

Carrera administrativa y gobernabilidad democrática: reinventando la burocracia*

Norma Caplan de Cohen**

la burocracia*

A PARTIR DE LA INTERROGANTE ¿MODERNIZACIÓN O REFORMA?, LA AUTORA REVISAS LAS PRINCIPALES CORRIENTES DE PENSAMIENTO SOBRE EL PARTICULAR, LAS DIVERSAS ESTRATEGIAS DISPONIBLES PARA LOGRAR EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO Y EL IMPORTANTE ROL QUE ESTÁN LLAMADOS A DESEMPEÑAR, TANTO LOS LÍDERES, COMO UNA BUROCRACIA PROFESIONALIZADA, DENTRO DEL NUEVO CONTEXTO DE LA MODERNIZACIÓN DE LO PÚBLICO.

Introducción

En el sector público en todo el mundo, pero en especial en América Latina, hay mucho que hacer y poco con qué hacerlo. Esto se

ajusta a la realista definición de economía, como disciplina que estudia la asignación de recursos escasos entre fines alternativos. Los recursos humanos capacitados, adecuados y disponibles no escapan a ello. Sin embargo, como en cualquier actividad económica, se deberán combinar adecuadamente con los otros dos tipos de recursos: tierra (espacio físico en este caso) y capital, a fin de cumplir los objetivos del Estado que, en última instancia, se resumen en el servicio al ciudadano.

* Documento presentado durante la “XI Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Carrera Administrativa y Gobernabilidad”, realizada del 20 al 23 de agosto del 2002, en Panamá, República de Panamá, y organizada por la Dirección General de Carrera Administrativa de la Presidencia de la República de Panamá, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Consultora del Centro de Estudios de Gestión Municipal. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Cuando hablamos de provisión pública implica que los bienes llegan a los ciudadanos libres de un cargo directo o sea, que se proveen a través de partidas presupuestarias. Sin embargo, el Estado bien puede proveer bienes privadamente

a través de un cargo directo, o sea a cambio de un precio.¹ Por otra parte recordemos que los bienes, en teoría no son públicos puros por ser producidos o provistos por el Estado, sino por presentar características de no exclusión por precio y de no rivalidad en el consumo.

En otras palabras, los recursos humanos, que dicho sea de paso concentran una importante porción del presupuesto, son parte indisoluble del proceso de provisión de bienes públicos, puros, impuros o preferentes.² Ya sea que estos bienes generen externalidades o no, que sean provistos en condiciones monopólicas o no. Las malas experiencias de la gestión pública, cuando la misma se convirtió en botín de guerra política y refugio de incapaces e ineficientes, no es motivo suficiente para sostener que siempre ello debe ser así, y que

todo el empleo público esté condenado a ser ineficiente, desacreditado e improductivo.

El reto de la hora actual es que ello no suceda. Que antes de reinventar el Estado reinventemos el modo en que sus funcionarios y empleados abordan, visualizan y cumplen sus actividades.

De acuerdo a los objetivos específicos de esta reunión³ debemos reflexionar acerca del fortalecimiento de los recursos humanos en el marco de la imprescindible modernización del Estado, adentrándonos para ello en los avances conceptuales referentes a nuevas técnicas de gestión, y cómo las mismas inciden en la profesionalización de los recursos humanos y en la gobernabilidad democrática.

Desde fines del siglo XVIII al XXI, los paradigmas respecto al Estado, han transitado desde los gobiernos chicos y centralizados con funciones limitadas, a las grandes y complejas burocracias vigentes con un Estado benefactor y paternalista con amplias competencias y funciones. En los últimos 30 años con los enormes déficit estructurales, las crisis de endeudamiento, los vertiginosos cambios en la información, en la tecnología, en la capacitación de la fuerza laboral, y en las demandas de los consumidores por más y mejores servicios, el sistema entró en crisis. Las complejas estructuras burocráticas, que alguien dijo "fueron creadas por genios para ser operadas por tontos" (en el sentido que todo está

1. Esto implica que existan distintas figuras organizacionales dentro del Estado: centralizadas, descentralizadas, autónomas, empresas.

2. Por bienes públicos puros se entiende aquellos en los que rige la no exclusión por precio ni la rivalidad (v.g. defensa o alumbrado público), en el consumo, que sea imposible la revelación individualizada de las preferencias en el mercado. Preferente son aquellos que, aún revelándose las preferencias y pudiendo ser provistos por el mercado (v.g. salud y educación) el Estado decide conferirles no rivalidad y no exclusión a fin de asegurar el acceso a los mismos, a quienes serían excluidos por el precio o la rivalidad.

3. XI Reunión de Directores de Servicio Civil de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano, Panamá, agosto 2002.

tan reglado que es innecesario, y hasta contraproducente, pensar e innovar), parecen no funcionar más. Tanto en el sector público como en el privado son un certificado de defunción segura.

La opinión pública en general, pero la de quienes tienen responsabilidad pública, grande o pequeña, coinciden en que este modelo del Estado, con estructuras burocráticas que se centran más en los procedimientos y vericuetos que en la resolución de problemas concretos o en la calidad de los servicios prestados, ha llegado a su fin, que el cambio es imprescindible y que, de no encararlo, ello afectará las posibilidades de gobernabilidad de la sociedad.

