámbito más adecuado para el florecimiento de las ONG. La descentralización significó una nueva dimensión para la AP al demandar cuadros administrativos más profesionales en los niveles subnacionales de gobierno; el éxito de las gestiones de las nuevas autoridades resultantes de este proceso se concibió vinculado directamente a la capacidad de las AP subnacionales. La capacidad de gestión subnacional se convirtió en un asunto político de primera magnitud.

En ese marco las ONG tuvieron un campo más amplio para el ejercicio de sus tareas de agregación de las demandas ciudadanas, así como de fiscalización y control. En cierto sentido, la política encontró nuevas oportunidades en los niveles descentralizados; en algunos casos, los vicios del viejo clientelismo, también.

La insistencia en la meritocracia tuvo la virtud de generar «islas de excelencia» territoriales o sectoriales que mostraban cómo era posible una AP eficiente; igualmente, produjo un efecto-demostración que estimuló una sana competencia interinstitucional. La contrapartida fue la creación de nichos que, en ocasiones, escaparon del control político, se hicieron institucionalmente endógamos y frecuentemente tenían una relación más directa con los intereses corporativos que asediaban al Estado que con los funcionarios electos por la voluntad popular. Los principios de mérito no han tenido en América Latina el mismo impacto ni se han promovido de manera uniforme. Brasil, Chile y Costa Rica son los países que más avanzaron en su implantación (BID 2006), aunque el tema está siempre presente como objetivo y como barrera institucional que debe superarse.

4. LA DERIVA DE LA IZQUIERDA

El resultado mixto de las políticas neoliberales junto a la decadencia de los mecanismos de participación y representación, en un ambiente social de amplia pobreza e inequidad, han producido lo que algunos autores denominan la «ola rosada» en América Latina. Esta «ola» enfatiza los temas sociales, pero no puede identificarse a todos los que la expresan como pertenecientes a una misma familia política; ni siquiera a dos (los radicales y los moderados), sino que manifiestan una tipología más amplia (Corrales 2007). En algunos casos el propósito es lograr una revolución anticapitalista y antiimperialista, como lo han expresado Hugo Chávez, Rafael Correa, Evo Morales y Daniel Ortega, fundamentalmente; otros presidentes se han propuesto enfatizar los temas de la justicia social sin compartir el proyecto del «socialismo del siglo XXI». Los que comparten la propuesta socialista han dispuesto usar la maquinaria del Estado en función de tal objetivo; y quien ha llevado más lejos su planteamiento es Chávez.

El impacto que esa visión radical ha tenido en la AP venezolana ha sido inmenso y prefigura el que podría tener en las administraciones públicas de otros países, de seguirse el mismo patrón. La necesidad de acumular fuerzas para derrotar a los que suponen son los enemigos de la revolución que procuran, ha llevado a los dirigentes de este proceso a comprometer toda la estructura del Estado con los fines políticos del presidente; por tal razón, lo que define la calidad del servidor público es su compromiso ideológico con el proceso bolivariano. No se admite que, en el marco de la lógica «amigo-enemigo», quien no sea partidario de ese proceso pueda ocupar posiciones de relativa importancia en la estructura del Estado, porque sería permitir al «enemigo» que estuviese dentro del aparato administrativo destinado a llevar a cabo la revolución. En el lenguaje que prevalece en la arena pública venezolana, desde el punto de vista del Gobierno hay que ser «rojo-rojito»¹, porque de lo contrario sería convalidar que los representantes de «la oligarquía» o del antiguo sistema sabotearan los propósitos transformadores del régimen.

Esa visión privilegia el compromiso político y subordina todo otro criterio. Un ejemplo de la subordinación se expresa en la desconfianza de Chávez sobre las estadísticas en Venezuela, por lo cual es necesario un tipo diferente de instrumentos y experticias. El domingo 3 de abril de 2005 afirmó: «No tengo dudas de que los instrumentos que están usando (en el INE²) para medir la realidad no son los indicados... están midiendo nuestra realidad como si este fuese un país neoliberal, un país capitalista donde no estuviese ocurriendo ninguna revolución».³

Esta visión promueve un tipo de funcionario público muy politizado, identificado con el Gobierno, con experticias subordinadas a los requerimientos políticos y con fidelidad a un proyecto societario, lo cual constituye su principal calificación para participar dentro de la AP.

