

La reforma administrativa como cambio institucional

Fecha de recepción: 10 de febrero de 2010

Fecha de aprobación: 9 de abril de 2010

*Jaime Espejel Mena**

*Misael Flores Vega***

*José Luis Rodríguez Mena****

RESUMEN

El alcance de las reformas es la reorientación de los sistemas de poder para garantizar que el funcionamiento de las instituciones administrativas sea más efectivo. La lógica de las reformas es la conservación eficaz del poder a partir de criterios, estrategias, tácticas y acciones consustanciales a su naturaleza. La reforma administrativa en un sentido amplio es el posicionamiento de la institucionalidad de la relación del papel del Estado y de la sociedad para una legitimación democrática.

PALABRAS CLAVE: reforma administrativa, nuevo institucionalismo, cambio institucional, organizaciones públicas, modelos de reforma.

ABSTRACT

The reach of the reforms is the reorientation of the power systems to guarantee so that the functioning of administrative institutions would be more effective. The logic of the reforms is the efficient preservation of power starting from some criteria, strategies, tactics and consubstantial actions of their own nature. The administrative reform in a wide sense is the positioning of the institutional relation of the role of State and society for a democratic legitimacy.

* Doctor en Administración Pública. Profesor-investigador en el Centro Universitario UAEM, Zumpango.

** Estudió la maestría Humanidades. Profesor en el Centro Universitario UAEM, Zumpango.

*** Estudiante de la maestría en Gobierno y Asuntos Públicos en el Centro Universitario UAEM, Texcoco.

KEY WORDS: administrative reform, new institutionalism, institutional change, public organizations, reform models.

INTRODUCCIÓN

Los cambios pueden explicar las reformas, empero, no existe una relación proporcional, ya que un cambio no es necesariamente la conclusión de un conjunto de reformas y varias de éstas, ineludiblemente producen un cambio. La relación entre cambio y reforma es débil y de naturaleza problemática; varios son los elementos que afectan la libertad de los reformadores que explican el cumplimiento o no de los objetivos de las organizaciones. Más aún, la presencia de organizaciones formales no forzosamente se asocia con el cambio.

Las organizaciones no siempre forman parte del cambio o son un instrumento para éste; tampoco la relación de poder entre quienes organizan la reforma y quienes van a ser reformados es siempre estática en cuanto a su relación jerárquica. Institucionalizar la libertad de los reformadores, así como de sus entornos, volverá rutinario el poder discrecional de la administración pública, sobre todo en un contexto de alta incertidumbre.

La dificultad del acomodo del Estado a las nuevas realidades económicas, políticas, sociales y culturales puede contemplarse desde muchas perspectivas y con los más variados objetos de análisis. El propósito de esta contribución es reivindicar la relevancia y utilidad de la vieja categoría de la “reforma administrativa” como marco de referencia conceptual para

abordar una parte importante de las transformaciones necesarias en los poderes del Estado. A pesar de que la reforma administrativa ha alcanzado la “mayoría de edad” (Caiden, 1991), la expresión ha sido desplazada por términos como modernización administrativa, nueva gestión pública, desarrollo institucional, reforma del Estado, o más recientemente, gobernabilidad; sin embargo, no es propósito entablar una discusión semántica para deslindar y jerarquizar las anteriores expresiones. La fluidez con la que aparecen y se utilizan en la teoría y en la práctica es un síntoma más de la confusión que rodea a la hora de interpretar una realidad que desborda ampliamente los conceptos que tenemos para enmarcarla. En esta contribución nos limitamos a resguardar la utilidad de una expresión que ha tenido un sentido bastante preciso en la literatura.

Esta pretensión se basa en un concepto de reforma administrativa apegado a su sentido original; nos referimos a su carácter de intervención acotada a la parte de los poderes del Estado que conocemos como administración pública, situada principalmente en el seno de la función ejecutiva. Este tipo de intervención no agota todas las posibles transformaciones del Estado ni se sitúa por delante o por detrás de ellas ni tampoco puede considerarse independiente de las mismas. Nuestro argumento central, no obstante, consiste en la posibilidad de una conceptualización separada de los cambios que se identifican con la reforma administrativa, no sólo para la reflexión, sino también para la acción reformadora del Estado.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA COMO CAMBIO INSTITUCIONAL

Es evidente que el factor que más contribuye al desplazamiento de la expresión reforma administrativa ha sido la memoria de fracaso que inmediatamente se le asocia derivada de su disociación de otras reformas y de una metodología arrogante e ingenua de transformación de la realidad. Por esta razón, la reivindicación de la reforma administrativa debe ir unida a otras consideraciones, referidas a su interconexión con otras transformaciones y a la pluralidad de modelos y métodos con los que debe contemplarse su puesta en práctica.

Hace casi tres décadas se acuñó la expresión “transformaciones del Estado contemporáneo” (García-Pelayo, 1977), subrayando la plural y diversa naturaleza de los cambios que podían afectar al sistema público. La mayor parte de estas transformaciones obedecen a la categoría de los llamados cambios continuos que no cuestionan la lógica dominante o identidad del Estado en sus formas y actuaciones, sino que se dan por adaptación espontánea, resultado de lo que llama Schon “conservadurismo dinámico” (1971: 31). El Estado, como todo orden social, intenta preservar su estabilidad, reaccionando a las presiones externas mediante cambios espontáneos y continuos de carácter periférico (March y Olsen, 1997: 75-76). Sólo la desilusión de estas estrategias permite abrir la ventana de las reformas, cuya nota definitoria es la discontinuidad. Las reformas buscan la modificación del modo de razonamiento, del carácter de la realidad, aportando un nuevo orden de valores y principios

llamados a modificar significativamente el comportamiento de sus actores.

