

documentos

Notas sobre la modernización del Estado: tema obligado en la agenda de los gobiernos

Luis A. Chevez Molina*
Jorge Fonseca Renault**

TOMANDO EN CUENTA LA ACTUALIDAD E IMPORTANCIA DEL TEMA, LOS AUTORES CLASIFICAN VARIOS CONCEPTOS RELEVANTES QUE TIENEN INCIDENCIA EN LOS PROCESOS DE MODERNIZACIÓN, ASÍ COMO SUS FACTORES DETERMINANTES. PROPONEN UNA SERIE DE CONSIDERACIONES GENERALES A MODO DE DIRECTRICES DE TRABAJO, PARA TODOS LOS QUE SE INVOLUCREN EN ACCIONES DE ESTE TIPO.

Introducción

Este trabajo contiene una breve discusión sobre el concepto de modernización del Estado, mediante el análisis de un conjunto de variables que ayudan a caracterizarlo, la proposición de un planteamiento para poner en funcionamiento las reformas y finalmente presenta algunas ideas para

realizar el monitoreo y evaluación de los procesos.

El artículo se ha realizado con la finalidad de contribuir a clarificar algunos conceptos fundamentales propios de la Administración Pública y que necesariamente son del manejo obligado en todo proceso de modernización, además el tema es de tanta actualidad, que sobre el mismo diferentes sectores profesionales e instituciones se manifiestan en forma constante, pero no necesariamente existe por ello una verdadera claridad sobre los aspectos fundamentales.

El tema de la modernización del Estado ha formado parte de la agenda

* Consultor de la Unidad de Modernización de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados de El Salvador.

** Coordinador del Área de Gerencia de Salud del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

de los gobiernos centroamericanos desde tiempo atrás, pero bajo diversas denominaciones, por ejemplo, durante los primeros años de la década de los ochentas se desarrolló bajo el nombre de "Programas de Ajuste Estructural", como una respuesta de los gobiernos estimulada por los organismos internacionales, ante la profunda crisis económica, política y social a la que estaban enfrentados muchos países.

Originalmente, estos programas sólo contemplaban una serie de medidas en el área financiera, tratando de remediar los desequilibrios macroeconómicos existentes; pero ante el recrudescimiento de los problemas sociales, se hizo necesario incluir en ellos una serie de intervenciones tendentes a salvaguardar y si es posible mejorar las condiciones de vida de la población, sin olvidar las actividades dinamizadoras de la economía y las correctivas de la situación financiera.

La modernización del Estado en el contexto centroamericano

El tema de la modernización del Estado en el área centroamericana no se puede considerar un proceso novedoso ya que se han realizado varios esfuerzos previos en ese sentido, algunos más significativos que otros; basta mencionar que en los años setentas, se propugnaron algunas modificaciones a la gestión y estructura gubernamental tendentes a lograr mayor eficiencia en el sector público, me-

dante un inventario y racionalización de los recursos humanos, el uso de las técnicas de Organización y Métodos y un fortalecimiento de la función de planificación.

El enfoque mencionado permitió que casi todas las organizaciones públicas formaran sendos departamentos de Organización y Métodos, los cuales posteriormente sirvieron de apoyo a la función de planificación institucional y en algunos casos se convirtieron en departamentos de desarrollo institucional, sin que el cambio de nombre ayudara a conseguir el tan esperado objetivo de la eficiencia organizacional, ya que estas unidades se hicieron cada vez más "burocráticas" y fundamentaron su trabajo en rediseñar estructuras de organización, en redefinir procedimientos, diseñar formularios y otras funciones de apoyo investigativo. Todo ello resultó muy pertinente sobre todo desde la perspectiva de reducir tiempos en los procedimientos, lo cual mostraba las bondades de las técnicas de análisis utilizadas, pero no se cuestionaba su existencia, por lo que muchas veces se hacía muy eficiente un procedimiento innecesario.

Esta corriente de trabajo fue apoyada por diferentes organismos internacionales, lo que permitió un cierto auge, sin embargo con el paso del tiempo las concepciones cambian y hoy se ve cuan lejos se estaba de un verdadero proceso de modernización del Estado, practicando aquella corriente de proyectos y acciones. Esto no significa de modo alguno que los

esfuerzos realizados bajo la concepción mencionada, no hayan aportado elementos positivos para la mejora del funcionamiento del sector público, quizá sí lo hicieron, pero no en la dimensión esperada, pero los resultados deben verse como algo natural y propio del desarrollo tecnológico disponible al momento.

Durante el segundo lustro de los años ochentas y principios de los noventas, se realizaron diagnósticos de cada aparato administrativo del Estado, lo que permitió recoger evidencia empírica de lo que ya era "*vox populi*", esto es, que el aparato público estaba demasiado pesado y lento, derivado de esto se evidenciaba frondosidad en algunas instituciones o partes de las mismas, superposición de funciones, fragmentación de oficinas para la prestación de un mismo servicio y una serie de calificativos similares, lo que reflejó claramente la ineficiencia.

Es importante rescatar que en la mayor parte de los países centroamericanos estos estudios se realizaron en concordancia con lo estipulado en los correspondientes planes de gobierno, los cuales empezaban a conceder gran importancia a la necesidad de reformar el aparato administrativo del Estado, para hacerlo coherente con la adopción de un nuevo modelo económico, es decir "La Economía Social de Mercado". En la mayor parte de los casos los programas de modernización se referían al cambio de rol del Estado, en el sentido de pasar de empresario, financiador y protector a regulador, subsidiario y facilitador,

bajo ésta perspectiva un diagnóstico de la Administración Pública, resultó muy apropiado, para identificar los escenarios principales de acciones tendientes a una modernización. No obstante, para los países que aún sufrían las consecuencias de prolongados procesos bélicos internos, la modernización no se produjo con la velocidad que se esperaba, posiblemente porque las prioridades de la agenda nacional cambiaron, ya que en ese período lo prioritario era alcanzar un acuerdo de paz o al menos desarrollar los mecanismos para garantizar una estabilidad política que permitiera empezar a construir, un nuevo orden social, económico y político.

Durante este período de cambios incipientes, se inició un proceso de reforma que implicó el nacimiento de nuevas instituciones y a la vez la desaparición de otras, así como el inicio de la modernización del sistema judicial; con la pretensión de recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones del Estado, logrando mayor transparencia en su accionar y más agilidad en la prestación de los servicios a la sociedad.

Los primeros esfuerzos para la adopción de un nuevo modelo económico, también permitieron que algunas instituciones del Estado entraran en procesos de saneamiento, con la finalidad de hacerlas atractivas para la participación del sector privado, lo cual significó un claro mensaje de un naciente proceso de transformación

basado en una democratización política y económica.