La labor de *accountability* está en manos de las autoridades políticas que representan la ideología revolucionaria; en este contexto no es aceptable que ninguna organización nacional o internacional, estatal o privada, pueda ejercer labor alguna de fiscalización o control a menos que esté identificada con el proyecto político. La crítica proveniente de esferas políticas o ideológicas diferentes suele ser tomada como expresión de la acción del «enemigo» del proceso.

La mayor parte de los gobiernos de esta onda de izquierda no participan de esta visión, sólo los más radicales parecen hacerlo y, sin duda, el venezolano; lo que aquí se apunta es a la existencia de un modelo de AP que no tiene relación con el modelo burocrático, ni con el modelo gerencial, ni tampoco con la Nueva Gerencia Pública (NGP)⁴.

Una visión alternativa es la encarnada por la NGP, en la cual el elemento distintivo, junto al profesionalismo y su carácter meritocrático, es el papel que se les asigna a los ciudadanos como factor esencial para el ejercicio del control sobre la burocracia pública. Este control es el que puede permitir una mejor interrelación entre los sectores que distingue Bresser: estatal, privado, público-no estatal y corporativo, (Bresser, 2004; Bresser, Cunill, 1998: 27), que es esencial para el adecuado funcionamiento de una AP democrática y eficiente. En la NGP, como es obvio, la gerencia pública sigue siendo una pieza angular, pero con especificidades que la distinguen de la privada (COPRE, 1989) y cuya confusión genera una recaída en la noción tecnocrática.

La NGP se plantea como respuesta democrática a los desafíos que las sociedades latinoamericanas contemporáneas presentan. Intenta ser una oferta de calidad en el campo de la AP y, al mismo tiempo, requiere estar dotada de contenidos profundamente democráticos que contribuyan a resolver la crisis de representación, la falta de canales de participación y la necesidad de políticas integrales que atiendan a los problemas de la pobreza y la inequidad. De lo contrario, se convierte en variante de las propuestas tecnocráticas conocidas.

Esta parece ser la oferta más avanzada e integral; sin embargo, tiene su punto de debilidad esencial en que no siempre aborda la participación social. Para que sea el planteamiento que recoja las demandas democráticas de América Latina, debe establecer un activo rol de los ciudadanos, de forma que estos puedan ejercer su papel de fiscalización y control sobre la AP. Postular la necesidad de la participación no está garantizado de antemano; ni siquiera si existen los canales para materializarla. Hay requerimientos institucionales, políticos, culturales, que son indispensables y que no se resuelven dentro de la AP, sino en otros ámbitos políticos e institucionales.

5. LA ADMINISTRACIÓN DEL PODER

Las dificultades históricas de la reforma de la AP bosquejadas en la sección anterior obligan a insistir en la historicidad de la reforma. Adicionalmente, no sólo hay una dimensión histórica que explica las posibilidades, limitaciones y perfiles de los esfuerzos reformadores, sino también una dimensión teórica que conviene explorar.

La AP es la forma concreta de ejercicio del poder político del Estado sobre la sociedad; vale decir, el modo en el que unos sectores ejercen el poder sobre otros a través de las instituciones del Estado, lo que asume la forma del «interés general». La AP es el sistema ideado para concebir, decidir, ejecutar y evaluar las políticas públicas y, como resultado, establece una interrelación permanente del Estado con los ciudadanos que lo financian y a los cuales la AP debe servir. En esta interrelación se define la naturaleza de la Administración Pública y, por lo tanto, sólo es posible concebirla, así como la naturaleza y sentido de su

reforma en la tensión entre estos dos polos, entre el Estado y los ciudadanos. No es posible la reforma sin que la acompañe una concepción explícita o implícita del ciudadano que la explica y al cual se debe.