La reforma del Estado entendida como la reingeniería de la organización de todas las instituciones informales y formales que regulan las reparticiones públicas, así como el replanteamiento de las funciones del Estado, dada la amplitud de su objeto, puede separarse en dos categorías: por un lado, están las reformas que afectan al diseño y funcionamiento de las instituciones, es decir, la manera en que los poderes del Estado se organizan y articulan con el entorno para elaborar y poner en práctica las políticas públicas; por otro, las reformas pueden centrarse, no tanto en el proceso, sino en el contenido de la acción pública, redefiniendo su finalidad, objetivos y alcance. A las primeras les llamaremos reformas institucionales y a las segundas reformas sustanciales.

La reforma liberal era fundamentalmente institucional; instauró dispositivos como separación de poderes, principio de legalidad, control judicial u ordenación de una función pública profesional e independiente; es decir, aseguró un modo de desempeño de los poderes públicos coherente con la preservación de derechos y libertades individuales. La construcción del Estado de bienestar, por el contrario, se ha basado en innovar y ampliar el contenido de la acción pública, poniendo énfasis en la redistribución, solidaridad, ciudadanía social o corrección de fallas del mercado. La acción pública implica la participación de varias instituciones y entidades gubernamentales; cuando la acción supera lo meramente gubernamental se denomina pública. La reforma se encuentra

limitada porque está sujeta a normas, reglas y procedimientos establecidos, así como a recursos, tiempos y personal definidos. Por tanto, no es posible actuar con la misma intensidad sobre todos los problemas. La acción pública es colectiva porque tiene que ver con una constelación de actores: los que definen objetivos y normas, dependencias ejecutivas, entidades públicas de planeación, administración de recursos, vigilancia y evaluación, grupos sociales directa o indirectamente interesados o beneficiarios de la acción pública y observadores públicos, ya sea localmente o desde el ámbito regional, nacional o internacional. Con esta reforma, el Estado adopta un nuevo papel ante la sociedad que lo modifica profundamente.

La reforma administrativa es, junto a la reforma política, una de las grandes modalidades en las que, a su vez, podemos subdividir la reforma institucional del Estado. La reforma política es fácil de reconocer, tanto por su nota de discontinuidad como por su objeto. El tránsito de una dictadura a una democracia, la conversión de un Estado unitario en federal, la integración supranacional, la conversión de un régimen parlamentario en presidencial o la independencia del poder judicial son transformaciones decisivas en la conformación del poder político a través de las instituciones, que serían unánimemente detectadas como reformas políticas. La reforma administrativa, sin embargo, puede resultar más difícil de reconocer en los mismos términos, tanto por la confusión de su objeto, como por la caracterización del cambio continuo o discontinuo.

La reforma de la administración pública es la opción pragmática para adaptarla a

las exigencias de un mundo globalizado que aumenta la tasa del cambio económico, social, político y tecnológico con velocidad inédita. La administración pública moderna no puede anclarse en patrones de desempeño que han llegado al tope de su eficiencia, equivalente al agotamiento de las capacidades y posibilidades que tenía para cumplir las tareas asignadas. El desempeño acreditado es condición para que las instituciones merezcan la confianza de la sociedad y de los agentes económicos, pues de otro modo se pueden constituir no en un medio que permite solucionar problemas, sino como origen mismo de los problemas, situación que compromete su existencia junto con la vida pública. Ninguna reforma tiene éxito cuando se omite la base del poder que la sustenta. Como estructura de poder, la administración pública tiene oportunidades y restricciones para desenvolverse como un organismo que tiene capacidades multifacéticas para sobrevivir.

El alcance de las reformas es la reorientación de los sistemas de poder para garantizar que el funcionamiento de las instituciones administrativas sea más efectivo. Su lógica es la conservación eficaz del poder a partir de criterios, estrategias, tácticas y acciones consustanciales a su naturaleza.

La naturaleza institucional de la administración es una noción esencial del Estado democrático de derecho. No hay auténtica democracia, ni garantías de observancia del principio de legalidad, sin una administración pública que opere con profesionalidad, neutralidad y objetividad, dado que en éstos se soporta la concepción de la autonomía institucional de

la administración y del servicio profesional, que no significa independencia, sino actuación en el marco de la legalidad y de las racionalidades técnicas y económicas que amparan la profesionalidad de los agentes públicos con sometimiento a la dirección superior del gobierno.

Para hacer efectiva esta autonomía, la administración pública ha construido un marco institucional propio, que es en buena medida una derivación del Estado liberal. Las instituciones administrativas regulan una parte decisiva del poder ejecutivo y abarcan ámbitos tan importantes como los siguientes: organización de las estructuras gubernamentales y administrativas, ordenación y articulación entre elites políticas y administrativas, relaciones intergubernamentales, sector público empresarial, régimen y gestión del servicio profesional, gestión financiera y presupuestaria, instrumentos de contabilidad y control de gestión, políticas de contratación y compras, calidad de las normas, políticas de precios y tasas, régimen y gestión del patrimonio público, aplicación de las tecnologías a la gestión, políticas de comunicación e información, control judicial y parlamentario, control por otras instancias supervisoras, derechos de los ciudadanos ante la administración, y mecanismos de participación de la sociedad en la elaboración e implantación de las acciones públicas.

La reforma administrativa ha tenido tradicionalmente como objeto el marco institucional descrito. Su afán parcialmente frustrado en los años sesenta fue la renovación de las categorías heredadas del Estado liberal al nuevo papel del Estado social.

