

Hacia una nueva agenda para la administración pública*

Milton Clarke**

ANALIZA ALGUNAS TENDENCIAS DE LA DISCIPLINA Y PRAXIS ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, PONDERANDO SU APLICACIÓN Y UTILIDAD EN LA RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS IDENTIFICADOS POR LOS CRÍTICOS DEL DESEMPEÑO DE LOS APARATOS ADMINISTRATIVOS GUBERNAMENTALES.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; TENDENCIAS; GOBIERNOS

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; TRENDS; GOVERNMENTS

Introducción

El término Administración Pública se refiere a los procesos, organizaciones e individuos (cuando actúan en sus puestos de funcionarios gubernamentales) asociados a la ejecución de órdenes, leyes y otras reglamentaciones adoptados y emanados por legislaturas, ejecuti-

vos de gobierno o los sistemas judiciales, los tres pilares de gobierno. Debe entenderse que esta definición incluye el considerable involucramiento en la formulación e implementación de legislación, políticas públicas y decisiones tomadas para el bien común. Sin embargo, la Administración Pública también es un campo de estudio académico y de conceptualización y capacitación, que ha servido para que una cantidad sustancial de funcionarios gubernamentales haya aprendido y pulido conceptos, destrezas y técnicas para el mejor desempeño de su labor.

Durante las últimas dos décadas, las administraciones públicas, como órganos encargados de la gestión gubernamental, han estado bajo fuerte ataque y desde varios sectores, por sus formas de trabajar y el poco rendimiento que ofrecen a la ciudadanía en términos del cum-

* Trabajo presentado en forma de conferencia en el Programa de Pasantías para Estudiantes de la Carrera de Administración Pública de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, UNAH, con el tema central “*Gestión de la Calidad en la Administración Pública*”, organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y celebrada del 25 al 29 de octubre del 2010, en las instalaciones del ICAP, en San José, Costa Rica.

** Consultor Independiente a nivel Internacional. San José, Costa Rica.

Recibido: 24 de enero del 2011.
Aceptado: 27 de mayo del 2011.

plimiento con las responsabilidades que la sociedad les impone. Las críticas se lanzan en todas las sociedades, y salvo excepciones, son justificadas. Pocas son las administraciones que han escapado a estas opiniones y a la consecuente mala reputación, convirtiéndose ellas en referencia obligada para quienes buscan mejorar la prestación de servicios públicos: Nueva Zelanda, Australia y los países escandinavos (Finlandia, Suecia, Noruega, Dinamarca e Islandia) y en menor grado, Canadá, son países que generalmente se incluyen en las listas de administraciones públicas ejemplares. No hay muchas más.

Es llamativo que hay gran coincidencia en las críticas y en el fondo de los argumentos que se presentan, con variaciones de grados y profundidad de las crisis. Hay muy pocos defensores de las administraciones públicas, pues es difícil encontrar justificativos para este sector de la sociedad que parece haber tocado fondo.

A nivel global, se considera que las deficiencias en las administraciones públicas son un freno a los avances que se están dando en la sociedad; que sus estructuras y sistemas desactualizados no permiten ponerse a tono con las demandas y las tecnologías del mundo de hoy. Hay un clamor generalizado por reformas y todos han intentado alguna forma de ello, pero en un sentido amplio, ha sido difícil encontrar fórmulas que hayan resultado en cambios globales, y la Teoría de la

Administración Pública, como la doctrina orientadora de la profesión, ejemplifica la urgente necesidad de evolucionar para estar a la par de los tiempos y ofrecer soluciones convincentes.

Para estudiosos y practicantes de la Administración Pública, estos son días de emociones encontradas. Por un lado, las constantes y profundas críticas a la disciplina se reciben como ataques personales, y esto es desalentador, pues al interno se sabe de la buena voluntad y el esfuerzo que invierten los funcionarios en procurar hacer una tarea bien llevada, pero a pesar de ello, no se logra satisfacer a los usuarios, pues los problemas están por encima de la voluntad individual de los servidores públicos; están en los sistemas administrativos. Igualmente se reconoce que en el fondo y de manera general, las críticas que vienen tienen fundamento.

Por otro lado, se está constantemente a la expectativa, pues la disciplina está siendo objeto de intenso análisis y revisión, en busca de fórmulas que permitan brindar satisfacción a los usuarios que necesitan de servicios públicos de calidad y con la prontitud del caso. Se vive ahora en un mundo en que el progreso y desarrollo vienen relacionados a la competitividad de la sociedad, y para mantenerse bien posicionada, ésta requiere de la contribución y apoyo de una administración pública eficiente y eficaz.

Hay mucha experimentación, con la intención de encontrar fórmu-

las que puedan solventar, aunque sea parcialmente, críticas que se ofrecen. Algunas de ellas han sido exitosas, tal es el caso de muchas instancias de uso de la tecnología de información ahora disponible, mientras que en otros casos, estrategias, modelos y técnicas que en principio parecían prometedores, han tenido problemas de concepción o de implementación. Hay muchos experimentos tipo prueba y error, y con frecuencia se recurre a fórmulas que por alguna razón se ponen de moda en el momento.

También hay diversos actores en la sociedad, algunos con intereses específicos, que han ofrecido sus opiniones y en ocasiones han tenido éxito en presionar a los gobiernos para probar determinados modelos, destacando entre éstos quienes piden con insistencia que se apliquen en los sectores públicos las formas de gestión de la empresa privada, a pesar de que es conocido que solo algunas de ellas han probado ser exitosas, mientras que otras son como peces fuera del agua.

Es importante también resaltar que en varias ocasiones se presentan soluciones válidas que han tropezado con las siempre esperadas resistencias de parte de los funcionarios. Por definición, los sistemas burocráticos y quienes trabajan en

ellas, se resisten al cambio, a pesar de que su entorno está en estado constante de adaptación a nuevas circunstancias¹ y presentando demandas por mejor servicio. También es cierto que cada vez hay más avances tecnológicos que pueden usarse para mejorar servicios que ya no dan la talla, pero que la burocracia no acepta.

En general, se han probado muchas fórmulas, algunas con resultados positivos. En otros casos, las pruebas no tuvieron éxito, pues no necesariamente todas las técnicas son adaptables al contexto de la administración pública. En esta ocasión, se tratarán algunos de estos temas que se están asentando en el cuerpo de conocimientos que conocemos como la Teoría de la Administración Pública, por lo menos en sus principales aspectos, cómo se acomodan éstos a la problemática del momento, y lo que pueden esperar los practicantes de la disciplina de estas nuevas modalidades.

La teoría de la administración pública y el método científico

Si hay unanimidad en cuanto a algo, es que los servicios públicos atraviesan por un período de cambios rápidos, y que esto se viene dando durante más de dos décadas. En 1989, el entonces Primer Ministro británico, John Major, declaró que "los cambios en los servicios públicos resultan ser nada menos que

1. Puede encontrarse una buena discusión de este problema en Dawson, Sandra. *Analysing Organisations*, 2nd Ed. London: McMillan, 1995. pp. 234-239.

una revolución en progreso.”² Han pasado más de dos décadas desde esta declaración del más alto personal del servicio público británico, uno de los más prestigiosos del mundo, pero durante todo este tiempo, y aún ahora, lo dicho sigue teniendo validez.

Los planteamientos teóricos en cuanto a la Administración Pública son en este instante, bastante diferentes, reflejando nuevas exigencias y viejos descontentos en cuanto a lo que los tiempos requieren. Se ha avanzado en los postulados teóricos, pero mucho menos en la práctica de la disciplina. Es cierto que la evolución del pensamiento y la práctica de la disciplina no han mantenido el mismo ritmo de los avances de la sociedad, creando un distanciamiento cada vez mayor entre los administradores y sus acciones y las necesidades que tienen los usuarios de los servicios. Se han dado algunos cambios, pero todavía se está a distancia del nivel de servicios públicos que las sociedades requieren. Especialmente en los países de menor nivel de desarrollo, los cambios han sido lentos, mientras que en los de mayor desarrollo, posiblemente los cambios no lleguen a los niveles de una revolución, pero ciertamente en este momento se parecen muy poco a los de los años

ochentas y noventas. En todo caso, lo que encontramos en las reformas es que se hace mucha prueba y error, acompañado de titubeos de parte de quienes los impulsan, de las autoridades políticas que deben aprobarlos y de los trabajadores a quienes les corresponde implementarlos.

