

Tendencias e instrumentos actuales de la gestión pública frente a la Globalización y el Cambio Climático.



Tendencias e instrumentos actuales de la gestión pública frente a la Globalización y el Cambio Climático.

Investigador
Ricardo Sancho¹

Resumen

El propósito de este documento es identificar las tendencias e instrumentos en curso en el sector público de los países en desarrollo y confrontarlos con estándares de eficiencia y eficacia. Una transición en el rol del Estado se está produciendo en un contexto caracterizado por el cambio climático y la globalización económica, por lo que algunas presiones sistémicas arrastran a las organizaciones públicas hacia nuevos motores de cambio, nexos institucionales y acuerdos más allá de la lógica clásica de la administración pública. Las tendencias actuales de la gestión pública patrocinadas por la Nueva Gestión Pública (NPM) y el Nuevo Servicio Público (NPS) muestran un conjunto de instrumentos prácticos caracterizados por la cooperación activa del sector privado, la gobernanza abierta, digital y ambiental, así como la innovación financiera y Instrumentos electrónicos y herramientas en manos de personas.

Palabras Clave

Estado, Nueva Gestión Pública, cambio climático, gestión económica.

Abstract

The purpose of this paper is to identify ongoing tendencies and instruments in public sector of developing countries and confronting those with efficiency and effectiveness standards. A transition in the State's role is taking place in a context characterized by climate change and economic globalization therefore some systemic pressures drag public organizations toward new drivers of change, institutional nexuses and arrangements beyond the classic public administration rationale. Current trends of public management sponsored by the New Public Management (NPM) and the New Public Service (NPS) display a set of practical instruments characterized by active cooperation of the private sector, open, digital and environmental governance, as well as innovative financial and electronic instruments and tools on people hands.

Keywords

State, New Public Management, Climate Change, Economic Management.

¹ Asesor Regional en Regulación de Construcción y Ciudades Sostenibles de la Corporación Financiera Internacional (IFC), Grupo Banco Mundial. Ha ocupado diversos cargos en la administración pública, entre ellos: Consejero Presidencial durante la Administración Monge Álvarez (1982 - 1986), Consejero Presidencial durante la Administración Figueres Olsen (1994 - 1998), Diputado de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1998 - 2002) y Presidente Ejecutivo del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (2006 - 2010). Candidato a Doctor por la Universidad Autónoma de Madrid, cuenta con una Maestría en Administración Pública (John F. Kennedy School of Government, Harvard University), Maestría en Ciencias Políticas (Carleton University, Canada), Maestría en Desarrollo Internacional y Cooperación (University of Ottawa, Canadá), Licenciado en Ciencias Políticas (Universidad de Costa Rica), Licenciado en Derecho (Universidad de Costa Rica).

INTRODUCCIÓN

Estamos presenciando una transformación acelerada del ambiente y de las realidades económicas, sociales y políticas en nuestra sociedad del Siglo XXI con mayores impactos en los países en desarrollo que presentan más vulnerabilidad estructural en el seno de sus Estados. La matriz productiva se transforma y evoluciona al llamado de la cuarta revolución industrial¹ generando constantes fricciones entre el sector público y las expectativas que se ciernen sobre su rol. En lo político y en el marco del Estado como concepto amplio, parecen existir avances y retrocesos y los cambios son más lentos y dependen mucho más del diálogo político, del apoyo informado de los electores y de los acuerdos legislativos, que de la inercia del movimiento económico.

En un espectro de mayor especificidad, el sector público se queda rezagado en el avance y posee una naturaleza muy resistente al cambio frente a presiones sistémicas multi-causales del entorno y requiere constantemente de un nuevo alineamiento que asegure su eficiencia y eficacia las cuales deben responder a determinadas necesidades sociales. La eficiencia la entendemos como el tiempo y recursos requerido para producir un resultado esperado y la eficacia como la adecuación de los medios por los que se emprenda para lograrlos. De allí que en el desarrollo de este trabajo se colija la integración de ambos conceptos se identifique el término "creación de capacidades" en el sector público².

Los pilares fundamentales del Estado, la soberanía, el poder y el territorio han venido experimentando hitos transformacionales en cada una de los grandes eras de la producción y de la evolución de la sociedad. El Estado no presenta caracteres constantes en el tiempo y no es ni inmutable ni invariable³. Hoy en día, la convergencia de las tecnologías digitales, físicas y biológicas con la globalización económica y el cambio climático incrementa las transformaciones en las estructuras de poder político y en la burocracia pública por lo que es esperable que esta tendencia continúe con nuevas transformaciones que retan los propios cimientos de la naturaleza del Estado.

Más allá de la utilización de un marco teórico del Estado sobrepasa la realidad de las administraciones públicas hoy sometidas a presiones sistémicas como las causadas por el medio ambiente y las que devienen del influjo de la transformación productiva que experimentamos en el primer cuarto de siglo XXI. Es la opinión del autor que las presiones actuales están moldeando nuevos "drivers" o motores de cambio mediante nexos institucionales en aras de una mayor eficacia y eficiencia del sector público. La capacidad de reacción de las administraciones públicas en el nuevo rol que, frente a estas presiones, a la que se suma la socialización de las tecnologías de información (TICS) aun contando con nuevos instrumentos de gestión, está a prueba y es un punto de partida en el presente análisis y por lo tanto no está exento de avances y resistencias.

Los instrumentos actuales con los que contamos para comprender la actuación de la organización administrativa del sector público son superiores en calidad y amplitud a las soluciones remediales que surgieron en los años ochenta en varios países bajo la etiqueta de la llamada reforma del Estado cuyo núcleo duro fue el recorte de personal o "downsizing". El concepto de la administración pública clásica quedó superado por nuevas tendencias como la Nueva Gestión Pública (NGP) y el Nuevo Servicio Público (NSP). En perspectiva, este instrumental actual converge con la aceleración de una economía globalizada y las improntas presiones del cambio climático.

El presente trabajo tiene como propósito identificar las tendencias actuales que caracterizan al sector público en términos de su eficacia y eficiencia en su gestión entendida como creación de capacidades. Para el logro de este propósito se han definido cuatro secciones. En la primera sección se identifica primeramente y como marco general, las transformaciones en curso que identifican nuevos roles del Estado en la sociedad globalizada y cuyo punto de partida es modular para caracterizar las tendencias de actuación del sector público. En la segunda sección se realiza un recuento preliminar de cuatro presiones sistémicas que actúan sobre el Estado en el presente entorno de globalización económica, el cambio climático, la urbanización, y las crisis financieras internacionales. En ésta misma sección y asociado a las presiones anotadas se identifican tres nexos que se articulan como "drivers" o motores de cambio en la institucionalidad pública y que rediseñan la calidad de su actuación de eficiencia y eficacia. En la cuarta sección, primeramente y bajo la perspectiva de la Nueva Gestión Pública (NGP) y el Nuevo Servicio Público (NSP) se identifican las tendencias de cambio institucional presentes en la academia y en la visión de las administraciones públicas en la actual coyuntura y posteriormente se tratan las tendencias respecto a los instrumentos para el logro de la eficiencia y eficacia del sector público como los vehículos financieros, la gobernanza ambiental, el gobierno digital, gobierno abierto, la gestión de la ciudad y la reforma fiscal. Finalmente se aportan una sección de conclusiones y anexos, respectivamente.

Sección 1. Roles en transición del Estado.

El Estado moderno se caracteriza por varias transiciones que transforman constantemente su rol como entidad que mantiene los equilibrios entre los poderes públicos, el territorio y los individuos. La Ciencia Política, el Derecho y la Administración Pública como disciplinas complementarias que convergen en la tutela del poder, el derecho de la Constitución y el funcionamiento de la burocracia pública, han venido evolucionando un poco más despacio que la realidad y el conflicto presente en las sociedades contemporáneas, especialmente en la segunda mitad del Siglo XX con el afianzamiento de la democracia electoral, la descolonización de los años 60's, el período de la Guerra Fría que culminó a finales de los 80's y durante la creación de nuevos países. En la actualidad el terreno sigue fértil para las transiciones por cuanto el ciudada-

² En La Cuarta Revolución Industrial. Klaus Schwab, fundador del Foro Económico Mundial, describe las características clave de la nueva revolución tecnológica y resalta las oportunidades y dilemas que ésta plantea.2016

³ Grindle Merilee ed. Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries. HILD. Harvard University. 1994. P. 7.

no tiene en sus manos un instrumento súper poderoso como lo es la digitalización y las tecnologías de la información y comunicación que continúan sacudiendo los confines del Estado.