Bajo las limitaciones antidiscrecionales de la institucionalidad administrativa liberal, ni la organización ni los procedimientos ni la gestión del empleo o los recursos públicos estaban en condiciones de responder a las exigencias de las políticas de bienestar. Del mismo modo, los derechos sociales malamente podían verse realizados y protegidos de manera efectiva bajo el modelo garantista del liberalismo, el cual respondía a la protección de derechos preexistentes, como la libertad o la propiedad, que se defienden mediante abstenciones de los poderes públicos, a diferencia de la acción positiva y conformadora que debe ejercer el Estado para que los derechos sociales se concreten en la realidad (Prats, 1987).

Fruto de un nuevo contexto económico, las reformas de los años noventa y principios de este siglo vuelven a poner el acento en las instituciones administrativas, especialmente en los países más desarrollados. Ya no se trata de reformar para gestionar la expansión del Estado de bienestar, sino su contención o reducción. “Los nuevos reformadores se han concentrado en cambiar las instituciones a través de la descarga del Estado de esas responsabilidades, reestructurando su tejido institucional” (Schwartz, 1994: 49). La organización, los mecanismos de asignación de recursos, la gestión del empleo público y las relaciones con el mercado, han sido ámbitos institucionales prioritarios de estas reformas.

Es discutible, sin embargo, que las instituciones administrativas sean el objeto principal de las reformas en los países en desarrollo. En este caso, la presión por la estabilización macroeconómica ha llevado a reformas sustanciales de políticas

económicas, principalmente orientadas al ajuste fiscal, teniendo fuertes repercusiones sobre la institucionalidad administrativa de los países. Ahora bien, achicar y recortar no equivale a reformar y el resultado de las reformas económicas ha sido un Estado más pequeño, pero también más deforme e inadaptado para ejercer las múltiples responsabilidades que continúa asumiendo. Se habla de la necesidad de una “segunda generación de reformas” para encarar el reto pendiente de renovar la institucionalidad (Stiglitz, 1998).

LA REFORMA ADMINISTRATIVA COMO CAMBIO INSTITUCIONAL DISCONTINUO

Aparece en segundo lugar la necesidad de comprender la reforma administrativa como un cambio en la identidad y carácter de la institucionalidad y no como una mera adaptación periférica de sus componentes. Esto remite a la confusión que tradicionalmente se observa entre dos sentidos atribuidos a la reforma administrativa.

En uno, que llamaremos restringido, equiparable con la mera simplificación, sin trascendencia institucional alguna, la reforma sería derivada de la aplicación puramente técnica de principios generales de organización. Se basa en una visión organizativa del Estado que le descarga del sentido último de la institucionalidad y presupone cosas como la separación de funciones políticas y administrativas, la contención interna de la actividad estatal, el carácter perfectamente estandarizable de los procesos. Esta concepción resulta, sin embargo, insuficiente. Es innegable

la abundancia en la administración de procesos de gestión altamente rutinarios que responden a objetivos bien determinados, realizan actividades perfectamente medibles y operan en un entorno relativamente estable.

Ahora bien, pretender su aplicación universal y mecánica sin reparar en el marco institucional al que pertenece constituye una simplificación condenada al fracaso.

La reforma administrativa, en un sentido amplio, es el posicionamiento de la institucionalidad de la relación del papel del Estado y de la sociedad para una legitimación democrática. Desde esta perspectiva, es esencial considerar presupuestos muy diferentes a los anteriores: 1) política y administración no son compartimentos estancos. La complejidad y dinámica de la realidad hace imprescindible la existencia de amplias discrecionalidades en la elaboración y ejecución de muchas políticas públicas que producen constantes solapamientos entre ambas esferas, haciendo imposible trazar una localización precisa; 2) las responsabilidades públicas, lejos de ejercerse en solitario por una administración, se sustancian cada vez más en procesos interadministrativos e intergubernamentales en los que se entrecruzan las competencias de diferentes entidades públicas. La gestión de fronteras y transacciones entre poderes públicos y privados se convierte en una dimensión crítica de la reforma, y 3) la imagen maquina no representa adecuadamente la gestión de la mayor parte de los servicios públicos, caracterizados por el ejercicio de tareas profesionales o semiprofesionales que se definen en contacto directo con sus destinatarios.

La imposibilidad, e incluso la inconveniencia de predecir el contenido de la actuación, hace inviable un modelo de gestión basado en una idea mecánica del trabajo; la reforma en su sentido restringido aparece más como un cambio continuo que discontinuo, ligado a la expresión modernización, como rejuvenecimiento físico, organizativo o tecnológico que no supone un verdadero cambio institucional. Su margen de maniobra es, sin embargo, muy estrecho y está tan condicionado por el marco institucional que no es extraño que se frustre. La verdadera reforma (Siedentopf, 1982: IX) implica considerar a la administración como un sistema abierto y diverso, enmarcado en el conjunto de los poderes públicos y de la sociedad; reconocerla como algo más que un asunto técnico, contemplando su dimensión política, supone, por último, ser consciente de que la eficacia de una estructura o un procedimiento no es universal y varía en función de las condiciones en las que se aplica. De ahí la necesaria discontinuidad con el *statu quo* que significa su puesta en práctica. Habrá que alejarse del isomorfismo de las estructuras administrativas.

A partir de una concepción reduccionista, es frecuente menospreciar los esfuerzos de una verdadera reforma en comparación con las reformas políticas y constitucionales por circunscribirse a “las ramas bajas” de la institucionalidad estatal (Dente, 1996: 110). La conclusión de que la reforma administrativa sirve muy a menudo para “hacer eficientemente lo incorrecto” refuerza el escaso interés de numerosos políticos y académicos en sus posibilidades

de transformación de la realidad. Sin embargo, también se puede sostener que “las ramas bajas son en realidad las auténticas raíces del árbol que representa el constitucional material de un país” (Dente, 1996); la eficacia del sistema electoral, la función legislativa, la función judicial o la distribución territorial de las competencias dependen al final del buen funcionamiento de los servicios públicos y de una relación positiva entre el Estado y los ciudadanos.