Las presiones de los organismos financieros internacionales para la operacionalización de programas de ajuste estructural, también contribuyeron a readecuaciones de sistemas y procesos, con gran énfasis en las medidas que propugnaban una reducción de la plantilla de personal al servicio de la Administración Pública, por considerar que el gasto de funcionamiento del aparato estatal era demasiado alto, lo que le implicaba destinar la mayor cantidad del presupuesto público al pago de salarios, quedándose con escasas posibilidades de hacer inversiones en infraestructura necesaria para el desarrollo en general. Bajo esta perspectiva existieron decretos que estimulaban el retiro de los empleados y funcionarios, los cuales mostraron resultados que poco contribuyeron a la eficiencia, ya que se retiraron aquellos empleados que en general se consideraban capaces de trabajar en cualesquier organización, esto debilitó algunas áreas de las diferentes instituciones.

Por lo anterior se puede decir con propiedad que el proceso de modernización de los estados centroamericanos, ha tenido un conjunto de elementos que lo han impulsado y a los cuales convendría llamarles “determinantes de la modernización”, por el grado de contribución que han dado al proceso; estos determinantes se pueden identificar como sigue: 1) La adopción de un nuevo modelo económico, 2) El diagnóstico de la Administración Pública,

3) Esfuerzos de pacificación y 4) Las exigencias de los organismos financieros internacionales, para impulsar programas de ajuste estructural; cada uno de ellos con las características que ya fueron mencionadas.

Durante esta primera fase del proceso de modernización se realizaron (y se siguen realizando en algunos de los países) una serie de estudios con el propósito de visualizar los campos globales de acción, los cuales se identificaron como sigue:

- Descentralización
- Privatización
- Racionalización de los recursos humanos
- Reordenamiento institucional y simplificación administrativa
- Mejoramiento de la gestión financiera.
- Aprovisionamiento.

En cada uno de los componentes mencionados se hicieron algunos avances; así, por ejemplo, en descentralización se trabajó en una estrategia global para la descentralización con una marcada tendencia hacia la municipalización, la cual dejaba clara una nueva relación entre gobierno central y gobiernos municipales, en donde éstos últimos pasaban a ser protagonistas importantes en la definición de políticas y en la administración de los servicios públicos.

En cuanto a privatización, se ha trabajado en la definición de estrategias para el traspaso al sector privado

de aquellas instituciones baluarte del Estado empresario de la década de los setentas como son las entidades financieras y algunas actividades productivas, tanto agrícolas, como agroindustriales y mineras, originalmente desarrolladas y administradas por empresas estatales. Además se empezó a crear la base jurídica para permitir la participación privada en algunas actividades consideradas como estratégicas, tal es el caso de las telecomunicaciones, la producción energética y la provisión de algunos servicios públicos como educación y salud.

En el área de recursos humanos, se realizaron estudios para diseñar una metodología de gestión de personal apropiada para impulsar una administración más técnica, en donde las unidades organizacionales responsables de este proceso contarán con la estructura y las metodologías que permitan hacer una eficiente administración del recurso más valioso de las organizaciones. Como apoyo al proceso total se identificó como prioritario diseñar un Sistema de Información de Recursos Humanos—SIRH—, modelos de evaluación del desempeño asociados a las remuneraciones y programas de desarrollo de personal en áreas prioritarias.

En lo referente a reordenamiento institucional y simplificación administrativa, se trabajó en varias concepciones orgánico-funcionales para el Poder Ejecutivo, que persiguen ordenar los ministerios e instituciones autónomas y privadas, en bloques sec-

toriales que deberían actuar bajo la rectoría de instituciones dependientes del gobierno central pero cuya función es básicamente normativa, evaluadora y de fijación de políticas pero que están desprovistas de toda actividad operativa.

En lo que respecta al mejoramiento de la gestión financiera, se tiende a hacer más eficientes los mecanismos de recaudación fiscal del Estado y a incrementar las tasas de impuestos indirectos (sobre todo el impuesto de ventas), con el propósito de reducir el déficit fiscal y de sanear las finanzas públicas.

En el campo de compras y suministros, se han realizado adecuaciones al marco legal que regula los procesos de aprovisionamiento de bienes y servicios para las instituciones estatales, permitiendo la desconcentración de las compras y del manejo de inventarios a cada institución, flexibilizando los procedimientos y readecuando los montos a las condiciones actuales de mercado.

Todos los programas de modernización de Centroamérica, excepto el de Honduras, adolecen de una concepción integradora provista por un marco general de modernización del Estado, por lo que cada Poder, Ministerio e Institución han desarrollado un proyecto de modernización de manera bastante independiente, aunque sobre la base de lineamientos políticos que son comunes para todas; sin embargo esto no garantiza la compatibilidad de los procesos.

En todos los casos, una entidad de alto nivel (con frecuencia dependiente del Ministerio de Planificación o directamente de la Presidencia de la República) se limita a realizar un monitoreo de los avances y a facilitar información y capacitación a los funcionarios responsables de los diferentes procesos. Esto implica que ha dejado de querer impulsar la modernización del Estado por la vía de una gestión centralizada y bajo un solo enfoque, para que cada institución elabore concepciones y diseñe metodologías diferentes, lo cual no es sinónimo de estancamiento, pero podría correrse el riesgo de desarrollar procedimientos incompatibles o acciones encontradas o duplicadas.

Por lo anterior se considera que la existencia de una instancia superior que maneje la política estatal de modernización se hace sumamente necesaria, pero de manera que pueda proporcionar los grandes lineamientos, para que cada institución asuma el reto de impulsar el proceso.

El concepto de modernización: una reflexión necesaria

El primer requisito para un grupo de trabajo que se involucra en un proceso de esta naturaleza, es que tenga una concepción clara sobre la modernización en el sector público, puesto que el término puede interpretarse de diversas formas. Así por ejemplo, modernización para algunos consiste en introducir la última tecnología com-

putarizada a la que se pueda tener acceso; para otros está más ligado a impulsar esquemas de privatización, reingeniería de procesos o descentralización; en realidad puede ser todo eso y más, dependiendo del enfoque y del alcance que se le quiera dar al proceso.

Sobre la concepción de modernización se pueden plantear varias dicotomías desde el punto de vista teórico haciendo énfasis en contactos experimentales de quienes lo expresan y se podrá observar que nadie tiene la verdad absoluta y los conceptos manifiestan únicamente la realidad explicativa de cada fenómeno que se enfrenta en esta materia.

Con fines de generar una directriz sobre el fenómeno de la modernización en los países centroamericanos, se plantea la siguiente conceptualización.