Para el propósito de este trabajo es esencial referirse a la transición del Estado entre finales del SXX y la época que estamos viviendo, por cuanto la gestión pública del Gobierno no está aislada del Estado como entidad corporativa de servicio público en el sentido de hacer realidad la pluralidad política organizada corporativamente, en las palabras de Harold Laski, como "ética del Estado para lograr una máxima eficiencia en la administración pública"⁴.

Investigadores como Douglas North⁵ con el neo-institucionalismo y James Buchanan⁶ con la teoría de la elección pública ("public choice") han permitido con sus aportes crear bases sólidas para un análisis de este período histórico del Estado, permitiendo una mejor explicación y comprensión. En el análisis que se desarrolla en este trabajo se identifican cuatro elementos bien definidos respecto al rol del Estado transicional en la última mitad del Siglo XX y en los inicios del Siglo XXI.

1.1. Estado Benefactor a Estado Regulador.

La primera transición se refiere a la llamada crisis del Estado Benefactor a un Estado fundamentalmente regulador. Ya Buchanan había profundizado en este tema, identificando esta transición de un papel benefactor-transferidor a uno regulador-redistribuidor⁷. Esta transición que tuvo su auge en los años 80's compromete la gestión pública desde el punto de vista de lo que el Estado hace o deja de hacer, si existe un mayor o menor control del gasto fiscal, si se procede o no a privatizar actividades sobre las que el Estado tiene control, o si existen o no normas constitucionales para regular el gasto social y en educación. En la condición de Estado Benefactor se privilegia el principio de bienestar y responsabilidad del Estado frente al ciudadano mientras que en el Estado regulador-transferidor se movilizan objetivos de desarrollo donde el centro de la acción estatal es la de generar condiciones económicas de "trickledown" hacia los sectores sociales menos beneficiados. Para algunos, los países más pobres son los más afectados porque se condena a las generaciones existentes y venideras a la dependencia económica y, por qué no, cultural del centro del sistema de aquellos que tienen el poder para influir en asuntos propios de la soberanía nacional.⁸

Las condiciones socio económicas de muchos países en desarrollo han pospuesto esta transición pues no es posible subsistir con niveles bajos de desarrollo caracterizados por economías primarias y secundarias, una mala distribución del ingreso y profundas contradicciones sociales con niveles de pobreza inclusive superiores al 50% de la población. Aun así, instituciones de Bretton Woods como el BIRF y al IFM impulsa-

ron reformas estructurales para dejar atrás en forma no tan voluntaria el Estado Benefactor en muchos países. Los resultados fueron mixtos y en general los programas de ajuste estructural (PAE o SAP por su acrónimo en inglés) no resolvieron certeramente el desempeño macroeconómico y más bien sucumbieron ante resultados aún peores que los esperados.

1.2. Administración Pública a Política Pública.

La segunda transición va de una visión de la Administración Pública clásica a los nuevos conceptos de política pública (public policy) desarrollados especialmente en los años noventas. En los países en desarrollo comúnmente no se aprecia esta diferencia no solo conceptual sino practica en la gestión pública, dando como resultado un sector público departamentalizado en ministerios y agencias con poca o nula coordinación interinstitucional bajo la utopía de que, por ejemplo, los problemas de la educación se resuelven bajo la tutela del Ministerio de Educación o que la salud es un asunto de los hospitales y de la seguridad social exclusivamente.

Mientras que la Administración Pública clásica está basada en la visión Weberiana⁹ de burocracia racional, efectivista, de calculabilidad y reglamentación, en la idoneidad del empleado público bajo un régimen en teoría neutro electoralmente, vertical "top down" e incorruptible, lo cierto es que ninguno de los éstos supuestos se cumple enteramente en la realidad aunque en su momento fue modernizadora y progresista al "romper con la lógica clientelar y jerárquica del Estado absolutista"¹⁰ En administraciones públicas con débil profesionalismo y ausencia de un robusto régimen de servicio civil y en sistemas políticos donde reina el clientelismo político y el cambio de funcionarios en todos los niveles debido al ciclo político electoral las premisas Weberiana no se confirman.

Por su parte, una política pública es "una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían– a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones de lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)"¹¹. La trazabilidad de este enfoque permite que éstas políticas públicas se configuren alrededor de tres ejes básicos: desarrollo económico, ordenación del territorio y servicios a las personas tal y como lo expresa Subirats en el caso de los gobiernos locales¹².

⁴ El precursor de ésta teoría del Estado fue Hermann Heller (1891-1933).

⁵ Laski, Harold, en Grammar of Politics 1967

⁶ Primer capítulo del libro de Douglass North Institutions, Institutional Change and Economic Performance.

⁷ Buchanan, James, "Politics without Romance: A Sketch on Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications", página 11, en The Theory of Public Choice II.

⁸ Opt. Cit. 6.

⁹ El estado de bienestar en el marco del sistema capitalista. ¿Tiene futuro o es inviable en el sistema globalizado actual? Manuel Fernando Cabrera Jiménez. Suma de Negocios. El Sevier Doyma 2014

¹⁰ Max Weber (1864-1920)

¹¹ Subirats, Joan. El poder de lo próximo. Catarata 2016. P 21

1.3. Estado Directivo a Estado Consultivo.

La tercera transición se caracteriza por un Estado consultivo y no directivo en el cual las redes sociales y todas las plataformas informáticas vienen produciendo cambios en las demandas sociales y comunitarias. Los actores en demanda no son únicamente los sindicatos de trabajadores o las cámaras empresariales constituidos bajo estatutos jurídicos asociativos. Las actuales demandas son menos difusas y requieren niveles de consulta pública cuya naturaleza o no siempre está regulada.

La consulta como instrumento de gestión pública se ha generalizado en la naturaleza Estatal dando paso a la participación fuera de la consuetudinaria vida parlamentaria que continúa siendo representativa pero que debe escuchar la opinión también de las instituciones legitimadas de la sociedad civil. En paralelo, los sistemas de gestión pública poseen la fiscalización de entes como el Ombudsman, u organismos de justicia que exigen la consulta de acuerdos y decisiones vinculantes. Particularmente, en el caso de Costa Rica se identifican artículos constitucionales que reconocen el derecho de las y los ciudadanos de participación política pero no así de participación ciudadana en la administración pública ni tampoco el deber del Estado de fortalecerla y defenderla. Por su parte, también en Costa Rica el Código Municipal sí establece como principio "el fomento de la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local, el fortalecimiento de las consultas populares (plebiscitos, cabildos y referendos)" (Código Municipal, 1998)¹³

1.4. Estado Centralista a Estado "in proximitate".

La tercera transición que observamos es la de un Estado centralista a uno "in proximitate". Los gobiernos locales están emergiendo como los grandes "champions" en la atención de los problemas climáticos y esto determina un cambio profundo en las estructuras estatales convencionales caracterizadas por un centralismo casi siempre impulsado por las capitales nacionales en detrimento de ciudades intermedias y regiones fronterizas. Un Estado más próximo a la gente como lo define Joan Subirats y en sus palabras "el bienestar está dejando de ser una reivindicación global para convertirse cada vez más en una demanda personal y comunitaria, articulada alrededor de la vida cotidiana y en los espacios de proximidad"¹⁴.

1.5. Estado Autosuficiente a Estado Asociativo.

La cuarta transición proviene de un sentido de autosuficiencia del Estado a una condición de asociatividad. La zona de confort del Estado nacional lograda mediante la política fiscal se ha derrumbado frente las necesidades de inversión pública cada vez menos factibles vía impuestos como para dotar a la sociedad de infraestructura, energía, agua y acceso al comercio. La autosuficiencia estatal está siendo sustituida por modelos asociativos público-privados y un set de instrumentos financieros de desarrollo y cooperación.

La desconfianza que tiene el Estado sobre el sector privado, sin embargo, no ha disminuido al menos en América Latina, frente a la corrupción y la larga lista de escándalos que caracterizan a diferentes gobiernos. Los efectos sobre la administración de justicia, en los entes de fiscalización y en el propio parlamento, ha sido más bien la de restringir o regular esta asociación. Pero el Estado autosuficiente, ya caducó en sus aspiraciones de proveerlo todo y de ser el único actor encargado de gestionar el bienestar de las personas.

Sección 2. Presiones sistémicas y nuevos motores de cambio en el sector público.

El sector público de los países emergentes está sujeto a muchas presiones que se expresan y canalizan en un flujo de cambios institucionales promovidos por los actores del sistema político. Siguiendo a North,

las instituciones son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los seres humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alcances en el intercambio humano, ya sea político, social o económico y los "arreglos institucionales cuentan en la explicación de la vida social, económica y política (North, sf, p.19 en Dimaggio y Powell, 1991)

En consecuencia, bajo esta lógica, North (Ibid) afirma que las instituciones constituyen soluciones relativamente eficientes a los problemas de la acción colectiva, puesto que las rutinas nacen sobre todo para reducir los costos en las transacciones entre individuos y grupos, y así aumentar la eficiencia.