Indudablemente en los gobiernos locales la presión se siente más que en los gobiernos centrales cuyos servicios son más difusos para los ciudadanos, (salvo que exista guerra interior o exterior o necesiten obtener un pasaporte o documento de identidad o que haya cuestiones de reclusión, juicios). Sin embargo, para todos es claro que, federal o unitario, el grueso de los recursos aun depende del Gobierno Central y que éste tiene "la última palabra". De algún modo es de allí de donde debe partir un proceso de cambio, aún cuando la ejecución es inviable sin la

descentralización con participación activa de los niveles locales y de la ciudadanía.

Por otra parte los Estados, en todos los niveles, enfrentan una crisis empujada por este cambio: las demandas crecen a un ritmo superior a los recursos disponibles y es necesario agudizar el ingenio para aplicar nuevas técnicas de gestión, que permitan asignar de manera eficiente y eficaz esos recursos. Ese es el desafío, y en este marco la capacidad y disponibilidad de recursos humanos apropiados es la base del cambio, que asegure la gobernabilidad y supere lo que es en realidad una crisis de legitimidad.

Gobernabilidad y legitimidad

¿Qué es entonces la gobernabilidad a la que aspiramos y que la ciudadanía reclama? Básicamente no es solo la estabilidad política, sino crear condiciones para reconocer los cambios y enfrentar colectivamente los desafíos de los entornos cambiantes.⁴ No es por lo tanto patrimonio exclusivo de quienes son elegidos para gobernar, sino de todo el cuerpo social lo que incluye a todo el sector público y a la sociedad civil. Esto implica redefinir la legitimidad de los gobiernos.

El Estado hoy no se justifica solamente por el respeto a las leyes, a los poderes constituidos y a los procedimientos de toma de

4. Prats Catalá, Joan. "Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática". *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, julio-diciembre 1998. INAP, España. 1998.

decisiones. Las personas perciben a las administraciones públicas como entes prestadores de servicios, y quieren calidad en los mismos.

En resumen: “La nueva legitimidad sobre la cual deben recomponerse las administraciones públicas, es la prestación de servicios a los ciudadanos. Se trata de un profundo y trascendental cambio en su sentido y de sus objetivos. Ya no se trata de administrar el bien común, como de prestar servicios a los ciudadanos. Más que una labor encaminada a ordenar lo existente, con criterios de eficiencia y eficacia, en la actualidad el reto de las administraciones públicas es crear y prestar servicios eficientes y eficaces con criterio de calidad”.⁵

Desde que comenzó la citada crisis todos los países han encarado, o al menos intentado encarar, procesos de reforma estructural con resultados diversos. Los nuevos escenarios de globalización, integración, etc., han acelerado los tiempos y hoy se plantea la necesidad de anticiparse a estos procesos estructurales, implementando no solo programas de reforma, sino también de modernización.

¿Reforma o modernización?

El primer punto es: ¿cuál es la diferencia entre reforma y modernización? A simple vista la primera puede o no incluir a la segunda. O sea, que pueden existir reformas sin modernización, al contrario pueden incluso implicar involución, retraso, deterioro. Pero la distinción central reside en que los procesos de reforma se generan desde afuera, de las estructuras administrativas.

La reforma trata de cambiar de una vez y generalmente mediante instrumentos legales o medidas explícitas, ya sea desde el ejecutivo, el legislativo o un gobierno de fuerza, pero siempre los cambios son exógenos. En la modernización los cambios se producen en forma continua, y surgen del funcionamiento mismo del sistema administrativo o sea, que es un *proceso endógeno*.⁶

De forma tal, que lo que difiere es el abordaje del proceso de cambio y, aún cuando las metas fueran las mismas, el resultado sería diferente. La estrategia consiste en buscar dentro del propio funcionamiento de la administración, las innovaciones posibles e involucrar a sus ejecutores en todos los niveles al implementarlas. Nadie sabe cómo mejorar una función más que quien la ejecuta. Desde ya serán necesarias leyes y reglamentaciones pero consensuadas y que surjan desde adentro. De manera

5. López Camps, Jordi y Gadea Carrera, Albert. *Servir al Ciudadano*, Ed. Gestión 2000, Barcelona, 1995.

6. López Camps. *Op. cit.*, pp. 21 y ss.

que la reforma sea el soporte teórico y legal pero no operativo de la modernización, y ambos procesos sean complementarios.

Sin embargo, debe convenirse en que, más allá de las digresiones semánticas, es necesario un cambio que constituye una reforma modernizadora que asegure la gobernabilidad. En esto hay acuerdo: así no se puede seguir. Las preguntas que surgen son: ¿cómo hacerlo? ¿cuáles son las bases teóricas de esta reforma? ¿puede mejorarse la gestión pública?

