

Reforma del Estado: tendencias e implicaciones en la Administración Pública*¹

Rethelny Figueroa**

Luis Bernardo Villalobos***

PRESENTA REFLEXIONES SOBRE DIVERSOS ASPECTOS DE LOS PROCESOS DE LA REFORMA DEL ESTADO, LA DEMOCRATIZACION POLITICO-ADMINISTRATIVA Y LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, QUE SE HAN INICIADO EN LA REGION CENTROAMERICANA.

Introducción

Sin duda, hoy más que nunca, el quehacer de las instituciones públicas de la Región Centroamericana merece ser apoyado desde una perspectiva que valide, en gran medida los procesos democráticos que como un buen síntoma padecen los países centroamericanos.

La participación ciudadana en la toma de las decisiones que conllevan a la satisfacción de sus necesidades

básicas, ameritan una revisión que permita encontrar los vasos comunicantes entre la sociedad civil y la política, para de esa manera, establecer los puntos de referencia—y de contacto a la vez— entre el quehacer y los intereses de uno y otro sector que conlleven a la generación de respuestas estatales con un carácter globalizador.

Desde esa perspectiva, cualesquiera que sean las consideraciones críticas que den cabida a

* "Tendencias de Reforma del Estado: la democratización político-administrativa y sus implicaciones en la Administración Pública Centroamericana". Ponencia presentada en el III Congreso Nacional de Administración Pública "Racionalización del Estado en Guatemala", realizado por el Instituto Nacional de Administración Pública, en la ciudad de Guatemala, del 1 al 3 de marzo de 1992.

** Administradora Pública (INAP), Consultora del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), Directora de Programas de Posgrado de la misma Institución.

*** Médico, Consultor en Salud Pública del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), Director del Posgrado en Salud Pública de la Universidad de Costa Rica.

1. Algunas ideas preliminares de este artículo, fueron expuestas, como un aporte del Grupo de Trabajo sobre Democracia y Administración Pública (del cual formaron parte los autores), en el Seminario Interno realizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) en setiembre de 1990, en la Ciudad de Heredia, Costa Rica. Las opiniones vertidas en esta publicación no necesariamente coinciden con el punto de vista de las Instituciones a las que pertenecen los autores.

un debate que intente dilucidar las implicaciones de la democracia en la administración pública, pasan por el lente de la dinámica histórica, el papel de las instituciones de la administración pública y la capacidad de los recursos humanos que en ellas laboran, así como de las vías explícitas que le dan sentido con hechos precisos a las demandas de las sociedades nacionales.

Con estas consideraciones preliminares, hacemos una serie de reflexiones que intentan promover un debate que permita orientar la discusión de los diversos caminos que los procesos de reforma del Estado, democratización político-administrativa y modernización de la Administración Pública han iniciado en la Región a la luz del quehacer del aparato del Estado.

Los procesos de democratización político-administrativa en Centroamérica

Con antelación a la década de los ochentas, en la mayoría de los países centroamericanos primaban los gobiernos autoritarios de corte militar. Este tipo de poder predominante en la Región, se puede decir que fue —junto con las deprimidas condiciones económicas y sociales— el catalizador que promovió la cultura política de tipo autoritaria vigente, incluso, hasta nuestros días. Este modelo de conducción de algunos de los Estados Centroamericanos, ha incidido en la exclusión social crónica

que se ha dado en algunos países de la región.

Paralelamente, y con una clara relación con estos hechos, una serie de grupos organizados han iniciado su emergencia, condicionando la reagrupación de las fuerzas de poder real. Estas nuevas fuerzas se lograron consolidar, sobre todo, al final de la década del setenta, con el triunfo de la Revolución Popular Sandinista y el inicio de la lucha armada de oposición gubernamental en El Salvador.

Tanto el proceso revolucionario en Nicaragua, como en El Salvador, produjeron una ruptura de la hegemonía político-ideológica de la Región, promoviendo la participación de grupos marginados —por lo menos explícitamente— en el quehacer político-social centroamericano.

La década del ochenta marcó un hito en la construcción de la democracia centroamericana. En ese período se dieron una serie de condiciones que aunados a dos grandes eventos mundiales concernientes a la liberalización de las economías y a la apertura democrática, enrumbaron la constitución de un nuevo horizonte político para el Istmo.

Un esfuerzo por sistematizar los hechos a que hemos venido haciendo referencia se expone a continuación:

El surgimiento de la diversidad política-ideológica

La aparición de los diversos movimientos sociales gestados en la región desde antes de la década de los sesenta, determinaron la constitución

de una diversidad político-ideológica que se expresaba en un pluralismo político, cuyos límites se enmarcaban entre una ideología con fundamentos predominantemente progresistas y de orientación popular, y aquellos eminentemente de tipo conservador.