Los cambios efectuados han sido en partes selectas de la administración pública, y cuando se trata de hacerlos de forma integral, rara vez van más allá de lo cosmético. Esto lleva a la conclusión de que el pensamiento en cuanto a la Administración Pública, durante estas dos décadas de críticas e intentos de reforma, no ha sido totalmente sistematizado e incorporado dentro de un conjunto coherente de postulados que pueda ser considerado como la obligada fuerza orientadora de la disciplina. Algunos postulados han sido incorporados totalmente como parte del arsenal conceptual que se pone a disposición de estudiosos y practicantes, mientras que otros han despertado suficiente interés como para ponerse a prueba, discusión y refinamiento de ciertos aspectos, y todavía un tercer grupo ya ha probado que no tiene posibilidades de ser incorporado como parte de la doctrina de la disciplina, por no ser aplicables.

En resumen, la Teoría de la Administración Pública está sufriendo cuestionamientos, ajustes e incorporaciones, tratando de mantenerse relevante en un entorno que requiere más de lo que la disciplina

2. Major, J. (1989). "The Impact of General Economic Developments in Public Services Management." Address to the Audit Commission. London. Citado en Rose & Aiden: (1996) *Organisation and Management of the Public Sector*. London: Pitman Publishing. p. 149.

está en capacidad de aportar en este momento, lo que obliga a repasar brevemente el rol de una teoría en una disciplina en las ciencias sociales.

En el sentido más general, una ciencia es un cuerpo de conocimientos que se acumula y se ordena de manera sistemática, lo que nos permite comprender, describir, explicar, diagnosticar, pronosticar, prescribir y orientar fenómenos relativos a la disciplina. De esta manera, la física, química, y biología (como ejemplos, hay muchas más) llenan los requisitos para ser considerados como una ciencia exacta, ya que son precisos e inalterables en cuanto a lo que le dan al observador y practicante, mientras que en las llamadas ciencias sociales estos requisitos se cumplen siempre con ciertas reservas.

La observación y el análisis sistemático del manejo de fenómenos administrativos gubernamentales es considerado como la ciencia de la Administración Pública, y su producto principal, es la Teoría de la Administración Pública, que debe ser capaz de explicar un conjunto de fundamentos administrativos gubernamentales y sus relaciones de conjunto. De hecho, durante casi un siglo se han desarrollado muchas teorías sobre el tema de la Administración Pública, que todavía nos ayudan a comprender la estructura y comportamiento de las organizaciones del sector público, y a predecir la manera en que un cambio, por ejemplo, la ampliación del ámbito de

control, puede influir sobre la estructura, el comportamiento y la efectividad de la organización. El problema es que ahora los tiempos exigen más, y la ciencia no ofrece lo suficiente. Por eso, la presión del momento.

Una hipótesis se refiere a una “teoría tentativa,” un postulado que todavía requiere de más pruebas, por falta de suficiente apoyo empírico como para obtener la validez que da una teoría en todo su esplendor. Las hipótesis son probadas por medio del método científico, y el origen de la terminología científica ayuda a explicar la naturaleza del método.

El término *Científico* viene de dos palabras del Latín – *scientia*, conocimiento, y *facere*, hacer, de tal manera que “científico” literalmente se refiere a la creación de conocimiento. Básicamente, el método científico involucra ciclos de observación, generalización, experimentación y comprobación, en donde un fenómeno es observado, se desarrolla una hipótesis general para explicarlo, y se lleva a cabo un experimento para probar esta hipótesis.

En la práctica, este es un ciclo de nunca acabar, y la frontera de la ciencia es probada y empujada siempre por quienes se interesan en hacer ciencia (por medio de la observación, generalización y experimentación), que siempre coleccionan informaciones parciales que se van agregando y tejiendo en un tapiz de sus hipótesis, que a su vez van evolucionando hasta adquirir la ma-

durez necesaria para ser sometidas a prueba. El proceso sigue adelante, al introducirse los ajustes que se consideran necesarios para perfeccionar ideas o eventualmente rechazarlas. Adicionalmente, en las Ciencias de la Administración Pública, pero también en otras de propiedades similares, deben hacerse pruebas en diferentes ambientes, para ver si los comportamientos son iguales en situaciones (o culturas) diferentes. De ahí que es posible encontrar situaciones en donde determinada técnica puede aplicarse con éxito en un medio y no ser efectiva en otro, lo que también ha servido de excusa para que quienes se oponen al cambio rechacen muchas recomendaciones. En estos casos, éstas se consideran como teorías parciales, ya que su aplicación es condicionada.

Una ciencia es un cuerpo sistemático de conocimiento y las teorías son su máxima expresión, ya que éstas ofrecen las relaciones generales o marcos conceptuales que nos permiten comprender, explicar y predecir fenómenos, y prescribir ajustes y mejoras en ellos, dentro de la ciencia que enfocamos en el momento. Las teorías se desarrollan por medio del método científico, que involucra más que solamente la observación, generalización, y experimentación. El método científico demanda también una actitud caracterizada por la curiosidad, la racionalidad, la apertura mental, la objetividad y la honestidad intelectual, entre otras cosas. Es importante el interpretar los resultados que se

obtienen, sin forzar situaciones para hacer valer lo que creemos o preferimos. Además, no se debe confundir los adornos que vienen con el método científico, con el método en sí. Los instrumentos de análisis y pruebas, los cuestionarios y otras herramientas científicas son útiles, pero por sí solas no constituyen "ciencia" ni el "método científico", son simplemente instrumentos de ayudas y herramientas útiles.

Para que las propuestas de reforma de las administraciones públicas tengan arraigo para ser consideradas universalmente, introducidas como solución y aceptadas por todos los interesados, deben formar parte del cuerpo de conocimiento reconocido para la profesión, en este caso la Teoría de la Administración Pública. Esto significa que deben haber superado los procesos del método científico y pasado las pruebas prácticas de ser útil para describir, explicar, y aportar soluciones a fenómenos de la administración gubernamental. Las propuestas que logran avanzar hasta este estado, serán las útiles para cambiar la situación actual. Las propuestas analizadas en este trabajo, serán enfocadas bajo esta óptica. Las que lo han hecho parcialmente, serán útiles en situaciones seleccionadas, y las que no hayan podido formar, ni siquiera en situaciones selectas, parte del cuerpo teórico de la disciplina, es porque no han tenido la fuerza suficiente para llevar lógica a una situación de Administración Pública.

Estímulo para una nueva agenda

Toda organización existe en un ambiente cambiante en sus aspectos económicos, políticos, sociales y legales. Las economías mundiales continúan siendo afectadas por vaivenes que periódicamente generan cambios en la demanda, en la composición de los bienes y servicios y en las formas y términos de relaciones dentro de cada sociedad y entre ellas. El entorno político cambia constantemente, con la aparición de novedosas agrupaciones políticas y la desaparición de otros, y nuevas ideas y presiones que constantemente permean el escenario político. El contexto legal cambia como resultado de reciente legislación y de actuales preocupaciones que aparecen a nivel global y regional, y que afectan a los gobiernos desde el nivel central hasta el local. Los cambios demográficos en la sociedad en términos de tasas de nacimiento, mortalidad, migración o movilidad interna, tienen efectos en cuanto a los servicios que los gobiernos deben ofrecer. Las economías mundiales están suficientemente entrelazadas, y las variaciones en una, potencialmente puede afectar a otras.