Con respecto a las bases teóricas han surgido muchos enfoques que, básicamente, pueden sintetizarse en tres grandes corrientes:

- *Minimalistas*: sostiene la necesidad de un Estado con funciones muy limitadas y específicas (p.e. seguridad, justicia, defensa). Rechazan la burocracia y se centran en adaptar casi fielmente, las prácticas administrativas de la empresa privada a la gestión pública.

Para los minimalistas, la burocracia solo implica el crecimiento de las dependencias públicas que administran sus recursos y acciones en benefi-

cio propio y de los grupos que los apoyan. Además de suprimir lo innecesario propugnan que, lo que quede en la órbita pública, se gestione con base a la competencia y a las reglas del mercado.

- *Reinvención del Estado*:⁷ propugna la transformación, desde sus bases, de los sistemas y organizaciones públicas a fin de incrementar su eficacia, eficiencia, adaptabilidad y capacidad de innovar. Esta transformación se logra a través de un cambio de los objetivos, sistemas de incentivos, credibilidad, estructuras de poder y cultura interna.

Este proceso lleva implícito el reemplazo del sistema burocrático por un sistema de “emprendedores”. Implica dar surgimiento a organizaciones públicas que se retroalimenten, modifiquen e incluso compitan entre sí, para enfrentar nuevos desafíos sin necesidad de ser “empujadas desde afuera”, ante el surgimiento de nuevas situaciones. Significa preparar al gobierno, tanto para enfrentar los cambios actuales como los que aún desconocemos.

- *Desregulación del Estado*: a partir de la expansión de las funciones del Estado durante el presente siglo, surgió la necesidad de suplementar la ética del empleado público con reglamentaciones que pusieran freno a la discrecionalidad,

7. Idea desarrollada originalmente por David Osborne y Ted Gaebler en “Reinventing Government: How the entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector (Addison Wesley 1992). Hay versión en español.

e incluso corrupción, en el manejo de los fondos públicos. Sin embargo, estas limitaciones se propagaron de forma tal, que hicieron del sector público un campo no atractivo para la gente talentosa y creativa e incentivaron la abulia y la rutina.

La teoría de la desregulación del Servicio Civil⁸ apunta a flexibilizar y reducir las restricciones a la capacidad de decisión de los empleados públicos, especialmente en lo referente a contratación, estabilidad, retribuciones y carrera profesional. Consiste en cambiar los procedimientos de manejo de personal, de contrataciones y de toma de decisiones, que impiden a los empleados desarrollarse, y limitan su acción de acuerdo a reglamentaciones estrictas que en muchos casos traban el buen servicio, al restringir las acciones a los manuales de funciones. Ello hace que solo los menos calificados se queden en el servicio público, pues no les importa progresar sino permanecer. De hecho, las promociones en base a antigüedad y no a los méritos, es uno de los principales aspectos a modificar.

“Esencialmente desregular el servicio público significa cambiar los procedimientos de los recursos humanos y de las

8. Ver Di Iulio, John (editor). *Deregulating the Public Service, Can Government Be Improved?* The Brookings Institution, Washington, D.C., 1994.

9. *Op. cit.* Di Iulio, pp. 1-11.

contrataciones de forma tal que induzca a y permitan que los empleados públicos trabajen con un grado de discrecionalidad que les permita tener una carrera profesional atractiva y al mismo tiempo trabajar de modo tal que la inversión pública en recursos humanos y financieros reporte el mayor rendimiento”.⁹

Esta tesis considera que una actividad no se desempeña bien a partir de las reglas y controles estrictos, sino a partir de la capacitación, la ética y el compromiso de quien la ejerce. Es preciso aclarar que desregular no implica ausencia de normas de procedimiento, significa aligerar algunas reglamentaciones y eliminar otras, a fin de permitir cierto grado de discrecionalidad y creatividad en el desempeño de las funciones.

Todas estas tesis tienen en común el convencimiento acerca de la necesidad de desburocratizar la gestión pública; sin embargo, esto ha llevado en algunos casos a considerar que la reforma del Estado consiste simplemente en achicar el gasto en personal reduciendo la planta. Los instrumentos de un cambio real son, básicamente:

- La descentralización de funciones no solo vertical (entre jurisdicciones), sino también horizontal (dentro de un mismo nivel u organismo).
- La flexibilización y/o eliminación de reglamentaciones y procedimientos excesivos.

- La aplicación de criterios gerenciales de eficiencia y eficacia a la gestión pública.
- La privatización y/o tercerización de aquello que sea factible, siempre que no afecte el logro del bien común.

La tesis de reinención sostiene la necesidad de terminar con las estructuras jerárquicas, dejar en manos de especialistas la mayor parte de las funciones y preocuparse por los resultados más que por los costos. Sin embargo, esta tesis, llevada al extremo, incluso produjo los efectos opuestos al expandir las actividades públicas y causar costos adicionales a los contribuyentes.¹⁰

Para la desregulación el problema no es la burocracia sino la sobre reglamentación que lleva a conductas patológicas, en las que los procedimientos se tornan más importantes que los objetivos de la organización. Mientras los minimalistas son claramente anti gubernamentales, los reinventores aceptan las virtudes de un Estado reformado. La desregulación propugna que el gobierno siga teniendo a su cargo aquellas funciones donde pueda desempeñarse adecuada-

mente, pero en un marco de mayor flexibilidad. Es aquí el punto en el que se complementan los procesos de reforma y la modernización. La legislación debe flexibilizarse ordenadamente, pero debe ser un proceso inducido endógenamente.