La AP constituye una inevitable cesión de poder de la sociedad al Estado para que gestione la *res publica*, lo que le permite cobrar impuestos, regular la actividad social y darle forma específica al ejercicio de derechos y obligaciones. Para que este proceso pueda ocurrir, en una democracia los administradores públicos deben ser electos de forma transparente, libre y limpia, o deben ser designados por quienes hayan sido electos de esta forma, en el ejercicio de sus potestades legales. Estos administradores expresan el sistema institucional que ayudan a constituir. Su orientación puede ser hacia dentro de la máquina burocrática o hacia fuera cuando se refieren a los factores corporativos, partidistas o ciudadanos que controlan su actividad; o a una combinación de ambos arreglos. Como suele ocurrir, los administradores públicos, aun concebidos como actores racionales activos defensores de sus intereses, están condicionados institucionalmente en sus grados de libertad y aún más limitados si hay un ejercicio activo de control social, por lo cual las destrezas requeridas para actuar como bisagras entre el Estado y la sociedad se hacen más exigentes.

El administrador público se encuentra colocado en el vértice de una tensión en la que se juega cotidianamente el poder; es un administrador inmediato del poder. En este sentido, su papel no puede ser más que político.

6. LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LA REFORMA DEL ESTADO

Si se propone que la AP se oriente hacia el ciudadano, en el marco de la creación de una democracia de ciudadanos (PNUD 2004), la reforma de la AP debe ser parte de la reforma del Estado y, más precisamente, de la relación entre el Estado y la sociedad civil. La reforma de la AP, aislada, conduce inexorablemente a un cambio tradicional burocrático; sólo tiene sentido democratizador en la medida en que esté enmarcada en la reforma del Estado.

La reforma del Estado fue un programa que floreció en América Latina y el Caribe a finales de la década de los 80 y sobre todo en la de los 90. En cierta forma fue un propósito, a veces alternativo y a veces complementario, de las reformas económicas dominantes entonces. Era alternativo en el sentido de que sostenía que no era posible una transformación económica sólo con cambios en las políticas macroeconómicas y con limitados arreglos institucionales para hacerlas viables; se sostenía que los trastornos que se procuraba enmendar no sólo eran atribuibles a determinadas políticas, sino al sistema institucional en el cual se asentaban; era este el que había que transformar. También podía ser asumido como un planteamiento complementario en la medida en que afirmaba que el cambio en el campo económico implicaba, de modo inevitable, otras transformaciones en cadena, destinadas a diversas esferas del Estado. Después de que se apreciaran el alcance y las limitaciones de las reformas de primera generación de los años 80, ligadas a la crisis económica, el tema institucional se hizo presente. Allí comenzó a abrirse paso una visión más compleja que cristalizó en lo que se conoció en la mayor parte de América Latina como la reforma del Estado. En algunos casos esta idea se trabajó como un cambio constitucional o legal; en otras ocasiones se reflotó la concepción tradicional de la reforma administrativa en cuanto a métodos, procedimientos y sistemas. Sin embargo, hubo un proyecto más comprensivo que tuvo resultados parciales, pero que fue arrasado por las sucesivas olas de crisis; pero, sobre todo, por la ausencia de liderazgos intelectuales y políticos audaces y aptos para desarrollarlo⁵.

La reforma del Estado significa un proceso de redistribución del poder social en el cual unos actores emergen, otros desaparecen, y nuevas relaciones se instalan dentro del Estado, dentro de la sociedad y en las relaciones entre ambos polos. Es, por lo tanto, un proceso político que convoca fuerzas, movilizaciones y resistencias⁶. El sentido que asumió esta concepción fue el de promover un Estado más democrático y más eficiente, por lo cual se hacía necesario transformar las ramas del poder público nacional, y, simultáneamente, avanzar en la descentralización y promover la organización de la sociedad civil; la orientación esencial era, como se ha dicho, impulsar la democratización mediante un Estado más eficiente, capaz de enfrentar los desafíos de la pobreza, la injusticia y la inequidad; todo lo cual requiere una AP capaz de expresar esos valores y de cumplir esos objetivos, sometida a una interlocución orgánica, permanente y abierta con la sociedad civil.