“Es un proceso mediante el cual se visualiza una transformación profunda de los roles institucionales, estructuras, procesos, tecnología, modalidades de gestión y sobre todo un cambio de mentalidad en los funcionarios y empleados, con el objeto de alcanzar la eficiencia organizacional y darle sostenibilidad a la gestión estatal”

El análisis de la conceptualización previa permite inferir lo siguiente:

a) *Proceso*: es indicativo de que la modernización no es un hecho aislado o un estudio de corte transversal que trata de explicar un momento en la

vida de las organizaciones públicas, más bien plantea la idea de un *continuum* de acciones tendentes a la transformación. Además esto plantea la idea de una visión de largo plazo, la cual obliga a identificar prioridades o escenarios de acción para definir cursos específicos que permitan alcanzar resultados medibles, con el propósito de no perder credibilidad en el proceso; esto supone que aquella modernización que no es capaz de mostrar resultados tangibles en el corto plazo no genera confianza en la población, la cual se debe beneficiar de la reforma de manera inmediata, ya que de lo contrario se podría generar desmotivación tanto en los beneficiarios como en los gestores del programa.

b) *Transformación*: supone que las organizaciones deben adaptarse a las demandas del ambiente en que funcionan, por lo que analizar las fuerzas del entorno y generar las adaptaciones pertinentes, debe ser parte importante de su quehacer. Pero el continuo rediseño organizacional debe ser un proceso integrador y participativo en el que se haga la mejor síntesis de la visión del más alto nivel de la organización, pero también del punto de vista de los niveles medios y las bases de la pirámide organizacional; con las percepciones de los empleados y funcionarios que están dentro de la organización, pero también las percepciones de los clientes de los servicios, porque resulta muy interesante saber cómo los clientes opinan de los servicios que la Administración Pública debe proporcionarles a

cambio de lo que pagan al Estado por los diferentes conceptos.

c) *Roles institucionales*: esto implica que las primeras preguntas que se debe hacer para contar con un planteamiento de fondo son ¿la institución es necesaria? ¿requiere la sociedad de sus productos o servicios? ¿debe de cambiar su orientación? Este tipo de interrogantes necesariamente llevan a una profunda reflexión del rol que las instituciones juegan al momento de juzgar la conveniencia de modernizarlas; por supuesto, si la respuesta a la primera pregunta es negativa, el proceso se orientará al cierre de la institución y la definición de lo que debe hacerse para que el impacto en el personal no sea generador de otro tipo de problemas, los cuales tarde o temprano tendrá que enfrentar el gobierno.

Por otro lado, si la respuesta a la primera pregunta es afirmativa, entonces proceden las siguientes interrogantes y el consecuente análisis que finalmente lleva a un proceso de modernización institucional. Ello no significa que las acciones que se derivan de la primera respuesta a la que se hizo alusión no formen parte de un proceso de modernización, por el contrario, es propio del proceso con una macrovisión de Estado, o de programa global de modernización como se suele llamar en algunos países.

d) *Estructuras y Procesos*: se refiere a que se debe redefinir la misión institucional y los objetivos estratégicos y a partir de ahí, aplicar criterios

actualizados sobre diseño organizacional para determinar la estructura más conveniente y los procesos se deben reorientar con criterios de reingeniería en donde la idea central sea la racionalización, de modo que se ajusten a los nuevos objetivos o a los objetivos ajustados, todo ello pensando en que la eficiencia organizacional debe ser la directriz que se debe tener en cuenta para impulsar todo el proceso.

e) Modalidades de Gestión: Se refiere a que por décadas se ha tenido en la Administración Pública una gestión centralizada, es decir, que todo se define en la cúpula de las instituciones autónomas o ministerios, modelo que al momento resulta impropio, por los resultados insatisfactorios que se han obtenido, ya que ha contribuido a la creación de feudos, la burocratización y a la frondosidad de las instituciones. El concepto de modernización recoge la modalidad de gestión, como un elemento importante de análisis, ya que de aquí se derivan políticas de desconcentración, descentralización y de participación social, con la incorporación de nuevos actores en el accionar de los programas públicos y la búsqueda de nuevos modelos de gestión y de prestación de los servicios, tratando de lograr niveles superiores de eficiencia institucional.

También del análisis de la modalidad de gestión, aunado al rol que debe cumplir la institución, se derivan políticas de participación del sector privado en la prestación de servicios públicos, lo cual en forma un poco impropia se

la ha llamado "privatización". La denominación resulta inadecuada debido a que este término supone la venta de activos del Estado al capital privado, que representa solamente una de las formas de participación del sector privado, pero no la única; ya que existen otras figuras jurídicas como las concesiones, o las empresa mixtas. Por todo ello se considera que es más propio hablar de una "participación del sector privado", lo cual es muy importante, ya que el Estado está constituido por todos los actores mencionados y el gobierno de lo que goza es del "monopolio absoluto del poder" conferido por el pueblo mediante el ejercicio del voto; pero este hecho no aísla al resto de actores del proceso de búsqueda constante del progreso nacional.

f) Tecnología: Los grandes inventos derivados de profundas investigaciones, ponen al servicio de la humanidad herramientas prácticas que vuelven más liviana la carga de trabajo por los apoyos que la tecnología cada día ofrece, es por ello que se considera importante que en un proceso de modernización se analice cómo el impacto del uso de la tecnología apropiada contribuye a los objetivos generales de eficiencia organizacional, para tomar las decisiones pertinentes en materia de incorporación tecnológica. En este sentido, el cuidado que se debe tener es no dejarle toda la tarea a los "expertos" en informática, sino más bien desarrollar una labor conjunta con especialistas de otras disciplinas, pero que son cono-

cedores de los procesos y los productos que tiene bajo su responsabilidad la organización, para garantizar un mejoramiento de la eficiencia institucional.

g) Cambio de Mentalidad: Todas las acciones de un proceso de cambio son pensadas, ejecutadas y evaluadas por humanos, de modo que resultaría muy impropio, identificar y definir todos los anteriores elementos como los claves de un proceso de modernización y dejar a funcionarios de la organización pública aparte, por lo tanto aquí se incluye una especial consideración sobre los empleados, en lo atinente al cambio de mentalidad, lo cual se considera necesario, para que se pueda concretar la reforma, ya que son ellos los que la impulsan, en este sentido es muy conveniente tener disponible una estrategia de participación e involucramiento del personal en el proceso de cambio, para lo cual conviene involucrarlos desde los diagnósticos hasta el trabajo de impulsar las recomendaciones.

h) Eficiencia Organizacional: El concepto de eficiencia en las organizaciones públicas, está hoy día muy cuestionado y hasta existen algunas corrientes de pensamiento que sostienen que todo lo público es ineficiente y que lo privado es eficiente, como si ésta dicotomía fuera tan simple como ver dos caras de una moneda. No es tan sencillo como tales aseveraciones, las cuales habría que decir que son falacias que giran alrededor de objetivos de privatización en aquellos asuntos públicos que en un momento

determinado se consideran elegibles para que exista una participación privada completa.