Básicamente los objetivos de un proceso de modernización son:

- Adopción de una cultura de “servicio al ciudadano” en lugar de la visión legalista y de procedimientos, pero sin caer en la anarquía.
- Medición de resultados en términos de generar una cultura de responsabilidad en el cumplimiento de objetivos por parte de los funcionarios públicos, tanto políticos como de carrera.
- Considerar al ciudadano como un cliente al que debe proveerse bienes públicos puros, y asegurarle la no exclusión de los preferentes.
- Desconcentración de funciones: la formación de equipos y la calidad de servicio requieren necesariamente compartir responsabilidades.
- Flexibilización de normas y procedimientos de forma que, sin perder la contención legal permita una operación fluida.
- Contar con recursos humanos adecuados, idóneos, capacitados y adaptables a los

10. Ver crítica sobre el desempeño de Ted Gaebler como gerente de la ciudad de Visalia en California en “Reinventing Government in Visalia, California, A Movement at Risk”. Borrador Mimeo. Autor Harvey Simon. Impreso por Kennedy School of Government, Harvard University, 1995.

cambios evitando descripciones restringidas de misiones y funciones.

La última meta de una nueva legitimidad que asegure la gobernabilidad pasa entonces por encarar reformas, que garanticen y protejan los derechos, pero dentro del marco

de un proceso de modernización que mejore la prestación y calidad de los servicios, y adopte técnicas gerenciales y de incentivos en la gestión.

En el esquema siguiente se resumen las principales características de la nueva legitimidad.¹¹

	Antiguo Sistema de Legitimidad	Nuevo Sistema de Legitimidad
Basado en...	La fuente del poder de imperio del Estado	La finalidad del poder de imperio: el servicio público
Ejes de legitimidad	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridad • Normativas • Eficacia¹² 	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridad • Participación • Eficiencia
Enfoque operativo	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto por partidas • Manejo de expedientes • Inflexibilidad en las funciones de la carrera administrativa • Cumplimiento de normas y procedimientos 	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto por programas u objetivos • Indicadores de desempeño y calidad de servicio • Carrera administrativa y procedimientos más flexibles

Para adaptarse a este enfoque de gestión pública, el gobierno

necesita incorporar técnicas de gerenciamiento a todas sus tareas. Desde los aspectos contables y operativos, hasta las contrataciones y en la atención al público. Sin embargo, por sus características, no debe transformarse en otra forma de administración de empresas. Necesita funcionarios emprendedores y creativos, pero que tengan claro que la maximización de los beneficios monetarios, no es la base rectora de su acción, sino el

11. Adaptado de López Camps & otro. *Op. cit.*, p. 71.

12. Entendiendo por eficacia el grado en que se cumplen los objetivos, y por eficiencia el alcanzar la mayor cantidad de objetivos con el menor costo posible. En rigor eficiencia según Pareto implica que los recursos disponibles están asignados a los diferentes fines, de tal modo que es imposible aumentar la producción de un bien sin disminuir la de otro.

diseño e implementación de las políticas públicas.

**¿Qué implica fortalecer al Estado?
El Estado como empresa
productora de bienes sociales:
la calidad del servicio como
instrumento de gobernabilidad**

Ante los permanentes reclamos de los ciudadanos, incluso ante la presión de los medios, surgen interrogantes tales como:

- ¿Cuán satisfactorios son los servicios que se prestan?
- ¿Por qué se queja la gente?
- ¿Tienen razón? ¿Los medios agigantan el problema?

Por otra parte, las demandas por más y mejores servicios, van unidos a la exigencia de transparencia y confiabilidad en el gobierno. Para alcanzar estas expectativas es necesario saber con precisión en qué situación se encuentra la administración pública, en todos sus niveles en cuanto a las prestaciones. También se deberán adoptar métodos apropiados de gestión a fin de optimizar la asignación de los escasos recursos, y generar otros adicionales.

En la actualidad circunstancias tales como, los procesos de descentralización y modernización; la integración por un lado y la apertura por otro; la agudización de la pobreza urbana y la mayor demanda de participación presen-

tan oportunidades de desarrollo, pero también enfrentan al Estado con una crisis estructural de mayores funciones y recursos cada vez más limitados. Esta situación impone la necesidad de enfocar desde otro plano su accionar, considerando al sector público como una gran empresa prestadora de un tipo de servicios diferente a los ofrecidos por el sector privado, se trata de servir a la comunidad garantizando el bienestar de sus miembros, en lugar de perseguir el beneficio económico. Cuando este objetivo no se alcanza entonces la gobernabilidad, en el sentido de enfrentar colectivamente los cambios, positivos y negativos, estará en peligro.