El cambio, entonces, es una constante, lo que no lo es, sin embargo, es el ritmo y la dirección del cambio. La incertidumbre, la presencia y los tiempos de múltiples variables dificulta las posibilidades de predicción, y por lo tanto los intentos

de tratar con ellos. El rol preponderante que han adquirido ciertas economías emergentes es testigo fiel de los cambios que han ocurrido durante las últimas dos décadas, como lo son también los problemas surgidos del tráfico internacional de drogas y la comisión de actos de terrorismo que han creado la necesidad de adoptar medidas de seguridad nunca antes imaginadas. Ciertamente el ritmo de cambios durante la primera década del presente siglo ha sido vertiginoso. No obstante, es importante explorar la dirección que siguen estas transformaciones y sus efectos sobre las administraciones públicas.

Para apreciar los cambios que se dan, es necesario comprender su contexto, pues ninguna organización existe en un vacío, más bien, las organizaciones se insertan en un ambiente amplio e inclusivo, que exige la participación activa de todos los actores que funcionan en él.

En un ambiente competitivo, como el que se impone en este momento histórico, las organizaciones necesitan adaptarse para sobrevivir y prosperar, en realidad, una de las presiones que afectan a muchas de las organizaciones de servicio público en los últimos años, ha sido el cómo ser más eficaces y eficientes y a su vez, servir como factor positivo en los esfuerzos de la sociedad por ser competitiva; como llegar a ofrecer el nivel de servicios, en cantidad y calidad, que requiere y exige la ciudadanía para adaptarse y partici-

par de manera fructífera en el momento histórico.

Estudiosos de esta materia han identificado cuatro aspectos del entorno que pesan fuertemente sobre las organizaciones,³ y que requieren ser considerados para el buen funcionamiento de cualquier institución pública:

- *Fuerzas económicas* que regulan el intercambio de materiales, capital, energía e información entre países y dentro de ellos. Esto incluye la disponibilidad de capital y la distribución de recursos (tierra, trabajo, capital), su precio, calidad y disponibilidad, lo mismo que la capacidad de gestionarlos.
- *Fuerzas tecnológicas* que se refieren a la dimensión en el entorno que incluye los avances científicos y tecnológicos en la sociedad, que sean capaces de lograr ahorros, precisión, eficiencia y eficacia en las organizaciones y por lo tanto mejoras en el desempeño.
- *Fuerzas político-legales* que distribuyen el poder en la sociedad y suministran mecanismos de orden y protección,

en la forma de marcos legales y regulaciones.

- *Fuerzas socio-culturales* que se arraigan en la sociedad y regulan los valores, prácticas y costumbres que contribuyen a su cohesión y mantenimiento. Establecen las reglas de convivencia en sociedad.

Estas fuerzas, que rodean y condicionan a toda organización, tienen la característica de ser muy dinámicas. Están en constante estado de fluctuación, ajustándose y dando cabida a cambios que se vienen dando a nivel macro. Son los intérpretes y transmisores de los movimientos de cambio en la sociedad. Una vez que estas fuerzas reciben el mensaje de que el entorno pide cambios, trasladan la exigencia a las instituciones a través de los actores correspondientes en la sociedad, que son conductores de ajustes en el nivel macro (ejemplo: las instituciones financieras son los conductores de las fuerzas económicas; cambios en los patrones de migración pueden transmitir necesidades sociales; etc., perpetuando así el ciclo de cambio y retroalimentación). Con un vistazo a la Teoría de Sistemas, se comprende que estas fuerzas ambientales introducen influencias en la organización a través de los canales de insumos y los mecanismos de retroalimentación. Visto así, hay que aceptar que son fuerzas de gran influencia en la organización, pero que también ella tiene cierto grado de capacidad de regular el ritmo y dirección de los

3. Wheelen, Thomas & Hunger, David (2003) Strategic Management and Business Policy. Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing Company, p. 92.

cambios que se le piden. Puede regular, pero no le es posible ignorarlos por mucho tiempo.

De hecho, el análisis profundo de estas cuatro fuerzas constituye uno de los pilares para la formulación de planes estratégicos, que es una técnica administrativa que en tiempos recientes se incorpora en el arsenal de métodos de gestión que son aplicados en la administración de organizaciones públicas.

Por medio de estas fuerzas del entorno, se han venido presentado una considerable cantidad de demandas a las administraciones públicas, y cuando no se le ha podido dar satisfacción a muchas de ellas, surgen los descontentos y pedidos de reforma para el sector público.

La siguiente es una lista parcial de demandas que enfrentan las administraciones públicas en este momento que engloba de manera general una cantidad de peticiones más específicas, pero que para fines analíticos, se pueden resumir en categorías más amplias.

- Mayor transparencia en las acciones gubernamentales, incluyendo contrataciones, los procesos de toma de decisiones, el análisis de beneficiarios y perjudicados por medio de políticas públicas, negociaciones gubernamentales, utilización de fondos públicos, mecanismos de control, etc.
- Mayor evaluación y control sobre la ejecución de proyectos públicos y la conducción de los asuntos públicos en general. Esto incluye acceso a la información sobre el accionar de la administración pública, y el rendimiento de cuentas de parte de los funcionarios en todos sus niveles.
- Las necesidades de transformar en realidad nuevas demandas que representan aspiraciones sociales no satisfechas a través de la historia, y que ahora encuentran apoyo sustancial a nivel internacional, como equidad de género, destierro de antiguos patrones de inclusión/exclusión, problemas de representación política, refinamiento de los derechos de la ciudadanía a la educación y a la salud, y tantos otros más.
- El requerimiento de simplificar trámites que afectan directamente al ciudadano, tanto para su vida personal como la laboral: permisos, registros, regulaciones, y demás. Dentro de esto debe incluirse el derecho a un sistema de impartición de justicia más pronta y cumplida. En general, toda la "tramitología" gubernamental debe revisarse y simplificarse, buscando siempre respuestas a los cuestionamientos ciudadanos.

- Un sector público que sea capaz de ofrecer apoyo a un sector privado en plena expansión, impulsada por la globalización, y que requiere competir a nivel internacional, para bien de la sociedad en su totalidad. En la sociedad de hoy, el aislamiento produce retraso irreparable a la sociedad.
 - La necesidad de reducir el apetito del sector público por consumir cada vez más recursos del presupuesto público, sin que ello se refleje en mayor productividad. El problema no es en cuanto a la cantidad del gasto, que cada sociedad decide lo mejor para ella, sino la calidad del servicio que corresponde a ese gasto, y esa es la queja de las sociedades de hoy.
 - La presunción de que los servicios públicos monopolizados son inherentemente ineficientes, ya sean éstos de carácter público o privado. Unido a esto debe incluirse la necesidad de regulación eficaz y transparente de cada uno de los sectores por autoridades técnicamente competentes.
 - El deseo de crear una economía mixta en el suministro de servicios públicos como agua, electricidad, telefonía y bienestar, en donde compitan en igualdad de condiciones empresas públicas y privadas.
 - El anhelo de implantar dentro de las instituciones públicas, sistemas competitivos, tanto en la provisión de servicios al externo, como la contratación de determinadas labores internas (contabilidad, informática, etc.).
 - En general, una mejor comprensión de parte de la administración pública de los requerimientos de ajustarse a las demandas de una agenda internacional en plena expansión, como puede ser el conocimiento de tratados, la rigurosidad de guías de calidad en las exportaciones e importaciones y en temas como derechos humanos e igualdad de género, la necesidad de respuestas prontas y cumplidas para poder competir en mercados internacionales, etc.
- Esta no es una lista exhaustiva, es más bien representativa, pero resume muchas de las quejas que presentan ciudadanos en referencia a las administraciones públicas. El problema mayor es que, a pesar de las repetidas menciones de las insatisfacciones, no ha habido respuestas sistemáticas y satisfactorias de parte de los servicios públicos. Ante esto, surgen no solamente protestas, sino presiones a los gobiernos y sus representantes para el logro de los cambios necesarios. En muchas ocasiones, se presentan también sugerencias y demandas por la adopción de determinadas soluciones. El problema de esto es que se

han dado ocasiones en que se implementan cambios como producto de la desesperación, lo que se impone a la racionalidad, ya que no permite un análisis suficiente de las alternativas de solución. Seguidamente se presentan algunas de las tendencias que más influencia están teniendo en la búsqueda de soluciones a los defectos manifiestos de la Administración Pública.