Es necesario rescatar que la eficiencia no es patrimonio del sector privado, así como la ineficiencia no lo es del sector público, realidades objetivas muestran que ambos fenómenos ocurren tanto en empresas privadas como en instituciones públicas, por lo que lo correcto es analizar las condiciones en que cada extremo ocurre.

La totalidad de la gestión recae sobre personas sistemas y cosas, por lo que la eficiencia está relacionada con la capacidad de alcanzar objetivos haciendo un uso racional de los recursos de que se dispone, en el menor tiempo posible. Por lo tanto, se puede decir que la habilidad de los gerentes y la capacidad manifiesta del personal involucrado para combinar esos recursos es lo más determinante para tipificar a una organización de "eficiente" o "ineficiente", ya sea ésta pública o privada. Sin embargo no se puede perder de vista que en ambos sectores muchas de las manifestaciones de ineficiencia se deben a la deficiente capacidad gerencial y a la falta de motivación e incentivos, derivados de una inadecuada administración de recursos humanos. Por lo tanto es importante que en todo proceso de modernización, se incluyan acciones relativas al desarrollo de una administración técnica de los recursos humanos y al impulso significativo de una verdadera reingeniería de los procesos intervinientes en la prestación de los servicios.

i) *Sostenibilidad del Proceso*: Los programas de modernización del Estado, se caracterizan por ser de larga duración, ya que los complejos encadenamientos de procesos que se deben abordar requieren de profundos cambios en el accionar de las instituciones y de los programas que manejan; ya que cualesquiera que sea el o los cambios introducidos en una estructura o función, requieren de un seguimiento y evaluación, para hacer los ajustes correspondientes y propiciar la transformación continuada y la coherencia entre las diversas actividades. La idea es entonces tener claridad que las acciones de modernización deben tener una visión estratégica en el tiempo y formar parte de un esquema amplio y relacionado con el conjunto de políticas públicas que convergen en el sector donde deba aplicarse el proceso de modernización.

Hasta aquí no queda agotado el tema de la concepción de modernización del sector público, pero se considera que se le proporciona al lector elementos que puedan estimular una discusión más amplia para profundizar el conocimiento sobre el tema y de ésta forma propiciar una mayor claridad sobre nuevas formas de explicar y abordar el fenómeno de la modernización.

Los procesos centroamericanos de reforma del Estado estuvieron originalmente dirigidos a eliminar los desequilibrios macroeconómicos, mediante una serie de medidas que parten del supuesto fundamental que el estancamiento y los desequilibrios son el resultado de las rigideces de la

economía nacional, el exagerado intervencionismo del Estado y de la insuficiente integración a la economía mundial.

Ante esa situación las medidas típicas que se aplican en los programas de reforma del Estado son la promoción de las exportaciones mediante la diversificación de la producción y la reducción de los aranceles, la desregulación, la reducción de la planilla pública, el incremento de la eficiencia y la privatización de algunos servicios tradicionalmente en manos del Estado.

Desde la perspectiva de la diversificación productiva y aumento de la productividad, las principales presiones que se generan sobre el subsector agua tienen que ver con el deterioro ecológico debido a la progresiva deforestación y sus consecuencias, con la demanda de agua adicional para fines agrícolas e industriales, la descarga de efluentes contaminantes de los cuerpos de agua, el incremento de la urbanización no regulada y el consumo de agua a precios subvencionados, lo que altera el costo real de producción.

Desde la óptica de la compactación del Estado y el incremento de la eficiencia, se hace necesario buscar formas alternativas de prestación de servicios que permitan el desarrollo, en manos privadas, públicas o mixtas, de modalidades de gestión que garanticen una mayor adaptabilidad a las condiciones locales, la eliminación de la burocracia tradicional, la preocupación por la calidad del producto, mayor

capacidad de respuesta a las necesidades, la aplicación constante de una visión de desarrollo sostenible y la inversión en la recuperación ecológica. Así, se han definido dos posibles estrategias: el traslado de actividades públicas a manos privadas o la desconcentración de la gestión de los programas públicos, en cuyo caso se suelen privatizar los servicios de apoyo. A continuación se analizará brevemente la experiencia mundial en lo que respecta a la desestatización de los servicios públicos.

La desestatización de los servicios públicos

El crecimiento del tamaño del Estado se inició con el desarrollo del "Welfare State", como una necesidad para reducir el efecto económico y social negativos del "Estado Gendarme". Ideológicamente, la nueva concepción del rol de Estado surgió como una síntesis de las dos corrientes entonces imperantes: el capitalismo, con un planteamiento económico de libre mercado; y el comunismo, con una doctrina de planificación centralizada.

Respecto a las causas del cambio doctrinario que entonces se produjo, Austin y colaboradores¹ indican una serie de razones para el aumento del número de empresas públicas:

1. Austin, James; Wortzel, Lawrence y Coburn, John. "Privatización de Empresas Estatales: Esperanzas y Realidades". *Revista INCAE*. 2 (2): 7-8. Segundo semestre de 1988.

- o Se pretendía ayudar al sistema económico mediante la producción de bienes y servicios en que la iniciativa privada no estaba dispuesta a invertir.
- o La nacionalización de empresas privadas ya existentes que representaban intereses extranjeros, permitía evitar la fuga de capital.
- o En algunos casos, se nacionalizaron empresas que se encontraban al borde del colapso económico; tanto para garantizar continuidad en la producción de bienes y servicios necesarios como para salvaguardar intereses privados.
- o La estatización se utilizó también como mecanismo para manipular el poder político y económico de grupos hegemónicos.
- o En el caso de la producción de servicios públicos básicos, el desarrollo de empresas estatales permitió alcanzar objetivos sociales.
- o También, la creación de entidades oficiales productoras de bienes y servicios, se utilizó como instrumento para acelerar el desarrollo económico.
- o A la lista de Austin y colaboradores, debemos agregar que en algunos casos la ampliación de las potestades estatales sirvió como medio para procurar una distribución más justa de la riqueza nacional.

Sin embargo, a mediados de la década de los setentas la recesión internacional caracterizada por el de-

terio de los términos de intercambio, con el consiguiente aumento de la deuda externa de los países en desarrollo, acompañada de un creciente déficit fiscal; provocó una revisión de los asuntos económicos por los gobiernos y la propuesta de privatización o reprivatización de muchas de las empresas públicas.

Por otro lado, el surgimiento del neoliberalismo como doctrina económica, ocasionó que los organismos financieros internacionales empezaran a presionar a los países deudores para la privatización de empresas estatales. Lo anterior unido al éxito que ha tenido el proceso de privatización en algunos países (Chile y Gran Bretaña), condujo a reforzar la creencia que para muchos la única esperanza es la privatización de los servicios públicos.