Dentro de esta línea de pensamiento, el sector público, es una empresa de características extremadamente complejas, por converger hacia ella problemas totalmente disímiles. Desde la inseguridad a las relaciones exteriores, de la salud a la educación y la justicia, falta de semáforos pasando por caños o caminos rotos, control de higiene, horarios de los hipermercados, autos abandonados, nichos en los cementerios, falta de trabajo o fiestas ruidosas. Todo es materia de interés y responsabilidad del sector público en alguno de sus niveles de organización política.

Por otra parte, el Gobierno Central, los Estados o provincias y los municipios interactúan en un contexto más amplio que sus propios límites territoriales en el que se producen fenómenos

tecnológicos, económicos, políticos y sociales que lo afectan directa o indirectamente.

Todos los habitantes son socios de la empresa "Gobierno Central" y de acuerdo al lugar de residencia lo serán de los niveles locales. De estos mismos ciudadanos surgen los funcionarios y los empleados, que deben brindar los servicios que la comunidad demanda. Si la comunidad no participa y no se interesa en las decisiones, difícilmente se vea interpretada en sus necesidades y aspiraciones. Por otra parte si, desde el gobierno no se crean canales formales de participación más allá de las votaciones generales, no puede esperar una activa participación de la ciudadanía.

La prestación de servicios, en el sentido amplio de las funciones a cumplir, es por lo tanto, el objetivo de la gestión, a ello se supeditan los aspectos presupuestarios y administrativos. Por ello, la reforma a implementar debería centrarse en considerar un enfoque integral de los servicios, considerando que su prestación tiene similitudes con una empresa privada.

Es necesario adoptar reglas de eficiencia y eficacia. Básicamente se impone construir una administración moderna y para ello es deseable que, los dirigentes políticos y los funcionarios técnicos, adopten una postura gerencial que complemente el tradicional enfoque legalista.

El enfoque gerencial de la administración pública se centra en el desarrollo de instrumentos, para el análisis y toma de decisiones tendientes al logro de objetivos concretos, y no meramente del cumplimiento de normas legales de procedimiento. Se trata que el gobierno sea un proceso creativo que se adapte a la crisis antes señalada.

Perseguir calidad en el desempeño no implica abandonar el fin social para convertirlo en una entidad rentable, sino tratar que deje de ser una entidad deficitaria por naturaleza y obtenga rendimientos mediante la productividad de sus recursos. Esto se traducirá en tributos menores y servicios de mayor calidad.

La visión gerencial significa asumir la administración pública como la de una empresa prestadora de servicios sociales, la que, con recursos escasos, debe tratar de lograr para sus socios (la comunidad), que a la vez son sus "clientes", los mayores rendimientos. Esto significa, para quienes dirigen, el desafío de capacitarse así como a sus recursos humanos, a fin de adoptar una visión diferente basada en resolver problemas, y no meramente en cumplir reglamentos. Nuevamente debe recalcar que esto no significa caer en un caos sin ordenamiento legal o perder de vista el objetivo social del municipio. Simplemente, dentro de ese marco de referencia, se debe poner el acento en las soluciones y en la descentralización horizontal.

Cuando se trata el tema de la gerencia pública, la idea es resaltar el rol del funcionario, político o técnico, en la toma de decisiones. En este sentido solo deben decidir

quienes están capacitados para ello, de otro modo la descentralización horizontal es imposible. La capacitación suple a veces la escasez de recursos.

Enfoque tradicional	Enfoque gerencial
Control sobre legalidad de los trámites.	Control sobre el logro de los resultados.
Énfasis en procedimientos y normas.	Énfasis en los objetivos de la estrategia.
Organización estática.	Organización dinámica.
Prestación directa de servicios.	Garantiza la prestación del servicio (tercerización, concesión, etc., si es conveniente).
Los resultados dependen de las normas y procedimientos.	Los resultados dependen de la capacidad de la gente.
Orientada a cumplir funciones establecidas específicamente.	Orientada a resolver problemas flexibilizando las normas y procedimientos.
Prioriza el funcionamiento del gobierno.	Prioriza la prestación de servicios.
Ajusta las acciones ejecutadas a los recursos recaudados.	Trata de generar los recursos para cumplir sus objetivos.
La inversión es residual del gasto operativo.	Ajusta el gasto de funcionamiento a niveles de eficiencia.

Un nuevo contexto: el rol de los líderes y la profesionalización de la burocracia

En general, el concepto de descentralización se considera sinónimo de federalismo. En este sentido puede señalarse, que tanto

en la redistribución de funciones como de recursos, la regla de oro debería ser que, salvo que existan razones de imposibilidad práctica (v.g. relaciones exteriores, corte suprema) estratégicas (defensa) o de seguridad, la responsabilidad de encarar la solución de los problemas debe conferirse al nivel de

gobierno más cerca de los ciudadanos. Esto asegura que la gente pueda sentir “que cuenta con el gobierno” y que, los servicios y programas que se desarrollan, se adaptarán más a sus necesidades y serán menos del tipo *pret-a-porter*. Esto de ninguna manera significa que el Gobierno Central renuncie a su rol de diseñar un marco general y controlar que se cumplan los rumbos de política, aún cuando no preste en forma directa muchos bienes y servicios públicos.