En el Estado de nuestros días, basado en relaciones masivas y cotidianas entre los poderes públicos y la sociedad, el poder político real de ordenación y transformación social se sitúa en ser capaz de incidir de forma efectiva en cada una de estas transacciones. Se prefigura ahora la necesaria *governance* como amalgamamiento de las distintas formas de participación en la toma de decisiones. La *governance* es un proceso o método de gobierno desarrollado como respuesta a la crisis de gobernabilidad. Definimos *governance* como “el conjunto de tradiciones e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país; ésta comprende: 1) el proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos, y sus mecanismos de rendición de cuentas (accountability) al público en general; 2) la capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos de forma eficaz y elaborar, poner en marcha y ejecutar políticas y leyes adecuadas para el desarrollo del país y el bien común, y 3) el respeto de los ciudadanos y del Estado hacia las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales” (Kaufmann y Zoido-Lobaton, 2000: 10). El propósito de la *governance*, como paradigma teórico

conceptual, es demostrar que fortalecer la capacidad política del Estado resulta fundamental para acompañar las reformas implementadas en la gestión pública, ya que en ésta se potencia la capacidad administrativa. En castellano, la voz “gobernanza” es el término con mayores consensos que refiere a la *governance*; ambas aluden al proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido y su capacidad de dirección (Aguilar, 2006).

La *governance*, por definición, se centra en la revisión de los otrora esquemas de la administración pública pero desde el contexto de sociedades modernas en las que el dinamismo público, la participación ascendente de organizaciones no gubernamentales y la nueva coyuntura del ejercicio democrático son una constante antes no estudiada. La *governance* analiza categorías antes impensadas por los teóricos de la administración pública ya que simplemente no existían las condiciones históricas ni el trabajo administrativo que ahora se demanda desde la misma sociedad, más politizada y organizada.

Una equivocación que se repite es pensar que la reforma administrativa sigue necesariamente al cambio político y a la reforma constitucional, sin dejar de reconocer que ésta es indispensable para refundar la convivencia en el respeto de los derechos y libertades, no es menos cierto que muchas de las expectativas del cambio político se frustran precisamente en la inercia de los comportamientos políticos y administrativos en las llamadas ramas bajas de las instituciones. Con complacencia o

pesimismo, las constituciones cambian, pero la administración permanece, poniendo énfasis en la insensibilidad o dificultad de la reforma política para hacerse presente en el día a día donde se definen de modo tangible los derechos de los ciudadanos.

PROPUESTAS DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Más allá de su enunciación, profundizar en el significado de la reforma administrativa exige ahondar en sus posibles contenidos, es decir, en los modelos o propuestas ideológicas que sustentan la definición de las disfunciones en el aparato estatal y las propuestas de sustitución de la institucionalidad. Este paso requiere un esfuerzo para encontrar categorías conceptuales que permitan agrupar y ordenar las medidas y propuestas que aparecen de manera desordenada expuestas en los programas de reforma. Barzelay (1994: 11), por ejemplo, ha definido tres niveles de abstracción, estrategia, políticas e instrumentos, bajo los que reordena el contenido de varios trabajos comparativos sobre reformas administrativas (Savoie, 1994; Aucoin, 1990; Schick, 1990 y Schwarz, 1994).

A partir de aquí puede esforzarse para identificar una tipología de modelos de reforma administrativa referidos al nivel más elevado de abstracción de los anteriores. Esto no es un empeño original. Otros autores han defendido previamente la existencia de diferentes modelos: Aucoin (1990) distingue entre un paradigma *public choice* y uno gerencialista; Peters

(1993), aunque los describe inicialmente como visiones, habla de cuatro modelos: de mercado, de participación, de flexibilidad y de desregulación; Klages y Haubner (1992) distinguen entre estrategias de contractualización, de comunicación y una híbrida entre las anteriores; finalmente, Barzelay (1993) se refiere a tres visiones: burocrática, de planificación comprehensiva y gerencialista.

Las normas, reglas, valores y rutinas serían disposiciones con las que se pretende transformar cada parte de la institucionalidad administrativa: el servicio profesional de carrera, las estructuras, procedimientos de toma de decisiones y relaciones con los ciudadanos son las estrategias que coinciden con lo que denominamos modelo de valores e ideas que producen una propuesta de intervención y que sirve para prescribir la realidad y proponer posibles soluciones.

Así, se presentan como una tipología de propuestas que pueden leerse como competitivas, disputándose la atención de los reformadores. Ésta no es, sin embargo, la relación más exacta entre ellos; los modelos son parcialmente complementarios y contradictorios, pudiendo guardar del primero al último una cierta relación evolutiva. Al mismo tiempo, su utilidad puede variar en función de diferentes ámbitos de la actividad administrativa, de modo que los que son útiles para unos, no lo son para otros. La realidad indica, no obstante, que las políticas de reforma suelen asociarse predominantemente con uno de los modelos, aunque es bastante común que los reformadores mezclen sus ingredientes sin reparar en su coherencia. De hecho, la incorporación de medidas contradictorias que se neutralizan entre sí no es infrecuente en los programas de reforma.