La apertura ideológica promovió la constitución de algunos grupos identificados con nuevas orientaciones políticas, cuyo nacimiento, aunque fue restringido en muchos casos, estimuló una nueva forma de pensamiento y actitud política entre muchos de los ciudadanos de la región.

La diversidad político-ideológica, impactó en el quehacer político-social de Centroamérica, principalmente en términos de nuevas opciones de participación social, que a la vez dieron origen a la consolidación de nuevas formas de expresión democrática. Estas nuevas formas de expresión democrática quedaron plasmadas con el surgimiento o fortalecimiento de organizaciones político-profesionales y gremiales: partidos políticos, sindicatos, cooperativas, asociaciones solidaristas y asociaciones comunitarias de bienestar, entre otros. De esa forma, se plantearon las bases para una participación organizada en los procesos político-sociales de la región.

La aparición de nuevas formas de representación y la reorganización de los partidos políticos en Centroamérica.

La coyuntura de cuestionamiento a los regímenes autoritarios, promovió el

primer paso para que se iniciara la ruta al surgimiento de nuevos actores políticos en el ámbito centroamericano durante los años finales de la década del setenta, dando lugar al inicio del pluralismo político.

El papel de los ejércitos empezó a ser cuestionado desde la perspectiva de sus aportes al desarrollo nacional, la protección de la sociedad civil, las inversiones financieras y sociales para su mantenimiento. Asimismo, se objetaba el rol de los regímenes militares en la construcción de democracias participativas, ya que éstos excluían —aunque fuera implícitamente— el acceso al poder por la vía de la consulta popular a través del voto secreto y deliberado, y más bien validaban un mecanismo de "autorización social forzada" para la dirección del Estado.

Como expresión de lo anterior, entrando a la década de los ochentas aparecen, o se consolidan con facetas remozadas, el Partido Unidad Social Cristiana en Costa Rica, el Partido Nacional en Honduras, el Partido Demócrata Cristiano en Guatemala y los Partidos Demócrata Cristiano y Alianza Republicana Nacionalista en El Salvador. Todos ellos plantearon estrategias para su consolidación como fuerzas de oposición en ese momento. Como producto de esa estrategia, algunos de esos partidos son en sus respectivos países las fuerzas actuales en el poder.

Si bien es cierto, esas agrupaciones políticas no precisamente nacieron o se gestaron en la década del ochenta, su fortalecimiento sí se dio en ese período, por cuanto para ello

existió una coyuntura especial, amparada por el surgimiento del neoliberalismo en la región occidental con economías capitalistas y el decaimiento de la ortodoxia socialista en el ámbito mundial. Paralelamente, a nivel mundial surge un movimiento de apertura y posteriormente de conciliación, que a la vez incide en la dinámica política centroamericana.

Por otro lado, aparecieron una serie de partidos minoritarios, que por su gran número, fueron -por lo menos a nivel hipotético- una muestra de la diversidad de los enfoques para enfrentar la dinámica socio-política de la Región.

Asimismo, en la Región Centroamericana se ha producido otro fenómeno que merece considerarse. En la década pasada, adicionalmente a los sindicatos como fuerza laboral organizada, se validaron como movimientos organizados de fuerza, una serie de instancias que tomaron parte en las decisiones de los Estados, entre las que encontramos las cámaras de industria y comercio, los gremios profesionales (médicos, abogados, ingenieros o economistas, por ejemplo), los grupos comunitarios (como asociaciones de usuarios de servicios públicos y juntas comunitarias), las cooperativas y las asociaciones solidaristas, entre otros.

Podemos decir entonces, que los años ochentas sembraron las bases del futuro político más inmediato de Centroamérica, aún cuando la CEPAL catalogó ese periodo como la "década perdida". Este porvenir tiene una serie de desafíos, entre los que la construc-

ción de la democracia política, y complementariamente la democracia económica ocupa uno de los primeros lugares.

El establecimiento de mecanismos de participación ciudadana y elección popular

Con los cambios planteados para encontrar las vías más precisas en la construcción de la participación organizada, se hizo necesario la identificación e implantación de instancias y canales de participación ciudadana y elección popular.

El desplazamiento funcional e hipodesarrollo de los tribunales electorales en algunos de los países centroamericanos, hizo necesario recurrir al apoyo de organismos e instancias internacionales (OEA, CONTADORA, NACIONES UNIDAS), cuya función primordial fue asegurar la puesta en marcha de estas organizaciones para el cuidado de la democracia política recién perfilada en algunos de los países centroamericanos.

Un hecho que debe destacarse, lo constituyó la puesta en marcha de mecanismos formales de concertación regional, como la Reunión de Presidentes Centroamericanos que mostró que era posible reunirse en Esquipulas (Guatemala), en Alajuela (Costa Rica), en Costa del Sol (El Salvador), en Tela (Honduras) o en Montelimar (Nicaragua), para discutir, de la forma más transparente posible y sin intermediarios, los aspectos que per-

mitieran la pacificación de la Región por la vía de la participación ciudadana en instancias de representación popular.