Las instituciones estructuran y guían el comportamiento, determinan las normas sociales y establecen los parámetros en los cuales se soporta una sociedad. Los fenómenos que inciden sobre el sector público sin embargo han tenido una respuesta institucional rígida mediante la acción vertical de ministerios y agencias en la visión clásica de la Administración Pública. Hoy sabemos que para procesar esas presiones se requiere de un enfoque más transversal como se ha argumentado en varias secciones de este trabajo y con un enfoque de políticas públicas.

Las presiones sobre el sector público son claramente sistémicas porque derivan de condiciones vertebradas de fenómenos globales e internos caracterizados por la multicausalidad. En esa inteligencia, las presiones aquí identificadas coinciden con variables comúnmente utilizadas por la academia y los organismos multilaterales: el riesgo de desastres y variabilidad climática, la carencia de ordenamiento territorial y el sobrepoblamiento y la deficiente gobernabilidad fiscal y rendición de cuentas.

Las presiones sistémicas no son excluyentes de otras presiones para el sector público, pero al menos las que se han mencionado en este trabajo nos permiten identificar tres motores de cambio o "drivers" (aparte 2.4) que arrastran al sector público a gestionar sus acciones de manera integrada quiérase o

¹² Subirats Joan y Knoepfel Peter. Gestión y Política Pública ISSN: 1405-1079 alejandro.campos@cide.edu Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. México

¹³ Opt, cit. Subirats, p.29.

¹⁴ Estado de la Nación. Auditoría Ciudadana sobre la calidad de la democracia. Cap. XI. Informe del Estado de la Nación. 2000

no por cuanto la interacción sus tres principales cadenas de valor o nexos institucionales sin cuya interacción se hace imposible la creación de capacidades de eficiencia y eficacia del sector público. Son nexos emergentes porque su posibilidad de ascenso a un reconocimiento tácito de los tomadores de decisiones y en general de la sociedad. Además, constituyen motores de cambio (drivers) en la institucionalidad del sector público por el dinamismo con el que cruzan todas las materias que le son propias a la función estatal.

2.1. Variabilidad climática y riesgo de desastres.

La variabilidad climática y el riesgo de desastres asociado éste a la vulnerabilidad del territorio, los ecosistemas y poblaciones está generando presiones sobre el sector público para poner en marcha regulaciones, acciones, o intervenciones que prevengan el riesgo y así reduzcan las pérdidas humanas, económicas y concretamente el gasto social. Atender el cambio climático en todos sus alcances de corto, mediano y largo plazo no debería ser, ni optativo, ni un tema exclusivamente ambiental y mucho menos una acción basada en el altruismo de los líderes políticos y empresariales.

El sector público terminará tarde o temprano incorporando plena e integralmente en la matriz productiva y en el quehacer institucional su respuesta a la variabilidad climática más allá de las agencias de protección civil responsables de la atención de emergencias y riesgo de desastres. No obstante, continúa siendo un tema sectorial de primer impacto que incide en forma sistémica en el incremento de la pobreza, la producción, la transmisión de enfermedades, la infraestructura pública y en general en el bienestar de la población.

La variabilidad climática presiona a los países en desarrollo que constantemente experimentan fenómenos hidrometeorológicos así como altas precipitaciones que a su vez causan, inundaciones urbanas, pérdida de infraestructura, deslaves y generan destrucción de viviendas, escuelas e instalaciones sanitarias lo que aumenta la pobreza. En el caso de América Latina, la CEPAL (2014) ha estimado que los costos económicos estimados del cambio climático, con un alto nivel de incertidumbre, se sitúan entre el 1,5% y el 5% del PIB regional, fundamentalmente proveniente de pérdidas en sector agropecuario cuyos efectos colaterales, son retrasar el cumplimiento de la meta de reducción de la pobreza o desafíos en materia de seguridad alimentaria. Estas estimaciones son conservadoras y es muy probable que el valor final sea superior.

En el caso de la región latinoamericana como un todo y en todas las subregiones se prospectan como futuras tendencias climáticas, aumentos de la temperatura, temperaturas y precipitaciones extremas, sequías, elevación del mar y consecuentemente una transformación de las zonas productivas agrícolas, presiones urbanas por agua y energía y el aumento de enfermedades producidas por vectores.

El sector público ha venido desarrollando respuestas climáticas en virtud de las Contribuciones Nacionales Determinadas

(NDC) del acuerdo de París pero también viene creando lentamente modelos de gestión generalmente percibiendo lo ambiental como "cuarto adjunto" y no como el "core business" de su actividad. La respuesta en muchos países ha sido en el nivel de las políticas y estructuras de la política internacional, la de crear grupos interministeriales, puntos focales, comités regionales de cambio climático y consultas ciudadanas¹⁵. Sin embargo, las respuestas indefectiblemente tendrán que abarcar la dinámica de las instituciones, sus procedimientos y acceso a la información. Por ejemplo, en relación con los recursos hídricos muchos países requieren de reformas constitucionales y legales; en materia de gestión de riesgo de desastres todavía existe un largo camino que recorrer para lograr los objetivos del Marco de Sendai. Igualmente ocurre en la necesidad de ajustar las instituciones a responder a los temas de recuperación de la biodiversidad marina, manglares, así como en investigaciones necesarias para la seguridad alimentaria. Todo esto solamente se puede hacer con transformaciones del sector público de forma eficiente y eficaz.

2.2. Sobrepoblación y ordenamiento del territorio.

El sector público experimenta una segunda presión sistémica claramente identificada en relación con el crecimiento de la población y el que esta población habitara en ciudades en niveles superiores al 70%. Son los conglomerados urbanos, las ciudades capitales de los países en desarrollo las que albergan a más personas por cuanto es allí donde se encuentran las oportunidades de empleo, educación y salud. Sin embargo, es allí donde la presión por agua, saneamiento, energía, transporte e infraestructura se traduce en nuevas estructuras de gobernanza que responda en forma eficiente y eficaz para frenar el caos urbano. Apenas en el año 2010 se rompió la tendencia de crecimiento poblacional en favor de las zonas rurales y hoy se consolida la sobrepoblación de las ciudades en las que habita un 60% de la población, acercándose esa cifra a un 75% proyectando que 7 de cada 10 personas vivirán en ciudades. Solamente en Centroamérica hoy con una población calculada en 44 millones de habitantes habrá un crecimiento poblacional al año 2030 de once millones adicionales y más allá, en el 2050, se proyecta un aumento de 25 millones de habitantes más¹⁶. Todo esto indica que la población urbana de la región se duplicara en tamaño a mitad del siglo XXI, dando la bienvenida a casi 25 millones de habitantes urbanos con demanda de infraestructura, servicios y participación laboral en la actividad económica (Banco Mundial, 2016)¹⁷. Esta crítica situación está acompañada por la carencia de planes de ordenamiento territorial o en el escenario más irónico, planes en fricción entre municipios vecinos que aumentan la conflictividad por el territorio y los recursos disponibles.

La urbanización y el sobrepoblamiento generan enormes demandas a los gobiernos nacionales y locales para proveer los servicios esenciales y buscar formas de asociación innovadoras que abandonen las viejas burocracias ineficientes. La gestión pública sea en las entidades del gobierno central o de los municipios, debe venir acompañada por inversión,

¹⁵ Opt. Cit. Subiras. P 29.

¹⁶ Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático de Chile. 2014

¹⁷ Elaboración propia con Datos de WorldPopulationReport. 2016.

proyectos de infraestructura y modelos de gestión del riesgo que aseguren riesgos evitados y por lo tanto el blindaje de la inversión pública y privada. Según datos de la CEPAL el 81% del PIB de la región LAC se concentra en ciudades donde casi un 30% de los ciudadanos viven en zonas marginales y además es en las ciudades donde se encuentra el 75% de los activos en riesgo por desastres naturales.

La respuesta del sector público al crecimiento de la población y a la concentración urbana ha sido históricamente débil en regiones como América Latina donde generalmente se presenta un conflicto de competencias entre el gobierno central, los municipios capitalinos y principales ciudades. Generalmente las políticas urbanísticas están en manos de ministerios sectoriales como vivienda, sin embargo, los trámites de construcción son fundamentalmente municipales o existe un conflicto competencial entre ambos.

El fortalecimiento institucional para ordenar el territorio implica mejora de las capacidades tanto del Gobierno Central como de los municipios pues bajo el argumento de fortalecer lo local no estaríamos en ninguna circunstancia apostando a un debilitamiento del gobierno central para la implementación de su mandato nacional. El tema de la territorialidad también implica un fortalecimiento de la cooperación intermunicipal y coordinación con el gobierno central para distribuir nuevas funciones urbanas del sector público. Sin un cambio radical en los modelos de gestión pública es esperable un retroceso que se tornará invariable con el agravamiento del caos y el debilitamiento de la eficiencia y la eficacia en la gestión y prestación de servicios.