Cuadro 1
PROPUESTAS DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Propuesta	Servicio profesional	Estructura administrativa	Procedimientos de toma de decisiones	Relación con los ciudadanos
Propuesta liberal	El empleo público está orientado a proteger la independencia y profesionalidad de los empleados	La estructura es jerárquica y está basada en una línea de mando directa y una clara separación horizontal de funciones entre órganos	Los procedimientos consisten en reprimir el incumplimiento de las normas y multiplicar la producción normativa	El ciudadano se identifica con el gobernado, sujeto pasivo ante la administración, pero titular de derechos e intereses preexistentes
Propuesta de resultados (<i>management</i>)	El empleo se percibe en términos de factor productivo a optimizar, aplicando métodos de organización del trabajo	La estructura ideal está presidida por la combinación óptima de las economías de escala en la agrupación de puestos y unidades	Los procedimientos de gestión están sujetos a estándares de cálculo económico, de costes y resultados	Se concibe al ciudadano como el receptor de un servicio con un valor económico

Continuación

Propuesta contractual	El empleo rompe con la idea de una gestión centralizada de los recursos humanos	Su idea es descomponer la burocracia en estructuras que representan los diferentes actores en juego que adquieren un espacio propio desde el que defienden su papel	Los procedimientos de decisión y control están basados en una amplia autonomía del agente que, en el marco de ciertos límites, dispone de libertad para aplicar los recursos recibidos a los objetivos marcados por el principal (contractualmente)	La idea de contrato se extiende también a las relaciones entre el agente que proporciona los servicios y los ciudadanos que los reciben
Propuesta de relaciones	El empleo se percibe como el sistema de relaciones humanas en el que se ejercen las responsabilidades públicas. El funcionario público es percibido como un profesional, más allá del automatismo burocrático	La idea es que la estructura es el cauce para el aprendizaje. Esto supone que debe guardar un paralelismo con las condiciones del entorno de trabajo de las que depende, para lo que es necesaria la participación de los agentes internos y externos que pueden proporcionar información y conocimiento	Las decisiones y el control se parecen a un proceso de prueba y error en el que hay una retroalimentación permanente	El ciudadano es percibido como participe de la acción pública, capaz de incidir con su comportamiento no tanto en la maximización de su propia utilidad, sino en la mejor cobertura de las necesidades sociales. Su trascendencia como persona o como agrupación colectiva se proyecta tanto para la elaboración como para la implantación y evaluación de las políticas públicas

FUENTE: Barzelay, 2000; Harmon y Mayer, 2001.

PROPUESTA LIBERAL

La propuesta liberal de reforma tiene sus raíces en los ideales de libertad y justicia del Estado liberal o de derecho trasladados a la teoría jurídica del Estado y a la concepción weberiana de la organización administrativa (Weber, 1985), cuya aspiración es lograr la plena juridicidad de la actuación de los poderes públicos como medio para evitar la arbitrariedad y garantizar los derechos y libertades políticas y económicas.

Esta visión tiene como valor central la seguridad jurídica que proporciona el

marco de certidumbre que requieren las transacciones económicas para el desarrollo de la actividad industrial y mercantil, pues el sometimiento de las actuaciones públicas al derecho salvaguarda la autonomía de los agentes económicos y les libra de exigencias arbitrarias. No es extraño, por tanto, que sea ésta la visión subyacente de las reformas orientadas a luchar contra la corrupción mediante la reducción de la discrecionalidad de los operadores públicos; también es una posición próxima a las políticas neoliberales que defienden la sustitución de las funciones públicas de propiedad, producción e incluso de

financiación de los servicios por mecanismos regulatorios que representan “una vuelta a los modos más tradicionales de intervención pública” (Muller y Wright, 1994: 10).

La visión liberal promueve un modelo institucional dirigido a la aplicación objetiva y uniforme del ordenamiento jurídico.

La política de empleo público está orientada a proteger la independencia y profesionalidad de los empleados públicos, tratando de aislarles de dos riesgos que pondrían en peligro su objetividad: la politización de sus decisiones y la vinculación preferente a atender intereses personales o corporativos. Esto se pretende conseguir con un régimen jurídico específico y uniforme, y con la creación de una cultura basada en espíritu de cuerpo.

La propuesta liberal sugiere la constitución de estructuras burocráticas orientadas a alcanzar la unidad de criterios en el tratamiento de los problemas, mediante una estricta integración jerárquica, a partir de una línea de mando directa y una clara separación horizontal de funciones entre órganos. Junto a ello, una tecnoestructura horizontal acumula poderes de reglamentación y autorización buscando la armonización de prácticas y decisiones.

La anticipación de la realidad y la previsión de la respuesta normativa son las obsesiones de este modelo liberal. Los mecanismos consisten en reprimir el incumplimiento de las reglas y multiplicar la producción normativa para reducir al mínimo la discrecionalidad. La consecuencia paradójica es que la inflación normativa se convierte en el peor enemigo de la seguridad jurídica.

El ciudadano se identifica con el gobernado, sujeto pasivo ante la administración, pero

titular de derechos e intereses preexistentes (en particular la libertad y la propiedad) que la administración no puede ignorar y cuya plenitud se defiende por diversos procedimientos, siendo clave el control judicial.

Esta propuesta presenta, junto a indudables ventajas, no pocos inconvenientes. Por una parte, el valor de libertad y justicia que supone la defensa de la seguridad jurídica está fuera de toda duda ante organizaciones y prácticas preburocráticas dominadas por la corrupción y la arbitrariedad; pero, sobre todo, el modelo expuesto presenta dos graves inconvenientes: el primero es la inviabilidad de sus propuestas en sectores como la sanidad o la educación, donde la connotación negativa de la discrecionalidad es a la vez perjudicial e imposible de poner en práctica; el segundo es su despreocupación por la racionalidad económica, cuya realización puede verse frustrada en la obsesión por el formalismo y la uniformidad de las condiciones de trabajo. La burocracia garantista es, en el mejor de los casos, una solución cara, cuando no también ineficaz.