Siete megatendencias en la teoría y práctica de la administración pública

Tomando en consideración lo anterior, se pueden identificar siete mega-tendencias que en las dos últimas décadas se han perfilado en los esfuerzos por reformar y modernizar la práctica de la Administración Pública. Todas ellas caen en la categoría de propuestas que están siendo probadas, con diferentes grados de éxito, pero que ofrecen promesa para convertirse en pilares del pensamiento que se recoge en la Teoría de la Administración Pública.

La referencia a ellas como mega-tendencias es porque han sido probadas y aceptadas en diferentes culturas y situaciones a nivel mundial, suficientes para ser consideradas como de aplicación universal. Si bien es cierto que han tenido que sufrir adaptaciones para ser válidas en algunas situaciones, han probado ser adaptables. El estudioso y el practicante de la Admi-

nistración Pública haría bien en poner especial atención a estas siete mega-tendencias, pues de seguro tendrá que tratar con ellas en un futuro cercano, si no lo ha hecho anteriormente.

1. *Desacelerar o revertir el crecimiento del sector público*, tanto en el gasto como en el empleo. Exigencia de mayor productividad, que el crecimiento tenga relación con la cantidad y calidad de los servicios que se ofrecen.
2. Giro hacia la *privatización o quasi-privatización, alejándose de instituciones centrales del gobierno*, con énfasis en el rol secundario o subsidiario en la provisión de servicios. Mayor rol de instituciones descentralizadas, pues éstas funcionan más cercanas al ciudadano, en la provisión de servicios a la ciudadanía.
3. Giro hacia una función *más reguladora y promotora de proyectos*, en vez de tramitadora de expedientes. Los servicios deben ser prestados por las instituciones más cercanas a la ciudadanía y al lugar de los hechos. Dentro de la regulación, debe prevalecer la creación de un ambiente amigable y justo para el ciudadano.
4. Desarrollo de *una agenda más internacional*, cada vez más

centrada en problemas generales de la gestión pública, en el diseño de políticas públicas, en ofrecer a la ciudadanía buena gobernabilidad, en encontrar mejores formas de toma de decisiones, de rendimiento de cuentas y en la cooperación intergubernamental, por encima de las viejas tradiciones de ser trinchera de tradiciones y particularidades culturales parroquiales, más bien típicas de una sociedad algo aislada del resto del mundo.

5. Introducción de formas de establecer *consecuencias del desempeño*, tanto del merituario como del deficiente.
6. Crear *claridad de propósito* en las acciones de las instituciones públicas y en el flujo de información sobre actividades públicas que siempre deben llegar a la ciudadanía.
7. Poner al *ciudadano cliente en el centro del accionar gubernamental*. Se les atribuye a las administraciones públicas el dejar de lado su fin primordial, el servir a los ciudadanos, y hacerlo con eficiencia, eficacia y calidez. Debe retomarse la razón original de ser de las instituciones estatales.

...Y algunas estrategias y/o técnicas de implementación

Enterados de lo anterior, deben considerarse algunos desarrollos recientes en la Teoría de la Administración Pública, aceptando que la insuficiencia de la disciplina ha llevado a que en las últimas dos décadas se hayan lanzado no solo críticas a granel, sino que también se ha desatado una búsqueda incesante de parte de personas afectadas por el pobre desempeño de las administraciones públicas (funcionarios públicos preocupados, ciudadanos usuarios, políticos responsables, formadores de opinión en la sociedad, grupos con intereses específicos y hasta aquellos que ven en la situación oportunidades pecuniarias) por encontrar soluciones a una situación agobiante.

La ineptitud de las administraciones públicas, por las razones que sean, ha llegado a extremos de afectar negativamente la calidad de vida de los ciudadanos en muchas sociedades, y al menos a ser vistos como un mal necesario en otras. Al día de hoy, en los múltiples estudios que aparecen en la Internet en que se establece algún tipo de rangos de competitividad de países, de gobernabilidad, de corrupción, de desarrollo sostenible, de facilidad para atraer inversiones o para establecer

condiciones de vida, y hasta de alegría y satisfacción ciudadana, invariablemente todas sugieren que en Costa Rica, que actualmente ocupa un muy honroso puesto número cuarenta y seis en el mundo y segundo en América Latina (de 186 países en la encuesta), el principal retraso que presenta al exterior, es la burocracia estatal y su apego a formas caducas, falta de roce internacional y desconocimiento de mejores prácticas de parte de países competidores. Igualmente, un reciente estudio sobre el servicio público en los países centroamericanos, sugiere del servicio civil de Costa Rica que es impermeable a cualquier intento de cambio.⁴ Hay una gran cantidad de propuestas para remediar los males de las administraciones públicas, suficientes que no sería práctico, siquiera presentar un listado exhaustivo de ellas. Por lo tanto, se enuncian algunas de las más relevantes, con comentarios sobre lo útiles que pueden ser, sus posibilidades de aplicación y su contribución a la Teoría de la Administración Pública.

1. *Desacelerar o revertir el crecimiento del sector público, tanto en el gasto como en el empleo*

Más que una teoría, esta es una estrategia, pero lo tratamos en

4. Longo, Francisco. Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles en Centroamérica y República Dominicana. Guatemala: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. 2009.

el nivel de una mega-tendencia por las ramificaciones que conlleva. Universalmente, las organizaciones del sector público siguen el patrón de organización burocrática, por el orden que ofrecen sus virtudes de patrones uniformes de conducta, estabilidad del funcionario, la jerarquización definida, las líneas de autoridad bien delineadas y el énfasis en la escrituración de trámites y acciones. Pero también hay que recordar que unas de las características principales de las organizaciones burocráticas, es la tendencia hacia el crecimiento y la inflexibilidad, y con el pasar del tiempo, lo irremediable es que estas características se acentúen. El crecimiento, tanto en términos de empleo como del gasto reflejado en el presupuesto, es motivo de gran preocupación en todos los sectores, incluyendo los propios funcionarios. Algunas estrategias, tácticas y/o técnicas que se usan para cumplir con esta estrategia, son las siguientes:

- *Institucionalizar programas periódicos de des-burocratización.* Esta es terminología genérica que cubre una variedad de acciones, como la reducción de la planilla (que ha resultado difícil de hacer por las consecuencias sociales del desempleo, más las presiones que suele acarrear esto sobre las autoridades políticas); la congelación del empleo, que tiene cierta lógica, pero que a la vez representa una limitante para introducir a la institución nuevas tecnologías y más

modernas formas de administrar; congelamiento de los toques presupuestarios, que es una solución muy parcial, pues no afecta al crecimiento que viene por el lado del empleo ya fijo, que anualmente goza de una cantidad de aumentos y beneficios institucionalizados, y sobre el que no se pueden introducir reducciones por ser parte de las negociaciones laborales.

- *Simplificación de trámites.* En diferentes puntos del mundo, especialmente en países de mayor desarrollo, hay equipos que permanentemente revisan trámites que deben hacerse ante oficinas gubernamentales. Esto se ha hecho con gran éxito, especialmente cuando las metodologías de revisión incluyen la participación de los funcionarios responsables de la ejecución de estos trámites. Es una metodología de fácil adaptación a particularidades legales y culturales, y que desafortunadamente no ha sido suficientemente aprendida y adoptada en más países, especialmente los de extracción de cultura latina, que suele ser muy apegada a formas legales de tramitar asuntos. Este es un método muy prometedor y que debería de usarse más.
- *Búsqueda de mayor productividad.* Constantemente se cargan nuevas responsabili-

dades a las estructuras gubernamentales, y esto se realiza generalmente con la ampliación del aparato burocrático, sin aprovechar las oportunidades de absorber estas nuevas funciones con los recursos existentes. Nadie duda de la baja productividad del sector, y con buena gestión, esto puede revertirse. Un buen cuerpo de mandos medios sería esencial para esto.