Esta concertación obligó a los Estados Centroamericanos a la apertura de mecanismos que aseguraran la igualdad de todos sus miembros por medio de la equidad en la representación popular en las elecciones. Estos mecanismos se concretaron con la constitución o bien el fortalecimiento de los tribunales supremos de elecciones.

Otra implicación de este mandato, fue la autorización explícita de la participación de partidos políticos organizados en las decisiones políticas, lo que aunado a un amplio conocimiento público de los mecanismos por los que tomaban parte en las decisiones validó, tanto nacional como internacionalmente, la vía que se había escogido para la construcción de la democracia.

La creación de un órgano regulador de los procesos electorales

La apertura de procesos democráticos en Centroamérica, requirió de la existencia de un organismo regulador de los procesos electorales que garantizara el acceso e imparcialidad en el ejercicio del sufragio, el conteo objetivo de los votos, una información oportuna y veraz del desarrollo del proceso electoral, el acceso y participación de los diversos partidos políticos en los medios de comunicación masiva, la fiscalización por parte de los partidos políticos en el

desarrollo de la votación, las listas depuradas de votantes, la libertad en la dirección y organización de las campañas electorales, el ejercicio del proselitismo y de la propaganda, acceso a recursos financieros estatales para los gastos proselitistas, la creación de un sistema de información electoral que pudiera ser accesado por los diversos partidos políticos, y tal vez lo más básico: una ley político-electoral que sustentara y validara el desarrollo de ese proceso.

Sobre esta base anterior, se inició en muchos países centroamericanos el desarrollo de una cultura electoral que permite al ciudadano participar en los asuntos de la comunidad y ejercer en éstos la dirección que proporcionalmente le corresponde.

El contexto anterior, implica una toma de decisiones por la mayoría de los ciudadanos delegada en aquellas autoridades que tienen la postestad por mandato popular (electos por medio del sufragio) de orientar los aspectos concernientes a la sociedad nacional.

Con la identificación de las nuevas formas posibles de coexistencia social en la región Centroamericana, se empezó una nueva ruta en la historia del Istmo, caracterizada por algunos hechos recientes que propenden hacia la búsqueda del nuevo paradigma democrático en la Región, y que han estado estimulados por los siguientes acontecimientos:

- a. La iniciación —en Guatemala y El Salvador en la década pasada y en Honduras en el ocaso de la década trasanterior— de un proceso de in-

corporación civil en la toma de decisiones por la vía de un gobierno designado en las mesas de votación.

- b. La constitución en Nicaragua de una instancia multigénica de oposición que pudo acceder al poder en la presente década, en oposición a la base ideológica sandinista. Esta fuerza de oposición política en Nicaragua, estuvo apareada con un hecho paralelo, como lo fue la aparición de un grupo armado de contrainsurgencia, cuyo sustento financiero había sido generado básicamente en los Estados Unidos de América.
- c. Por otro lado, en Costa Rica se dio el ascenso al poder formal del Partido Unidad Social Cristiana, mezcla de lo tradicional y lo avanzado en materia de política social.
- d. En Panamá, luego de una serie de luchas internas, se logró que —con la mediación por la vía de una intervención armada norteamericana— accediera al poder un grupo coligado de oposición que en este momento trata de redireccionar la política, tanto en el orden interno como externo, del país.

Es así como la década de los noventa encuentra una Región en la que se da una administración estatal, sobre la base de gobiernos surgidos de la consulta popular por medio de procesos electorales, imperfectos en algunos casos, pero planteados sobre un fundamento jurídico real. Se está en frente de la gestación de una cultura electoral, que puede permitir a los

pueblos centroamericanos la identificación de salidas viables y factibles para la solución de sus problemas económico-sociales.

Por otra parte, ha quedado demostrado que las soluciones de corte militar, no son un adecuado sustrato para el desarrollo de sociedades participativas, a la vez que generan una serie de gastos financieros inconsistentes y poco impactantes en la mejoría de las condiciones materiales de vida de la población.

Por lo tanto, la constitución de la democracia política, debe ir acompañada de una serie de indicadores que permitan valorar objetivamente sus progresos. Para ello deben estudiarse los mecanismos que tienden a conciliar los intereses de los grupos sociales con las aspiraciones políticas.

En un intento de sistematización de las consideraciones antecedentes, podríamos detallar algunos elementos que, constituyen indicadores relevantes de la construcción de la democracia. Para tal efecto, es preciso diferenciar entre indicadores que constituyen "precondiciones de la democratización", de aquellos que denominamos "contenidos del proceso democrático". Las precondiciones vienen a ser los requisitos políticos institucionales que dan sustento a los contenidos, entendidos estos últimos como la expresión material del proceso que resulta de la conciliación de los intereses de los grupos sociales con los del poder formal.