2.3 Crisis financieras y gobernabilidad fiscal.

La globalización económica que experimentan las economías de países en desarrollo y las propias economías del G-20 llevan asociadas crisis financieras nacionales, regionales ó con dimensiones globales. Esta constituye una presión sobre el sector público que obliga a ajustar su gestión en diversas áreas como el tamaño de la planilla estatal, el gasto social y sanitario, educación y en general el grado de intervencionismo estatal. Esto ha sido una nota común en las tres grandes recesiones acontecidas en el último siglo (1929, 1973 y 2008)¹⁸ y en las crisis financieras ocurridas en España, Grecia y Portugal en época más reciente.

La respuesta del sector público, aún en la tesitura ideológica más neoliberal que proclama un reducido intervencionismo estatal es, al contrario, más intervención regulatoria, mayor endeudamiento público, mayor presencia en la actividad productiva, más protagonismo en la provisión de prestaciones sociales y redistribución de rentas, tarea generalmente asignada al mercado¹⁹. Ante el desequilibrio fiscal inminente el sector público se enfrenta en paralelo a una tendencia de envejecimiento de la población que requerirá más gasto sanitario y social, pensiones y adecuación del aparato productivo a una nueva realidad etaria en la que se pone en juego su eficiencia ante el volumen de gasto y su eficacia de satisfacer las demandas de los ciudadanos sin turbulencia social.

La fiscalidad, "ceteris paribus", sin crisis financiera, es una que se basa en tributos progresivos y lleva al sector público a un rol relativamente pasivo. Sin embargo, los "crashes" financieros como el del 2008 cuyas consecuencias en la economía mundial todavía se sienten, al igual que la crisis de 1929 y 1973, producen cambios en el sector público, es más, en mayor o menor medida, han provocado una reestructuración del intervencionismo estatal, de suerte que remodelación económica y cambios en el Sector Público han evolucionado de forma paralela²⁰

2.4 Tres "drivers" que determinan nuevos arreglos institucionales para la eficiencia y eficacia en la gestión pública.

Los nexos emergentes que se identifican en la gestión pública son interdependientes, inevitables y están concatenados a cadenas de valor institucionales que implican una transformación de las unidades administrativas, un ajuste al menos o una fusión. La creación de capacidades ya no depende de un ministerio específico sino de la sinergia institucional o coordinación interinstitucional que se logre a lo largo de toda la cadena.

Figura 1. Motores de cambio (drivers) empuja nuevos arreglos institucionales



Fuente: Elaboración propia

2.4.1. Nexo Agua-energía-alimentos:

La producción agrícola y las cadenas de distribución de alimentos producidos en esta representan un gasto del 70% de la producción de agua en el mundo. Asimismo, un 30% de la producción y transporte de los alimentos abona por un 30% del consumo energético mundial. Bajo estas circunstancias, el nexo físico a un nexo institucional de política pública.

El IPCC concluye con un nivel de confianza medio que la producción alimentaria y la calidad de los alimentos dismi-

¹⁹ Crisis económica y Sector Público en los países Desarrollados- Antonio GONZÁLEZ TEMPRANO. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología / Universidad Complutense de Madrid. Cuadernos de Gobierno y Administración Pública Vol. 1, Núm. 1 (2014) p.57.

²⁰ Idem.p.58.

nuirán debido a una serie de factores climáticos que incluyen a las precipitaciones y las temperaturas extremas.²¹

Los países emergentes todavía poseen una base de producción agrícola asociada a los recursos naturales con escasa o ninguna regulación sobre el recurso hídrico y ya se muestran fricciones entre la producción de alimentos y el uso del agua para consumo humano. Por su parte, la matriz energética de los países emergentes, con algunas excepciones, depende de la importación y en pocos casos de la producción de hidrocarburos: una dinámica sobre las administraciones públicas que tarde o temprano implicara una acción reguladora tarde o temprano. Trabajos recientes de la CEPAL identifican este nexo con suficiente grado de especificidad como es el caso de la Cuenca del Río Reventazón en Costa Rica²², lo que indica que este nexo requerirá de nuevos arreglos institucionales como es en éste caso la organización de cuenca a través de la COMCURE (Comisión de la Cuenca Alta del Río Reventazón) creada mediante ley de la República No. 8023. En el año 2000 y que consisten en una entidad articuladora de proyectos y diálogo institucional entre actores claves responsables del agua, la energía y la producción de alimentos.

La coordinación y el dialogo entre los responsables públicos de la política alimentaria y la industria, las administraciones a cargo del agua y la energía será determinante para asegurar la sostenibilidad del recurso al mismo tiempo que el crecimiento vegetativo en el consumo de alimentos. Todo esto causara indefectiblemente nuevos arreglos institucionales, nuevas entidades coordinadoras-ejecutoras de las políticas alimentarias, energéticas e hídricas.

2.4.2. Nexo Territorio-Infraestructura-Resiliencia.

La gestión del territorio que realice el Estado y concretamente los gobiernos locales es esencial para el desempeño económico, el empleo, la seguridad, y crucial para amortiguar el crecimiento poblacional y la proliferación de anillos de miseria en zonas marginales. Constituye además una forma de asegurar la movilidad sin que se generen deseconomías urbanas, más emisiones de GEI, mejores niveles de eficiencia en el consumo de los recursos como el agua y energía. La gobernanza del territorio como unidad fragmentada por múltiples factores sociales, económicos, ambientales, institucionales, geofísicos y culturales se torna crítica en los asentamientos urbanos metropolitanos de los países en desarrollo los cuáles generalmente no cuentan con sólidas bases de planificación urbana, ó están sujetas a ciclos político-electorales que no garantizan la continuidad de obras, proyectos de infraestructura o finalmente porque se mantiene una fricción sobre las competencias del gobierno central vs. el gobierno local. El

sector privado desarrolla su función económica y social bajo el reclamo de reglas claras ante el conflicto competencial.

Una débil planificación del territorio resulta en graves rezagos en la infraestructura vegetativa que debe responder al flujo de más personas, más empleos y más requerimientos de transporte, vivienda, vías de acceso y otros. A su vez la carencia de capacidad física o infraestructura reduce la capacidad de resiliencia²³ o capacidad de absorción o utilización de los cambios en el ambiente que son producto de los desastres.

El sector público de los países en desarrollo está crecientemente desarrollando marcos regulatorios orientados a las alianzas público-privadas que permitan llenar los vacíos en materia de infraestructura los cuales son agravados por las crisis fiscales. Estas alternativas de gestión, así como la activación de procesos de reducción del riesgo de desastres auspiciados por el Marco de Sendai²⁴, determinan un cambio de curso en la gestión pública, de una atención de la emergencia a una prevención del riesgo. En el ordenamiento del territorio, los gobiernos locales son actores de primera línea, al igual que en lo referente a la construcción de infraestructura vial, sanitaria, recreativa, habitacional y comercial por cuanto las autorizaciones de construcción si bien mantienen algunas regulaciones nacionales, los permisos finales generalmente son locales. Actualmente se está desarrollando un concepto conocido como Blindaje Climático²⁵ por parte de entidades de desarrollo y cooperación como el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) con el apoyo del Banco Centroamericano de Integración Económica (BID) y el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPRE-DENAC). En esta iniciativa, por ejemplo, que consiste en una metodología de ocho pasos aplicada a ocho municipios²⁶ de Centroamérica, contiene un área en política pública y gobernanza que se refiere precisamente a la puesta en marcha de mecanismos de eficiencia y eficacia en la gestión municipal para la resiliencia asociada a la infraestructura, al ordenamiento territorial y a la variabilidad climática.

2.4.3. Nexo Población-Costo Social-fiscalidad.

Las sociedades de los países en desarrollo mantienen altas tasas de crecimiento de la población con tendencias al bono demográfico en las décadas previas al 2050, pero simultáneamente se dirigen a un envejecimiento de la población que es un factor que va a disparar el gasto del aparato público y la presión del envejecimiento sobre los presupuestos se intensificará a partir de 2020. Ya existen datos documentados que muestran que, en un país desarrollado típico,

²¹ Antonio González Temprano Crisis económica y Sector Público en los países desarrollados .Cuadernos de Gobierno y Administración Pública ISSN: 2341-3808 Vol. 1, Núm. 1 (2014) 57-75.P. 57.

²² IPCC (2014). Cambio Climático 2014: Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Resumen para responsables de políticas (Recuadro de evaluación RRP.2, cuadro 1, p29).