2. **Giro hacia la privatización y quasi-privatización y alejándose de instituciones centrales del gobierno, con énfasis en el rol secundario o subsidiario en la provisión de servicios**

Esta es una estrategia acoplada a otras dos: la idea de restringir el crecimiento, y la de tener una administración pública que trabaje más en conjunto con el sector privado. La idea es que las formas de administración del sector privado son más enfocadas hacia el logro, y no tanto al cumplimiento de las formas, y por lo tanto, pueden desempeñar las labores de proveer los servicios a los ciudadanos de forma más eficiente y eficaz. Las formas mejor conocidas de implementación son las siguientes:

- *Contratación externa de servicios por medio de licitaciones públicas (conocido también por los términos tercerización o externalización):* en este

caso, determinadas labores internas de una institución pública se contratan con firmas privadas para su realización. Esto ofrece las ventajas de tener menos empleados en la planilla, ocupa menos espacio de oficina, menos inversión en equipamiento, menos servicios de apoyo y la supervisión que requiere es mucho más enfocada. Por contra, requiere de la elaboración de contratos muy detallados y de una supervisión también detallada. Ciertos servicios, como contabilidad, emisión de permisos, archivística, son especialmente fáciles de tercerización, mientras que otros no necesariamente. De hecho, ciertos servicios profesionales, como asesoría jurídica, contabilidad y auditoría, y seguridad, se contratan privadamente desde décadas atrás.

- *Contratación de construcciones.* Esto también se hace desde muchos años atrás, aunque ahora se incrementa en forma vertiginosa. Especialmente en la construcción de obras de infraestructura, son pocas las que se hacen ahora con mano de obra estatal. El problema es que el incremento del uso de esta modalidad ha puesto al descubierto muchas de las fallas de la administración pública en la supervisión e inspección de obras, como los débiles controles en la ejecu-

ción. Igualmente, aumentan las posibilidades de corrupción, tanto en los procesos de licitación y contratación, como en la inspección y recibo de obra.

- *Privatización por concesión de obra.* En este caso, se licita la concesión de una determinada obra de servicio público a una empresa privada, generalmente especialista en el tema. Esto suele tener al menos dos modalidades:
 - La empresa que gana la concesión debe construir la infraestructura necesaria para el servicio (ejemplo: un aeropuerto).
 - Administrarlo como negocio propio bajo términos financieros y de calidad acordados con el gobierno. Generalmente se fija un plazo determinado, que cubre la vida útil de la infraestructura, y un monto anual para cubrir la inversión en que ha incurrido el contratista. Igualmente, se negocian los repartos de ganancias entre el Estado y la empresa.

Esta modalidad ofrece al sector público dos ventajas:

- Le abre el portillo de financiamiento para obras que de otra manera no le será fácilmente disponible.

- Le evita los problemas asociados a un tipo de administración que generalmente el servicio público no hace de manera competente. El ejemplo de los aeropuertos es típico, pues es un servicio que requiere trabajar en horarios poco comunes, y en donde hay constantemente cambios de sistemas y equipamiento y en modalidades internacionales de manejar y regular la industria, en busca de adaptaciones más modernas, y el sector público nunca ha sido muy eficiente ni ágil en actualizaciones y adquisiciones para cambiar de formas y tecnologías.

Pero estas modalidades presentan problemas grandes y serios. La supervisión enfrenta problemas de trabajar en sectores de negocios que les son extrañas (administración portuaria, aeroportuaria, carreteras, etc.). No solo las tecnologías son cambiantes, sino también los procesos, como formas de recaudación, rubros de ingresos, formas de contabilidad y otros. Pero al final de cuentas, países como los menos desarrollados, que se estaban quedando rezagados en infraestructuras, mediante estas modalidades pueden aspirar a cubrir esta parte de sus necesidades.

Bajo esta estrategia de privatizaciones, se pueden encontrar soluciones creativas a muchos problemas que de otra manera se presentan como insalvables. No obstante, se abren varios portillos de posible corrupción, por lo que el Estado y sus instituciones tienen que guardar especial cuidado.

Es importante mencionar también, que la experiencia indica que en ciertas culturas se guarda una relación de adversidad entre los sectores público y privado. Esto prevalece mucho en América Latina, en donde, por razones ideológicas y de prejuicios arraigados, una es vista como enemiga de la otra, y las instancias de colaboración entre ellas, en busca de un bien común y de la sociedad, son pocas y lamentablemente no muy exploradas. Por ejemplo, en países de reciente independencia de sistemas coloniales, que arrastran prácticas de los antiguos colonizadores, es común encontrar discusiones fructíferas entre sectores público y privado alrededor de la solución de serios problemas nacionales. Con los cuidados del caso, las líneas que dividen y contraponen a los ámbitos públicos y privados, pueden entrelazarse para contribuir al desarrollo armónico de sociedades en estado de necesidad. Aquellas sociedades que han podido sobreponerse a viejos prejuicios y estereotipos, están resolviendo problemas grandes que tenían pendientes.

3. Giro hacia una administración más reguladora y promotora de proyectos, y menos tramitadora de los servicios públicos

La expansión del sector privado hacia el ámbito público, que en estos momentos parece inevitable, requiere que el Estado asuma un papel preponderante como regulador de servicios que se prestan a la comunidad. Por supuesto, esto no es nuevo, solo que ahora se amplía y se torna más complejo. Por ejemplo, en la mayoría de los países, la electricidad y telefonía y buena parte de la educación, son ofrecidas por empresas privadas, pero el Estado vela por la calidad del servicio, que se preste con criterios de equidad en la distribución y a tarifas justas.

Igualmente, debe vigilar por las buenas prácticas relacionadas con la competencia leal y el trato con ciudadanos, así como las normas ambientales y de salud. Pero ahora, con la expansión de empresas privadas en asuntos públicos, el Estado debe buscar formas para abarcar una regulación más integral y por supuesto, de mayor volumen. Debe notarse que algunas de las especialidades requeridas para ello no son fáciles de encontrar en el sector público. Deben existir unidades especializadas en asuntos como negociaciones contractuales, finanzas, competitividad, empleo, además de lo más obvio como es el marco legal.

A nivel internacional se están promoviendo cantidad de normas de

carácter ambiental y de justicia social que imponen nuevas y complicadas obligaciones a la administración pública en el ejercicio de la regulación que se pretende, y que pasan a formar parte de la normativa por la que se debe velar.

Todo lo anterior significa un cambio en el perfil de la administración pública, y las adaptaciones a esto no se están dando con la celeridad necesaria. Los Estados se están lanzando precipitadamente a estas nuevas formas de ofrecer servicios al ciudadano, sin contar con los recursos legales, institucionales y humanos necesarios para ejercer una buena regulación de ellos.

Aunque el tema es visto popularmente como de la empresa privada internándose en lo público, está la otra parte, la administración pública haciéndolo en el ámbito de los negocios, con fines de regulación y protección del ciudadano cliente. Es importante asegurar que el ente regulador esté completamente divorciado de todos los proveedores, ya sean éstos públicos o privados. El uso de figuras como la “desconcentración máxima” para mantener al ente regulador atado a una institución estatal, no es otra cosa que un intento de aparentar independencia, pero en el fondo, sigue siendo una dependencia de la institución madre, y un intento, bastante mal disfrazado, de seguir manejando los asuntos de la misma manera que antes, la que ha sido criticada por el mal servicio que ofrecía. Estos intentos caen bajo la figura conocida como

“cambiamos para que no nos obliguen a cambiar”.⁵

La promoción de proyectos no debe dejarse de lado. Las premisas fundamentales de la contratación externa es el aprovechamiento de las ventajas de la competencia y la fuente de capital que ofrecen las empresas interesadas. Pero muchos de los servicios objetos de contratación terminan siendo monopolios una vez finalizada la contratación, y la competencia viene en la fase de licitación y escogencia de ofertas, en donde varios interesados ofrecen sus cualidades para administrar el servicio. Especialmente en este entorno globalizado, la promoción de los proyectos, para atraer a los oferentes calificados e idóneos, es una labor de importancia medular para una buena contratación.