Dentro de los primeros, y adicionalmente al surgimiento de la diversidad político-ideológica, a la aparición de nuevas formas de repre-

sentación social, al surgimiento y reorganización de los partidos políticos, a la existencia y autonomía de un órgano regulador de los procesos electorales, al establecimiento de mecanismos explícitos para el diálogo entre el grupo en el poder y la oposición ciudadana, encontramos, entre otros:

- a. La convocatoria a todos los grupos nacionales —del sector privado y del público— con el fin de delimitar e identificar sus posibles aportes en aras de construir las bases de los que algunos han denominado el "ideal democrático"².
- b. El respeto al ordenamiento jurídico y la aplicación de las leyes que rigen la coexistencia social. Este punto merece especial atención ya que implica la administración de justicia igualitaria, accesible y equitativa, manifiesta en el respeto a los derechos humanos.

En el segundo grupo hemos considerado un solo indicador que sintetiza de manera concreta las aspiraciones materiales de los diversos grupos sociales; este indicador se caracteriza por la definición de mecanismos seguros que garanticen el acceso, la satisfacción de la demanda y la equidad a los bienes y servicios satisfactorios de los requerimientos elementales ciudadanos (REC).

Como hemos explicitado, estos indicadores ejercitan el desarrollo de un proceso que no termina, sino que su

2. Cf/Blas Tomic, "Participación popular y desarrollo en la base". En: Organización Internacional del Trabajo y Ministerio de Cooperación para el Desarrollo (Países Bajos), Buscando la Equidad. Chile, 1986, pp. 159-189.

horizonte se amplía conforme se avanza en la construcción de la democracia. Con cada avance se estaría pasando de la democracia posible a la democracia obtenible, de acuerdo con las condiciones que se han ido alcanzando en la dinámica nacional.

En el sentido anterior, el objetivo fundamental de los procesos democráticos debe ser la construcción de un Estado de Derecho, entendido este como aquel en el que se garantizan las libertades de los ciudadanos y grupos sociales, y además, explícitamente tiene los mecanismos e instancias que garantizan el ejercicio de la participación ciudadana en la toma de decisiones y acciones para la satisfacción de los REC.

En las circunstancias actuales, el Estado de Derecho requiere de un mecanismo que permita recoger y procesar las demandas ciudadanas expresadas por la vía de la participación, con el fin de retroalimentar y asegurar una evaluación constante de la satisfacción con los servicios y el acceso de la población a los servicios primarios, sean estos de salud, educación, energía, vivienda, cultura, protección ambiental, comunicación, empleo, etc. En otras palabras, debería ser un Estado con una ágil capacidad de respuesta, de características proactivas en procura del bienestar ciudadano.

Recapitulando brevemente el desarrollo de estos procesos políticos-sociales, las tendencias de reforma del Estado perfilan abordar los siguientes aspectos:

- a. Las reformas políticas. Pretenden promover la participación

ciudadana y mejorar la representatividad. Significa modernizar el sistema electoral, reformar los mecanismos de los partidos para selección de sus autoridades y de sus candidatos a los distintos organismos de elección; hacer transparente los mecanismos de financiamiento de los partidos; democratizar los movimientos sindicales y gremiales; y desarrollar el poder municipal.

- b. La modernización del Estado de Derecho. Pretende el establecimiento de reglas claras y confiables que regulen las relaciones sociales. Implica la reforma del poder judicial; la modernización legislativa; la transformación del sistema penal penitenciario; y la creación de instrumentos para la defensa del ciudadano ante la violación del poder.
- c. Desarrollo de la sociedad civil. Pretende promover formas de expresión y organización de la sociedad que constituyan canales de acercamiento entre los electores y los elegidos. Implica desarrollar mecanismos e instancias de acercamiento entre el Estado y la sociedad, para construir una nueva relación que permita inducir transformaciones sociales.

En este sentido, las tendencias de la Reforma del Estado van orientadas a la reestructuración del sistema político y los mecanismos e instancias

de participación de la sociedad civil, con el propósito de modificar y/o alterar las formas de articulación y agregación de nuevos intereses³ y valores públicos entre los diferentes sectores sociales, incorporando transformaciones sustantivas en las relaciones Estado-sociedad.

En esta perspectiva, el Estado es a su vez, objeto e instrumento de la Reforma. Como objeto de la Reforma requiere renovar y ampliar su base de aceptación y fuente de legitimidad remozando e incorporando nuevas formas de articulación social. Como instrumento de la Reforma requiere impulsar una serie de acciones que condicionen transformaciones sustantivas en el ámbito socio-político y económico.

Modernización de la Administración Pública: Implicaciones de los Procesos de Democratización político-administrativa

El nuevo rol que ha adquirido el Estado en los países centroamericanos, le está condicionando a la Administración Pública una nueva definición de su papel, no sólo reactivo, sino proactivo en los procesos de democratización en el actual contexto socio-político del área.