²³ Ballester, Maureen y López Lee Tania. El Nexa entre el agua, la energía la alimentación en Costa Rica. El caso de la cuenca alta del río Reventazón. CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura No. 182 noviembre 2017.

²⁴ Holling 1973 introdujo el término como la capacidad de un sistema complejo de absorber perturbaciones, reorganizarse y ajustarse a la vez que mantener su identidad y funcionalidad. Citado por Andrés Schusshny. CEPAL-ONU 2010 "Conversatorio: Evaluación de la sustentabilidad urbana"

²⁵ El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 fue aprobado en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada del 14 al 18 de marzo de 2015 en Sendai, Miyagi ,Japón.

²⁶ <https://icap.ac.cr/tag/blindaje-climatico/>

el gasto público relacionado con la edad aumentará en torno al 10 por ciento del PIB entre 2010 y 2050 (Standar&Poors 2011)²⁷.

Ya en los países desarrollados el gasto en pensiones, atención sanitaria y cuidados de larga duración representan niveles superiores al 25% en países como España, Alemania, Suecia, Brasil, Japón y Rusia. Para los países en desarrollo las finanzas del sector público son inciertas pues la presencia del Estado en programas de desarrollo social es importante, las demandas de los ciudadanos incrementarán el gasto con una menor recaudación fiscal. Este cruce de variables está implicando cambios en el abordaje de los programas sociales y sanitarios y desde luego en el cálculo de las pensiones, sea reduciéndolas o aumentando la edad de jubilación. Las implicaciones sobre la eficiencia y eficacia del sector pública están a la vista y una prueba de fuego en la gestión de las instituciones encargadas.

En el ámbito de este nexo, la modernización del sector público se traduce en la aplicación de un conjunto integrado de principios, prácticas y técnicas de gestión que permiten incrementar el impacto externo y la eficiencia interna de los programas y proyectos sociales.

Algunos de esos principios han gozado de amplio consenso a lo largo del tiempo, tales como la «equidad» que consisten en atender a la población de necesidades más urgentes; la «focalización» dirigida a concentrar los recursos disponibles en aquellas personas que presentan la carencia que el programa pretende atender con el uso significativo de bases de datos documentadas y actualizadas. Otro principio es el «impacto» que permite medir y analizar la magnitud del cambio en las condiciones de bienestar de la población objetivo.

Otros, resultan de las recientes orientaciones que los gobiernos han adoptado para satisfacer las necesidades públicas. Entre ellos están la «participación ciudadana» (durante la formulación, gestión y evaluación de los programas y proyectos), la «articulación» (gestión de redes con otros organismos gubernamentales y no gubernamentales), y la «flexibilidad» (adaptación de las formas de organización del trabajo a las características de la prestación de los servicios sociales). A ellos hay que sumar las prácticas y técnicas para la modernización de la gestión social que introducen «mecanismos de mercado» en los servicios sociales²⁸.

Un elemento fundamental para el buen desarrollo de las políticas públicas es la obtención de recursos financieros que permitan solventar las actividades del sector público necesarias para la implementación de las políticas públicas, y para el cumplimiento de las funciones públicas²⁹.

Se han enunciado cinco grandes tareas o principios, que hoy día siguen plenamente vigentes:³⁰ continuar o completar la tarea de consolidación de las cuentas públicas; mejorar la productividad (o calidad) del gasto público; asentar mecanismos cada vez más transparentes en la gestión pública; promover grados crecientes de equidad distributiva; y todo ello en un ambiente democrático y participativo. Dado que las implicaciones políticas de un pacto fiscal van mucho más allá de lo que podría derivarse de convencionales reformas tributarias o presupuestarias, se requiere alcanzar consensos mínimos sobre el papel del Estado y las estrategias que las autoridades tratan de promover.

Finalmente, el pacto fiscal no es la solución óptima, si no se asocia estrechamente al diseño explícito y consensuado de una ruta de navegación de mediano y largo plazo, es decir de la planificación del desarrollo, que se exprese en un diseño integral de las políticas públicas. Esta planificación debe contar con una visión estratégica de mediano y largo plazo; alianzas entre agentes, y una nueva relación entre el Estado, el mercado y la ciudadanía; que considere como base fundamental la apropiada provisión de las demandas de los ciudadanos.

Sección IV. Tendencias e instrumentos en la eficiencia y eficacia del sector público.

Tendencias del cambio institucional: la respuesta de la Nueva Gestión Pública (NGP) y el Nuevo Servicio Público (NSP).

Tanto la Nueva Gestión Pública (BGP) como el Nuevo Servicio Público (NSP) constituyen corrientes de análisis administrativo del sector público que mantienen zonas de traslape y desde luego no deben observarse como tendencias excluyentes. Al contrario, todas las escuelas administrativas cohabitan en la gestión del sector público de los países en desarrollo.

La Nueva Gestión Pública (NGP) representa no uno sino un conjunto de instrumentos de gestión que fueron desarrollados principalmente en los años ochenta por la academia norteamericana. Corrientes significativas de la Nueva Gestión Pública son: la desregulación, la agencialización, la gerencialización, la privatización, la externalización (servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro), la ética en la gestión pública, la participación ciudadana, etc. todo ello intentando vertebrar un nuevo paradigma que se ha denominado "postburocrático" (Barzelay, 1998)³¹ o según Schröder,³² cinco, a saber. a) dirección orientada a la competencia haciendo una distinción entre prestadores de servicios y financiadores, b) enfoque de efectividad, eficiencia y calidad del cumplimiento de tareas fundamentalmente mediante identificación de procesos, tema que fue parte del concepto de reingeniería de los años noventa, c) separación entre la dirección estratégica

²⁷ Los municipios de éste proyecto son: Puerto Barrios y Taxisco en Guatemala; Zacatecoluca y Atiquizaya en El Salvador; Limón y Pococí en Costa Rica; Anton y Pinogana en Panamá. La iniciativa se ha ampliado a tres municipios más en Costa Rica: San Ramón, Cartago y Liberia con el apoyo del IFAM.

²⁸ Carles Ramió Matas. Una Administración pública de futuro sostenible económicamente e innovadora en el contexto de la globalización. 2016 Cuadernos de Gobierno y Administración Pública ISSN: e-2341-4839 <http://dx.doi.org/10.5209/CGAP.55083>

²⁹ Para ver con más detalle los principios, prácticas y técnicas de la gestión social: Cfr., "Notas para el estudio de la gestión pública en el campo de las políticas sociales" (LC/R.1742), CEPAL, 1997

³⁰ El análisis más detallado del impacto del gasto público, de la carga tributaria y su composición, la reciprocidad del gasto como fundamento político de las reformas tributarias, etc., puede consultarse en el Documento "Panorama Fiscal de América Latina y El Caribe 2013", CEPAL.

³¹ (CEPAL, 2014b).

³² Ramió Matas, Carles. Los Problemas de la Implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones Públicas Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional. Documento publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia N°21, Caracas, Venezuela 2001

la dirección operativa, d) trato igualitario de prestadores de servicios privados y públicos e) impulso a la innovación en los servicios prestados.

La NGP persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que, por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana.

El objetivo de esta nueva forma de actuar es la consecución de un sector público que opere exclusivamente en aquellas áreas donde no exista un proveedor más adecuado y lo realice de forma eficiente y eficaz. La NGP utiliza la gerencia de negocios tal cual se desarrolla en el sector privado dirigiéndose a la obtención de resultados. Para ello, compete, emula o colabora con el sector privado, allí donde es posible, con el objetivo de satisfacer las necesidades públicas, otorgándoles a sus ciudadanos un papel cada vez más activo en el campo público. Realizando, además, reestructuraciones internas encaminadas a eliminar la burocracia, a la adopción de procesos más racionales, a una mayor autonomía en la gestión, etc.

Así, la NGP se puede ver como un mezcla de cambios, que incluyen entre otros: cortes de presupuesto, establecimientos de contratos para la prestación de servicios públicos, el concepto del cliente, la competencia externa o interna como mecanismo para motivar a servidores públicos y a la organización, la flexibilidad para los funcionarios públicos, la separación de la política y la administración, la descentralización, rendición de cuentas, incorporación de instrumentos de gerencia financiera para las reformas del presupuesto, planeación estratégica y estilos de liderazgo en el papel de la gerencia, el uso de la tecnología de información, y una participación más activa del ciudadano en los asuntos públicos³³.