Adicionalmente, algunos de los argumentos que se han esgrimido en favor de la privatización gravitan alrededor de que es una forma de reducir el déficit fiscal, eliminando las actividades que consumen gran cantidad de recursos públicos; que permite incrementar la eficiencia de las empresas (asumiendo que lo público es ineficiente); que es una forma de disminuir los costos de producción al mejorar la eficiencia y al eliminar las prebendas

2. Por Administración Pública estamos entendiendo el ámbito institucional-organizacional del Estado. Es decir el conjunto de instituciones, organizaciones o empresas responsables de proveer bienes y servicios a los usuarios o clientes.
3. Sobre el concepto de sistema político administrativo ver Maintz, Renate. Sociología de la Administración Pública.

de los burócratas; que provoca un aumento de la base de la propiedad privada y que permite la reorientación de las energías estatales hacia las actividades que se consideran estratégicas.

Antes de definir el término privatización, es necesario aclarar que por principio, prácticamente cualquier actividad productiva o servicio se puede prestar en forma privada. El hecho que un bien o servicio se provea por la empresa privada o por la Administración Pública² no significa que este sea público o privado en su esencia, sino que quien le atribuye ese carácter es el sistema político-administrativo³ como expresión del Estado y de la sociedad civil que representa.

Por lo tanto, la delimitación de lo público y lo privado pasa por la discusión y definición del tipo de Estado que la sociedad requiere para su desarrollo. Es decir, debemos responder a las preguntas: Estado para qué y Estado para quienes?. En tal sentido si el sistema político como expresión de la sociedad civil define como variables estratégicas para el desarrollo la salud, la educación, la banca, la ciencia y la tecnología, el Estado y la Administración Pública son responsables en primera y última instancia de manejar en beneficio de la colectividad tales variables, independientemente de si brinda directamente el servicio o si concede su administración al sector privado.

En relación a dicho argumento hay que decir que es igualmente falso plantear que por definición la Administración Pública es ineficiente como

que por naturaleza la empresa privada es eficiente. La eficiencia y la eficacia no son privativas ni de la empresa privada ni del Estado, pero sí de las personas que poseen (o deberían poseer) conocimientos y aplicar el *management* en las organizaciones sean estas públicas o privadas.

En las sociedades centroamericanas se encuentran ejemplos de organizaciones eficientes e ineficientes en ambos sectores, lo que indica que el esfuerzo es por reajustar todas las organizaciones de la sociedad para hacerlas más productivas en términos de un concepto ecológico de productividad, es decir una productividad basada en conocimiento y no una productividad basada en explotación irracional tanto de recursos naturales como humanos. La preocupación central debe ser entonces el aumento de la productividad, independientemente de la condición pública o privada de la organización.

Se entenderá privatización (o desestatización) como un conjunto de procedimientos para descargar al Estado de la sobrecarga de funciones, de tal manera que se reduzca el exceso de presión sobre el sistema político-administrativo. La que antecede debe

ser considerada una definición amplia de privatización, pues para algunos autores el concepto resulta más restrictivo. Tal es el caso de Enrica Del Casale⁴ quien al respecto indica:

La privatización ocurre cuando las acciones de capital o las actividades relacionadas con la producción de bienes y servicios públicos previamente en manos de cuerpos estatutarios o compañías semipúblicas, son permanentemente transferidos a compañías privadas o al sector privado en general en el sentido más amplio (incluye inversionistas privados, trabajadores, etc.).

La anterior estrategia en buena medida ha surgido porque se considera que el sistema económico y la Administración Pública presentan una crisis de gobernabilidad que es necesario superar, por lo tanto se hace indispensable ajustar ambos sistemas, ya que "gobernar exige que se articulen permanentemente tres variables: el proyecto de gobierno, la capacidad de gobierno (de conducción) y la gobernabilidad del sistema (para el actor protagonista)".⁵

Dicha sobrecarga se manifiesta en una crisis de gobernabilidad del sistema, debido a que el sistema político-administrativo del Estado, no puede procesar las excesivas demandas que sobre él se formulan. Esta sobrecarga sobre el sistema de Administración Pública se ve incrementada no sólo por los desequilibrios macroeconómicos mencionados, sino por la cre-

4. Del Casale, Enrica. "Privatización en Italia". *International Review of Administrative Sciences*. 54 (4): 572. Dic. 1989.

5. Carlos Matus. "La gobernabilidad de un sistema social. En Martner Gonzalo et. al. Diseños para el cambio. Modelos socioculturales. Caracas: Editorial Nueva Sociedad UNITAR/PROFAL, 1987. pp. 159-166. Citado por Adolfo H. Chorny. En: "El enfoque estratégico para el desarrollo de los recursos humanos". Educación Médica y Salud. 24 (1): 37, 1990.

ciente deuda social acumulada, cuya gestión efectiva es impostergable si se desean sistemas políticos democráticos viables.

La privatización puede ser también definida como "un cambio hacia manos no gubernamentales de algunas o de todas las tareas de producción de un bien o un servicio que ha sido producido por el sector público o que pudo haberlo sido".⁶

Gran cantidad de esquemas caben dentro de esta amplia definición. Una reciente encuesta mencionaba los siguientes: contratación, franquicias, subsidios, aportes financieros, estímulo a las organizaciones privadas que asuman determinadas competencias, reducción de la demanda de servicios, obtención de ayuda temporal de firmas privadas, uso de las tasas para ajustar la demanda y formación de empresas mixtas.⁷ De lo anterior, se desprenden múltiples formas y modalidades de privatización que van a ser abordadas más adelante.

Ajuste y privatización: opciones de política

Ante la situación descrita anteriormente, la necesidad del ajuste del sistema económico y del sistema de

6. Bendick, Marc. "Privatizar la distribución de servicios de bienestar social: una idea a ser considerada seriamente". En CLAD. Provisión de servicios públicos a través de medios privados. Caracas: CLAD, 1992. Selección de Documentos Clave 9 (1): 143-144.

7. *Ibid.* p. 144.

Administración Pública es evidente. Se trata de ajustar las economías y sistemas administrativos para hacerlos más eficientes. Además se requiere de un sistema de Administración Pública simplificado que garantice apoyo para la reactivación económica, así como de un aparato flexible y eficaz en la gestión de la deuda social acumulada.

La situación resumida entonces es: desequilibrio económico interno y externo, deuda social acumulada, sobrecarga del sistema político administrativo, complejidad e hipertrofia del sistema de Administración Pública. Como resultado de dicha situación ocurre la ingobernabilidad tanto del sistema económico, como del sistema político y del sistema de Administración Pública, que es el mecanismo de conversión de los anteriores como expresión del Estado.