La definición del rol de la Administración Pública debe inscribirse dentro del papel del Estado con respecto al desarrollo económico y político-social de Centroamérica.

3. Paulo Roberto Motta, "Innovación y Democratización de la Gestión Pública". Serie de Temas de Coyunturas en Gestión Pública, No. 5, CLAD, Venezuela, 1991.

Desde esta perspectiva, la Administración Pública estaría condicionada a la redefinición política que le condicione la dinámica social en particular.

Desde este punto de vista, la Administración Pública se ve compelida a realizar una gestión estatal incidida por tres condicionantes:

- a. Promoción del desarrollo económico-social con equidad.
- b. Realización de esa gestión dentro de un proceso democrático participativo, en el que todos los ciudadanos contribuyan con la identificación de necesidades y sean cogestores de la responsabilidad estatal.
- c. Constreñimiento en la gestión por la limitación de los recursos, especialmente de tipo financiero.

La gestión pública en el campo del desarrollo económico-social ha intentado la conciliación de los intereses que conlleva el impulso de una estrategia económica dentro del mercado mundial, con los aspectos implicados en el desarrollo del mercado interno.

Los retos planteados en lo económico, buscan ser resueltos con la aplicación de políticas destinadas a lograr una reorientación de la producción y reinserción de cada uno de los países dentro de las nuevas condiciones de la economía mundial. Sin embargo, no se trata de una simple readecuación del aparato productivo y de las instancias estatales relacionadas, el reordenamiento del esquema productivo, la apertura hacia terceros mercados y, en general, la

liberación de la economía, conllevan un replanteamiento de lo estatal y de su peso dentro de la sociedad.

El peso de la carga fiscal, de la deuda externa y la ineficiencia del sistema para dar respuesta a las demandas acumuladas históricamente, obliga a realizar cambios. La privatización, la desregularización, la descentralización y desconcentración, el saneamiento de las finanzas públicas y la modernización operativa, son algunas de las medidas tomadas y anunciadas para reducir el tamaño del sector público, eliminar la dispersión institucional y programática, y volver más eficaces y eficientes las instancias estatales.

En efecto, todo un proceso de traslación de funciones e instancias hacia la sociedad civil, con una reducción relativa del tamaño y peso de lo estatal está en marcha, lo que significa una reconstrucción de la sociedad civil, con ajustes en las instancias y los agentes políticos; pero no siempre existe claridad en cuanto al establecimiento de metas a alcanzar, los medios para lograrlos y la forma para enfrentar los conflictos que generan los cambios.

Los programas de privatización, movilidad laboral, descentralización y desconcentración laboral, tienden a conformar y fortalecer nuevas instancias y actores en la sociedad civil con los cuales está obligado a interactuar el sector público. Los ajustes necesarios no pueden hacerse sino por medio del diálogo y concertación, para evitar volver a las dolorosas confrontaciones del pasado.

En lo social, las demandas de mayor democratización y ajuste ma-

croestructural se entrecruzan con el desafío omnipresente de la pobreza en la Región, agravada por tantos años de crisis y conflictos aún permanentes en algunos de los países y por el impacto del ajuste económico.

Sin embargo, las exigencias del ajuste macroestructural en torno a la reducción del gasto público y argumento de la eficiencia de las instituciones del Estado, chocan a veces con las demandas de poblaciones urdigidas de más y mejores servicios públicos, servicios que no existen en el mercado y que difícilmente se establecerán dada la marginalidad de los demandantes.

Es así como el ajuste estructural plantea, desde una óptica de democracia participativa, la exigencia de una equidad en los beneficios a la población; pero a la vez, implica la necesidad de revisar las funciones de la administración pública y la aparición de nuevos actores en el escenario de la gestión de los servicios públicos. Se llega así a la definición de un nuevo desafío para el Estado en general y la administración pública en particular, que estaría dado por la triada: democracia, capacidad gerencial y equidad.

Lo anterior demuestra los nuevos retos para la Administración Pública, en donde, a partir de las necesidades sociales, se deben buscar formas más impactantes y equitativas de gestión, todo ello conciliado con los escasos

recursos de que se dispone. Estos desafíos se traducen en la necesidad de administrar el cambio en una coyuntura que se modifica constantemente y que exige de los artífices de la gestión estatal una mayor capacidad, productividad, creatividad y flexibilidad para responder globalmente a las demandas de la población.

Transferencia de funciones y responsabilidades a la sociedad civil

En este quehacer de democratización del Estado, la Administración Pública se encuentra en "un proceso de transferencia de funciones y responsabilidades, tanto hacia su ambiente interno (organizaciones del sector), como hacia su ambiente externo, apareciendo nuevas instancias y nuevas jurisdicciones en la entrega de servicios a la sociedad, de tal forma que aparecen nuevos actores en el escenario de la gestión de los procesos económico-sociales."⁴

El traspaso de funciones y responsabilidades al interior de la Administración Pública se ha expresado por dos vías: una es la desconcentración/descentralización y la otra es el incremento en la participación sistemática y deliberada de los funcionarios públicos, a todo nivel, en la toma de decisiones que atañen a cuestiones tan críticas como la supervivencia misma de la organización a la que pertenecen. Esta perspectiva pretende incrementar el control ciudadano en la gestión social.