Por otra parte, el Nuevo Servicio Público o New Public Service es una corriente de pensamiento que se consolida en los años noventa y que se mostró desde sus inicios muy crítica con la corriente dominante en aquel momento en el seno de las administraciones públicas, el New Public Management. La obra de Denhardt y Denhardt (2000, 2011) supuso un punto de inflexión dentro de esta corriente y el inicio e inspiración de un importante número de trabajos posteriores. De éstos autores, *The New Public Service. Serving not Steering*, se deslinda la principal rivalidad teórica de ambas perspectivas y la nueva visión de NSP, al afirmar que "un gobierno no debería admi-

nistrarse como un negocio, debería administrarse como una democracia" Denhardt y Denhardt (2011: 3) y "los servidores públicos no entregan el servicio al cliente, ellos le entregan democracia"³⁴.

La aplicación de estas perspectivas teóricas en las administraciones públicas de los países en desarrollo no se hicieron esperar como tendencias dirigidas a la eficiencia y eficacia, especialmente las opciones de NGP se presentaron en la política pública como la necesidad de arrastrar los éxitos de la gerencia del sector privado, al sector público. En estricta teoría no era necesario distinguir entre administración pública y administración de negocios por cuanto la gerencia, cultura financiera, rendición de cuentas, métodos de evaluación podrían ser emuladas en ambos campos. Sin embargo, la mayoría de los cuestionamientos que se le imputan están situados en el "excesivo peso del enfoque intra-organizativo y de orientación al mercado"³⁵ y al modelaje implícito que eventualmente realiza el sector privado en la implementación de políticas y servicios públicos. Otros críticos de NGP apuntan al sesgo hacia el mercado y la intrusión de intereses particulares en la prestación de servicios. No obstante, la ola de aplicación de principios de NGP todavía está en la superficie de muchas organizaciones públicas y la influencia en la región latinoamericana fue clara en países como Chile, Colombia, El Salvador en los años noventa, México y Brasil.

El NSP es todavía una tendencia en desarrollo y se muestra traslapada con los principios de la NGP. Sin embargo, la primera en definitiva se alineó con las influencias de las redes sociales y de la teledemocracia³⁶, por cuanto rescata la concepción del ciudadano en democracia la cual dista mucho de la simple perspectiva de cliente en el mercado demandando los servicios del sector público. La tesis central del NSP es "serving, not steering" (servir, no dirigir), y se propuso en un ensayo seminal publicado en la *Public Administration Review* (Denhardt y Denhardt, 2000), lo que indica es que la gobernanza es más democrática y colaborativa.

Esta realidad en la que subyacen ambos paradigmas reseña no el fracaso de la NGP sino su transición hacia estrados de mayor participación de los ciudadanos y al rescate de lo público como un acervo de las reglas de la democracia plural. No obstante, para algunos como Valenzuela³⁷ "transcurridas varias décadas de la implementación de la NGP, la evaluación de sus resultados es poco alentadora".

4.2. Instrumentos de gestión económica.

Para los efectos de este trabajo se han escogido una serie de instrumentos actualmente en implementación en muchos países en desarrollo, especialmente en América Latina, región donde la reorientación estatal venida con las crisis políticas y económicas ha estado acompañada por la emer-

³³ Schröder, Peter. Nueva Gestión Pública. Aportes para el buen gobierno. Fundación Friedrich Naumann. Oficina Regional América Latina. 2008.

³⁴ (Groening, 1998, Holmes y Shand, 1995).

³⁵ López Pereira María y Jaráiz Gulías Ericka. El Nuevo Servicio Público (NSP) un paradigma para la construcción de nuevos modelos metodológicos para el análisis de la administración pública. UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE COMPOSTELA, ESPAÑA. RIPS, ISSN 2255-5986. Vol. 14, núm. 2, 2015, 73-94

³⁶ Idem. p.77.

³⁷ Citado por Sergio Fabrinni, en el *Ascenso del Príncipe Democrático*. Quien gobierna y como se gobiernan las democracias. Fondo de Cultura Económica. México 2009. Se fundamenta en la relación que se establece entre los medios y la opinión de los ciudadanos, así como también a ver de que manera esta última se manifiesta y se organiza en los sistemas políticos democráticos

gencia de reformas neo-gerenciales, muchas veces dispersas o temporales, que han procurado flexibilizar el ejercicio administrativo y eficiente en el sector público.³⁸ Indudablemente en los últimos treinta años las reformas en la región han estado acompañadas de un mayor profesionalismo, entidades reguladoras y de fiscalización, sistemas de calidad certificados y acreditados, evaluación de los programas gubernamentales, ranking institucional y de una mayor interacción entre los administradores y los administrados, clientes y usuarios de los servicios públicos. No existe, sin embargo, un modelo de instrumento ni tampoco un marco legal uniforme en cada uno de los países, ni tampoco una jerarquía.

4.2.1. Vehículos financieros de economía mixta. Alianzas público-privadas. Portafolio de proyectos

Un elemento básico para una buena gestión pública es la disponibilidad de recursos materiales necesarios para el funcionamiento correcto de las instituciones y el desarrollo de los programas de desarrollo. Estos recursos materiales financieramente se describen como los bienes y servicios que están asociados a gastos corrientes aprobados en los presupuestos públicos. Sin embargo, la débil fiscalidad de muchos Estados ha promovido por parte de los organismos multilaterales nuevos esquemas de ejecución basados en las alianzas público-privadas (APP) más allá de las convencionales reglas de tipo concesionario. Si bien éste se presenta en muchos Estados como un tema controversial, también es claro para los líderes de gobierno que no es posible vía presupuesto público financiar las obras requeridas por la sociedad. El sector público de muchos países en desarrollo ha optado por "Project Finance" como alternativa de recuperación de flujos de inversión. Otros países, con marcos regulatorios aprobados han desarrollado alianzas público-privadas de lo que da cuenta el Grupo Banco Mundial: existen reglas en la Unión Europea, Europa Central y del Este y en casi cincuenta países y en el caso de América Latina en México, Chile, Guatemala, Perú, Brasil, Argentina y Colombia³⁹.

La eficiencia y eficacia de la gestión pública asociada a las APP se encuentra en la capacidad del Estado de regular, fiscalizar y recurrir el desempeño de los servicios que éste esquema pretende brindar a la sociedad. Asimismo, dos variables indiscutibles en las APP son por un lado, los estudios ambientales previos a las obras o servicios que aseguren un daño ambiental evitado o reduzcan el impacto. Por otro lado, la consulta y aprobación de los ciudadanos y comunidades en las que inciden los proyectos y servicios.

4.2.2. Gobierno Abierto.

El término Gobierno abierto no es nuevo.⁴⁰, a fines de los años 70 del siglo XX se usó por primera vez en el espacio político británico y en su concepción original, trataba diversas cuestiones relacionadas con el secreto de Gobierno e iniciativas

para "abrir las ventanas" del sector público hacia el escrutinio ciudadano, con el objeto de reducir la opacidad burocrática. En la actualidad, se ha posicionado como un nuevo eje articulador de los esfuerzos por mejorar las capacidades del Gobierno y modernizar las administraciones públicas bajo los principios de la transparencia y apertura, la participación y la colaboración.

El Gobierno Abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente.⁴¹.

Por otro lado, la promoción de leyes sobre el derecho de acceso a la información pública⁴² y la implementación de diversos dispositivos institucionales para potenciar los niveles de transparencia, probidad y participación ciudadana en los asuntos públicos ha ido ganando espacio en la agenda política en todo el mundo a partir de una oleada de legislaciones que se orientan a regular su aplicación.

Ello ha sido fundamental en los esfuerzos desplegados por crear una nueva cultura de apertura y ajustar la mentalidad (y los paradigmas) que hacían de los asuntos públicos algo ajeno al ciudadano, permitiendo nuevos y generosos espacios para el accountability (o rendición de cuentas), la transparencia y el control de la corrupción que, por otro lado, presionan de manera insistente por una nueva actitud, nuevas prácticas y una disposición lejana a la que actualmente se percibe en los servicios públicos y los Gobiernos.

Parte de la eficiencia y la eficacia de los servicios del sector público se centra en el instrumental del Gobierno Abierto, aún cuando debe reconocerse que los avances aún son lentos en muchos países en desarrollo como resultado de los cambios de dirección política, la falta de reglas del juego para la participación ciudadana o la precariedad de los recursos financieros requeridos para la interacción.

4.2.3. Gobierno Digital

En la última década los gobiernos se han enfrentado crecientemente a movimientos ciudadanos que demandan una mejor satisfacción de sus necesidades y mejores servicios públicos.⁴³ Por ello, se han visto en la necesidad de agilizar, optimizar, flexibilizar, transparentar y abaratar procesos y/o actividades del sistema público, para lo cual han recurrido a utilizar en forma creciente y acelerada las tecnologías de información y comunicación (TIC) para potenciar las capacidades de las administraciones públicas en el logro de sus metas y entregar eficientemente sus servicios a los ciudadanos. El significativo desarrollo de las TIC ha abierto nuevos e

³⁸ Valenzuela Mendoza, Rafael Enrique EL NUEVO SERVICIO PÚBLICO PROPUESTO PARA UN GOBIERNO ABIERTO* Profesor investigador del Instituto de Ciencias Sociales y Administración Universidad Autónoma de Ciudad Juárez

³⁹ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. "Una nueva gestión pública para América Latina", Venezuela, CLAD, 1998, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000161.pdf>, p. 8

⁴⁰ Banco Mundial. (sf). Ley de Asociaciones Público-Privadas - por país. Recuperado de <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/acuerdos/ley-de-asociaciones-publico-privadas>

⁴¹ Richard A Chapman y Hunt (1987) Open Government (Public Policy Series).