Ante ese panorama es obvia la tesis de la inevitabilidad del ajuste del modelo de desarrollo y de las organizaciones económicas, políticas y sociales. Lo que no es obvio y en lo que no hay consenso, es que sea únicamente por medio de la privatización que sea posible hacer más efectivas las organizaciones del sector público.

El otro problema no resuelto, es el de la viabilidad política del ajuste y la privatización, cuyos obstáculos más grandes consisten en vencer la resistencia natural al cambio, esto es a la incertidumbre y cómo enfrentar el reacomodo de grupos y sectores sociales, los que se verán positiva o negativamente afectados por las medidas de

ajuste, ya que inevitablemente hay sectores que se benefician del cambio y otros no.

"El modo en que la gente recibe un cambio tiene que ver con el hecho de que sienta que puede o no controlarlo. El cambio es emocionante cuando uno lo hace pero es amenazante si se lo hacen a uno"⁸. El ajuste del sector público generalmente encuentra una gran resistencia en los empleados públicos en primera instancia y en los sindicatos que dicen representarlos, sobre todo porque los eventuales beneficios del ajuste no son tan claros, mientras que los costos del mismo sí lo son y se manifiestan en el corto plazo, no así los beneficios que están rodeados de la incertidumbre característica del largo plazo.

Vistos de una manera abstracta, la estabilización y el ajuste plantean el problema clásico de los "bienes públicos" para las democracias liberales. Los costos son inmediatos y específicos. Se puede esperar que los grupos se movilicen contra el hecho de asumir costos. En contraste los beneficios son difusos y a largo plazo. No se puede esperar que nadie se movilice, al menos con algún entusiasmo, a favor de este tipo de beneficios.⁹

Transitoriamente al menos, algunos sectores pueden salir perjudicados por los cambios, lo que de hecho implica un factor negativo de presión en contra del ajuste, de ahí la importancia que los cambios en las políticas de privatización y empleo público sean el resultado de la concertación y el consenso de los grupos involucrados.

En los programas de ajuste y privatización propuestos por los organismos financieros internacionales, adoptados y en ejecución por la gran mayoría de los gobiernos de la región, resalta un aspecto de gran importancia para la Administración Pública que es: ¿cómo dichos programas de ajuste y privatización afectan el activo más valioso de toda organización: el recurso humano?

La relación entre programas de ajuste estructural y las políticas de privatización con la gestión de los recursos humanos en la Administración Pública, es de una importancia vital; ya que, del manejo que se haga de esta variable depende en gran medida el éxito o el fracaso de los programas de ajuste y las políticas de privatización. Lo anterior por cuanto la disposición de los servidores públicos hacia el cambio y el ajuste pueden ser un elemento facilitador del proceso o un obstáculo para el mismo.

Se requiere de una actitud creativa e innovadora, para enfrentar los retos y los cambios del modelo de desarrollo y de la Administración Pública de cara a los cambios tecnológicos y los cambios en el sistema

8. Rosabeth Moos Kanter. "El manejo del aspecto humano del cambio". *Revista INCAE*. 4 (1): 54, Primer semestre, 1990.

9. Forrest Colburn. "La dimensión política del ajuste estructural: el caso de Costa Rica". *Revista INCAE*. 4(1): 23, Primer semestre, 1989.

económico mundial (nuevo orden internacional).

Dos variables directamente relacionadas con el ajuste y los recursos humanos en el sector público son: la tendencia a la privatización y la reducción de personal en la Administración Pública. La privatización de empresas, instituciones, o partes de organizaciones públicas, obviamente afecta el recurso humano y la administración del mismo.

Los teóricos del ajuste dicen que hay que reducir personal y que hay que privatizar, pero no sabemos a ciencia cierta qué va a pasar con el recurso humano cesante producto de la privatización y la reducción de personal en el sector público. "Un componente continuo de las medidas de estabilización es la reducción del sector público. También en este caso hay un obstáculo político. Una quinta parte de los trabajadores del sector público está organizada en un poderoso conjunto de sindicatos. Se ha mostrado pronto a resistir los intentos por reducir el sector público".¹⁰

No hay que olvidar la precaria situación socioeconómica de nuestros países a la hora de tomar decisiones en esta variable tan sensible. Debemos pensar en alternativas de política que atenúen el impacto del ajuste en el empleo. Aparte de la reducción de personal *per se* y de la privatización de empresas o entidades gubernamentales, no existe una política estatal cohe-

rente respecto a la gestión del empleo público.

Existen diferentes términos o eufemismos para referirse a este palpitante tema de nuestra realidad político-económica. Hay a su vez diferentes modalidades de privatización. La privatización de organizaciones públicas o sus partes pasa por una discusión y un debate de fondo sobre las funciones del Estado y no solamente sobre cuáles instituciones deben ser estatales. Se debe asegurar al Estado funciones estratégicas indispensables para el logro del bien común y del desarrollo económico con equidad. No se trata de defender o privatizar instituciones a ultranza, se trata de definir cuáles deben ser las funciones estratégicas fundamentales del Estado. Se debe además redefinir la función reguladora del Estado mediante estructuras simples que administren los instrumentos de política para la regulación de la actividad privada.

Caracterización de un proceso de modernización

Los modelos del proceso de modernización que se pueden impulsar varían de un país a otro y dentro del mismo país también cambian de un sector a otro y de una institución a otra. Esto no debe ser indicativo de la existencia de problemas de concepción, porque a partir de las ideas previas se puede inferir que los modelos conceptuales pueden ser diferentes y los

10. *Ibid*, p. 22.

modelos de abordaje también; sin embargo sería útil tratar de caracterizar un proceso de modernización del sector público, con los siguientes elementos:

a) *Cambios profundos*: los aparatos gubernamentales cuestionan su papel fundamental de conformidad con el modelo de desarrollo adoptado y de ahí se derivan los planes, programas, proyectos y acciones a impulsar. Cuando las modificaciones que se decide impulsar no son profundas, la población lo percibe y las caracteriza de "reformas cosméticas", lo cual lleva a una pérdida de credibilidad de la sociedad y desmotivación de los que impulsan y diseñan la modernización, a menos que se trate de procesos puntuales en cuyo caso no se deberían incluir bajo esta denominación.

En términos generales las reformas propias de los procesos de modernización incluyen modificaciones en los siguientes ámbitos:

- *Político*: con modificaciones en la dinámica tradicional entre los diferentes actores de la economía, con tendencia a la democratización política que se manifiesta en un incremento de la participación de sectores no tradicionales (entre ellos los usuarios y el sector privado) en la gestión pública, así como la devolución de funciones a los gobiernos locales.
- *Funcional*: con un replanteamiento crítico de las responsabilidades del aparato gubernamental y la consiguiente transferencia de fun-

ciones a otros sectores; asumiendo el gobierno central y sus instituciones una función rectora, contralora y facilitadora para la actividad nacional, transfiriendo las funciones operativas al sector privado o a los gobiernos locales.