El Estado de los ciudadanos requiere un conjunto de transformaciones básicas. Entre las fundamentales destacan las siguientes:

1. Reforma de los partidos políticos. Los partidos adquirieron rasgos centralistas, autoritarios y burocráticos, los cuales les han permitido cumplir sus funciones en el marco del viejo Estado. Su decadencia los obliga a democratizarse, aunque estos cambios no impliquen que vuelvan a ser los poderosos instrumentos de agregación de intereses y representación que fueron. En una sociedad fragmentada es posible que el antiguo rol de los partidos tenga que ser compartido con ONG y movimientos sociales de imprecisos límites. Aunque el futuro depare partidos más modestos, el proceso de formación de los cuadros políticos puede ser un potente semillero para futuros servidores públicos, mucho más capacitados y con comprensión de las restricciones y posibilidades políticas para la gestión pública.
2. Cambios en los sistemas electorales. Los países van y vienen con una diversidad de sistemas electorales que oscilan entre los diversos esquemas, uno mayoritario, otro que privilegia la representación proporcional, y algunas de las múltiples combinaciones posibles entre los anteriores. Todos tienen costos y beneficios; el más adecuado depende del momento histórico y de su capacidad de contribuir a un mejor balance entre participación y representación. La búsqueda de mayor identificación entre elector y elegido pareciera ser la tendencia dominante en esta época.
3. La transformación del poder judicial. Este es un tema planteado e interminablemente demorado porque es el instrumento básico para promover el cumplimiento de la ley, para hacer la justicia más expedita y para someter a su jurisdicción a los representantes del Estado y de los poderosos intereses corporativos, con frecuencia amparados por un cierto nivel de impunidad institucional.
4. La transformación del poder legislativo para lograr su conversión en instrumento real de representación, de eficacia y modernización legislativa, así como de fiscalización y control sobre la administración pública; en especial, sobre sus más altos niveles.
5. La descentralización como centro articulador de la reforma entre el Estado y la sociedad civil. Esta reforma requiere ampliar la base del Estado para promover un contacto más amplio y variado de este con la sociedad civil; aunque esta reforma puede tener efectos diversos y hasta contradictorios en diversos ámbitos⁷, sin duda coloca a los ciudadanos en una proximidad con el Estado que permite articular mejor las demandas, promover el diálogo y asegurar mínimos mecanismos de control ciudadano.

6. Desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil. La ciudadanía organizada es la que puede ser capaz de ejercer funciones de control y fiscalización sobre la AP y sobre el Estado en general. La promoción de este sector y la creación de redes sociales de alta complejidad, cuyo tejido alcance al Estado de diversas maneras, es un camino apropiado para cambiar las relaciones de poder en la sociedad. Todas las reformas anteriores están al servicio de esta redistribución de poder destinada a colocar al Estado bajo control ciudadano.

El sentido de estas transformaciones es el de crear un sistema de relaciones entre el Estado y la sociedad civil que engendre o fortalezca el tejido que los vincula, para que el Estado, a pesar de su dinámica hacia la autonomía, esté sometido a la presión, control, crítica y exigencia, de los ciudadanos. En este marco la transformación de la AP es indispensable, guiada por criterios estratégicos como los que se presentan a continuación:

1. Reforma de la presidencia de la República. En este terreno no se ha avanzado en la región. La jefatura del Estado es el lugar en el que se concentra toda la mitología y la práctica del caudillismo del siglo XIX latinoamericano. Se tiene al presidente por una especie de magistrado todopoderoso, depositario imaginario y simbólico de los poderes del caudillo, lo cual fortalece a un sistema institucional fuertemente presidencialista. La reforma de la AP debe tener como ingrediente insustituible la transformación de la oficina presidencial, y esto implica desarrollar los sistemas de información, la asesoría estratégica y el proceso de formación de las políticas públicas. El presidente no puede ser —al menos, no puede ser sólo— el líder inspirado e inspirador, sino la cabeza de un dispositivo político-intelectual con aptitudes para asumir la complejidad adicional que suponen la globalización, la descentralización, la fragmentación ciudadana y una más amplia cultura democrática de la sociedad que reclama mayor participación.
2. Reforma de la estructura del Poder Ejecutivo. No hay una concepción general sobre el número y características de los ministerios y de las oficinas de mayor rango dentro de la AP. Sin embargo, cada época histórica, en función de los objetivos propuestos, debería influir para definir las oficinas de especial relevancia. Por ejemplo, ministerios que atiendan a los temas sociales, de género, ligados al desarrollo sustentable y a la ecología, a la cultura, a las poblaciones indígenas, muestran los perfiles que una AP flexible debería ser capaz de exhibir.
3. Reforma en el proceso de formación de las políticas públicas. La AP es tributaria de la fragmentación del conocimiento científico y de su especialización, lo cual se revela en las diversas áreas de las que se ocupa (política, económica, social, administrativa, cultural, etc.). Esta parcelación tiene su impacto en la organización de las tareas ejecutivas y administrativas, porque no sólo designan áreas sino que las separan. Esta segmentación se presenta como meramente operativa, aunque en la realidad crea un terreno para que lo económico-financiero esté separado de lo social y, más aún, lo domine. Este intersticio estructural es el que impide que las políticas económicas y sociales sean elaboradas de manera coherente y se suela reproducir —aun sin procurarlo— la visión del «derrame» al campo social que habría de facilitar una exitosa política económica. Para enfrentar esta «fractura estructural» en el proceso de desarrollo de las políticas públicas, se hace necesario transformar el modo en el cual se conciben, formulan, ejecutan y evalúan. Requieren dotarse de integralidad (COPRE 1988: 227) a través de procesos multidisciplinarios que convoquen a los altos dirigentes de la AP, a la gerencia calificada y a los diversos instrumentos de representación política y social.