PROPUESTA DE RESULTADOS

El *management* es la concepción más cercana a la propuesta de resultados, ya que se corresponde con el valor central de la racionalidad económica en la conversión de los recursos en resultados. Su propuesta está basada en el instrumental clásico de la gestión que incluye técnicas de reingeniería, contabilidad y control de gestión, presupuesto, análisis financiero, gestión de compras, de inventarios, clasificación

de puestos, evaluación de cargas de trabajo y análisis de fortalezas y debilidades.

Sin embargo, la aplicación de la burocracia en los servicios públicos no es tan evidente como en las organizaciones industriales. Una de las exigencias para el desarrollo de este modelo es la profesionalización de los directivos, quienes deben recibir autoridad para la utilización de los recursos. El entorno político en el que se desenvuelve la gestión pública ha hecho que este desarrollo institucional todavía permanezca lejano, dificultando la utilización efectiva de las técnicas gerenciales.

El empleo es, en términos de factor productivo, optimizar, aplicando métodos de organización del trabajo, como técnicas de análisis de cargas, clasificación y valoración de puestos o aplicación de retribución por resultados.

Las estructuras ideales están presididas por la combinación óptima de economías de escala en la agrupación de puestos y unidades y de especialización en la diferenciación horizontal. Se favorece una lógica de agrupación del trabajo en grandes unidades productivas y de integración o externalización de actividades en función de criterios de coste.

Los procedimientos de gestión están sujetos a estándares de producción basados en el cálculo económico de costes y resultados. La información resulta imprescindible, abarcando costes y actividades a través de sistemas contables e indicadores de gestión que ofrecen el cauce para el control desde órganos especializados.

La propuesta de resultados concibe al ciudadano como receptor de un servicio con valor económico. El objetivo es maximizar

las utilidades individuales con los recursos disponibles, salvaguardando criterios de universalidad y equidad en el disfrute de las prestaciones. Esto significa reconocer el potencial para que el ciudadano cubra parte del coste de los servicios o de aplicar medidas de racionamiento ante un exceso de demanda. El reduccionismo es el gran riesgo de esta propuesta, tanto por concretarse en una percepción estrictamente técnica de la realidad, ignorando su componente institucional, como por presuponer que toda la actividad de la administración es susceptible de una visión maquinal. Lo que se ha escrito sobre la experiencia fallida del presupuesto por programas (Zapico, 1989), debido a la enorme distancia entre expectativas y realidades, es extensible como crítica de este modelo; empero, hay que destacar que el modelo proporciona infraestructura y valores de base para el progreso de la cultura gerencial en el sector público.

PROPUESTA CONTRACTUAL

Se caracteriza por ofrecer pautas antiburocráticas de gestión, sin perder de vista la racionalidad económica en la asignación de recursos. Sus fuentes de inspiración ideológica son el pensamiento *public choice*, las teorías de organización empresarial y la moderna teoría económica de la organización. Las teorías *public choice* ponen a su disposición la crítica económica a la burocracia y sus propuestas de restaurar el gobierno representativo. La gestión empresarial aporta la estructura divisional que adoptan las grandes corporaciones diversificadas. La moderna economía de la

organización contribuye con su revisión de las posibilidades de mercados y jerarquías como mecanismos de coordinación, resaltando el potencial de la competencia frente a la planificación burocrática.

La consecuencia es una visión centrada en sustituir la coordinación jerárquica por una contractual con competencia entre los proveedores que dispondrán de autonomía de gestión. De este modo, se favorece la adaptación de la gestión a las circunstancias específicas de distintos mercados y comunidades, promovándose en los centros productores la responsabilidad para el logro de resultados.

Esta propuesta rompe con la idea de una gestión centralizada en los recursos humanos y con ella cobra fuerza la figura de los directivos, que emergen como el gozne de articulación entre el principal-político y el agente-productor, responsables de hacer cumplir el contrato. Esto supone un régimen específico para su acceso, remuneración, remoción, pautas de preparación y socialización comunes.

La idea central es descomponer a la burocracia en estructuras que representan los diferentes actores en juego que adquieren un espacio propio, desde defender su papel. Se apoya la separación entre políticos, directivos y funcionarios o entre funciones de regulación, financiación y producción en la economía de la organización aplicada a los servicios públicos; lo cual se concreta en un diseño institucional basado en separar principal y agente, articulando su relación de forma contractual, como partes que negocian sus derechos y obligaciones.

Los procedimientos de decisión y control están sustentados en una amplia autonomía

del agente que, en el marco de ciertos límites, dispone de libertad para aplicar recursos recibidos a los objetivos marcados por el principal (contractualmente, los recursos y la capacidad de gestionarlos con autonomía serían los derechos del contrato, mientras que los objetivos significarían las obligaciones). Esta relación permite una tensión competitiva entre las agencias que optan por la asignación de recursos del principal, estimulando la utilización más eficiente de recursos cuyas economías revertirían en la agencia. Tal situación requiere una infraestructura administrativa y de información entre principal y agente que asegure la eficacia del control.

La idea de contrato se extiende también a las relaciones entre el agente que proporciona los servicios y los ciudadanos que los reciben. Frente a la idea del administrado o del contribuyente, el ciudadano se reconoce más bien como un cliente y, por tanto, como titular del derecho a una prestación material específica e individualizada, cuyo incumplimiento debe ser compensado. Esto se combina con atribuir al cliente la posibilidad de salida y cambio de proveedor, estimulando la competencia entre ellos y una forma diferente de responsabilidad. Tal visión se ha practicado en numerosas políticas de reforma, especialmente en las de orientación sectorial hacia la sanidad, educación o servicios sociales. Sus ventajas se relacionan con estímulos que crean para adoptarse a objetivos del principal y a necesidades de los destinatarios. Sus riesgos afectan las tentaciones de agencias y la posible desatención de interdependencias entre servicios y políticas públicas que recaen en distintos agentes.