⁴² (Calderón y Lorenzo, 2010). (Coords.) (2010). Open Government: Gobierno Abierto.

interesantes canales, tanto para la provisión de servicios a la sociedad, como para mejorar la calidad y oportunidad de la información a la que los ciudadanos pueden acceder.

Desarrollar aplicaciones de gobierno electrónico beneficia a las instituciones públicas en el control interno y externo, mejorando los procesos, aportando transparencia, disminuyendo sus costos al compartir recursos, colaborando a la descentralización al acercar el gobierno a los ciudadanos y facilitando la participación ciudadana en los procesos de tomas de decisiones.

Es decir, las reformas a la gestión pública apoyadas en las TIC no solamente han afectado la operación interna de las organizaciones públicas, sino que también han generado una serie de externalidades que van desde fomentar el uso de internet por parte de los ciudadanos, hasta impulsar la aplicación de transformaciones gerenciales que tienden a eliminar trabas burocráticas, simplificar procedimientos administrativos y reducir la cantidad de documentos.

Esto ha sido posible, en gran medida, gracias a la rápida expansión de la Internet en los países de la región y en el mercado emergente en el uso de aplicaciones TIC por las empresas, el gobierno y los individuos.

La utilización de las TIC en la gestión pública constituye un pilar fundamental para la modernización y eficacia del Estado. El mejoramiento del desempeño del sector público, a través de la adopción del gobierno electrónico como herramienta hacia la modernización y buen gobierno, a través de la oferta integrada de información y servicios en línea para la ciudadanía y el fortalecimiento de los elementos participativos, han impulsado la formulación de estrategias nacionales y locales de gobierno electrónico, para lograr una administración pública más transparente, eficaz y democrática, adaptando sus servicios a las necesidades de la ciudadanía y las empresas y fortaleciendo las relaciones con éstos.

La revolución digital iniciada a mediados del Siglo XX vino a generar un nuevo paradigma institucional marcado por mayores interacciones entre el sector privado fundamentalmente compuesto por TNCs y el influjo de las telecomunicaciones y la digitalización de los acuerdos corporativos en todos los niveles de negocio. Esto obligó al sector público a transformar sus plataformas informáticas dando paso a mercados electrónicos y a una mayor información técnica sobre los bienes y servicios que se prestan por parte del Estado, la firma digital, las compras electrónicas y la reducción de trámites duplicados.

Actualmente la mayor parte de las empresas en las economías emergentes son Pymes, por lo que su flexibilidad, capacidad de ajustes a las externalidades económicas y constan-

te flujo de innovación exigen por parte del sector público nuevas regulaciones y adaptaciones al diálogo de negocios, así como a la contratación administrativa. Además exigen un clima de negocios abierto a la negociación y a la atención eficaz a consumidores cada vez más informados y con mayor acceso a la tecnología robótica que caracteriza a la cuarta revolución industrial. Los instrumentos de gerencia llegan al no tener distinción si la empresa es pública o privada.

A pesar de que muchos puestos de trabajo de carácter público van a automatizarse por la vía de la robótica y de las tecnologías de la información, los servicios públicos siempre van a reclamar un volumen muy elevado de mano de obra que ni las tecnologías de la información ni la robótica pueden substituir⁴³. Siempre harán falta, por ejemplo, una enorme cantidad de docentes, de médicos, de policías, de personal penitenciario, etc. (ramio)

4.2.4. Gobernanza Ambiental.

Sin duda, uno de los principales rasgos de la idea de desarrollo sustentable es advertir los límites del actual modelo de desarrollo, basado en la racionalidad económica y en el uso de los recursos naturales. Supone cambios principalmente en los sistemas de producción y consumo en las tecnologías dominantes, en la regulación, normatividad, organización institucional del sector público y en la percepción cultural de la sociedad.

La idea de tener en cuenta la interacción entre la sociedad y la naturaleza, requiere la articulación de planes y programas de todos los sectores de la administración pública para responder a los retos del presente e ir al día y a la vanguardia del desarrollo sustentable. La administración pública debe dar paso a este nuevo paradigma, al considerar de una vez, efectivamente, la influencia recíproca, evidente, entre leyes de la naturaleza y regulaciones políticas, económicas y sociales.

El sector público de los países en desarrollo ha tenido el influjo de la cooperación multilateral y del sistema de Naciones Unidas como principales socios en el desarrollo de la gobernanza ambiental, esto sin dejar de lado agencias de cooperación técnica a nivel global. Las bases de la gobernanza se establecen desde a) la cooperación internacional; b) el fortalecimiento e las leyes e instituciones nacionales, regionales y locales por cuanto se requiere, a partir de las Convenciones de Río 92 de sistemas legislativos, políticos y jurídicos fuertes; c) el desarrollo sostenible a nivel regional y nacional y d) acceso al conocimiento científico. Según el Programa de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA) la parti-

⁴³ Un Gobierno abierto es ampliamente visto como una característica clave de la práctica democrática contemporánea y ha estado a menudo vinculado a la aprobación de marcos legales sobre libertad de información, prensa, entre otros. Considerando lo expuesto antes, en su acepción original está en directa relación con el concepto *foi* (Freedom of Information): normas que garantizan el acceso a los datos en poder del Estado. En ellas se establece un proceso legal para ejercer el derecho a saber por el que se podrán hacer las solicitudes de información en poder del Gobierno, para ser recibidas gratuitamente o a un costo mínimo, salvo excepciones estándares. Desde que los Estados Unidos aprobó la Ley de Libertad de Información (Free of Information Act-foia) en 1966, se han multiplicado con rapidez los esfuerzos en otros lugares del mundo. Dinamarca y Noruega aprobaron leyes equivalentes en 1970; Francia y los Países Bajos, en 1978; Australia, Canadá y Nueva Zelanda, en 1982; Hungría, en 1992; Irlanda y Tailandia, en 1997; Corea del Sur, en 1998; Reino Unido, en 2000; Japón y México, en 2002; la India y Alemania, en 2005 (Ramírez-Alujas, 2010).

⁴⁴ Economía digital para el cambio estructural y la igualdad (CEPAL, 2013c) <http://www.cepal.org/Socinfo>.

cipación de interesados directos en la gobernanza es clave en el éxito de la sostenibilidad.

El sector público debe adquirir un alto grado de conciencia acerca de la transformación de los sistemas económicos de mercado, para incluir en ellos nuevas concepciones sobre los derechos individuales y sociales; debe incorporar en su perspectiva profesional oportunidades económicas y de bienestar social para quienes desarrollan su vida con base a procesos de aprovechamiento de los recursos naturales, cuyo valor está en sus raíces de sustentabilidad más que en sus características de competitividad en una economía internacional globalizada.

Asimismo dimensionar los niveles de degradación de los recursos naturales, en muchos casos su agotamiento en considerables regiones del planeta; la emisión de gases de efecto invernadero y sus implicaciones sobre los climas; la magnitud de los residuos industriales no degradables y la contaminación de aguas y océanos, que no podrán detenerse, ni revertirse sin cambios profundos en los valores sociales y en las reorientaciones de las políticas de desarrollo, a cargo de gobiernos eficaces, con visión de sustentabilidad.⁴⁵

Por contraste, los recursos naturales se han vuelto más escasos lo mismo los minerales y los energéticos que las tierras laborables, las áreas verdes, el agua y el aire limpios. Lo cierto es que los grandes núcleos poblacionales, a quienes los beneficios del crecimiento y el empleo llegan a cuentagotas, han visto empeorada su situación.

4.2.5 Gestión de la Ciudad y el Municipio.

Los conglomerados urbanos caracterizan la vida de los ciudadanos en todo el planeta. Las ciudades y comunidades de hoy reaparecen como una estructura de gobierno por sí mismo, en la que la clásica administración del municipio no prevé aspiraciones de mucha eficiencia, por lo menos esa había sido la realidad en América Latina.