4. La carrera gerencial pública. En el marco de las reformas enunciadas la gerencia pública debe merecer especial atención. La literatura sobre el tema ha insistido en que la gerencia del Estado no es equivalente a la de la empresa privada, porque tiene restricciones y mecanismos de acción diferentes a los de esta (Kliksberg 1993: 441). El gerente público tiene que estar dotado de las capacidades y de la formación necesarias para cumplir con eficiencia la gestión que la sociedad le confía, pero uno de los aspectos que deben constituir los méritos que lo caractericen es el de ser también un *gerente político*, apto para evaluar las relaciones de poder en juego para poder intervenir estratégicamente en la dirección que la consecución de los objetivos aconseje.
5. Impulso a los sistemas de información. La sociedad democrática no puede existir sin prensa libre y sin una opinión pública robusta; con frecuencia se escucha la queja del papel que juegan los intereses vinculados a los medios de comunicación y las supuestas y reales distorsiones que el poder comunicacional introduce. Sin abordar esta discusión ahora, lo cierto es que la forma de contrarrestar distorsiones en este campo no es limitar la comunicación, sino exacerbarla; no es uniformarla, sino multiplicarla. Una política de reforma de la AP implica y requiere un vasto tejido conjuntivo comunicacional, que propende a la generación de muchos medios descentralizados en los que la sociedad civil organizada pueda tener participación, junto a políticas destinadas a incrementar de forma masiva el acceso a internet, con las consiguientes destrezas en el campo de la informática, la computación y la comunicación.

La exclusión social no es producto de la mano invisible del mercado sino de acciones administrativas (o de la falta de ellas) que configuran la cotidianidad de la exclusión. La principal exclusión, que acompaña a las demás, es la de un Estado que no considera a los ciudadanos como sus interlocutores y como sus mandantes. Desde el momento en que el burócrata trata al que está del otro lado de la taquilla como un no-ser, una persona carente de derechos, un no-ciudadano, entonces se materializa el principio del apartamiento y de la exclusión. Por esta razón se insiste en que la reforma de la AP debe insertarse en la reforma del Estado (Prats 1998) para que deje de ser el instrumento inmediato de control *sobre* los ciudadanos y se convierte en instrumento *al servicio* de los ciudadanos y, al final, *apropiada por los ciudadanos* (Morin 2004).

Como se ha dicho más arriba, es una dinámica mediante la cual el poder se redistribuye de arriba hacia abajo, del centro hacia la periferia, de los grupos que concentran el poder político hacia una variedad de polos de atracción constituidos por la sociedad organizada.

En América Latina hay búsquedas en diversos sentidos; sin embargo, a pesar del ruido de los últimos años y de planteamientos radicales que se escuchan, el Estado sigue siendo aproximadamente el mismo. Los líderes están demasiado ocupados en desarrollar nuevas políticas, a veces sin advertir que las estructuras desde las cuales las formulan y muy especialmente, la rama ejecutiva del poder público, convierten buenos deseos y magníficas iniciativas en las viejas rutinas cuyo agotamiento se oculta en las bonanzas económicas.