PROPUESTA DE RELACIONES

Los antecedentes de esta propuesta pueden situarse en tres corrientes de pensamiento: las distintas teorías de las relaciones humanas en las ciencias de gestión –incluyendo el movimiento de la cultura organizativa y la calidad–, la moderna sociología de las organizaciones y su razonamiento antiburocrático, y las teorías políticas administrativas de la participación ciudadana y comunitaria en la acción pública.

A diferencia de las propuestas anteriores, que perciben la gestión como control o establecimiento de estándares para la verificación de objetivos predeterminados, la visión posburocrática equipara gestión con aprendizaje, es decir, con la adquisición del conocimiento que haga posible el control. Esto se traslada a sus políticas de estructuras, personas, procesos de gestión y relaciones con los ciudadanos.

Desde esta perspectiva, el empleo se percibe como el sistema de relaciones humanas en el que se ejercen las responsabilidades públicas. El funcionario público es visto como un profesional más allá del automatismo burocrático. Las responsabilidades directivas suscitan su participación y compromiso con las metas y objetivos de las políticas públicas.

La estructura es el cauce para el aprendizaje, lo que supone guardar un paralelismo con las condiciones del entorno de trabajo de las que depende, siendo necesaria la participación de agentes internos y externos que pueden proporcionar información y conocimiento. También constituye acomodar el ritmo de

vida de las estructuras a la dinámica de los problemas, evitando su petrificación en el tiempo.

Si la gestión es entendida como aprendizaje, las decisiones y el control son parecidos a un proceso de prueba y error en el que hay una retroalimentación permanente. La discrecionalidad en el punto de encuentro y el control profesional de las actuaciones sustituyen a la burocratización del comportamiento.

El ciudadano es considerado como partícipe de la acción pública, capaz de incidir con su comportamiento no tanto en la maximización de su propia utilidad, sino en la mejor cobertura de las necesidades sociales. Su trascendencia como persona o agrupación colectiva se proyecta tanto en la elaboración como en la implantación y evaluación de las políticas públicas.

En este modelo predomina una visión relacional y no puramente transaccional de la interacción. Este modelo es más teorizado retóricamente que practicado en la realidad. De hecho, todas las reformas hablan de flexibilidad, de participación, de receptividad a los ciudadanos, pero en muchos casos ello es más aparente que real. También predomina una modernización de ventanilla, de renovación estética de los lugares de encuentro y los cauces de relación, que después no profundiza en las discontinuidades necesarias en el modelo institucional. Las ventajas del modelo son obvias a través de su adaptabilidad y flexibilidad a una sociedad y unas políticas complejas y diversas. Su gran riesgo consiste en los efectos secundarios de la discrecionalidad en relación con la igualdad en el acceso a los servicios públicos.

COMENTARIOS FINALES

Programas y propuestas de reformas institucionales recientes motivan que replanteemos algunas viejas preguntas fundamentales de teoría política respecto al papel de la administración pública, y podrían ayudar a restablecer la estructura de gobierno y las variables administrativas como ejes legítimos de la investigación. Dichos programas ofrecen a los estudiantes de administración pública comparada la oportunidad de poner al día su marco teórico para analizar a las organizaciones y su formación. ¿Son importantes las estructuras de las instituciones gubernamentales y políticas?, si es así, ¿cuáles son los efectos de las distintas formas organizacionales?, ¿por qué se han desarrollado las formas actuales?, ¿cómo podemos explicar sus orígenes, desarrollo y resistencia?

Una reforma administrativa es un intento profesional por procurar el cambio en las formas organizacionales. El concepto de reforma plantea una perspectiva especial que influye en los procesos de cambio organizacional y en la manera en que las organizaciones funcionan, así como en el liderazgo interno y el poder. En una perspectiva de reforma se entiende que el cambio administrativo es producto de opciones deliberadas con objetivos bien definidos entre maneras de organización diferentes. Las estructuras, los procesos y las ideologías de las organizaciones se crean y modifican para que el trabajo se realice de modo más funcional y eficiente. La reorganización es una herramienta usada por el reformador o reformadores. Existe una cadena continua de causa y efecto que

inicia en las intenciones de los reformadores y continúa a través de decisiones, estructuras nuevas, procesos e ideologías, hasta llegar a cambios de comportamiento y mejores resultados. Al mismo tiempo, la experiencia conduce al aprendizaje. Si los resultados no corresponden con las intenciones o si las condiciones para la acción cambian, el proceso de reforma comienza de nuevo.

Desde el plano de la reforma, las organizaciones son consideradas instrumentos o medios. Las organizaciones formales cuentan con dos cualidades para distinguirlas de otros tipos de complejos sociales: 1) se estructuran para lograr tareas específicas y avanzar en la consecución de objetivos precisos, y 2) tienen una estructura formalizada que determina la distribución de la autoridad y la división del trabajo. Una distribución injusta, antidemocrática, del trabajo, de autoridad, posición, poder y recursos, se justifica a partir del papel que desempeña para promover la eficacia y alcanzar los objetivos de la organización. La estructura de la organización con su sistema de recompensas y castigos estimula algunos tipos de comportamiento e inhibe otros. De esta manera, puede decirse que la estructura organizacional crea un sistema racional en términos de sus metas predeterminadas mediante la canalización del comportamiento y los recursos en la dirección de dichas metas. La organización y la coordinación permiten que las actividades y la solución de problemas lleguen más allá de lo que podría lograr cualquier miembro por sí solo.