Es necesario tener presente que a nivel internacional, hay varias empresas estatales que cuentan con los recursos financieros y técnicos adecuados para participar en licitaciones en otros países como proveedores de servicios. En el sector de electricidad, es común encontrar empresas estatales operando a nivel internacional, pero también se encuentran en la administración de aeropuertos, puertos marítimos,

ferrocarriles, servicios postales, servicios aduaneros y autopistas, entre otros.

La incursión del Estado en temas del sector privado abre el portillo de la necesidad de que el ente regulador se mantenga a la vanguardia en aspectos técnicos. La empresa privada, expuesta a un entorno de competencia intensa, debe operar con organizaciones flexibles, tecnológicamente al día, capaces de dar giros inesperados y de adaptación súbita. Si la unidad reguladora no goza de similar habilidad, corre el riesgo de perder capacidad reguladora y convertirse en dependiente, en lo técnico, de la institución a quien debe regular. En esas condiciones, el ciudadano es quien queda desprotegido, pues el ente regulador se convierte en un satélite de las empresas a quienes se supone que regula. Temas como los avances en tecnologías o formas de prestación y cobro de los servicios, se dan con mucha frecuencia en ciertos servicios. Uno de los sectores que más se han contratado con empresas privadas a nivel mundial es la administración aeroportuaria, y por lo tanto las tormentas organizacionales que sufre en la actualidad la industria de la aviación con variaciones inesperadas en los precios del combustible, introducción de medidas de seguridad, cambios en los patrones de comportamiento de los usuarios y tantos otros, son buenos ejemplos de problemas que tendrán que enfrentarse también en situaciones de regulación. Generalmente, las administraciones públicas no se

5. Esta idea de “cambiar para que no nos obliguen a cambiar” es el tema central de la afamada novela *Il Gattopardo*, del escritor italiano Giuseppe Tomassi de Lampedusa, en donde trata los problemas de adaptación de una familia a los cambios sociales que se están dando. Giuseppe Tomasi de Lampedusa. *Il Gatopardo*. Roma: Casa editrice Feltrinelli. 1958.

diseñan teniendo en cuenta la capacidad de adaptación y de girar con poca notificación previa, pero las nuevas circunstancias obligan a formas organizacionales flexibles de parte de los entes reguladores, para poder responder a giros oportunos y necesarios.

4. Desarrollo de una agenda más internacional, cada vez más centrada en problemas generales de la gestión pública, el diseño de políticas públicas, formas de toma de decisiones y cooperación intergubernamental, por encima de las viejas tradiciones de particularidades culturales y parroquiales típicas de una sociedad.

En las filosofías orientales, se menciona a la palabra cambio como una combinación de oportunidades y amenazas. La globalización trae esa filosofía consigo y se sustenta en la expresa voluntad de una serie de sociedades, que a la hora de adquirir compromisos de globalización, a su vez se obligan a seguir por la senda de normas comunes que se establecen entre los partícipes. Por ejemplo, establecen reglas que estimulan mayor comercio internacional, pero igualmente deben seguir otras que comprometen a producir de acuerdo a determinadas reglas de calidad y/o higiene, normas ambientales y de seguridad laboral, y últimamente a la práctica de normas de justicia social como la igualdad de género, el

empleo infantil y el trato justo al trabajador.

Cada uno de estos compromisos, de los que se mencionan un par a manera de ejemplo, implica modificaciones de fondo en las administraciones públicas correspondientes. Pero nuevamente hay que remitirse al sistema de organización burocrática, que no se caracteriza por introducir cambios oportunos en sus formas de trámite. La globalización requiere del establecimiento de sistemas comunes para tramitar asuntos, y la necesidad de adaptaciones obligados por convenios internacionales, lo que ha creado problemas serios de ajustes en muchas administraciones. Es típico que en las formas administrativas, muchas sociedades guarden prácticas culturales o determinados intereses sectarios, que al adoptar nuevos sistemas de aprobación internacional, deben quedar relegados. Saltan entonces las resistencias, muchas veces disfrazadas con expresiones como que hay que “tropicalizar” determinada norma o técnica. Mucha de la normativa que se sigue en la administración gubernamental, ha sido impuesta para defender intereses parroquiales de la propia administración, y es causa de fuerte resistencia al cambio. Por ejemplo, la introducción de tecnologías de computación representa una amenaza para el puesto de trabajo de muchos funcionarios, en la forma de tecnologías que les son desconocidas, razón por la cual se despierta mucha resistencia.

Pero igualmente, las administraciones deben participar en las negociaciones de las formas de trámite de los convenios internacionales, y para esto deben adaptar posturas más neutrales, dejando de lado los intereses parroquiales.

Hay ejemplos claros en donde el ajuste a una agenda internacional ha sido muy ventajoso, como el caso de la seguridad y la criminalidad que atraviesa las fronteras. Estos arreglos internacionales ciertamente facilitan la captura de prófugos y la alerta a situaciones de peligro. Igualmente ejemplos pueden encontrarse en la meteorología, pues el compartir información permite a los países prepararse mejor para enfrentar desastres naturales.

Otros cambios son más difíciles de implementar, como el caso de las aduanas, especialmente en países en donde los impuestos de importación han sido fuentes importantes de ingresos al fisco. El trato hacia sindicatos, equidad de género, la situación de grupos excluidos, las políticas de empleo infantil son algunos otros ejemplos de problemáticas que han saltado a la palestra con los convenios internacionales. Y hay mucha tela que cortar alrededor de los temas ambientales, que apenas comienzan a asomar.

Los ajustes a una agenda internacional son temas que tomarán un puesto importante en la agenda de las administraciones públicas en los años venideros inmediatos.

5. Introducción de consecuencias del desempeño, tanto el meritorio como el deficiente

Esta estrategia forma parte del conjunto de argumentaciones para el traslado de las formas de administración de empresas a la administración pública, pero claramente responde a una de las más acertadas críticas a la administración pública. La propuesta es sumamente atractiva, pues es importante que los ejecutivos tomen responsabilidad por sus acciones. Aunque tiene muchas aristas, puede asegurarse que, por lo menos en esta instancia, deben superarse algunos obstáculos significativos que no permiten la adopción completa de todas las técnicas existentes en las Ciencias Administrativas.

Hay problemas que van desde la medición del desempeño, cosa mucho más fácil cuando se trata de ganancias y pérdidas en un balance, pero complicado como se interpretan los éxitos y/o fracasos y las implicaciones políticas que pueden acarrear las políticas públicas. Las presiones que enfrentan las administraciones públicas son inimaginables en el sector privado, y las necesarias restricciones y condicionantes a las decisiones también lo son.

Existen situaciones de poder político inherentes en las evaluaciones, y además, los sistemas de administración de recursos humanos en las administraciones públicas se concentran mucho más en promover la estabilidad y la protección del

empleado del despido político y/o arbitrario, que la promoción de la productividad y calidad del servicio, y cambiar esos sistemas tomará mucho tiempo y negociación.

Aunque la idea es atractiva, el trabajo para hacerla efectiva será arduo. Hay algunos pasos que se han ganado, pero por lo general, hay mucho trabajo que hacer antes de poder aprovechar los beneficios de sentar un sistema de consecuencias por el desempeño. Relacionado a esto, seguidamente puede verse algunos de los problemas que se presentan para llegar a establecer consecuencias para el desempeño. Hay varios otros, pero se comentan tres, por la limitación de espacio.

- *Crear una cultura más orientada hacia el logro.* Nuevamente, las formas de organización burocrática afectan el desempeño, de manera que los cambios se tornan pesados para implementar. Uno de los efectos es la rigidez que adopta la organización, al ir adquiriendo lo que se conoce como la "personalidad burocrática", que lleva a una rigidez extrema en el comportamiento de los funcionarios, que ponen el énfasis en formularios, la obediencia a las reglamentaciones, procedi-

mientos, y las jerarquías, a convertirse en fines en sí mismo, dejando de lado a las verdaderas y originales metas organizacionales. Por ejemplo, los contadores pueden tener más interés en llevar cuentas nítidas que en interpretar resultados.