4. Figueroa Rethelny. "El rol del ICAP y los desafíos de la Administración Pública Centroamericana, Lineamientos Generales para elaborar una Estrategia 91-96". (Borrador para discusión). San José, Costa Rica, octubre de 1990.

Adicionalmente, el traspaso de funciones de la Administración Pública, hacia el exterior, por la vía de la privatización ha motivado el surgimiento de una serie de actores, tanto individuales como grupales, tales como los consejos de desarrollo, asociaciones de vecinos, cooperativas, participación directa de sindicatos, entrega de ciertas empresas al sector privado con participación de los trabajadores, etc. Experiencias relevantes en este aspecto, lo constituyen el desarrollo de las cooperativas en Honduras, Costa Rica y Nicaragua.

Existen múltiples formas de privatización. Algunas de estas conciernen a la introducción de prácticas privadas de gestión a la resolución de los problemas públicos, lo cual facilita la eficiencia y la eficacia de los servicios, como por ejemplo la desregulación, la simplificación de procedimientos y trámites ante las diferentes instancias públicas, situación que ya se da en algunos casos, como lo es el Centro Único de Inversión en Honduras, el cual fue planteado como un mecanismo de simplificación administrativa en el proceso que sigue el establecimiento de una empresa, como acción complementaria al interés nacional de incentivar la inversión; o el establecimiento de la ventanilla única en la aduana de los Chinamos de El Salvador, que busca la facilitación del comercio y movilidad de personas.

5. Figueroa Rethelny, Ponencia Presentada en el Seminario "Presente y Futuro de la Salud en Centroamérica". Mimeo, ICAP, San José, Costa Rica, octubre de 1990.

El campo de acción de estos actores abre el debate para replantear una revisión de las funciones tradicionales de la Administración Pública, y en última instancia, una discusión del rol del Estado y la necesidad de buscar las rutas más adecuadas para su reforma.⁵

Esta transferencia al exterior de la gestión estatal posibilita la constitución de organismos no gubernamentales (ONG's), cuyo origen no está determinado específicamente por las leyes que rigen la oferta y la demanda, sino por el contrario, su campo de acción está estimulado básicamente por la necesidad alternativa de satisfacción de necesidades básicas a la población, promoviendo de esa forma la participación comunitaria. A pesar de lo anterior, no hay datos que sustenten que esas organizaciones son reguladas por los organismos rectores del Estado. Un reto más para la Administración Pública, parece estar dado por la necesidad de iniciar un proceso sistemático que propugne la gestión concertada con estos organismos paraestatales.

La descentralización y el nuevo papel político-administrativo del municipio

La centralización de poder, recursos y decisiones ha sido una constante en la Administración Pública. Ahora se habla de descentralizar, es decir transferir poder, recursos y decisiones a los diferentes niveles de la organización. Para tal efecto, en algunos casos es necesario la definición jurídica de

nuevas instancias, es decir, la creación de nuevos centros de actuación lo más cerca del lugar en donde se prestan los servicios.

La desconcentración tiene por objetivo ampliar la cobertura de los servicios públicos, especialmente hacia regiones rurales, con una definición explícita de que las diferentes instancias organizacionales puedan a la vez tomar las decisiones lo más cerca del sitio donde se requiere que se presten los servicios; sin embargo, en esta modalidad de administración los actores y las funciones que ellos realizan conservan un ligamen normativo-jurídico con la institución para la que laboran. La desconcentración permite explícitamente una adaptación institucional a las necesidades de los grupos específicos de población y conlleva un carácter más flexible y autónomo de gestión que permite una redistribución del poder, y por ende de las decisiones, a lo largo de los diferentes niveles administrativos de la organización.

Esta forma de gestión exige de una redistribución o adaptación de los recursos, tanto humanos como físicos y financieros, a las necesidades locales; y es justamente aquí donde existe un peligro o amenaza para esta estrategia, por cuanto si tomamos en cuenta la escasez con la que crónicamente han laborado las instituciones públicas –en donde la demanda sobrepasa la oferta– se podría convertir la desconcentración en una especie de "compartimentalización de la pobreza". Aunque esta alternativa plantea una opción democrática, propugnando la eficiencia, eficacia y

equidad en los servicios, presenta además del problema de los recursos financieros, otro "nudo crítico" en lo que respecta a la capacidad gerencial de los recursos humanos.