En los países en desarrollo y como ejemplo la América Latina, la gestión de los centros urbanos por parte de los municipios, individual o regionalmente es medular respecto a la eficiencia y eficacia de los servicios y competencias del sector público. La vida laboral, familiar, empresarial y cualquier actividad que se realice relacionada con la salud, la educación, los servicios de agua, energía, saneamiento dependerá de la gestión de la ciudad y no simplemente de un paradigma nacional. Estamos presenciando la estimulación de los gobiernos locales para una agenda de políticas urbanas superando el planteamiento "ministerial" o sectorial de los problemas con que se enfrentan "para ir situando en el centro los problemas desde su complejidad, integralidad y territorialidad"⁴⁶. La activación de asociaciones de municipios tal es el caso de Centroamérica donde funcionan entidades en todos los países, el intercambio de mejores prácticas y la forma en que se ha comprendido la dimensión local, por ejemplo con las "smart cities" o ciudades digitales, indica que es posible una mayor eficiencia y eficacia desde el contexto local.

Cuadro 1. Incidencia de los instrumentos de gestión en los drivers o motores de cambio identificados.

| Nexos/instrumentos | Vehículos Financieros | Gobierno Abierto | Gobierno Digital | Gobernanza Ambiental | Gestión de la Ciudad |
|--|-----------------------|------------------|------------------|----------------------|----------------------|
| Agua-Energía-Alimentos | Alto | Medio | Bajo | Alto | Medio |
| Territorio-Infraestructura-Resiliencia | medio | Alto | Medio | Alto | Alto |
| Población-Gasto Social-Fiscalidad | Alto | Medio | Alto | Bajo | Bajo |

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

Una primera conclusión se desprende del concepto multidimensional del desarrollo y concomitantemente del desarrollo sostenible. Desde los primeros días de la Comisión Brundtland a finales de los ochentas a la época actual los parámetros del desarrollo sostenible no se han movido de los ejes sociales, económicos y sociales. Lo que esto indica es que las definiciones y políticas allí han estado como hojas de ruta pero que lo puede haberse rezagado ha sido la gestión pública eficiente y eficaz en la acción cotidiana y concreta frente al ciudadano: un derecho humano por cuanto de ello depende el aseguramiento de muchos derechos como la seguridad, el agua, la salud, la educación.

En segundo lugar, la multidimensionalidad de la administración pública y las multicausalidades de las presiones que le impactan, dificultan acelerar su eficiencia y eficacia por lo que es esencial diseñar nuevos arreglos institucionales energizados por perspectivas como las que se han analizado en este trabajo, concretamente la Nueva Gestión Pública (NGP) y el Nuevo Servicio Público (NSP). En esa inteligencia, la propuesta que se hace en este trabajo en la que se privilegian tres "drivers" o motores cambio institucional es piedra angular para decidir sobre qué nexos podrían facilitar la gestión del sector público frente a la sociedad ya no solo como "administrada" sino como parte decisoria en el ámbito de sus competencias.

La tercera conclusión tiene que ver con la modernización de la administración pública como un proceso permanente y no como la aplicación en tiempo y espacio de un paradigma o metodología. Las tendencias NGP y NSP así como lo han sido los ejes de reforma del Estado en muchos países, o la reingeniería, ó la gestión por resultados tienen asegurado el fracaso si no van de la mano de una visión de política pública que atraviesa varias instituciones y agencias. Un Estado orientado al desarrollo tiene la capacidad de formular e implementar estrategias para alcanzar metas económicas

⁴⁵ Ramió Matas, Carles. Una Administración pública de futuro sostenible económicamente e innovadora en el contexto de la globalización. 2016 Cuadernos de Gobierno y Administración Pública ISSN: e-2341-4839. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.5209/CGAP.5508>.

⁴⁶ Rojas Orozco, Cornelio. (2003). El Desarrollo Sustentable: Nuevo Paradigma par la Administración Pública. El desarrollo sustentable: nuevo paradigma para la administración pública. Pág 230.

y sociales, apoyándose sobre instituciones públicas eficientes y eficaces que minimizan la burocracia y operan con probidad, transparencia y un alto grado de rendición de cuentas, dentro del marco del Estado de derecho.

En cuarto lugar, el trabajo ha arrojado una serie de instrumentos cuyo abordaje está cifrado en la decisión política y no únicamente en una técnica. Las administraciones públicas no van a tomar por sí solas la decisión de una Alianza Público-Privada o de un Gobierno Abierto; éstos son temas del liderazgo político y es por ello crucial que los paradigmas sean "amigables" con los "policy makers" y no sus principales detractores. El sector público no navega solo, requiere de funcionarios electos que, en el ejercicio democrático y temporal, puedan agilizar los compromisos del servicio público.

Finalmente, lo local se convierte en esta época en la unidad de gestión, independientemente del paradigma que utilizamos para su abordaje. Esta realidad está profundamente ligada a las presiones ambientales y la capacidad de reacción frente a ellas. De allí que la eficiencia y eficacia está teniendo un sello local en un tiempo en lo que caracteriza la interacción de la sociedad humana son fenómenos globales como el cambio climático y la propia globalización económica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aberbach, J y Rockman, B. (1999) "Reinventar el Gobierno: Problemas y Perspectivas" En: Gestión y Análisis de Políticas Públicas, No. 15, INAP, Madrid Mayo/Agosto
- Allen, R. (1999) "New Public Management: Pitfalls for Central and Eastern Europe." Public Management Forum 1(4).
- Aucoin, Peter (1996). "Operational Agencies: From Half-Hearted Efforts to Full-Fledged Government Reform." Choices: Institute for Research on Public Policy, 2(4).
- Banco Mundial. (2016). Report No: 106268 Documento Banco Mundial. Centroamérica 6C Estudio de la Urbanización en Centroamérica Oportunidades de una Centroamérica Urbana. Junio 1, 2016. GSURR.
- Buchanan, J. (sf). "Politics without Romance: A Sketch on Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications", página 11, en The Theory of Public Choice II.
- Calderón, C. y Lorenzo, S. (Coord.). (2010). Open Government: Gobierno Abierto. Algón Editores, Jaén.
- CEPAL. (2014). La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Paradojas y desafíos. Síntesis 2014. LC/L.3895. Naciones Unidas. Impreso en Santiago de Chile.
- Chapman, R. y Hunt, R. (1987). Open Government (Public Policy Series). Editorial: Croom Helm(1987)
- CLAD (1998) "Una Nueva Gestión Pública para América Latina", Caracas: CLAD
- CLAD. (2000). La 'responsabilización' en la nueva gestión pública latinoamericana. Buenos Aires: CLAD, BID, EUDEBA.
- Dimaggio, P y Powell, P. (eds.) (1991) The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago University Press, pp. 63-81.
- Dimaggio, P. y Powell, W. (1991). "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". American Sociological Review.
- Echevarría, K. (1994) "La administración pública en la era del management" En: Barcelona Management Review. Barcelona Vol. 1 (2000) "Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales".
- Echevarría, K. y Mendoza, X. (1999), "Especificidades de la gestión pública: el concepto de management público", en Losada, C. y Marrodán ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado, Carlos Losada i Marrodán (ed.), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Fabrini, S. (2009) El Ascenso del Príncipe Democrático. Quien gobierna y cómo se gobiernan las democracias. Fondo de Cultura Económica. México. 2009.
- González, T. (2014) Crisis económica y Sector Público en los países desarrollados. Cuadernos de Gobierno y Administración Pública ISSN: 2341-3808 Vol. 1, Núm. 1 (2014) 57-75.P. 57.
- Grindle, M. (ed). (1994) Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries. HIID. Harvard University.

Instituto de Estudios Fiscales, Presupuesto y Gasto Público 47/2007: 37-64 Secretaría General de Presupuestos y Gastos.

López, A. (2002). "La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual". Recuperado de http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/docs/biblioteca_y_enlaces/ngpfinal.PDF

North, D., DiMaggio, P. y Powell, W. (sf). *Institución y Organización*. Revista GESTIÓN & REGIÓN No.6. P.19

Orozco, C. (2003). El Desarrollo Sustentable: Nuevo Paradigma para la Administración Pública, p. 230. Recuperado de <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/14936.pdf>.

Ramió, C. (2001), "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21, Caracas, CLAD

Ramió, C.. (2016). *Una Administración pública de futuro sostenible económicamente e innovadora en el contexto de la globalización*. 2016 Cuadernos de Gobierno y Administración Pública ISSN: e-2341-4839 <http://dx.doi.org/10.5209/CGAP.55083>

Schröder, P. (2008). *Nueva Gestión Pública. Aportes para el buen gobierno*. Fundación Friedrich Naumann. Oficina Regional América Latina. 2008.

Subirats, J. (2016). *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*. Catarata.

Valenzuela, R. (sf). El Nuevo Servicio Público Propuesto para un Gobierno Abierto. Instituto de Ciencias Sociales y Administración Universidad Autónoma de Ciudad Juárez