Robert Merton se refirió a este fenómeno hace sesenta años,⁶ y Sandra Dawson,⁷ más recientemente, vuelve a mencionar el problema al analizar las reformas de la administración pública británica, lo que indica que el mismo problema es bien conocido, pero que todavía no se han encontrado soluciones a las consecuencias negativas de la burocratización.

En resumen, pareciera que la mejor solución para tener instituciones más orientadas hacia el logro consiste en cambiar totalmente las formas de organización. Este es un tema que requiere un estudio profundo. No obstante, en Nueva Zelanda lo han tratado con buen éxito, mediante la promulgación de una serie de declaraciones sobre metas específicas de cumplimiento para cada institución del gobierno, que han titulado "áreas de resultados estratégicos", con mediciones específicas indicadas para cada resultado esperado, y para cada departamento de la ad-

6. Robert Merton (1940) "Bureaucratic Structure and Personality", en *Social Forces*, vol 18, pp. 560-8.

7. Sandra Dawson (2002) *Analysing Organizations*, 3rd.ed. (London: MacMillan), pp. 115-6.

ministración pública involucrada en el proceso. Los primeros años de este sistema fueron de enfrentamiento de grandes problemas para el cumplimiento, pero con el pasar del tiempo, han logrado dominar el sistema, y ahora se refieren a él como “la manera en que hacemos las cosas aquí”.⁸

Se han desarrollado técnicas muy avanzadas para el estudio de culturas organizacionales y con base en ellos, se buscan formas de cambiar hacia otras más orientadas hacia el logro. Hay experiencias parciales que han sido fructíferas, aunque claramente tratan solamente aquellas problemáticas que son alcanzables dentro de un formato de organización burocrática.⁹ Hay mucho que ganar mediante buenos diagnósticos de la cultura organizacional de las instituciones públicas, pero son esfuerzos aislados que pueden rendir frutos en casos específicos.

- *Crear conciencia de valor por dinero y una cultura de evaluación de programas y del desempeño.* La evaluación de programas es un tópico de creciente interés con el paso del tiempo. Hay una sentida necesidad de obtener la información que arroja la evaluación de un programa, pues puede descubrir información útil para mejorarlos. Al respecto, L. Denis Desautels, Auditor General de Canadá, dice “Desde que se me designó como Auditor General, hace cinco años, he estado convencido de que a) la evaluación ofrece una importante vía para obtener la línea final de muchos programas gubernamentales, y b) la información que una evaluación puede ofrecer sobre los resultados de las políticas y programas es esencial para el rendimiento de cuentas y para tomar decisiones informadas, tanto como los es la información financiera.”¹⁰ Desautels encuentra que el rol de la evaluación en los programas gubernamentales, aunque actualmente es solo aceptado en situaciones especiales, será creciente en el futuro cercano, ya que “.....el enfoque sobre resultados continuará y se reforzará a través de toda la administración pública en el futuro inmediato.”¹¹

Hay razones para ser optimistas en cuanto a las evaluacio-

8. David Osborne & Peter Plastrk (1997) *Banishing Bureaucracy* (Reading: Addison-Wesley) pp. 87-8.

9. Milton Clarke (2000). “Study of Organizational Culture”. (Stockholm: Swedish International Services) Documento de trabajo, sin publicar.

10. L. Denis Desautels, (2007). “Evaluation as an Essential Component of Value for Money”, en E. Chelimsky, *Evaluation for the 21st Century*. p. 72.

11. *Ibid.* p. 72.

nes. La principal razón es porque se han desarrollado buenas metodologías para hacerlas, sin necesariamente requerir altísimos niveles de especialización. Es alcanzable, y los instrumentos están en disposición. Aunque su uso no es extendido a través de las administraciones públicas, no es desconocido, pues todos los organismos internacionales la usan en sus proyectos y se requieren como requisito del financiamiento internacional.

- *Re-direccionar incentivos.* Los sistemas de recursos humanos de las administraciones públicas invariablemente privilegian el tiempo de servicio para la obtención de incentivos, por encima del desempeño. Por lo tanto, el empleado público, ante todo, procura no salirse de sus normas de trabajo, y aspira a permanecer en el puesto durante largo rato. Para quedarse en él, a menos de que hayan cambios radicales, no necesita actualizar conocimientos ni buscar nuevas formas de trabajo. Los incentivos se acumulan con cada período fiscal que pasa, y en el tiempo representan beneficios significativos. La medición del desempeño puede presentar peligros para la estabilidad del funcionario, por lo que tradicionalmente lo evi-

tan. Cualquier sistema de incentivos tendrá que ser en adición a lo existente (contradicción), o en sustitución, mediante una Ley, que no será fácil de pasar por los poderes legislativos, pues afecta en forma directa a una gran parte de ciudadanos. No obstante, hay mucho que se puede hacer con un poco de creatividad, siempre bajo el esquema de adicionar esquemas de incentivos por productividad y desempeño, encima de los beneficios tradicionales. Esto no está agotado todavía.

6. **Crear claridad de propósito en el accionar de las instituciones públicas**

Una de las principales críticas al sistema burocrático de la administración pública es la falta de claridad en los objetivos. En estricta lógica, al crearse una institución de servicio público, se especifican los propósitos, pero las experiencias son muy claras que en organizaciones burocráticas, el fenómeno conocido como “desplazamiento de metas”¹² comienza a funcionar al poco tiempo de iniciar funciones. Dawson explica la manera en que las metas organizacionales comienzan a cambiar como resultado del juego político, en donde fuerzas externas a la institución la obligan a ajustes. Adicionalmente, al interno comienzan a moverse también fuerzas que contribuyen a que aparezcan nuevas prioridades y que se pospongan

12. Dawson, *Ibid.* p. 43.

otros. Agrega a esto también la calidad de la legislación que se promulga para establecer instituciones estatales. Con frecuencia es deficiente, por lo que la interpretación de los propósitos puede ser igual.

Pero en este caso, las Ciencias Administrativas han desarrollado metodologías muy exitosas para reevaluar frecuentemente la validez de las metas. Una de ellas, la más conocida y exitosa, es la elaboración de Planes Estratégicos. La Administración Pública ha incorporado esta metodología gerencial, de gran éxito en la gestión de empresas, a su cuerpo teórico.

- *Gestión estratégica.* Los planes estratégicos en realidad son el inicio de un proceso de Gestión Estratégica. No obstante, en el vernáculo popular, se usa comúnmente el término Planeamiento Estratégico para describir el proceso, que se inicia precisamente con la definición de los objetivos y metas de la organización, para luego caer en cascada en el desglose de estos temas. Esto se ha probado mucho en instituciones públicas en diferentes sociedades, y ha ganado una gran cantidad de adeptos, pues sigue una secuencia lógica que aclara mucho el potencial de la organización para ejecutar programas.

Hay varias metodologías que se pueden seguir para la elaboración de planes estratégicos, pero cuando se trata de aplicar a situaciones de administración pública, en el corto plazo caen en problemas de implementación. La razón fundamental es que el entorno en que se mueven las instituciones estatales suele cambiar de acuerdo a las fluctuaciones políticas y presupuestarias, y como puede esperarse, éstas no tardan en aparecer. Al cambiar el entorno, todo el plan sufre y requiere de ajustes. Al final, el mismo contexto ofrece la estabilidad que se requiere para un proceso real. Pero, la metodología del planeamiento estratégico ha resultado muy efectiva para volver al examen periódico de las metas organizacionales, y para hacer análisis exhaustivos del entorno organizacional, y eventualmente llegar a un mejor ajuste entre intenciones y entorno.

Estos son temas que pocas veces se tocan en la administración estatal, pero que han servido de mucho en la definición de las razones de ser de empresas en el sector privado. Es más, según muchas autoridades en el tema,¹³ invariablemente las empresas exitosas cuentan con un proceso de Gestión Estratégica. Y en el sector público, los ejemplos más exitosos en la aplicación

13. Thomas Wheelen and David Hunger. *Ibid.* p. 5.

de esta metodología, se dan en el sector de empresas estatales, más que en instituciones del sector de gobierno central. Las instituciones de gobierno local también han tenido buen éxito, aunque a veces no cuentan con personal capacitado para aprovechar la metodología en su plenitud. En resumen, la estrategia de aplicar las metodologías del planeamiento estratégico ha resultado una buena manera de repasar y corregir problemas de definición de objetivos y metas.