Reformar el Estado es la tarea de América Latina hacia delante; así se podrá navegar la turbulencia que nuevamente se avecina.

Notas

- ¹ El ministro de Energía y presidente de la estatal Petróleos de Venezuela, PDVSA, aseguró en una reunión interna con empleados que «A ningún gerente, a ningún funcionario del Ministerio, a nadie de nómina, a nadie de nuestros componentes militares, a nadie de las reservas, a nadie de nadie que esté aquí en la nueva PDVSA le quede pizca de duda de que la nueva PDVSA está con el presidente Chávez. La nueva PDVSA es rojita de arriba abajo». *El Nacional*, Caracas, 3 de noviembre de 2006.
- ² Instituto Nacional de Estadística de Venezuela
- ³ Citado por Ana Julia Jatar en *El Nacional*, Caracas, 24 de octubre de 2005.
- ⁴ Bresser (2004) sostiene que no hay diferencias entre la reforma gerencial de la AP y la reforma democrática, sometida a control social o modelos de rendimiento. En este trabajo se procura conservar esa diferencia (Heredia, 2002) porque permite distinguir dos procesos históricos muy disímiles, el de la reforma neoliberal y el de la reforma democrática ciudadana.
- ⁵ Es conveniente insistir en que la reforma del Estado dentro de esta perspectiva no es equivalente a la reforma constitucional aunque, eventualmente y como una fase, pudiera implicarla. En algunas ocasiones se ha asimilado el tema de la transformación del Estado al de la reforma constitucional porque en algunos países de la región así se ha entendido.
- ⁶ Blanca Heredia (2002), en su excelente trabajo sobre la economía política de la reforma, enfoca esta reforma de la AP como una dinámica de redistribución del poder entre políticos, burócratas, grupos de interés y ciudadanos; es decir, como un proceso político en su más concreta acepción.
- ⁷ Por ejemplo, la reproducción de algunos vicios del centralismo y cierta propensión a los desarreglos fiscales si no hay una regulación clara

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, David Rockefeller Center for Latin American Studies y Harvard University. 2006. *La Política de las Políticas Públicas, Progreso económico y social en América Latina*, INFORME 2006.
- BRESSER PEREIRA, L. 2004. *Democracy and Public Management Reform*. Nueva York: Oxford University Press.
- BRESSER PEREIRA, L. y N. Cunill Grau. 1998. *Lo Público No Estatal en la Reforma del Estado*. CLAD, Paidós.
- COPRE. 1989. *La Reforma Administrativa*, Tomo I, Ediciones de la COPRE.
- 1988. *La Reforma del Estado, Proyecto de Reforma Integral del Estado*. Caracas.
- CORRALES, J. 2007. *The Backlash against Market Reforms and The Left in Latin America in the 2000s*. Preparado para su presentación en el *Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos* (septiembre 5-8, 2007). Montreal, Canadá.
- HEREDIA, B. 2002. *La Economía Política de la Reforma de Sistemas de Administración de Personal Público en América Latina: Un Marco de Análisis*. Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública, Tercera Reunión: La Reforma Del Servicio Civil, BID, Washington en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=626932>
- KLIKSBERG, B. 1993. «La Gerencia Pública: un tema crítico para Venezuela», en C. Blanco (ed.). *Venezuela, del Siglo XX al Siglo XXI: Un proyecto para construirla*. Caracas: COPRE, PNUD, Editorial Nueva Sociedad.
- MORIN, E. 2004. «¿Podemos Reformar la Administración Pública?», en *Reforma y Democracia* n° 30 (octubre 2004) Caracas: CLAD.
- PNUD. 2004. *La Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (2ª edición). Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- PRATS I CATALÀ, J. 1998. «Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista», en *Reforma y Democracia* n° 11 (octubre 1998). Caracas: CLAD.
- RAMIÓ MATA, C. 2001. «Los Problemas de la Implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional», en *Reforma y Democracia* n° 21 (octubre 2001). Caracas: CLAD.
- ROSS SCHNEIDER, B. 2001. «La Política de la Reforma Administrativa: Dilemas Insolubles y Soluciones Improbables», en *Reforma y Democracia* n° 20 (junio 2001). Caracas: CLAD