- *Económico*: tratando de impulsar un nuevo ordenamiento económico tal que permita a los países lograr mayores niveles de competitividad en los mercados internacionales para que se inserten en la globalización mundial. Adicionalmente estimulan la participación privada en la provisión de servicios públicos como un mecanismo dinamizador de la economía y la búsqueda de medios más eficientes de captación fiscal.
- *Social*: mediante el análisis crítico de los programas sociales y de los grupos a los que están dirigidos, a fin de eliminar los programas poco impactantes, fortalecer aquellos capaces de inducir un grado superior de bienestar social y focalizar los grupos de población que serán cubiertos por cada programa.
- *Gerencial*: induciendo las modificaciones necesarias para incrementar la eficiencia del aparato estatal mediante la ingeniería organizacional y de procesos, la reducción de la planilla pública, la tecnificación de los recursos humanos, la descentralización de los programas y otras estrategias semejantes.

b) *Revisar y redefinir grandes segmentos del aparato público:* esta característica se deriva de la multisectorialidad que revisten la mayoría de funciones públicas, es decir, que al profundizar en una institución, se encuentra que los problemas no están del todo vinculados al funcionamiento interior, si no más bien en muchos casos determinados por el accionar de otras instituciones, en cuyo caso se hace necesaria una visión sectorial, pero en otros casos el problema tiene una horizontalidad tal que atraviesa todas las estructuras de la Administración Pública, por lo que se requiere un análisis global. Debido a ello, cuando se inicia un proceso de modernización, se debe estar en la disposición de entrar en otros segmentos que al inicio no se habían pensado, porque no hacerlo significa impulsar reformas puntuales que muy poco impacto podrán tener en los servicios públicos.

c) *Velocidad de los cambios:* en el proceso de modernización se deben definir programaciones que incluyan el corto, mediano y largo plazo, pero la velocidad de aplicación o de avance del proceso, en general depende de un conjunto de factores entre los cuales hay que considerar aquellos de índole estrictamente política, sin descuidar los aspectos técnicos.

Es importante tener en cuenta que para diseñar el futuro, es necesario reflexionar profundamente en lo actual, habiendo estudiado cuidadosamente el pasado, esta es una lección que se ha heredado de los grandes filósofos griegos y que sigue siendo

pertinente, sobre todo en un proceso como al que se hace alusión.

d) *Todo está sujeto a ser afectable:* ésta característica se basa en interdependencia de las funciones públicas. Por ello no es posible pensar en compartimientos definidos con criterios muy deterministas y que no será necesario trascender los límites establecidos; por el contrario, se debe pensar que dependiendo del grado de profundidad del análisis así será la necesidad de tener en cuenta otros aspectos o áreas de trabajo que inicialmente no habían sido considerados.

e) *Cambios trascendentales en el papel del Estado:* los cambios en las estructuras institucionales o sectoriales dentro de un concepto amplio de modernización del Estado, casi siempre se derivan de una revisión del papel del Estado, porque es a partir de ahí que surgen las readecuaciones, el resultado final suele ser que esto involucra profundas modificaciones en el esquema funcional y organizacional del sector público, con un replanteamiento de las funciones del Estado.

f) *Reformas jurídicas:* dado que el engranaje total del Estado se basa en leyes, partiendo de la Ley Primaria que es la Constitución de la República, se derivan diferentes códigos y leyes que norman el ordenamiento de la sociedad, por ello no se puede pensar en cambios profundos sin incluir reformas de tipo legal. Este es un aspecto bien importante en todo proceso de modernización, por lo que se requiere impulsar un proceso analítico,

de forma tal, que permita identificar los aspectos legales vinculados a la idea general de la modernización, para impulsar preferiblemente antes que otras reformas las jurídicas, ya que de este modo se podría facilitar el resto de modificaciones.

g) Combinación de políticas: nada funciona aisladamente, por lo que no se puede impulsar políticas de descentralización, si no se acompañan políticas de desarrollo de los gobiernos locales, que incluyan aspectos tales como: consideraciones técnicas, financieras, subsidios, gasto, administrativas, de participación privada y otras.

h) Coherencia entre lo general y lo particular: debe evitarse el enfrentamiento entre lo institucional y lo sectorial por un lado y por otro entre lo sectorial y lo global, ya que ello llevaría a un desgaste político innecesario que no permitiría el avance coherente que se requiere. Por ello lo que debe hacerse es fomentar el diálogo positivo y constructivo entre los diferentes actores de proceso. En este aspecto es importante pensar que todo lo que se hace en materia de reforma es con la única y exclusiva idea de mejorar la cantidad y calidad de los servicios públicos.

i) Transición: en todo proceso de reforma las instituciones involucradas cuya existencia se decide mantener, deben dejar de hacer algunas funciones, pero deben continuar realizando otras, al tiempo que quizá deban asu-

mir nuevas, a este estado se le ha dado en llamar transición, el cual representa un aspecto difícil de administrar, por lo que conviene definir una estrategia para enfrentarlo, porque las instituciones (sus funcionarios) se sienten afectadas y reaccionan, por lo que para garantizar que las acciones impulsadas fructifiquen, es necesario poner mucha atención en este aspecto.

j) Información ciudadana: todo proceso de reforma debe clarificarse ante la ciudadanía, con la finalidad de buscar reacciones favorables y encontrar aliados naturales al proceso, pero esto es imposible sin una estrategia de comunicación a nivel institucional y social, para lo cual se deben utilizar los medios apropiados, de modo que no vaya a causar efectos negativos. Por lo tanto, se requiere ser cuidadoso en lo que se informa, no con el ánimo de engañar si no con la finalidad de lograr entendimiento.

k) Instancia nacional de reforma: la modernización del Estado requiere una instancia nacional, es decir, que en el más alto nivel decisorio exista la voluntad de impulsar el proceso, esto no significa que si no existe un plan nacional no se puedan impulsar reformas, pero es conveniente contar con un plan, con lineamientos generales orientadores de las acciones, esto en beneficio de la sostenibilidad de las reformas y para evitar incoherencias futuras entre acciones y proyectos de modernización.

¿Cómo impulsar el proceso de modernización?

Los procesos de modernización tienen diversas aristas y no hay recetas para impulsarlos, ni para diseñarlos, más bien lo que debe privar es el análisis de cada caso. No obstante, existen algunas consideraciones de tipo general que conviene plantear, ya que podrían ser útiles como directrices de trabajo en este complicado campo de acción.

Modelo de gestión para impulsar el proceso

Para impulsar un proceso de reforma a veces conviene utilizar como modelo de gestión una especie de "dictadura democrática". El término recoge dos posiciones verdaderamente opuestas para tomar decisiones: la "dictadura" que supone una completa verticalidad, es decir, la ausencia total de la consulta previa y la disposición de no cambiar el contenido de la decisión, ante comentarios de otras personas; se actúa entonces como "actor racional único", tal como lo tipifica el autor de teoría de decisiones Pedro Pavezi. Este modelo supone que el decisor es capaz de visualizar todas las alternativas posibles ante una situación dada y que además tiene la capacidad de identificar la más conveniente basado en su propio criterio. Por el lado de la "democracia", se supone que la toma de decisiones se

basa en un proceso participativo y de consulta permanente, en donde todos pueden opinar y al final la decisión elegida es aquella que a juicio de los interesados proporciona mayores beneficios.

Lo anterior implica que para impulsar un proceso de reforma es necesario dar participación a diferentes actores, pero hasta un punto en el que se hayan recogido elementos que permitan tomar una decisión acertada y no esperar hasta que el último de los involucrados esté de acuerdo. Esto obliga a que el equipo a cargo del diseño de la modernización debe ser capaz de identificar el momento apropiado para limitar las consultas y los grupos consultivos, para proceder de inmediato a impulsar las acciones de reforma.

Definir método Inductivo o deductivo

De hecho existen procesos que van de lo particular a lo general, mientras que otros procesos en sus planteamientos, sostienen que se requiere una visión global previo a impulsar acciones particulares, ninguna de estas posiciones se puede tipificar de más lógica o conveniente, será entonces la realidad práctica de cada caso y las condiciones del entorno de la institución donde se aplican las reformas, las que determinarán lo más conveniente. Por lo anterior se debe estar siempre con una mentalidad

abierta, para aceptar cambios de paradigmas y no quedarse con un modelo normativo cerrado y único, el cual podría tener enormes beneficios en un momento determinado y en una circunstancia específica, pero ello no implica que se debe adoptar como una ley inamovible.

La reflexión sobre la constante del cambio hace necesariamente que los profesionales y técnicos que trabajan en diseño e impulso de la modernización, deben estar atentos para captar las señales del ambiente interno y externo de las organizaciones objeto del proceso de reforma, para que puedan constantemente adoptar nuevos enfoques, como medio para enriquecer su propio nivel cognoscitivo y por lo mismo quedar en mejores posibilidades analíticas sobre los procesos y sistemas con los cuales están tratando.

Necesidad de un liderazgo efectivo

El elemento que sin duda representa la clave fundamental para impulsar un proceso de modernización, es que al frente del mismo se encuentre un verdadero líder, es decir, un funcionario de alto nivel con mentalidad amplia para comprender las complejidades del quehacer público y con acceso a los más altos niveles decisorios del gobierno, para obtener las aprobaciones que hagan fluído el proceso. Además debe poseer una alta sensibilidad social, capacidad para promover proyectos y negociar apoyos para benefi-

cio del proceso, contar con credibilidad en todas sus acciones y que sea un verdadero integrador de esfuerzos mediante el desarrollo de un estilo de gerencia moderno, identificado con el proceso e inductor de la integración de equipos de trabajo.

Monitoreo y evaluación del proceso de modernización

Toda acción humana requiere de un seguimiento durante el proceso y de una evaluación al final, como medio para retroalimentar procesos similares futuros y de garantizar el logro de los objetivos propuestos.

El monitoreo

El seguimiento o monitoreo se rea-liza sobre la marcha de los procesos y verifica tiempos y utilización de recursos en las proporciones requeridas, lo cual permite tomar decisiones correctivas a fin de ajustar el resultado a los objetivos de mayor alcance. Desde luego, para realizar el monitoreo se requiere tener como base un esquema programático que permita visualizar con claridad el encadenamiento de acciones predefinidas.

La evaluación

La evaluación en el contexto de los procesos de modernización, se

puede hacer referida a los avances, lo cual sería una evaluación concurrente o se puede visualizar una evaluación de resultados, en cuyo caso se referiría al grado de alcance de los objetivos operacionales del proyecto de reforma. Pero también puede orientarse el proceso evaluativo a conocer el impacto de las reformas impulsadas, en donde se estaría realizando una evaluación de efectividad de las acciones, la cual requiere desarrollar una perspectiva de más largo plazo que las anteriores, pero mucho más significativa; ya que si un plan define realizar dos cambios importantes en una institución en un año, al final de dicho período se visualizaría la realización de los dos cambios previstos, quedando pendiente analizar el impacto de dichos cambios.

En los procesos de modernización se hace necesario tener programaciones definidas, sobre las cuales se pueda aplicar el monitoreo, así como objetivos operacionales y de política, para realizar las evaluaciones, en las tres dimensiones señaladas; es decir, evaluar el avance, el resultado y el impacto. Estas evaluaciones se realizan en momentos diferentes y proporcionan la pauta para tomar las decisiones oportunas, lo cual es fundamental sobre todo porque, para impulsar la modernización del sector público, generalmente concurren diferentes agentes externos a la institución objeto de reforma, quienes participan proporcionando asistencia técnica o financiera y en ambas situa-

ciones estarán interesados en conocer los progresos de aquellas políticas públicas en las que están brindando su contribución.

Por lo antes señalado, es conveniente que las instituciones responsables de impulsar los procesos de modernización, definan una periodicidad para realizar la evaluación, de modo que puedan contar con elementos objetivos y de esta forma mostrar a los críticos, a quienes dirigen el proceso global y a quienes proporcionan asistencia técnica o financiera, los progresos concretos alcanzados en los períodos predefinidos.

Necesidad de una red de contactos

Como un elemento útil para monitorear, comparar y evaluar los procesos de modernización, es conveniente mantener un intercambio de experiencias con los profesionales y técnicos responsables de procesos similares en otras instituciones u otros países; ya que ello permite capitalizar experiencias, de modo que se puede fortalecer no sólo el proceso de evaluación y monitoreo, sino el proceso mismo de modernización. Por otro lado, se debe tener en cuenta, que nadie ha escrito la última palabra en ningún campo del conocimiento, por lo tanto, los profesionales y técnicos que trabajan en procesos de modernización a veces impulsan acciones o proyectos, sin que tengan un referente válido para

hacerlo y es en el proceso de intercambio de ideas con homólogos donde pueden encontrar las explicaciones a algunos éxitos o fracasos, esto evidencia la necesidad de constituir pe-

queñas redes de informantes claves y promover aquellos mecanismos que potencien el intercambio de ideas y los análisis conjuntos, es decir, socializar el conocimiento Δ