7. Poner al *ciudadano cliente* en el centro del accionar gubernamental

Quizás la más devastadora de todas las críticas que se le hacen a la Administración Pública es que en su práctica, se ha dejado de lado al principal interesado y la razón de ser de toda institución pública, el ciudadano-cliente. Esto es parte de todo el problema del desplazamiento de metas.

En el caso de las instituciones públicas, se ha olvidado que el ciudadano es un cliente que con sus impuestos paga por adelantado los servicios. No obstante, las Ciencias Administrativas ofrecen soluciones válidas que son sencillas en su aplicación, y que pueden contribuir enormemente a ofrecer un mejor servicio al principal usuario de los servicios. Algo de esto se ha discuti-

do anteriormente, con la revisión periódica de objetivos y metas. Pero adicionalmente, pueden aplicarse algunas normas administrativas que atacan el problema.

- *Toma de decisiones.* La primera es una norma que dice que las decisiones aumentan en calidad en la medida que quienes las toman estén más cerca del sitio de los hechos. Esto, llevado a la práctica, significa que entre más lejos esté de los hechos quien toma las decisiones, menos capacitado está para tomarla con calidad. Una decisión es una elección entre alternativas por una persona facultada para ello. Requiere para esto, aparte de la autoridad que otorgan las instancias superiores, la información necesaria. Por lo tanto, si se quiere bajar las decisiones a los niveles organizacionales que están más cerca de los hechos, que es lo aconsejable, se necesita un poco de reingeniería organizacional, bajando los flujos de información para llegar a los niveles deseados, y cambiando las autorizaciones organizacionales para otorgárselas a los niveles deseados. El problema reside en que quienes ocupan los puestos superiores, prefieren no bajar los niveles de toma de decisiones, puesto que sienten que pierden poder al hacerlo. Es una argumentación falaz, pero en todo caso, difícil de

contrarrestar por su contenido emocional.

La realidad del caso es que si la decisión la toma un subalterno, sigue teniendo inherencia y responsabilidad el superior. Esto puede comprenderse mejor si se pone la discusión dentro de un proceso de descentralización, que también es una de las recomendaciones frecuentemente presentadas para las administraciones públicas.

La descentralización, si bien es cierto que se discute normalmente dentro del contexto de desplazamiento geográfico, también tiene que ver con los flujos de autoridad e información. Estas soluciones pueden y deben aplicarse, luego de una revisión de toda institución pública para determinar los niveles más bajos posibles en que se pueden tomar las decisiones.

La Administración Pública de Suecia ha tenido mucho éxito en servir al cliente, poniéndolo en el centro de su accionar con la metodología de bajar los niveles de decisión a quienes están más cerca del ciudadano usuario. Ellos llaman "el momento de la verdad" al instante en que se reúne un

funcionario público con el ciudadano-cliente, que es cuando espera que se atienda con rapidez y calidad. La institución funciona mejor, y el cliente lo agradece. El propio funcionario se siente mejor con haber prestado un buen servicio.¹⁴

- *Carta ciudadana.* La técnica de la Carta Ciudadana nació dentro del servicio público de Gran Bretaña, en la década de los noventa, y la administración australiana y la francesa, entre otros, también lo han adoptado. Ha sido uno de los pilares de la administración gubernamental en ese país, y ha llegado a considerarse como un tema central en la vida pública. Su valor deriva de que se le considera como el mayor intento por hacer explícitos los servicios que el ciudadano cliente puede esperar de la administración pública. Se basa en cinco temas – calidad, escogencia, normas (*standards*), valor y equidad – y cada oficina gubernamental debe especificar cómo se aplica esto a su situación, y colocar un escrito explicándolo en lugares visibles para los usuarios. Esto especifica sus derechos, y lo que pueden y deben esperar. De alguna manera, ha resultado ser un paraguas bajo el cual se han promulgado muchas reformas y mejoras a la calidad de los servicios, y sirve para que los funcionarios prestatarios de

14. Carlzon, Jan. El Momento de la Verdad. Bi bao: Asociación para el Progreso de la Dirección. 1988.

los servicios puedan comparar el servicio que ofrecen con lo que necesita el usuario.

Hay muchas variaciones sobre el tema. En algunos casos se han creado oficinas específicas para dar seguimiento a las Cartas, pero éstos son acomodados que se hacen a cada situación. Exitoso como ha sido, no deja de tener problemas. El principal de ellos es el reclamo de las varias oficinas sobre el presupuesto que se les asigna y la imposibilidad de cumplir con los dictámenes de la Carta debido a escasez de fondos. Al final de cuentas, el presupuesto "Sigue Siendo el Rey" en la Administración Pública.

Conclusión

Se han analizado algunas de las tendencias que se asoman en la teoría y práctica de la Administración Pública. Algunas de ellas han surgido como producto de las propias iniciativas y experiencias dentro de las administraciones públicas y han sido probadas en diferentes contextos en donde han resultado útiles. Otras han llegado como sugerencias de practicantes en la administración en el sector privado. Algunas de éstas han probado ser útiles también, mientras que otras solo han

tenido éxitos parciales. Otras, a pesar de muchas bondades que ofrecen, no pueden ajustarse a los entornos de la Administración Pública, y su uso, aunque sea a nivel experimental, es cada vez más limitado.

Se ha explicado también el proceso mediante el cual se desarrollan las ideas y propuestas hasta llegar a ser consideradas como parte integral del cuerpo de pensamiento que conocemos como orientador de la disciplina. Esto se da luego de haber probado ser útil para los fines de una teoría en toda su extensión, pero puede darse también que no se reúne todos los requisitos para una teoría, pero suficientes para considerarse como un pensamiento orientador intermedio (teoría intermedia), que significa que tiene limitaciones, pero a su vez aplicaciones útiles.

Las siete megatendencias que se analizaron fueron escogidas principalmente por la aceptación que han tenido por practicantes a nivel mundial, y se mencionan las fortalezas y debilidades que exhiben a la hora de resolver aspectos de las críticas que se presentan a la Administración Pública.

Este es un proceso sin fin, siempre se seguirá en esta experimentación. Es la única forma de mantener a la disciplina al corriente de las exigencias de su entorno y de los ciudadanos a quienes debe servir.

Bibliografía

- Carlzon, Jan. *El Momento de la Verdad*. Bilbao: Asociación para el Progreso de la Dirección. 1988.
- Clarke, Milton. *Study of Organizational Culture*. Estocolmo: Swedish International Services, AB. 2000. Documento de trabajo, sin publicar.
- Dawson, Sandra. *Analysing Organizations*, 2nd edition. Londres: McMillan. 1995.
- Desautels, L. Denis. "Evaluation as an Essential Component of Value for Money". En Chelimsky, & Shadish, William. *Evaluation for the 21st Century*. Londres: Sage Publications. 1997.
- Di Lampedusa, Giuseppe Tomasi. *Il Gattopardo*. Roma: Casa editrice Feltrinelli. 1958.
- Longo, Francisco. *Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles en Centroamérica y República Dominicana*: Plan Regional para el fortalecimiento y modernización de los servicios civiles y la función pública en Centroamérica y República Dominicana. Guatemala: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. 2009.
- Major, J. (1989). "The Impact of General Economic Developments in Public Services Management". Citado en Lawton, Alan & Rose, Aidan. *Organisation and Management in the Public Sector*. 2nd edition. Londres: Pitman Publishing. 1994.
- Merton, Robert. "Bureaucratic Structure and Personality". En *Social Forces*, vol. 18. 1940.
- Osborne, David & Plastrik, Peter. *Banishing Bureaucracy*. Reading, Mass.: Addison – Wesley. 1997.
- Wheelen, Thomas & Hunger, David. *Strategic Management and Business Policy*. Reading, Mass: Wesley Publishing Company. 2003