No obstante lo anterior, las estrategias de fortalecimiento del municipio, ponderan las siguientes características:

- a. Es el ente más próximo al ciudadano común y corriente. Por lo tanto, se encuentra mucho más ligado al interés comunitario que otras instancias o instituciones del sector público.
- b. Representa el germen de la democracia representativa, en virtud de que los cargos son ocupados por la vía de la elección directa.
- c. Es una muestra de la búsqueda cotidiana del consenso, en virtud de que normalmente, en su seno están representadas diferentes fuerzas políticas-ideológicas.

Por ello, dentro de las perspectivas de la descentralización y desconcentración se le asigna al Municipio un rol importante y trascendental, al devolverle su rol político de asignarle nuevas funciones, fortaleciéndolo en su labor administrativa, para que pueda cumplir con un papel en el desarrollo local y a la vez, un papel conductor del progreso, en la medida que propicia la participación comunal en base a su autonomía.

Vale la pena en este sentido observar el proceso de descentralización financiera que tiene lugar en Guatemala, en donde por mandato

constitucional, las Municipalidades deben recibir parte del 8% del Presupuesto Nacional.

Estrategias Racionalizadoras y Gestión de los Recursos del Estado

La coyuntura actual plantea la necesidad de impulsar estrategias productivas de los recursos estatales que van acompañadas de acciones racionalizadoras del quehacer gubernamental. En otras palabras se trata de racionalizar funciones y recursos por medio de estrategias simplificadoras de los procesos de trabajo. Lo anterior, particularmente por el grado de irracionalidad que se observa en las funciones estatales y por la escasez de recursos financieros, materiales y humanos.

La racionalización significa, en primer lugar la definición de criterios sobre: a) el tipo de responsabilidad que el Estado asume ante una demanda social; b) las prioridades sociales, considerando las necesidades básicas; y c) maximización y optimización de los recursos.

La racionalización lo que pretende en última instancia es una gestión eficiente y eficaz, que permita presentar mejores y oportunos servicios a la sociedad civil. Por ello, hay múltiples formas de racionalización que pueden coadyuvar a la agilización de la gestión estatal.

Paralelamente a estos desafíos, es importante enfatizar la necesidad de la formación del recurso humano que tiene a su cargo la gestión de las ins-

tituciones estatales, que sea capaz de conciliar la administración del cambio y a la vez promover la participación y el control ciudadano en la gestión de los servicios públicos. La gestión de la administración del cambio estaría caracterizada por una alta productividad cuyo impacto en las necesidades básicas de la población, permitiera darle contenido cualitativo a los procesos de democratización en Centroamérica.

En resumen los desafíos que plantea la administración pública en el actual contexto socioeconómico y político de la Región, induce a los gerentes públicos a la búsqueda de nuevas opciones en la gestión de los recursos estatales para enfrentar las demandas poblacionales con equidad, justicia social y participación democrática. Lo anterior implica un gran esfuerzo de replanteamiento de la Administración Pública para adaptarse a la situación de gestionar en coyunturas cambiantes, con altos niveles de incertidumbre y con presiones sociales crecientes, lo cual abre paso al trabajo creativo e innovador de los gestores públicos.

Adicionalmente, es preciso identificar las tendencias que están afectando la Administración Pública y seleccionar aquellas que, tanto por su forma como por su contenido, tiendan a fortalecer la democracia. Sin entrar a definir, dichas tendencias, se hace necesario revisar las que pueden catalizar el proceso de democratización, tales como:

- a. La descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales.

b. El fortalecimiento del Municipio representa un avance en el proceso de democratización, desde varias perspectivas: político-administrativo y económico-financiero. El propósito de este fortalecimiento es impulsar la democratización y, a la vez, descongestionar el nivel central del Estado para promover una creciente eficiencia en su desempeño. La descentralización implica además, una forma de integración territorial y una nueva manera de relacionarse el Estado con el ciudadano al impulsarse un proceso de redistribución horizontal y vertical del poder.

c. **Modernización Administrativa.** Plantean los elementos para un nuevo estilo de Administración Pública que contenga el desarrollo de programas básicos de moralización, reforma legal y un sistema de información integrado para la toma de decisiones. Implica cambios legales para modernizar el dispositivo jurídico de la sociedad; cambios tecnológicos, para promover nuevas formas de gestión pública; cambios administrativos para producir las adecuaciones pertinentes en el sector público. Lo anterior, apoyado por acciones al interior de las instituciones del Estado, tales como la profesionalización de la gerencia, la racionalización y simplificación del quehacer administrativo, etc.

d. **Modernización de las políticas públicas.** Enfatiza el logro de coherencia entre las políticas so-

ciales y las económicas; así como la articulación y agregación de intereses por medio de la participación de nuevos actores (la comunidad y sus organizaciones, los trabajadores a través de los sindicatos, los partidos políticos y las organizaciones no gubernamentales), con el propósito de que respondan a los intereses generales de la sociedad.

En este sentido, las Reformas tendientes a la modernización de la Administración Pública pretenden adecuar y/o ajustar el aparato del Estado al flujo de acciones que emprende la sociedad civil. La modernización de la Administración Pública junto con la reestructuración del Estado constituyen un proceso simbiótico en la transformación social y en la redefinición de un nuevo interés público, representativo de las aspiraciones y expectativas de la sociedad centroamericana.

A manera de conclusión: la construcción de una nueva relación Estado-sociedad

Se puede afirmar que la Reforma del Estado es el más audaz proyecto de modernización de la sociedad, que los sistemas y procesos de democratización político-administrativa de los países en desarrollo puedan haberse propuesto, especialmente en el marco de la crisis que agobia a la sociedad latinoamericana y del violento proceso de transformaciones mundiales que actualmente se vive.

Es así como el proceso de Reforma del Estado se inscribe dentro de un ambiente social y económico turbulento, variable, de escasez aguda de recursos y hostil a cualquier acción administrativa consecuente con la atención de obligaciones sociales. Es por eso que este proceso de cambio debe ser visto como un proceso político de adaptación de objetivos y criterios administrativos a las nuevas condiciones que se imponen a la organización pública.

La Reforma del Estado es principalmente un proceso de redistribución horizontal y vertical del poder. Horizontal en el sentido de que va desde los centros territoriales hacia la provincia; vertical en el sentido de que va desde los núcleos que concentran el poder hacia la ciudadanía, promoviendo una participación activa de la sociedad en su conjunto.

En este sentido, la Reforma del Estado es un proceso de transformación social que pretende alterar las formas y modalidades de articulación y agregación de nuevos intereses, incorporando las expectativas de nuevos actores. En este proceso, el Estado es a su vez, objeto e instrumento de cambio, y tanto los esfuerzos de reestructuración del Estado como de modernización de la Administración Pública se realizan en una acción simbiótica. De allí, que la profundización y consolidación de los procesos de democratización política administrativa, condicionarán e incidirán en el avance de las transformaciones sociales y en el proceso y gestión de la gobernabilidad de las sociedades centroamericanas. En

esta perspectiva, la Reforma del Estado trasciende los esfuerzos de modificación institucional y se inscribe en una concepción más amplia de lo "público", que contempla todas las dimensiones de la vida común, de la organización colectiva y que engloba el interés de todos los ciudadanos.

En esta orientación, el rol protagónico de la sociedad civil puede permitir desde diferentes ángulos la solución de múltiples problemas de entrega de servicios por parte del Estado. Su límite, únicamente está dado por la capacidad organizativa, la decisión política de respaldar estas acciones y, una tarea de asistencia técnica que le permita a la comunidad contar con elementos necesarios para una mejor administración. Es así como se va construyendo un acercamiento entre Estado y sociedad civil.

Modalidades y estrategias de este acercamiento lo constituyen una redefinición de las responsabilidades que asume el Estado en la entrega de los bienes y servicios. Por otra parte, esfuerzos que se inscriben dentro de estas transformaciones están perfilando tendencias específicas que reorientan un nuevo quehacer público en cuanto a sus funciones, responsabilidades, tareas y recursos. Las tendencias predominantes que se observan, son las siguientes: reformas políticas, modernización del Estado de derecho, descentralización, modernización administrativa, modernización de políticas públicas, desarrollo de la sociedad civil.

Finalmente, el proceso de conducción y el éxito de la gestión de la Reforma del Estado, depende tanto de la

práctica política de los nuevos valores públicos como de las formas gerenciales que se utilizan en la administración de los asuntos públicos.

Bibliografía

Chung-Hyun Ro. "Conceptual Problems of Modernization". *Conferences on the Modernization of Korea and the Impact of the West*. USC East Asian Studies Center, 1985.

Gulick, Luther. "Democracy and Administration face the future". Ponencia presentada en el congreso sobre New Horizons of Knowledge, Indiana University, 1991.

Kliksberg, Bernardo. "Problemas Estratégicos en la Reforma del Estado en la Década de los Noventa". *Memoria II Seminario Internacional: Redimensionamiento y Modernización de*

la Administración Pública. INAP, México, 1991.

Metcalfe, Les y Richards. Sue. "La Modernización de la Gestión Pública". INAP. Madrid, 1989.

Motta, Paulo R. "Innovación y Democratización de la Gestión Pública". *Serie Temas de Coyunturas en Gestión Pública*, No. 5. CLAD. Venezuela, 1991.

Prado, María del Carmen. "Las Transformaciones en la Estructura Pública Mexicana y sus Nuevos Retos". Ponencia presentada a la Primera Conferencia sobre las Perspectivas de las Inversiones Públicas en Centroamérica en el Contexto de los Programas de Estabilización y Ajuste Estructural. ICAP, San José, Costa Rica, 1991.

Rofman, Alejandro. "El Proceso de Descentralización en América Latina: Causas, Desarrollo y Perspectivas". *Serie Temas de Coyunturas en Gestión Pública*, No. 3. CLAD. Venezuela, 1990 ◊