Teóricamente, pueden distinguirse dos formas de descentralización:

- *Horizontal*: distribuye el poder entre instituciones o funcionarios dentro de un mismo nivel.
- *Vertical*: delega el poder de las autoridades centrales hacia niveles de gobierno inferiores. Puede a su vez adoptar tres formas:
 - *Desconcentración*: solo se delegan algunas decisiones administrativas, pero no hay delegación real de decisiones autónomas.
 - *Delegación*: se transfieren algunos poderes y decisiones al nivel local, pero el poder central conserva la potestad de veto.
 - *Devolución*: se confieren plenos poderes a las autoridades locales, tanto en lo referente a la obtención de recursos como decisiones

acerca de los programas y proyectos sin necesidad de aprobación del Gobierno Central.

La descentralización, ya sea horizontal o vertical hacia los gobiernos locales, puede potencialmente, mejorar las decisiones públicas solo si se descentraliza hacia estructuras genuinamente democráticas y participativas, que a la vez descentralicen las decisiones. La pregunta es, ¿estamos dispuestos y preparados a compartir el poder de decidir?

Hace solo cincuenta años, cuando la difusión de la información era lenta y difícil, las instituciones altamente centralizadas tenían una ventaja comparativa para la toma de decisiones. De hecho contaban con un bien precioso para ello: el monopolio de los datos. Había tiempo de sobra para que la información recorriera las cadenas jerárquicas. Hoy la realidad nos enfrenta a un mundo distinto: todos, o casi todos, los integrantes de esa cadena obtenemos la información al mismo tiempo. No hay un tiempo para que la información llegue arriba, se tomen las decisiones y luego se “baje línea” por la cadena tradicional.

En realidad, el cúmulo de información y la necesidad de adoptar decisiones rápidamente hace que, quienes deben decidir, se encuentren bajo grandes presiones.

Ante esta situación dos conductas son posibles: por un lado, se pueden fortalecer los centros de

poder agregando más políticos, expertos burócratas y computadoras. Otra opción es comenzar a compartir el peso de las decisiones con más personas, descentralizando hacia abajo o a la periferia y hacia adentro o hacia fuera.

La descentralización horizontal es el fin de las jerarquías estrictas, y solo funciona si los líderes están dispuestos a invertir en sus subalternos. Nadie quiere que, empleados con baja calificación, tomen decisiones importantes. En general, los gobiernos gastan menos en capacitación que el sector privado. Sin embargo, si están decididos a asumir nuevas funciones o mejorar la calidad de las que prestan, deberán necesariamente descentralizar algunas decisiones y contar con personal capacitado.

En este sentido, las instituciones descentralizadas, por ser más flexibles, pueden responder rápidamente ante situaciones y costumbres cambiantes. Puede señalarse que:

- Resultan más efectivas porque quienes están en la trinchera, frente a los usuarios o clientes, están más cerca, tanto de las oportunidades como de los problemas.
- Son más innovadoras porque hay un surgimiento de ideas desde los empleados que trabajan y tratan con los clientes.
- Cuando los superiores confían a sus empleados decisiones importantes, esto denota res-

peto por las capacidades personales, el conocimiento y la capacitación.

Este último aspecto, el liderazgo de los empleados informados y capacitados requiere una reflexión adicional. El liderazgo está cambiando en el mundo especialmente por este hecho. Ser líder de quienes tienen capacidad exige un enorme esfuerzo, pero brinda la oportunidad de compartir el peso de las decisiones. Sin embargo, esto constituye, lo que Harlan Cleveland en "The Knowledge Executive", llamó el ocaso de las jerarquías.

Las órdenes solo se transforman en acción si se consulta y se convence con argumentos racionales a quienes las ejecutan. Esto significa pasar de organizaciones de comando a organizaciones colegiadas o redes de participación.

En muchos casos los gobiernos no han sido permeables a estas ideas y han seguido dando señales erróneas a sus empleados: no piensan, obedezcan reglamentos inflexibles, no adopten acciones independientes, si algo es incorrecto no se hagan responsables, etc. Durante años esto ha paralizado y desincentivado la acción y la innovación. La participación, en este caso, significa permitir cierto grado de autonomía de decisión a quienes están suficientemente cerca de un problema para resolverlo.

Una administración participativa, que descentraliza las decisiones, incentiva el trabajo en equipo e

invierte en capacitar para poder aprovechar esta oportunidad, no significa perder el control. Más bien es lo contrario ya que nadie puede estar en todo y, si tiene colaboradores que adopten decisiones correctas en el momento adecuado, y no después de recorrer la cadena jerárquica, tendrá más y no menos control.

Burocracia: ¿un mal necesario?

Entendiendo por burocracia pública al conjunto de los funcionarios y empleados responsables de la administración de los programas, puede afirmarse que existe un concepto generalizado que la burocracia estatal es ineficiente, inflexible, rutinaria, carente de iniciativa y adepta al trámite inútil.

Todo ello es en cierta medida correcto. Sin embargo, por las características de la actividad productiva del sector público consistente, principalmente en tareas administrativas y provisión de bienes públicos, el Estado no podría funcionar sin la burocracia. Así como las grandes corporaciones tampoco. El problema no parece residir tanto en la pertenencia o no al sector público, sino en el tipo de actividades que hace difícil establecer indicadores de eficacia y diseñar una estructura de premios y castigos adecuados.

- *Medición de resultados:* al no existir una clara relación entre

el empleado y el producto a obtener se suele medir la eficacia en función de procesos y procedimientos.

- *Objetivos múltiples:* en general los programas públicos tienen objetivos múltiples y difusos, por lo que resulta aún más difícil medir el éxito o fracaso, y da lugar a distintas opiniones válidas.
- *Tecnología ambigua:* el hecho que no exista relación clara entre insumos y producto (función de producción), hace difícil crear incentivos monetarios por buen desempeño. Con lo que un especialista en administración, Parkinson, formuló una ley de crecimiento de las organizaciones públicas que se basaba en dos supuestos: que los funcionarios traten de maximizar el número de subordinados y que unos crean trabajo a otros multiplicando los trámites y procedimientos.

En 1971 William Niskanen, quien fuera vicepresidente de Ford Motor y miembro del Consejo de Asesores Económicos de Reagan postuló que, los funcionarios tratan de maximizar el tamaño del organismo al que pertenecen. En una actitud parecida a la del empresario privado que compite por los clientes, el funcionario trata de que crezcan las actividades y para ello compite con otros funcionarios por las asignaciones presupuestarias. ¿Cómo lo logra y qué consecuencias

tiene esta actitud? Los mecanismos son variados pueden señalarse algunos.

El burócrata, para justificar su existencia, trata de que efectivamente se presten los servicios a su cargo. Pero su clientela real no son los consumidores de los servicios, sino los legisladores o miembros del ejecutivo que aprueban o rechazan sus propuestas y partidas presupuestarias. En este sentido, las asignaciones pueden satisfacer a aquellos grupos de presión que influyan sobre el legislativo.

Otro mecanismo se basa en que el empleado de línea, por su permanencia y experiencia, tiene más información que los funcionarios y legisladores. Sobre todo acerca del costo real de prestación de los servicios. En general, tratan de mostrar que una actividad no es costosa a fin de lograr la aprobación inicial. Especulando que una vez iniciada no se suspenderá y conseguirá recursos adicionales. Por otra parte, trata de gastar todo su presupuesto, aún inventando actividades, para no verlo reducido al año siguiente. Finalmente, puede influir sobre la magnitud del presupuesto presentando pocas opciones y planteando una situación de todo o nada.

Otro aspecto que explica el comportamiento del burócrata tiene relación con su aversión al riesgo. En última instancia, su ascenso o permanencia dependerá de los resultados. Por lo tanto, dados los códigos de procedimien-

tos internos puede eludir la responsabilidad por el fracaso, siguiendo una rutina en la cual sabe que sus acciones serán revisadas por otros que compartirán las culpas.

Por otra parte, los costos en que incurre el burócrata recaen en la sociedad mediante impuestos y retrasos surgidos de los trámites innecesarios. Además, el funcionario no gasta dinero propio sino recursos públicos. Esto ha llevado a diseñar mecanismos para evitar la discrecionalidad y la corrupción, que se han vuelto en contra de la eficiencia y la eficacia.

Entre las virtudes de una organización burocrática se cuenta la reducción de la incertidumbre (todos saben que hacer), y preservar un orden dado (aún cuando resulte contraproducente se respetan las rutinas). Cada una de estas virtudes puede transformarse en un escollo al buen gobierno: reducir la incertidumbre implica minimizar la influencia de factores externos (competencia) e internos (innovación). Preservar el orden puede significar la consolidación de estructuras jerárquicas. Ambos separan a la organización de la realidad.

La comunicación dentro, desde y hacia el gobierno

Una de las condiciones para que las nuevas visiones respecto a la gestión pública funcionen y coadyuven a la gobernabilidad democrática, es la comunicación

dentro del mismo gobierno hacia la comunidad, así como la existencia de canales formales de comunicación desde la comunidad hacia el gobierno. En este último caso de no existir, o existir de forma inadecuada, son los medios quienes toman ese lugar vacío.

Respecto a la comunicación interna es deseable tener en cuenta los siguientes aspectos:¹³

- Autoridades comprometidas con la comunicación interna.
- Coherencia entre lo que se comunica y lo que luego se hace.
- Comunicación bilateral.
- No generalizar la comunicación, y en lo posible hacerlo personalmente.
- Descentralizar responsabilidades e información pertinente a las mismas.
- Compartir los logros y las malas noticias.
- Diseñar una estrategia de comunicación interna institucionalizada y permanente.

Respecto a la comunicación con la comunidad, es bueno recordar que el presupuesto es un formidable vehículo de comunicación. Tener una versión “en lenguaje común” para difusión usar los medios gráficos, radiales, televisi-

vos, etc., es una opción deseable ya que la gente quiere saber qué hacen los funcionarios con sus impuestos, y es bueno explicar cuántos recursos humanos tiene cada sector, por qué, qué hacen, etc. Compararlo con otros países similares, etc.

Básicamente una estrategia comunicacional hacia el público debería:

- Ser clara y accesible.
- Ser realista.
- Adaptarse a los distintos públicos.
- Coherente con los objetivos políticos generales de la sociedad, no solo los del partido gobernante.
- Lograr que la comunidad y los funcionarios la adopten como propia.

Descentralizar y desregular ordenadamente: la regulación es necesaria

Descentralizar puede ser una solución, tal como se ha planteado hasta aquí, pero también un caos si la misma no se realiza en base a normas claramente establecidas con anterioridad a su implementación. La política regulatoria consiste, precisamente, en establecer un sistema adecuado de pautas y/o incentivos que guíen o limiten las decisiones del sector privado o de las estructuras

13. López Camps. *Op. cit.*, pp. 203 y ss.

administrativas del sector público. Agentes económicos, significa un mayor ejercicio de la coerción y constituyen la punta del *iceberg* de costos privados, que impone su cumplimiento a quienes se ven afectados por ellas.

Cuando el marco regulatorio es inadecuado en su diseño se producen las denominadas fallas regulatorias, que suelen dar lugar a corrientes irracionalmente opuestas a cualquier tipo de regulación. Para analizar los causales de estas fallas debe considerarse:

- Los aspectos políticos y burocráticos que surgen cuando, quienes diseñan los marcos regulatorios, tienen objetivos divergentes respecto a la eficiencia que se trata de restaurar y se plantea “el problema político”. Básicamente consiste en que, los grupos organizados de influencia, tienen efectos directos en las medidas mientras que los costos de la regulación se hallan dispersos. Esto torna imposible organizar una oposición efectiva.
- Los problemas de información que enfrenta el gobierno cuando depende de los datos disponibles para adoptar las medidas adecuadas. En general, los mismos proceden de las propias actividades reguladas. Al no disponer de fuentes alternativas de fácil acceso, quienes deben decidir suelen no tener bases de

comparación exactas para evaluar el resultado de la regulación.

- Los aspectos institucionales hacen necesario asignar correctamente las competencias regulatorias entre los distintos niveles de gobiernos y dentro de cada nivel. De lo contrario, la superposición y los conflictos de armonización incrementan el costo soportado por los afectados.

Precisamente estas fallas regulatorias llevan a pensar que, si la regulación no cumple su cometido, hay dos opciones: suprimirla o reformarla. Este sistema de reglamentaciones, se extiende también a la gestión del sector público trabando en muchos casos su desenvolvimiento eficaz. Este es un aspecto fundamental para preservar la democracia. La desregulación del sector público implica reducir o eliminar el cúmulo de normas burocráticas que conspiran contra la productividad de los empleados, y tornan aburridas y poco atractivas las carreras en el gobierno para los talentosos, creativos e innovadores.

Es sabido que las burocracias generan sus códigos de comportamiento, procedimientos y pautas de operación. En realidad la planta de personal podría reducirse si, quienes administran la cosa pública, tuviesen mayor flexibilidad de decisión para preocuparse por los servicios que deben prestar y no por los vericuetos burocráticos a seguir.

Sin suponer por ello abrir paso a la discrecionalidad en el uso de los fondos públicos o al caos administrativo.

Es evidente que, conferir la capacidad para decidir sin desregular la burocracia y capacitar, resulta un esfuerzo inútil. Abrir las instituciones a la participación puede significar, descentralizar las decisiones hacia otros niveles de ejecución y hacia organizaciones no gubernamentales o vecinales.

Reflexiones finales

- La propuesta y el desafío no es eliminar la burocracia sino reinventarla mediante su modernización y desregulación.
- Descentralizar y desregular NO es caos, significa reglamentaciones flexibles y adecuadas.
- Es necesario cambiar la óptica desde las políticas de personal a verdaderas políticas de recursos humanos.
- Deben desarrollarse programas de formación que se orienten a incrementar las responsabilidades y ejercer el autocontrol, que permita

mejorar el trabajo y prestar servicios superiores.

- La actividad pública no puede orientarse a un cliente sino a un ciudadano, y por lo tanto, a la misión del gobierno ello implica una permanente negociación, y es necesario contar con herramientas objetivas que la optimicen.
- El nuevo escenario significa que deben emplearse nuevas técnicas de gestión que aseguran la provisión de servicios.
- La aplicación de técnicas modernas de gestión va indisolublemente ligada a la evaluación del desempeño, no solo en la prestación de los servicios y en los resultados financieros, sino en el desempeño de los recursos humanos que producen esos servicios.
- Es necesario no solo prestar los servicios, sino saber si la prestación es satisfactoria.
- La evaluación del desempeño debe considerar las anécdotas y opiniones, pero contar con indicadores básicos adecuados a la realidad local y que han empleado sistemáticamente ◇

El desafío del gobierno, en los albores del siglo XXI, es encontrar el delicado equilibrio entre la reasignación de funciones de sus distintos niveles, la flexibilización de las normas internas y la regulación necesaria para ordenar.