Pese a que tradicionalmente la administración pública buscó principios organizacionales absolutos, la hipótesis estructura-desempeño de la teoría organizacional

sugiere que las estructuras están supeditadas a las circunstancias. Dependiendo de los objetivos y del entorno de una organización, algunas estructuras son más eficientes que otras; el éxito estriba en crear los vínculos adecuados entre la estructura de una organización y su contexto cambiante. Por ello, el problema del diseño institucional es mejorar la capacidad de adaptación a las condiciones variables. La eficiencia institucional se convierte en uno de los principales determinantes de la estructura y las formas organizacionales que existen en una sociedad son las que han demostrado ser las más eficientes y eficaces. Se logra tener una interacción cada vez más eficiente con un entorno amplio mediante uno de los siguientes procesos: 1) adaptación racional y 2) selección competitiva.

A menudo hay resistencia al cambio institucional porque los afectados no lo perciben como algo benéfico ni progresista. En tanto, las propuestas de reforma se ven como algo perjudicial, doloroso, amenazador y fuga de recursos, en especial por los efectos que tiene sobre las estructuras internas de la organización que regulan el estatus, el poder y la política.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE.
- Aucoin, Peter (1990), "Administrative reform in public management, paradigms, principles, paradoxes and pendulums", en *Governance*, vol. 3, núm. 2, England, An International Journal of Policy and Administration, pp. 115-137.
- Barzelay, Michael (1998), *La política de la burocracia*, México, FCE.
- _____ (2000), *Atravesando la burocracia. una nueva perspectiva de la administración pública*, México, FCE.
- Barzelay, Michael y Bryan Hassel (1994), "Revamping public management: integrating comparative research", conferencia celebrada en el décimo aniversario de la sección sobre estructuras y organización gubernamental de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Manchester, 22-24 de septiembre.
- Caiden, Gerald E. (1991), *Administrative reform comes of age*, Berlin, Gruyter.
- Dente, Bruno (1996), "El proceso de reforma de la administración en Italia", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 2, España, Ministerio de Administraciones Públicas, pp. 109-121.
- Downs, George W. y Patrick D. Larkey (1986), *The search for government efficiency: from hubris to helplessness*, New York, Random House.
- Dror, Yehezkel (1993), "Conducción del Estado hacia la integración", conferencia pronunciada en el taller sobre la integración regional en América Latina y Europa: objetivos estratégicos y refuerzo de las capacidades de respuesta, Montevideo, 9-12 de marzo.
- García-Pelayo, Manuel (1977), *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad.
- Harmon, Michael M. y Richard T. Mayer (2001), *Teoría de la organización para la administración pública*, México, FCE.

- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobaton (2000), "La gobernabilidad es fundamental. Del análisis a la acción", en *Finanzas y Desarrollo*, vol. 23, Washington DC, FMI, p. 10.
- Klages, Helmut y Oliver Haubner (1992), "Strategies for public sector modernization", en G. Bouckaert and A. Halomichi (eds.), *Challenges of management a changing world*, San Francisco, Jossey Bass.
- March, James y Johan Olsen (1997), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / FCE.
- Metcalf, Les y Sue Richards (1987), *Improving public management (European Institute of Public Administration)*, London, Sage Publications Ltd.
- Muller, Wolfgang C. y Vincent Wright (1994), "Reshaping the state in Western Europe. The limits to retreat", en *West European Politics*, vol. 17, issue 3, Nueva York, Taylor and Francis, pp. 1-11.
- Peters, B. Guy (1993), "The public service, the changing State and governance", en *Research Paper*, núm. 13, Cánada, Cadadian Centre for Management Development.
- _____ (1996), "Theory and methodology", en A. G. M. Bekke Hans, L. Perry James y Theo A. J. Toonen (eds.), *Civil service systems in comparative perspective*, Bloomington, Indiana University Press, pp.13- 41.
- Pollitt, Christopher (1990), *Managerialism and the public services: the Anglo-American experience*, Oxford, Basil Blackwell.
- Prats, Joan (1987), "La administración pública entre el sistema de dominación y el sistema de gestión", en *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, vol. 8, Valencia, Presidencia de la Generalitat Valenciana, pp. 177-209.
- _____ (1992), *La modernización administrativa en las democracias avanzadas. Las políticas de los 80. Contenidos, marcos conceptuales y estrategias*, Caracas, CLAD.
- Savoie, Donald J. (1994), *Thatcher, reagan, mulroney: in search of a new bureaucracy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Schick, Allen (1990), "Budgeting for results: recent developments in five industrialized Countries", en *Public Administration Review*, vol. 50 (1), Washington DC, American Society for Public Administration, pp. 26-34.
- Schon, Donald (1971), *Beyond the stable state*, London, Maurice Temple.
- Schwartz, Herman (1994), "Public choice theory and public choices. Bureaucrats and State reorganization in Australia, Denmark, New Zeland and Sweden in the 1980s", en *Administration and Society*, vol. 26, núm. 1, CA, Sage Publications, pp. 48-77.
- Siedentopf, H. (1982), "Introduction: government performance and administrative reform", en G.E. Caiden y H. Siedentopf (eds.), *Strategies for administrative reform*, Lexington, Lexington Books.
- Stiglitz, Joseph E. (1998), "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington", en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 38, núm. 151, Buenos Aires, octubre-diciembre.

Weber, Max (1985), *¿Qué es la burocracia?*, Buenos Aires, Leviatán.

Zapico Goñi, Eduardo (1989), *La modernización simbólica del presupuesto público (análisis de la reforma presupuestaria del gobierno socialista)*, Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública.