

REFLEXIONES SOBRE LAS REFORMAS NEOGERENCIALES ¿HACIA UNA NUEVA REFORMA ADMINISTRATIVA?

REFLECTIONS ON NEOMANAGERIAL REFORMS.
TOWARDS A NEW ADMINISTRATIVE REFORM?¹

DIANA VICHER

Universidad Nacional Autónoma de México

RESUMEN

Este trabajo examina el contexto y circunstancias políticas y económicas que se conjuntaron para hacer posible la aplicación de las reformas neogerenciales en Hispanoamérica. Aborda de manera sistemática los ejes y las medidas de la reforma neogerencial, como modelo de gerencia global, vinculándolos con los resultados indicativos y sobresalientes que se obtuvieron como efecto de la aplicación de las medidas neogerenciales en la administración pública hispanoamericana. Todo ello para averiguar si contribuyeron o no al mejoramiento de la administración pública de la región, teniendo en consideración las condiciones particulares de su administración pública. Finalmente, se emiten reflexiones, consideraciones y conclusiones sobre el proceso, con miras a indagar sobre los rumbos futuros de la reforma de la administración pública hispanoamericana.

PALABRAS CLAVE: Reforma Neogerencial, Hispanoamérica, Administración Pública, Reforma Administrativa.

ABSTRACT

This paper examines the context, and both the political and economic circumstances which were combined to allow the implementation of neomanagerial reforms in Hispanic America. It addresses, in a systematic manner, the axes

¹ Este trabajo se elabora en el marco del programa posdoctoral que sigue la autora en la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), razón por la cual, la autora agradece el apoyo de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM.

and measures of neomanagerial reform as a wide-ranging management model, linking them with indicative and outstanding results obtained as an effect of the implementation of neomanagerial measures in Hispano-American public administration. The previous, to find out whether they have contributed to the improvement of public administration in the region, with consideration to the particular conditions of its public administration. Finally, reflections, considerations and conclusions on the process are issued, in order to investigate the future direction of Hispano-American public administration reform.

KEYWORDS: Neomanagerial Reform, Hispanic America, Public Administration, Administrative Reform

1. INTRODUCCIÓN

Hacia finales de la década de 1970, la situación mundial experimentó transformaciones muy importantes que estuvieron enmarcadas en un sobresaliente cambio ideológico que, teniendo su origen e incubación de tiempo atrás, con la recesión en los países desarrollados y la crisis económica de los países en desarrollo, encontró finalmente un contexto adecuado para instalarse. La ocasión fue ideal para sustentar que el Estado con economía de tipo keynesiana había agotado sus capacidades, razón por la cual había que dejarlo atrás para cederle su lugar a un mecanismo cuya habilidad se presumió en concordancia con los nuevos tiempos: el mercado. En este contexto se legitimaron las ideas que, no proviniendo de teorías del estudio del Estado o de la administración pública, serían las utilizadas para tratar de cambiar a ambos y hacerlos “afines” a las exigencias del novel marco mundial. Como resultado se emprendió la “modernización” del Estado, que significó la reducción de su ámbito de actuación o de su papel, el famosísimo “achicamiento” del Estado o “adelgazamiento”; y en la administración pública se procedió a la aplicación del modelo de Nueva Gerencia Pública.

No obstante, los resultados que hasta hoy se han obtenido, contradicen las promesas que hicieron sus promotores y al parecer, al menos en Hispanoamérica, el proceso de desarrollo de la administración pública puesto en marcha con la reforma administrativa que inició en 1950, y que se verificaba antes del arribo de las reformas neogerenciales, se dejó de lado y no sólo eso sino que la reforma neogerencial también derribó los pocos indicios e islas de administración burocrática-weberiana que habían logrado construirse. Esto es, los esfuerzos que se habían emprendido a fin de pasar de una administración “transicional” que combina rasgos de administración tradicional mezclada con elementos de administración burocrática-weberiana hacia una administración formal o desarrollada: predominantemente weberiana.

2. LAS RAZONES DE LAS REFORMAS NEOLIBERALES

Validar las reformas privatizadoras para reducir, primero, el ámbito de influencia del Estado y, después, la mercantilización de la administración pública, requirió que el Estado y su administración fueran visualizados como retrógrados y no aptos para enfrentar las necesidades sociales o para solucionar los problemas contemporáneos. Por esta razón, tanto el Estado como la administración pública fueron vilipendiados por los participantes en el mercado, mirando con gran fuerza el respeto hacia la autoridad debidamente constituida: “se rompió el hábito de aceptar el sistema establecido” (Lasswell, 1974: 73).

No obstante, se debe recordar que dentro del sistema capitalista no existe la contradicción radical que se dio por hecha entre el Estado y el sector privado, cuya parte central hoy es la esfera gerencial-empresarial. En realidad, el Estado refleja la propia correlación de las fuerzas sociales internas, aunque la ideología neoliberal pretendió mostrar al mercado como un ente fuera del Estado. Esto representó una connotación particular en el marco en que el sector financiero, por medio de la desregulación y gracias a la globalización, logró un poder sin precedente.

En este momento coincidió que las relaciones de poder, esas relaciones complejas y diferenciadas, se vieron determinadas predominantemente por el poder económico privado. Como lo ha señalado Nicos Poulantzas, la instancia que detenta el papel determinante de una formación social es lo económico. De este modo, el predominio en el papel global del Estado sobre la función económica indica que la articulación de las instancias de una formación corresponde a lo político. El predominio de lo político, reflejado en la función económica del Estado se puede traducir en un “capitalismo monopolista de Estado” o en la forma “intervencionista” del Estado capitalista. Por el contrario, en el “Estado liberal” del capitalismo privado –mayor predominio del poder privado sobre lo económico–, el papel del Estado se caracteriza por una no intervención específica en lo económico (Poulantzas, 1980: 58). Pero, una vez que se exacerba este punto como sucedió a raíz del neoliberalismo (Liberaal Archief, 2004: 4, 18; Duménil y Lévy, 2007: 12)², el capitalismo privado, al tratar de imperar sobre el papel global del Estado, produjo otro capitalismo monopolista, ahora privado y otro “intervencionismo” (privado hacia lo público), desde las corporaciones mercantiles y financieras.

² Neoliberalismo: pensamiento que postula que el mercado libre, basado en la ganancia y la competencia, provee las mejores condiciones para el desarrollo económico y social. Para Duménil y Lévy es la expresión de la voluntad de una clase de capitalistas propietarios de las finanzas de restablecer su ingreso y poder a costa del retroceso de las luchas populares.

Pero, hay que volver a entender que nunca ha sucedido que a partir de una solicitud de retiro del Estado en la economía se haya eliminado su participación. En realidad, la presencia relativa –mayor o menor– del Estado se ajusta precisamente a los cambios en las relaciones sociales (Acosta y Ojeda, 1993: 35-36). Pues de no ser así se generan desequilibrios como la crisis financiera que estamos presenciando, que hacen necesario salvar al capitalismo de sus propias contradicciones. Y el rescatador, desde luego, es el Estado.

3. LA CRISIS DEL ESTADO BENEFACTOR COMO DÉFICIT: GASTO PÚBLICO O ENRIQUECIMIENTO PRIVADO

Aunque se han dado por ciertas las afirmaciones de que la crisis fue provocada por el “crecimiento del Estado”, por el “Estado populista”, por el *Welfare State*, o por cualquier otra adjetivación con que se refiera al Estado que mantenía el control de lo económico³, o al menos una fuerte participación en las decisiones económicas, lo cierto es que hay una complejidad mucho más amplia implicada en estos sucesos. Un hecho que no se puede pasar por alto son los efectos derivados de la toma de decisiones a nivel internacional respecto del sistema económico. De modo particular hay que referir los cambios que se fueron verificando y minando el orden económico que se había establecido, en 1944, en la reunión de Bretton Woods. Esto constituye un punto obligado para comprender los sucesos y circunstancias que derivaron en la crisis que condujo a las reformas neoliberales.

Bretton Woods significó la solución adoptada para establecer un nuevo orden económico internacional en el período de posguerra. Además de que constituyó la regulación más importante en las relaciones financieras internacionales, que no fue sino la consagración de las medidas de control estatal iniciadas desde 1933 –*New Deal*– sobre los mecanismos financieros y macroeconómicos. En pocas palabras: “la instalación de una estructura legislativa y reglamentaria que limitó el poder de las finanzas”, lo que en los Estados Unidos se llegó a denominar “represión financiera” (Duménil y Lévy, 2007: 229).

Los puntales del sistema de Bretton Woods fueron el establecimiento de la paridad entre las monedas y las reglas de cambio⁴, la creación de institu-

³ Regulación de operaciones financieras, control de la política monetaria por medio de los Bancos Centrales, control de flujos de capitales, entre otros.

⁴ Transacciones comerciales se efectuarían a través de un sistema monetario internacional, con tipo de cambio sólido y estable fundado en el dominio del dólar. Se adoptó un patrón oro-dívisas, en el que los Estados Unidos deberían mantener el precio del oro en 35 dólares por onza.

ciones monetarias mundiales que pudieran dar crédito a los países que lo necesitaran y el control o límites a la movilidad de capitales. Pero no duró mucho, la crisis del dólar y el fin de su “convertibilidad estable” condujeron a que, en 1971, los Estados Unidos desecharan el patrón oro, abandonando los cambios fijos y rompiendo el acuerdo de Bretton Woods. Mientras que, en 1974, se levantaron las limitaciones a la circulación de capitales en los Estados Unidos, medida seguida por el Reino Unido, en 1979, y por el resto de Europa (Duménil y Lévy, 2007: 229)⁵. Aunque cabe señalar que ya desde la década de 1960 se registraba una ausencia casi total de control público o de supervisión en lo tocante a los préstamos privados (Griffith-Jones, 1994: 154).

En resumen, la economía guiada por el Estado sufrió fuertes reveses desde la ruptura de Bretton Woods. El equilibrio se rompió e inició la desregulación que liberó a los capitales comerciales “reprimidos” (Correa, 1998:137-138)⁶. Así, el dinero privado pudo entrar abiertamente en el lucrativo campo de negocios que ofrecían los gobiernos, algo que se había visto con malos ojos en Bretton Woods.

No obstante, en la década de 1970 se registró una fuerte caída en la tasa de ganancia, lo que desembocó en un crecimiento de la inflación. Las tasas de interés reales eran negativas o débiles, siendo así que las transferencias de riqueza de los acreedores se dirigían a empresas no financieras. Esto implicaba que la distribución de dividendos estaba en un nivel muy bajo. Ante esta situación, las finanzas decidieron frenar la inflación para proteger sus ingresos y sus patrimonios a fin de restablecer las pretensiones, léase ambiciones, de los accionistas sobre las ganancias. Así, la inflación se combatió por medio del alza en las tasas de interés, en 1979. La versión oficial señalaba que las tasas de interés elevadas favorecerían el ahorro, pero en realidad el alza de las tasas constituyó una medida deliberada en vista de que la inflación, al abaratar el costo de los préstamos (desvalorizaba las deudas y los haberes establecidos en unidades monetarias), estaba minando los ingresos y los patrimonios financieros (Duménil y Lévy, 2007: 107, 110)⁷. Esos patrimonios financieros son propiedad del subgrupo de capitalistas que “pertenecen a las mayores familias de las clases dirigentes, la punta de la pirámide capitalista.”

⁵ La destrucción de los acuerdos de Bretton Woods pueden analizarse como un hundimiento comandado por los Estados Unidos pues el dólar se impuso como moneda internacional.

⁶ Desregulación: alejamiento de las autoridades financieras respecto de los intermediarios financieros y su quehacer; puede considerarse parte del proceso de competencia por los mercados y condición para un nuevo reparto económico mundial.

⁷ Si bien la política de intereses reales fuertes no creó la crisis si profundizó y prolongó sus efectos. Y lo más importante: creó la coyuntura para las reformas al Estado y la administración pública.

La política de intereses elevados afectó al Estado y a los hogares que contrajeron préstamos. En ese momento el problema de los gastos públicos y su cobertura fue uno de los más discutidos ante la crisis ya que se acusó a la propensión de los estados keynesianos de todos los males, e incluso se señaló que había sido la causa de la elevación de las tasas. El efecto del alza en las tasas de interés se tornó especialmente crudo para los países en desarrollo que entre 1960 y 1981 habían tomado créditos con tasas de interés variable –vencimiento relativamente corto–, que resultó a largo plazo poco adecuada para el financiamiento del desarrollo a largo plazo; además de que transferían los riesgos de la fluctuación de la tasa de interés al prestatario. Esto era inconveniente para el desarrollo, ya que la variación en los pagos de intereses añadía incertidumbre a los esfuerzos de los países en desarrollo para pronosticar y planear sus flujos de balanza de pagos (Griffith-Jones, 1994: 159).

De esta forma, el alza de tasas, de 1979, implicó una formidable extracción de capital, por renta de intereses, que tuvo un efecto catastrófico. Esto redundó en un crecimiento excesivo de los gastos gubernamentales (en pagos de deuda) que amplió la brecha entre el progreso de los gastos públicos y la producción nacional, agravando el déficit. Esto se ha comprobado al analizar la relación entre la producción y los gastos antes y después del alza de las tasas. Se ha encontrado que, hasta 1974, los gastos crecían al mismo ritmo que la producción sin plantear problemas de déficit, ya que los ingresos aumentaban paralelamente pero, entre 1975 y 1982, los gastos gubernamentales seguían creciendo sobre todo por el pago de intereses, mientras que la producción decrecía. De acuerdo con las evidencias, se ha revelado que una vez que se aísla el gasto pagado por concepto de interés por servicio de deuda, no existe déficit. Por esta razón: “El déficit es totalmente imputable al aumento de las tasas de interés al comienzo de los años ochenta” (Duménil y Lévy, 2007: 120).

En resumen, es evidente que las problemáticas del déficit se deben a las políticas económicas erradas de los gobiernos nacionales, pero no sólo a éstas sino también a la disponibilidad de liquidez internacional privada fomentada por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que desempeñaron un papel muy importante en la promoción de políticas que resultaron distorsionantes y sólo en beneficio de los capitalistas financieros. Así pues, hay que romper con la idea de que el déficit se produjo como resultado del gasto público destinado a la promoción del desarrollo o de las necesidades sociales nacionales o “al Estado paternalista”. El déficit en los países en desarrollo como los hispanoamericanos fue producto de la atroz extracción de capital que realizaron los capitalistas privados con el aval de los organismos internacionales y gracias a la desregulación financie-

ra. Una vez que estalló la crisis de deuda, los acreedores afirmaron que la insolvencia había sido propiciada por los países prestatarios y se prescribió que ellos mismos tendrían que “arreglar su casa”, aplicando las políticas de ajuste recomendadas por el FMI para cumplir con sus compromisos (Correa, 1998: 107).

4. ASCENSO DE LA INFLUENCIA DEL SECTOR PRIVADO

Después de la crisis de 1929 y de la Segunda Guerra Mundial, el modo de producción capitalista inició un período de expansión que hacia la década de 1960 se fue perfilando predominantemente en la parte financiera donde adoptó formas muy novedosas (Guttmann, 2009)⁸, las cuales se encontraron con las barreras, sobre todo, regulatorias que les imponía el Estado; de allí que emprendieran la tarea de influir a fin disminuir la preponderancia del Estado con el que se habían desarrollado, menospreciando su importancia y su función. Esta labor se verificó con mayor insistencia desde finales de la década de 1970 hasta 1997 (Banco Mundial, 1997: 1-7)⁹, pues conforme este proceso fue avanzando se tornó auto lacerante para el propio capitalismo, mostrando consecuencias adversas, razón por la cual se tuvieron que reconsiderar los esfuerzos en tal empeño, de modo que se volvió a otorgar al Estado un papel significativo aunque no central. No obstante, se emprendió entonces una nueva estrategia que consistió en la transformación de las entrañas del propio Estado, esto es, de la administración pública, cuya forma de actuar se debería ajustar a las necesidades del capitalismo, principalmente financiero, proceso que, todavía en marcha, también ha mostrado sus contradicciones.

⁸ Este ciclo del capitalismo ha sido reconocido por los economistas como “capitalismo conducido por las finanzas”.

⁹ Esta tendencia tiene su inicio con las reformas (*exoprivatización*) que iniciaron en Gran Bretaña en 1979, aunque en Chile se aplicaron algunas medidas, desde finales de 1973, y presentan una reconsideración, a partir de 1997, cuando el Banco Mundial publicó su *Informe sobre desarrollo Mundial*: “el proceso de reforma no puede limitarse a reducir o diluir la función del Estado”. Allí, como parte de las reflexiones emanadas de la experiencia de reducir el papel del Estado se reconsidera esta posición, aunque ello no implicó que se diera marcha atrás a los proyectos ya iniciados. Estos continuaron y, además, se hizo un replanteamiento cuyo énfasis se ubicó en la eficacia del Estado, que debería lograrse a partir de la revitalización de las instituciones estatales mediante la introducción de la competencia, los incentivos, los mecanismos autorreguladores y otros instrumentos “eficaces” y basados en el mercado. Esta última parte denota claramente la faceta *endoprivatizadora* de los nuevos planteamientos que no son otra cosa que Nueva Gerencia Pública.

Es de este modo que las grandes corporaciones, la globalización, el desarrollo de la tecnología y las comunicaciones, incidieron con gran pujanza en la reconfiguración de fuerzas dentro de los espacios de poder y, con ello, en la participación y en los actores involucrados en lo que Nicolás Maquiavelo ha denominado “el monopolio y ejercicio de autoridad soberana (suprema del poder público) sobre los hombres”: el Estado (Machiavelli, 2005: 15). Los capitalistas privados inclinaron la balanza, asumiendo el predominio de la instancia que detenta el papel determinante de la formación social: lo económico.

Como resultado de este proceso, la explotación e imperio de las potencias dominantes, principalmente con sus corporaciones financieras, sobre las sometidas tomó formas más sutiles que no por ello dejan de implicar una sujeción que ahora se emplea ya no a partir del esclavismo o de la conquista, que entrañan un dominio más físico y territorial; sino que ahora tiene que ver más con el aspecto transnacional, de dependencia y subordinación mediante medios económicos (Schmitt, 1985: 75-76). El poder ya no está fundado en la propiedad sino en el control de la misma a partir de la información lo que, para operar óptimamente, implicaba la conformación de gobiernos y sociedades que deberían funcionar a partir del automatismo, la espontaneidad y los mercados. Para poner en marcha esta nueva forma de hegemonía se hizo uso de un credo que vertebraría y guiaría la difusión de estas ideas: el neoliberalismo.

5. LA REFORMA AL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El ideario neoliberal constituyó el sustento de las reformas al Estado y su administración. Al amparo de estas ideas, sustentadas en razonamientos económicos, se prescribió que el mercado y la lógica del funcionamiento empresarial-gerencial podrían hacer las cosas mejor que el Estado y la administración pública, que particularmente en los países en desarrollo, como los de la región hispanoamericana, presentaban una situación muy complicada a causa de sus deudas. De allí que en primer lugar las autoridades mundiales, garantes del orden económico, el BM y el FMI, dispusieran el desmantelamiento del aparato paraestatal “gordo y sobre extendido”. Siendo así, en Hispanoamérica se procede a la privatización de empresas públicas.

Las ideas neoliberales (junto con la incorporación de mecanismos de funcionamiento de la empresa privada) que ordenaron el desmantelamiento de las empresas públicas y la desregulación, también sirvieron para confeccionar la Nueva Gerencia Pública. Este ideario, promovido por el BM, el FMI y la

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), sería el que, en lo sucesivo, guiaría los procesos de reforma a la administración pública a nivel mundial por medio de un modelo estandarizado. En sintonía con las instituciones reformadoras, los ejecutores o reformadores serían las consultorías privadas, las escuelas de economía (afines al neoliberalismo) y lo que se ha identificado como una nueva tecnocracia globalizada, educada bajo los cánones neoliberales.

La NGP representa el maquillado componente de cambios en la Administración Pública del paradigma neoliberal, enemigo irreconciliable del Estado de bienestar y de su función social. No es más que su componente técnico-administrativo. A través de su implantación se viabiliza la del modelo neoliberal del Estado (Ardila, 2003: 8).

6. LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

La Nueva Gerencia Pública, en sus diversas modalidades (Lynn, 1996: 306)¹⁰, se constituyó así como el guión dictado para reformar a la administración pública hispanoamericana desde la década de 1990, aunque es bien cierto que lo que ofrecía no es nada cercano a lo que efectivamente ha podido traducir en resultados. Siendo que cada vez más se comprueba que el impacto de la aplicación de estas medidas en las administraciones públicas para mejorarlas es prácticamente nulo.

Como lo hemos señalado, el gran móvil de la nueva forma de observar a la administración pública, a fin de reformarla bajo la propuesta neogerencial, lo constituyen las exigencias mercantiles que emergieron derivadas del cambio de paradigma económico; el cual se trasladó desde las teorías keynesianistas, donde el Estado regula la renta total disponible para la compra y venta de bienes y servicios en toda la economía, hasta las teorías neoliberales, donde el rector del funcionamiento de la economía es el mercado y el papel principal lo desempeña el cliente.

Una vez que el sector económico privado había logrado crecimiento y poder alojado en el Estado “intervencionista”, en lo futuro, para los directivos y neogerentes, este Estado representaría un obstáculo aunque al mismo tiempo fue observado como un campo atractivo que podía aprovecharse o usufructuarse: comercializarse. Estas pretensiones se fortalecieron con la

¹⁰ Laurence Lynn, igual que Omar Guerrero y Christopher Pollit, asegura que el prototipo que encierra los elementos de la Nueva Gerencia Pública también se llama posburocrático, gerencialismo, nueva administración pública basada en el mercado y gobierno empresarial.

globalización, la desregulación, la libertad de comercio y la orientación al mercado, que también crearon un ambiente propicio para que las grandes organizaciones internacionales agruparan nuevos cuadros directivos integrados y encabezados por economistas quienes, de dedicarse originalmente a desarrollar condiciones propicias para el comercio internacional, se convirtieron en factores de gran influencia para delinear la función del Estado y la administración pública.

La reforma neogerencial se sustentó en la necesidad de ahorrar recursos, esto es, reducir costos, lo que debería combinarse con eficacia y eficiencia e iría en proporción directa a la satisfacción del cliente, como se denominó al antes ciudadano. De allí que los principios fundacionales de la Nueva Gerencia Pública sean la orientación al cliente, la privatización y el mercado (Guerrero, 2004: 46-60).

De los conceptos fundacionales se desprende el aparato de sistematización de la Nueva Gerencia Pública que comprende la competencia, donde se ubica lo relacionado con los mercados internos, la facturación de servicios a usuarios, los mercados de derechos de propiedad, los bonos, la constitución en sociedad, la privatización y los contratos por fuera.

En seguida está el enfoque empresarial-gerencial que comprende la flexibilización como transferencia de competencias: dejar gerenciar a los gerentes (discrecionalidad), incrementar la atención a resultados, mejorar la relación calidad/precio, transferir competencias (delegación) y lograr mayor flexibilidad, lo mismo que modificar las relaciones con otros niveles administrativos.

Se continúa con la gerencia por objetivos y resultados que engloba el diseño de objetivos por resultados, la formulación de estándares explícitos con medidas precisas de rendimientos y la definición de metas e indicadores de éxito expresados en términos cuantitativos. Esto es, medición de resultados y evaluación de programas. Así, las medidas de rendimiento determinan la asignación de recursos y los resultados se deben anteponer a los procedimientos (Guerrero, 2004: 46-60).

Y para finalizar, encontramos la agenciación que además de ubicarse como transformación de las formas de organización, también fungirá como el medio que permitirá realizar la separación entre política y ejecución (Guerrero, 2004: 46-60). La agenciación sirve para establecer la disociación entre el diseño y la ejecución de las políticas. Propone adoptar el “modelo de agencias ejecutivas” para permitir la separación entre ministros (resultado de políticas) y funcionarios (encargados de ofrecer productos). Los ministros compran productos (servicios y hasta consejos) a sus ministerios (OCDE, 1993: 69-70).

7. LOS EJES DE LA REFORMA NEOGERENCIAL

Las reformas neogerenciales se adoptaron en Hispanoamérica, en concordancia con las recomendaciones de los organismos internacionales que, siendo los promotores de la economía de mercado, se dirigirían a establecer mejores condiciones para su expansión que también incluyó entre sus proyectos a la administración pública, al respecto utilizarían los siguientes ejes de reforma:

- Transformación de las formas de organización. Fijar menos niveles jerárquicos o aplanar estructuras; separar el diseño y la ejecución de las políticas adoptando el modelo de agencias ejecutivas a fin de que, por ejemplo, los ministros puedan comprar productos (servicios y hasta consejos) a sus ministerios. Transferencia de competencias, flexibilidad: dejar gerenciar a los gerentes y procedimientos más flexibles.
- Garantizar los resultados, el control y la responsabilidad. Establecer acuerdos de resultado, medición de resultados, evaluación de programas. Aplicación de indicadores de resultados de eficiencia, eficacia o calidad de los servicios; desarrollo de instrumentos de medición; la separación de la responsabilidad de la gerencia operativa (administración) de la gerencia estratégica (política).
- Desarrollo de la competencia y ampliación de las posibilidades de elección. Utilización de mecanismos de mercado, prestación de servicios entre agencias públicas o la compra de servicios a otros proveedores (privados); el proveedor administrativo compite directamente con el privado por un encargo público. Establecer mercados internos (entre agencias), la facturación de servicios a usuarios, la contratación externa, los mercados de derechos de propiedad (fórmula para la gestión de recursos comunes como medio ambiente o las frecuencias de radio) y los activos de titularidad estatal como los bosques; los bonos, la constitución en sociedad y la privatización.
- Orientación al cliente. Participación más activa de los ciudadanos, permitirles escoger en su condición de consumidores. Simplificación de formalidades, utilización de la información suministrada por los clientes, uso de la informática.
- Mejorar la gerencia de recursos humanos. Descentralización y desconcentración de la gestión de recursos humanos, transferir competencias desde órganos centrales de personal a los ministerios y a las agencias ejecutivas y a los gerentes de línea, una concepción más contractual en la gerencia de recursos humanos, contratos de resultados, flexibilización en la gerencia de recursos humanos, acuerdos de productividad.

- Mejorar la calidad de la reglamentación. Elaboración de un nuevo marco jurídico. Poner acento en la calidad de la reglamentación más que en la cantidad, procedimientos y técnicas buenas de regulación para reducir la carga y mejorar su eficacia. Establecer normas expresas de calidad. Normas de uso como la estabilidad, previsibilidad, claridad, sencillez y accesibilidad. Normas de diseño como la flexibilidad y la compatibilidad con otros reglamentos y las normas internacionales (ISO). Normas jurídicas referentes a la estructura, la redacción y la técnica; y normas de análisis, como en el análisis de relación costes-beneficios o de costes-eficacia.

8. BALANCE PANORÁMICO DE LA REFORMA NEOGERENCIAL EN HISPANOAMÉRICA

Por recomendación de los organismos internacionales los ejes y medidas de la reforma neogerencial se pusieron en marcha, en la década de 1990. Las implicaciones de adoptar este modelo son particularmente significativas si se razona que un modelo posburocrático implica como condición previa la existencia de un modelo burocrático, el cual nunca ha existido en Hispanoamérica y, sin embargo, se razonó que los países en desarrollo podrían, sin tener una burocracia desarrollada, arribar a un “estadio ulterior”.

También hay que recordar que, antes de la reforma neogerencial, Hispanoamérica se encontraba en un proceso de reforma que, iniciando a mediados de la década de 1950, intentaba consolidar las instituciones de los países en desarrollo a fin de constituir una administración de tipo weberiana o semejante a la de los países desarrollados. Este proceso se interrumpió a consecuencia de la debilidad y dependencia de los países en desarrollo, pero sobre todo por la irrupción del neoliberalismo. En síntesis, las condiciones de este tipo de países para “procesar y asimilar” la reforma neogerencial son específicas y hasta sensibles, lo que puede explicar en muchas formas los resultados que se obtuvieron una vez que se emprendieron iniciativas que, de hecho, lo primero que ocasionaron fue la reversión de los pocos avances que se habían logrado en el camino hacia la constitución de una administración weberiana.

La reforma neogerencial inició y continúa verificándose, aunque cada vez con menor entusiasmo pues, sus soportes y bases, el mercado y la empresa privada, ya no constituyen un modelo a seguir. No obstante, las reformas han impactado a las administraciones públicas, lo cual requiere ser analizado con el fin de profundizar en el análisis de los efectos que han tenido en nuestras administraciones transicionales, a las que se ha agregado una fachada de elementos neogerenciales, sobre la ya existente fachada de administración burocrática weberiana.

Es oportuno continuar abundando sobre las consecuencias de las trayectorias de la reforma neogerencial, pues ayudará a entender cómo se han traslapado todos estos elementos y cómo se ha modificado la administración pública de la región, lo mismo que a conocer cuáles son y serán sus necesidades más sentidas. Al respecto haremos un breve balance sobre lo que ha sucedido con las reformas más sobresalientes de algunos países representativos de la región como Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, México, Uruguay y Venezuela.

8.1. Transformación de las formas de organización

8.1.1. *Reestructuración institucional*

En la simplificación de estructuras y de procedimientos se encontró que no hay evidencias de acortamientos significativos en la cadena de mando para acercar el poder de decisión a los puntos de contacto con el usuario o cliente, o para hacer más ágil la circulación de la información. Esto se considera un déficit de los procesos de reforma (Echebarria y Longo, 2000: 19).

En la disminución de los niveles jerárquicos se observó que las medidas aplicadas fueron el despido, el congelamiento de plazas o la cancelación de nuevos contratos. Esto se realizó dentro de la mayoría de los países hispanoamericanos pero sin un efecto trascendental, incluso se puede observar que no hay una regla, ya que en Paraguay el empleo del gobierno central se incrementó un 50% entre 1989 y 1999 (Nickson y Lambert, 2002: 164).

Argentina emitió disposiciones legales, desde 1990, para suprimir y fusionar agencias públicas, pero sólo se aplicaron parcialmente, lo que ocasionó problemas como la superposición de competencias similares en unidades organizacionales diferentes y la proliferación de disfuncionalidades internas y conflictos asociados a las ambigüedades. De hecho, la reducción de las estructuras orgánico-funcionales se revirtió y, en 1997, el número de secretarías y subsecretarías excedía al de 1990.

El gobierno de Colombia proyectó su rediseño institucional a partir de la eliminación de puestos de trabajo, la supresión de puestos vacantes, la desaparición y la reestructuración o fusión de entidades. No obstante, las tendencias que, desde 1990, apuntaban al incremento no variaron, la rama ejecutiva del orden nacional creció de 100 mil funcionarios, en 1993, a 155 mil, en 2002; mientras que entidades de la rama ejecutiva pasaron de 189, en 1990, a 302, en 2002 (Pimienta, 2003: 3-4). Con todo y que en 1998 se expidió una Ley, que otorgó facultades al Presidente para fusionar, suprimir,

disolver, o escindir empresas mixtas y del Estado, y para modificar estructuras del gobierno central (Barrera, 1999: 7-8).

En México se puso en marcha el Programa de Simplificación Administrativa (1989-1994), para agilizar la transparencia de los procedimientos relacionados con los trámites y gestiones efectuados por la ciudadanía, vía la desconcentración y la descentralización (Martínez, 2004: 157). No obstante, la iniciativa no fue acompañada de otras políticas, ni de otras acciones para mejorar los servicios.

Nicaragua también se sumó a esta iniciativa. Con la asistencia del BM, elaboró el esquema de reforma cuyo eje fue la reestructuración institucional. Proyectó, en cinco años, la reestructuración de 20 ministerios de Estado y de algunas instituciones descentralizadas (CLAD, sin fecha a). Pero los recursos disponibles sólo permitieron la reestructuración de seis.

En Uruguay se expidieron decretos de reforma de estructuras administrativas, en 1996 y 1997. Con estos se procedió a la reestructuración organizativa (Freijido, 2003: 350). También se planteó la reforma sistemática de la administración central en 1995, entendida como reducción del gasto y del personal, y como una transformación y modernización, mediante la introducción del espíritu empresarial dentro del gobierno. Se decretó el cierre del ingreso a la función pública durante diez años y, en el año 2003, se dispuso la elaboración de un proyecto de ley del Poder Ejecutivo, para fusionar, suprimir o reorganizar los ministerios de la administración central a fin de reducir el gasto público.

8.1.2. Desagregación de los organismos (agenciación). Agrupación de unidades (administrativas) para posibilitar la orientación al cliente y el control de resultados

En este punto se encontró que no hay información significativa sobre la elaboración de criterios de agrupación para lograr este objetivo, sólo incidentalmente. De hecho, la agrupación en torno a criterios de producto-mercado, que presupone la desagregación de los organismos, secretarías o ministerios públicos, es una medida que tampoco presenta evidencias de avance; sólo se detectan casos aislados como el del Servicio Nacional de Aduanas chileno, donde se reemplazó la estructura de administración funcional por una de proyectos. La transferencia de poder de decisión a ese tipo de unidades o miembros de las organizaciones, como también se les conoce, tiene su base en la contractualización, a la cual sólo se hace referencia en algunos casos pero sin acciones concretas (Echebarria y Longo, 2000: 20).

En Bolivia la “descentralización operacional” se aplicó pero contribuyó poco a mejorar la eficacia y la orientación de las agencias de línea hacia los

resultados (Matsuda y Leyton, 2004: 5). De hecho, se razona que estos cambios han permitido más comportamientos oportunistas al nivel de agencias.

En el gobierno de Uruguay los ministerios efectuaron el proceso de desagregación de sus unidades organizativas, por producto, que se acompañó por el sistema gerencial de evaluación basado en los resultados. Pero no generó la libertad gerencial que se había ofrecido a los altos mandos, y tampoco se crearon los instrumentos legales necesarios para vincular los resultados a un sistema de recompensas y castigos.

8.2. Garantizar los resultados, el control y la responsabilidad

8.2.1. *Contractualización*

La contractualización y separación de las relaciones entre la institución responsable de la planificación estratégica y la asignación de recursos, con las unidades productoras de servicio –separación entre el timón y los remos– (Osborne y Gaebler, 1992: 11, 12)¹¹, se observó principalmente en el sector salud donde se separaron las funciones de planificación, regulación, compra y provisión de servicios. Esto fue posible gracias a las reformas sanitarias que facilitaron la aplicación de los modelos principal-agente para la producción de un servicio enmarcado en un mandato contractualizado. El caso más aproximado es el de Colombia donde el papel del ministerio se redujo a su mínima expresión, sólo conservando funciones esenciales e indelegables. En Chile, se establecieron convenios de desempeño (contratos) o remuneraciones por resultados, y sobresale que los compromisos de gestión, instrumento central de la reforma sanitaria, se firman como contratos entre las autoridades ministeriales y el director de cada servicio de salud (Echebarria y Longo, 2000: 21).

8.2.2. *Orientación a resultados y descentralización*

Los proyectos elaborados son múltiples pero los avances obtenidos mínimos, así, hay un gran déficit debido a escasez o inexistencia de indicadores y de sistemas de información (Echebarria y Longo, 2000: 22). La construcción de mecanismos de información de retorno, necesarios para establecer meca-

¹¹ Separar el timón y los remos es uno de los diez principios del nuevo modelo de gobierno que ellos contraponen a las formas de gobierno que se desarrollaron en la era industrial: burocracias lentas, centralizadas, con cadenas jerárquicas de mando que ya “no funcionan bien”.

nismos de mercado encontraron grandes dificultades que se han atribuido a resistencias culturales y de otros órdenes. En Argentina se concluyó que la fijación de resultados fue algo casi ausente en los programas gubernamentales. En Bolivia se hicieron intentos para introducir las prácticas de gerencia orientada a resultados, se creó el Sistema de Evaluación de Resultados para fomentar una cultura de planeamiento y evaluación enfocada en los resultados y productos; sin embargo, no pudieron lograrse avances debido a que se identificó debilidad en los organismos del gobierno central. En Chile también se intentó cambiar el foco de atención de la gestión pública desde los procesos (políticas, instrumentos y procedimientos), hacia los resultados, pero se concluyó que en promedio los avances fueron modestos (CLAD, sin fecha b)¹².

México intentó configurar un sistema de indicadores para orientar el gasto a resultados, como base del Sistema de Evaluación del Desempeño (Mejía, 2005: 8). Se creó un sistema de monitoreo de programas y proyectos, se establecieron técnicas de medición y se incorporaron mecanismos de evaluación de programas. Empero, se encontraron obstáculos como la falta de liderazgo en niveles superiores, la ausencia de pensamiento estratégico, la carencia de sistemas de información administrativa y financiera en tiempo real, así como la resistencia del personal público al cambio. La Auditoría Superior de la Federación ha dado cuenta de los pocos avances al señalar, por ejemplo, que la Secretaría de la Función Pública incumplió en la identificación de presupuesto por resultados, de acuerdo con las normas y lineamientos del Proceso de Programación-Presupuestación 2005 (Auditoría Superior, 2005: 695-696).

Entre 1995 y 1999, en Uruguay se buscó crear condiciones para instaurar el control de gestión por resultados, mientras que Venezuela organizó un Sistema de Gestión por Resultados, desde 1999, bajo la responsabilidad del Ministerio de Planificación y Desarrollo. Este sistema se refrendó en 2005. Se tenía proyectado establecer una unidad técnica especializada pero sólo se llegó a establecer una Dirección de línea (República Bolivariana de Venezuela, 2005).

La mayoría de los países de América Latina elaboraron iniciativas para establecer sistemas de evaluación de gestión, o para desarrollar indicadores de desempeño, pero estos esfuerzos, con la excepción de situaciones muy específicas, están lejos de haber logrado un grado de madurez institucional importante. Se ha alegado que esto se debe a que aunque la conceptualización sobre

¹² En 1990, y con más formalidad en 1992, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda puso en marcha planes piloto para introducir mecanismos con énfasis en los resultados de la gestión de los servicios.

gerencia por resultados se utilizó, y las instituciones adoptaron la terminología de objetivos, metas y demás, no se efectuó una discusión sistemática y organizada sobre el quehacer institucional, sus desafíos, las debilidades, las fuentes principales de ineficiencia, y sobre cómo operacionalizar efectivamente las mejoras en la gestión. Y, aun cuando se han construido indicadores y se han aplicado metodologías de evaluación, se confirma que no se puede hablar de una aplicación sistémica de éstas. Así, existe una desvinculación importante entre la información que se entrega y su utilización para la toma de decisiones. El seguimiento, evaluación y uso de la información es débil (las rendiciones de cuentas públicas entregan poca información sobre la evaluación del desempeño institucional). En síntesis, la orientación a resultados desde la perspectiva estratégica no logró ser articulada (Armijo y Bonnefoy, 2005: 77-78).

8.2.3. *Evaluación y rendición de cuentas*

En la creación de mecanismos para la evaluación y rendición de cuentas se ha encontrado que la experiencia es poca, pero aun así se considera sobresaliente. Chile inició, en 1997, un Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales que, entre 1997 y 2000, evaluó ochenta programas sociales (Armijo, 2003: 24). Las conclusiones no fueron muy alentadoras ya que se observó la inexistencia de diagnósticos para la evaluación, deficiencias en los sistemas de evaluación y en el seguimiento de los programas, así como escasez de indicadores de eficiencia. Además, “se ha encontrado” que no hay sino una relación débil e indirecta entre la evaluación y los procesos de consolidación democrática.

Entre las iniciativas que avanzaron más, encontramos los sistemas de indicadores que se instauraron en países como: Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay, México y Bolivia (Bresser, 2001: 10). En Chile la evaluación de la gestión pública se incorporó mediante la aplicación de planes piloto, dirigidos a generar aprendizaje en la planificación estratégica, y mediante la creación de sistemas de control de gestión como base para la construcción de indicadores de desempeño. En Colombia también se creó el Sistema de Evaluación y Seguimiento de Proyectos, para apoyar el manejo de los créditos otorgados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Pero, estos instrumentos se han modificado desde su proyección inicial hasta su puesta en práctica. Por ejemplo, en México el Sistema de Metas Presidenciales, registró 110 metas el primer año pero sólo cumplió con una mínima parte, razón por la cual, en lo subsiguiente sólo se señalaron 4 ó 5 metas por dependencia (Mejía, 2005: 22; CLAD, sin fecha c).

En Uruguay la Rendición de Cuentas de 1998 fue la primera en elaborarse con base al control por resultados y, en 1999, se inició el programa de formulación del Presupuesto por Resultados para el Presupuesto Nacional 2000-2004, a fin de identificar los productos entregados a los usuarios y a los ciudadanos. Se considera que este proceso todavía está incompleto y aún no puede ser evaluado (Freijido, 2003: 368).

8.3. Desarrollar la competencia y ampliar las posibilidades de elección

8.3.1. Mercados de derechos de propiedad

La introducción de la competencia y otros elementos de mercado se ha verificado a partir de instrumentos como los pagos por servicios utilizados en recursos naturales como el medio ambiente. Se considera que el Pago por Servicios Ambientales (PSA) es “una herramienta de mercado mediante la cual se busca compensar a los proveedores de servicios mediante el pago de una cuota que les permita financiar el mantenimiento y/o mejoramiento de los recursos naturales, que generan los servicios ambientales que les llegan a los usuarios” (El Nuevo Diario, 2007).

En su Programa de Agricultura para el Desarrollo en América Latina y el Caribe, el Banco Mundial promueve estas iniciativas al considerar que *pueden convertirse en fuente importante de ingresos en muchas áreas geográficas si se desarrollan mercados para estos servicios*. Esto es, la mayor asignación de funciones públicas a organismos autónomos y contratos de servicios al sector privado (Banco Mundial, 2008: 2).

América Latina y el Caribe es la primera región del mundo en adoptar enfoques de PSA basados en el mercado. La región ha sido pionera en la aplicación de estos mecanismos (FAO, 2009a), que han recibido mucha atención como herramienta “innovadora” para financiar inversiones en manejo sostenible de tierras en varios países. En Colombia el Banco Mundial financia proyectos a comunidades rurales, les ofrece un contrato con el gobierno o con una entidad privada bajo el cual se les paga por proteger sus bosques, biodiversidad y recursos hídricos (Grupo de Estudios Forestales, 2007)¹³.

Otras experiencias prácticas de implementación de sistemas de PSA son los pagos por servicios ambientales en PROCARYN, que vinculan fondos nacionales e internacionales para conservar los recursos hídricos de la Repúbli-

¹³ Proyecto Regional de Gestión Integrada de Ecosistemas Silvopastoriles, el Proyecto Visión del Agua, financiado por el IDRC.

ca Dominicana; el pago por servicios ambientales como una alternativa para disponer de agua en Tungurahua, Ecuador; en Costa Rica el Programa de Conservación y Recuperación de Microcuencas en la provincia de Heredia. En Perú existe la “Contribución a la gestión integral de las cuencas de los valles de la Costa de Perú” (FAO, 2009 b). En México podemos encontrar el pago por servicios ambientales en la Cuenca de Amanalco-Valle de Bravo, y un proyecto en la misma cuenca, llevado a cabo por el Fondo Pro cuenca Valle de Bravo, A. C. (Bonfil y Madrid, 2006).

Aunque el PSA suena magnífico como mediación entre lo ambiental y la necesidad económica, detrás hay una política privatizadora que está directamente vinculada con “derechos de propiedad negociables”, lo que también se asocia a la extensión del campo de participación de los privados en los “activos de titularidad estatal”. Se conoce que industrias como Mitsubishi, y otras que se dedican al mercado secundario de esos servicios, compran contratos de pagos de servicios ambientales baratos y los venden a otras empresas en naciones donde se pagan más caros (Grupo de Estudios Forestales, 2007).

8.4. Prestar un servicio abierto a las necesidades del público

También merece atención lo relativo a la mejora de la responsividad de la administración y la calidad de los servicios públicos. Allí se percibe que se generaron avances por el auge que, en el ámbito empresarial, tuvieron los sistemas de calidad, ya que ello reforzó la orientación de muchas administraciones para actuar en este sentido. No obstante, los logros que se obtuvieron se limitan a “tiempos máximos de espera”, reducción de períodos de tramitación en algunos servicios como aduanas, tesorerías móviles o sistemas de control de calidad, así, sólo hubo una “modernización de ventanilla”, lo cual sólo implica cambios en “la apariencia del funcionamiento de los servicios públicos, [pero] sin enfrentar en profundidad los problemas de fondo” (Armijo y Bonnefoy, 2005: 30).

8.5. Mejorar la gerencia de recursos humanos

En el mejoramiento de la gerencia de recursos humanos se distinguen dos tipos de iniciativas: la introducción de sistemas profesionalizados de empleo público o la innovación de subsistemas básicos ya existentes. Pero, ni en una ni en otra se han observado resultados significativos. Se produjeron muchas

leyes de servicio civil que en la práctica no se aplican o se tergiversan, y se ha advertido que la introducción de incentivos económicos no es garantía de mejora en la motivación y productividad de los empleados.

En el caso de Bolivia, hasta 2003, no se mostró un compromiso fuerte con el proyecto, pues la aplicación de las reformas fue tardía (Banco Mundial, sin fecha). Por ejemplo, la selección competitiva de servidores civiles se discontinuó en la medida en que el gobierno encontró que interferían con su libertad en el uso de los puestos públicos y en la discrecionalidad de su actuación en las agencias.

En Colombia la reforma que se emprendió entre 1990 y 1994 contemplaba cambios en el estatuto de personal, no obstante, debido a que los cargos públicos se convirtieron en botín presidencial, la reforma quedó trunca. Las relaciones patronales-patrimonialistas se renovaron y se siguieron privilegiando. Esta situación se percibe al menos hasta el año 2003 (Barrera, 1999: 7).

La base legal del Servicio Profesional de Carrera en México se estableció en abril de 2003, a fin de impulsar un servicio público renovado, profesional y eficiente. Durante los años subsiguientes se exaltó su importancia y se organizaron oficios e infraestructuras para poner en marcha la iniciativa. Pero, pese a los años transcurridos, el funcionamiento y el personal de la administración pública no parecen dar visos de un mejoramiento sustancial. De hecho, la Auditoría Superior de la Federación ha identificado diversas deficiencias en la implementación del Servicio Profesional de Carrera. Por ejemplo, no se han expedido los manuales de organización y procedimientos (Auditoría Superior, 2002: 708-741).

En Uruguay las reformas que se efectuaron al personal público generaron mayores debilidades e incertidumbres, a causa de la introducción de figuras de tipo gerencial, y al flexibilizar aspectos de los mecanismos de ascenso dentro de la carrera administrativa. Así, el problema clientelista de la administración uruguaya no se resolvió, sino que incluso aumentó la informalidad y la discrecionalidad en la gestión del personal y afectó la aplicación de la carrera administrativa (Filgueira, Narbondo y Ramos, 2002: 25).

Por su parte, en Venezuela se desarrollaron iniciativas sobre gestión del rendimiento, no obstante, se encontró que es poco efectiva porque no existen estándares de rendimiento aplicables a determinados tipos de empleados, además de que no existe una adecuada vinculación entre los criterios y mecanismos de promoción y la evaluación del rendimiento, por ejemplo (González, 2002: 6).

8.6. Mejorar la calidad de la reglamentación.

La idea de la elaboración de un nuevo marco jurídico o del aumento de la capacidad de regulación del Estado que está presente en las medidas aplicadas en la reforma neogerencial de los países hispanoamericanos, se refiere a desregulación y mejora regulatoria o calidad de la regulación (Vicher, 2007: 161-162)¹⁴.

En el Plan Nacional de Modernización del Estado de Argentina se menciona el fortalecimiento de la capacidad regulatoria del Estado para resguardar los intereses de los usuarios y el interés público. También se señala lo relativo a la desregulación de mercados (Popik y Makón, 2000: 3-4). De hecho, en la década de 1990 el gobierno produjo una desregulación masiva de la actividad socioeconómica, abriendo plenamente los mercados, suprimiendo reglamentaciones y eliminando organismos completos o unidades especializadas en áreas económicas sensibles (Oszlak, 1993).

El ajuste de la estructura regulatoria en Bolivia, para diseñar y promover sistemas de evaluación y gerencia se promovió en el Proyecto de Reforma que el Banco Mundial preparó entre 1988 y 1989 (Banco Mundial, sin fecha). En Colombia se efectuó el proceso de desregulación, pero el marco legal se tornó confuso, incapaz de *reconocer los principios esenciales del mercado y evidenciando que la formación del precio de los bienes disponibles para la venta obedece a un ambiguo conjunto de metodologías de valoración* (Pimienta, 2003: 5).

México plasmó las principales medidas en el Programa General de Simplificación Administrativa de 1989, que refirió a la desregulación administrativa como uno de los principales objetivos planteados (Sánchez, 2004: 361-362). Además, el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP) señaló a la desregulación interna y externa como *un lenguaje nuevo en la administración pública* (Sánchez, 2004: 369).

En Nicaragua las acciones de reforma regulatoria fueron auspiciadas por el BID (BID, 1994), en el Programa de Reforma 1994-1999 que fijó como

¹⁴ Esto es el reflejo de la mezcla de criterios que la OCDE fue propagando como reforma regulatoria, resultado de su experimentación en el tema. Como lo señalé en otro trabajo, la OCDE, como promotora del modelo neogerencial, tuvo entre sus principales objetivos la reforma regulatoria que primero se refirió a la desregulación, donde se pretendió la disminución del volumen, la complejidad y el coste de las reglamentaciones. Posteriormente, la OCDE se dio cuenta de que la administración pública funciona a partir de la interconexión de sus estructuras y funciones, y que la regulación es parte de esa interconexión, así que no se podía simplemente disminuirla, eliminarla o simplificarla; entonces se optó por la mejora regulatoria donde lo que se tendría que hacer es que la regulación fuera de calidad (mejoras regulatorias) y, en este mismo sentido, se habló de la gerencia de la regulación.

objetivo el establecimiento de marcos legales y regulatorios, y estructuras institucionales apropiados para permitir la participación del sector privado; mejorar la eficiencia operativa de los sectores.

Uruguay planteó la revisión de las regulaciones de la Administración Central en el Programa de Reforma del Estado 1998-1999 para simplificar y modernizar la intervención estatal a fin de liberar la oferta de bienes y servicios entre particulares. En 2002, se promulgó un Decreto sobre sistemas en materia de desregulación (CLAD, sin fecha d). También se contempló desarrollar la capacidad de regulación y control del Estado sobre las unidades organizativas con autonomía de gestión dentro del Estado, y sobre las funciones y los servicios públicos que se trasladaban a organizaciones no estatales (Filgueira, Narbondo y Ramos, 2002: 3).

Finalmente, en Venezuela, desde 1989, las reformas exaltaban la modernización del marco regulador (Mariñez, 2004: 8), como un componente importante de las reformas. En 2005, se realizaron modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública, a fin de que el Ministerio de Planificación y Desarrollo se encargara también de la regulación.

9. REFLEXIONES SOBRE LAS REFORMAS NEOGERENCIALES

Aunque la exposición que hemos hecho constituye una mirada panorámica y general, contiene elementos indicativos que nos permiten, al contrastarlos con la realidad de los países hispanoamericanos, sacar conclusiones sobre la reforma. En primer lugar, y dado que la reforma se puso en marcha para ahorrar recursos, estamos presenciando que los costos ocultos, los costos de la reforma, finalmente están saliendo a flote. Estamos confirmando que los resultados no parecen coincidir con el esfuerzo, el tiempo y, sobre todo, el dinero empleado pues las mejoras han sido mínimas. Como en otros países, la capacidad pública ha disminuido, o al menos no ha mejorado (Suk Kim, 2007: 511).

Por ejemplo, entre las medidas de reforma que resaltan más por el esfuerzo que se realizó para ponerlas en práctica y porque, al mismo tiempo, no generaron los resultados esperados se puede mencionar la gerencia por resultados. Esto es, la orientación a resultados desde la perspectiva estratégica (coordinación de la macro evaluación o evaluación estratégica con la evaluación institucional) no logró ser articulada (Armijo y Bonnefoy, 2005: 77-78).

La aplicación de indicadores de desempeño merece destacarse, ya que se encontró que no es uniforme por las “debilidades estructurales en la administración pública”, particularmente en los sistemas de servicio civil, situa-

ción que ha dificultado la delegación de facultades a los directivos públicos.

Por otra parte, las reformas se aprobaron mediante una diversidad de leyes y decretos que sólo se implementaron parcialmente, pues la realidad demostró ser mucho más difícil que lo que se esperó y propuso bajo los programas de reforma. Además de que esa misma proliferación de leyes y decretos también se convirtió en un obstáculo. Esta situación resulta incluso contradictoria dado que una de las medidas de reforma neogerencial era la “regulatoria”, y no pudo ni mejorarse ni controlarse.

También destaca que, en muchos casos, los esfuerzos de modernización se focalizaron sólo en los organismos ligados con el manejo de la economía y la recaudación de impuestos, razón por la que los objetivos propuestos en descentralización, carrera funcionaria o desburocratización del aparato administrativo, no asociado a este rubro, se fueron debilitando progresivamente. En este mismo sentido, también resultó que las reformas se concentraron en el ámbito de la administración central, y el ámbito local quedó al margen.

Además, debe centrarse la atención en lo que potencialmente promete convertirse en un problema: las medidas de flexibilización, sobre todo del presupuesto, ya que están ocasionando que la responsabilidad administrativa se disipe aún más, ocasionando complicaciones pues se pasó del peligro de la rigidez que se observaba como excesiva hasta los peligros sólo comparables de la rigidez insuficiente. Es cierto que la flexibilidad puede favorecer la consecución de los distintos objetivos atendiendo a los principios de economía, eficacia y eficiencia, pero, no es menos cierto que la escasa institucionalización de sistemas organizativos de este tipo permite una discrecionalidad que puede favorecer dinámicas poco deseables y hasta perversas. Esto es, puede enfatizar los sistemas preburocráticos de base clientelar (Ramio, 2005: 20).

También se ha demostrado que los esquemas bajo los cuales funciona la Nueva Gerencia Pública facilitan el aumento de la corrupción en el nuevo “estado de contratos y de agencias”, esto en virtud de que da libertad discrecional a las organizaciones del sector público y a sus empleados, a quienes se les considera individualmente, permitiendo más oportunidades para un comportamiento digamos “irregular”. Esto, junto con los cambios en la organización por la privatización y la mercadización, o por la creación de agencias y la descentralización/devolución, la contractualización, disminuyeron la autoridad y el poder del gobierno central, al fragmentarse y dispersarse. El gobierno central “adelgazó” tanto en su función como en su autoridad (Suk Kim, 2007: 517).

Se considera que se ha avanzado en que el nuevo sistema de servicios públicos, que es más flexible y competitivo, aunque como resultado de estas prácticas, en el nivel global sucedió que muchos de los bienes públicos que

el Estado suministraba o de cuya generación formaba parte, quedaron en manos exclusivas del mercado. Esta nueva forma de prestación de los servicios tiene limitaciones y riesgos inherentes que sólo el núcleo central estatal puede superar y evitar, ya que el Estado es la única institución con capacidad para tener una visión general, así como la legitimidad necesaria para movilizar recursos y conducir el sistema (Kliksberg, 2005: 223).

De igual manera, se ha encontrado que, a pesar de la implementación de estas medidas, las empresas de mercado y las organizaciones del tercer sector siguen siendo dependientes del aparato estatal en la financiación, la elaboración de las políticas públicas, y el desarrollo de las capacidades para cumplir sus cometidos. Esto obedece a que la mayoría de las organizaciones privadas de Hispanoamérica tienen baja solvencia para reunir recursos y capacidades en función de intereses públicos. De hecho, como lo señala Kliksberg, el crédito se concentró y quedó fuera del alcance de las pequeñas y medianas empresas, y las redes de protección social se debilitaron, al mismo tiempo que aumentó la inestabilidad laboral por las altas tasas de desocupación, y la flexibilización de los mercados laborales (Kliksberg, 2005: 223).

En síntesis, como lo ha expresado el Banco Interamericano de Desarrollo, el balance de los proyectos ha sido desigual, lográndose algunos avances en la administración económica y fiscal, pero quedando pendientes las reformas institucionales profundas del aparato administrativo en la mayor parte de los países, especialmente en los sectores sociales (BID, 2003: 6). Esta afirmación ha sido corroborada por el propio Banco Mundial que, en su informe del año 2005, ha tenido que reconocer que los empeños modernizadores han tenido un efecto limitado en la prestación de servicios, de manera particular, las reformas destinadas a que las burocracias se orienten hacia los resultados, han probado ser un camino largo, plagado de dificultades técnicas y políticas (Fiszbein, 2005: 18).

10. CONSIDERACIONES SOBRE LAS REFORMAS NEOGERENCIALES

En algún momento se pensó que la Nueva Gerencia Pública le imprimiría mayor racionalidad a la administración pública, que gracias a ella se ahorrarían recursos, y se propiciaría una mayor intervención de los ciudadanos en la manera de realizar la provisión de bienes y servicios; también se creyó que, aunque fuese difícil, permitiría medir el funcionamiento del sector público. Pero lo cierto es que los nuevos sistemas resultaron más onerosos y la opinión de los ciudadanos no tiene mayor trascendencia. En un tiempo se dijo que la Nueva Gerencia Pública podía proveer a la administración pública del ele-

mento de cuantificación que la hace ineficiente, pero se encontraron dificultades para medir el incremento en la productividad, la eficiencia y la provisión de servicios; lo mismo que para la recolección de datos y el análisis comparativo del desfase entre objetivos y resultados (encontrar sus causas), así como para colocar objetivos significativos y medidas de resultados, entre otros.

Existen dos razones primordiales que explican el fracaso de la reforma neogerencial; la primera se aplica a todos los países, y la segunda atiende particularmente al caso de Hispanoamérica.

La primera es que la Nueva Gerencia Pública no es administración pública, no está concebida en un conocimiento profundo de su razón de ser y existir; no entiende sus principios ni mucho menos su lógica de cambio. Sus creadores no abrevaron en la teoría del cambio en la administración pública y desconocen absolutamente la experiencia derivada de las reformas previas que, dicho sea de paso, son bastante añejas. Las reformas neogerenciales se concibieron para hacer funcional a la administración pública al neoliberalismo y, al mismo tiempo, para convertirla en un campo de usufructo. Todo ello contra su naturaleza y alejándola de su función esencial como potencia que corrige, mejora y da mejor dirección a las cosas y a las personas dentro de un Estado.

La segunda razón se refiere a que en Hispanoamérica lo que se necesita es construir y madurar sus instituciones, no modificarlas o reinventarlas. No se debe perder de vista que las administraciones públicas hispanoamericanas se encuentran en un estadio de desarrollo transicional, esto es, sus instituciones no han logrado su madurez. Esto conlleva una importancia vital ya que tiene fuertes implicaciones cuando se trata el tema del cambio. Veamos, los estudios vinculados a la comprensión y entendimiento del funcionamiento de las administraciones en desarrollo inició a mediados del siglo pasado.

De esos estudios se concluyó que los países en desarrollo no pueden ser analizados desde una perspectiva similar a la de países con una historia y un desarrollo administrativo tal como el que ostentan los países desarrollados. Al respecto se realizaron estudios con modelos explicativos que se dedicaron a ilustrar las características de la administración de los países en desarrollo. Particularmente resalta el estudio de Fred Riggs (1967) donde se señala que en la administración pública de estos países, desde luego, antes de la reforma neogerencial, existía una mezcla de elementos de administración tradicional y de administración formal, entendiendo por esta última a la administración analizada y tipificada como burocrática de acuerdo con Weber. Esta administración fue la que resultó de la madurez institucional que se produjo luego de casi cuatro siglos de evolución e historia en las naciones que hoy conocemos como desarrolladas.

El proceso de desarrollo de las administraciones públicas hispanoamericanas se inició a mediados de la década de 1950, y se verificaba hasta antes de la llegada del neoliberalismo. Tenía lugar un proceso de reforma administrativa que intentaba erigir una administración semejante a la existente en los países desarrollados. Los encargados de esa reforma eran expertos y teóricos muy brillantes en la materia quienes, aun en esa posición y con esas cualidades, tuvieron que lidiar con muchos problemas para concebir, dilucidar y entender la forma en que se deberían de verificar los cambios.

Es cierto que esa reforma administrativa produjo pocos resultados, pero lo que sí es innegable es que tenía un sustento científico acorde a la naturaleza y postulados de la administración pública y del marco en que se tenía que desempeñar. La principal aportación de la reforma administrativa fue precisamente la comprensión más puntual de lo que es la reforma, y las dificultades que tiene que enfrentar en cada contexto en particular, un conocimiento que estaba firmando bases sólidas para lograr una transición verdadera en la administración de los países hispanoamericanos, esto es, un cambio que implicara el paso de un modelo histórico de estructura administrativa a otro mejor.

Los neoliberales sepultaron toda esa experiencia y conocimiento sobre la reforma en la administración pública y, hasta hoy, parece haber sido borrada de la memoria de la administración pública hispanoamericana, en sus actores y en sus instituciones; siendo que hasta hoy esa reforma es el único referente sólido para continuar el camino hacia el mejoramiento de la administración pública.

Cambiamos, o tuvimos que cambiar, a la reforma administrativa por una reforma neogerencial que está basada en una visión simplista y equivocada de la administración pública y del Estado. En Hispanoamérica, como ya se ha hecho en otros países, se debe entender claramente que la nueva gerencia pública es una moda sin contenido, que se ha visto limitada en su impacto porque no tiene una base teórica real y de rigor conceptual. (Suk Kim, 2007: 512).

11. TENDENCIAS DE LA REFORMA A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Hoy en los países desarrollados se señala que el fracaso neogerencial ha producido una capacidad declinante en el sector público y menguado el papel del Estado, además de que están surgiendo problemas más complejos de falta de recursos y de carga excesiva, lo mismo que de fatiga debida a la reforma. Ante esta situación se considera que se debe prestar más atención

al problema de la capacidad pública que parece representar un gran reto, especialmente para los gobiernos de los países en desarrollo.

La “construcción de capacidad” ¡era lo que se trataba de crear con la reforma administrativa en Hispanoamérica!, y se daba por hecha en los países desarrollados. Hoy se refiere como “la ayuda para desarrollar conocimiento, aptitudes y habilidades”; pero no hace sino evocar el concepto de modernización utilizado en la reforma administrativa: la modernización como generación de capacidades. Ahora la Organización de Naciones Unidas (ONU) señala que construir capacidades es la construcción de instituciones, el desarrollo de recursos humanos y la adecuación tecnológica. Estas son expresiones que se pueden encontrar al revisar los textos de la ONU sobre reforma administrativa de hace 50 años.

En el mismo sentido, también surgió el enfoque de gobierno total, como reacción a los problemas experimentados como resultado de la desagregación de las organizaciones administrativas en unidades especializadas con cantidad de roles y funciones especializados, lo que produjo demasiada segmentación, autoridades centradas en sí mismas, y falta de cooperación y coordinación, motivo por el cual se entorpeció la efectividad y la eficiencia. Pareciera que el enfoque de totalidad del gobierno es una ruptura con el pasado, una reacción a las experiencias negativas con las reformas neogerenciales. *Hay un cambio de énfasis desde las reformas gerenciales que proponían delegación estructural, desagregación y organizaciones especializadas, ahora se habla de un enfoque que englobe la totalidad del gobierno* (Christensen y Laegreid, 2007: 540).

Como se ve, las tendencias de la reforma en los países desarrollados, que son siempre referentes de los países en desarrollo, apunta a rehacer lo que se deshizo. Esto es, al robustecimiento jerárquico del centro, a equilibrar la fragmentación e integración, a restablecer una “ética común” y una cultura cohesiva en el sector público para combatir la corrosión de la lealtad y la creciente desconfianza. En fin, unir la burocracia, rechazar el departamentalismo e incluir la integración. Esto equivale a fortalecer al Estado y sus instituciones, así como ampliar su espectro de acción.

La tendencia es un tanto en reversa. El problema con los países hispanoamericanos es que “eso” a lo que se quiere retornar: la jerarquía, la integración, la cohesión y las instituciones fuertes, todavía no existía en nuestros países. Ahora en la región se tendrá que enfrentar el doble reto de aliviar las distorsiones causadas por las reformas neogerenciales que afectaron la construcción de instituciones administrativas burocrático-weberianas y, al mismo tiempo, recomponerlas o volver a intentar construirlas.

12. CONCLUSIONES Y PROSPECTIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Las reformas neogerenciales constituyeron la aplicación de medidas neoliberales en la administración pública. Se ofrecieron como el medio para hacerla eficiente y ahorrar recursos introduciendo el espíritu empresarial por medio de la “asesoría de expertos de consultorías privadas y calificándola con certificaciones de calidad de las empresas privadas”; abriendo espacios al sector privado en el desarrollo de funciones de la administración pública a partir de contrataciones, concesiones, licencias de derechos de propiedad y créditos sobre activos de titularidad gubernamental; casi todo en beneficio de los capitalistas privados.

La reforma neogerencial se aplicó y la administración pública no experimentó ninguna transformación cualitativa significativa, si acaso algunas mejoras marginales que a la larga pueden resultar muy costosas dado que, hacia el futuro, parece que la mayoría de las medidas tenderán a revertirse, como está sucediendo en los países desarrollados. Los costos también parecen pasar otra factura porque las reformas neogerenciales agregaron nuevos elementos al panorama del cambio de la administración pública hispanoamericana, que ya incluía una mezcla de formalismo y clientelismo. Esto ha generado nuevos escenarios sin precedente, y vuelve más complejo el entramado de elementos a considerar para lograr el mejoramiento de la administración pública, cada vez más vulnerable para reaccionar ante las problemáticas y necesidades que se le presentan.

El escenario ha cambiado, y estamos presenciado la crisis del libre mercado, del neoliberalismo y, con ello, el desvanecimiento del entusiasmo y la fe en la empresa privada y los mercados. Las empresas y los gerentes fracasaron en sus propios campos de actividad, así que no pueden tratar de dar más lecciones a la administración pública y a sus funcionarios. Ante este suceso, la reforma neogerencial ha quedado en el aire pues ese, su pedestal, se quebró.

No obstante, la administración no para nunca y la reforma deberá ser encauzada, lo deseable sería que hacia el futuro se conciba de acuerdo con las necesidades a que tiene que atender. Claro, teniendo en cuenta el escenario mundial vigente y las presiones internacionales, pero preguntando sobre el cómo de la reforma a la teoría de la administración pública, a la historia de la reforma de la administración pública, al estudio de la administración pública comparada y a las lógicas y razones de la política; buscando innovaciones que respondan a necesidades específicas de cada país hispanoamericano, la innovación en el sentido de Fred Riggs (1967): un proceso por el cual una

sociedad descubre, inventa e incorpora nuevos patrones de conducta como parte de las prácticas establecidas.

La experiencia neogerencial debe hacernos tener conciencia de la importancia de conocer cómo cambia la administración, pues ello nos permitirá enfrentar con mayores capacidades los retos que plantean reformas que no fortalecen a la administración nacional sino que por el contrario tratan de reemplazarla por una gerencia útil al mercado global.

13. EPÍLOGO

Hace 200 años Charles-Jean Bonnin (2004: 112) señaló que el principio de unidad da sentido de responsabilidad a los agentes del gobierno, posibilita la precisión en la ejecución de órdenes y uniformidad en la gestión de los asuntos públicos, lo cual es imposible si varios agentes con igual autoridad están encargados de la aplicación de la ley en un mismo departamento porque las desavenencias, las envidias y los odios inevitablemente estarán presentes entre quienes están situados en forma horizontal en una misma línea. Y sin embargo, las lecciones “nuevas” de las reformas neogerenciales son que: “se ha descubierto que los departamentos que trabajan en una misma área de actuación pueden involucrarse en competencia y rivalidad más que en cooperación” (Bakvis y Julliet, 2004: 62). Hoy se habla de unir la burocracia, rechazar el departamentalismo e incluir la integración. ¿Es que se está descubriendo nuevamente el hilo negro?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACOSTA, ALBERTO y LAUTARO, OJEDA. 1993. *Privatización*. Quito: Centro de Educación Popular.
- ARDILA ACUÑA, FEDERICO. 2003. La Reforma de la Administración Pública: entre los Paradigmas Externos y las Realidades Nacionales. Ponencia presentada al VIII Congreso Internacional del CLAD, Panamá, 28-31 de octubre.
- ARMIJO, MARIANELA. 2003. La Evaluación de la Gestión Pública en Chile. En *Evaluación de Resultados para una Gestión Pública Moderna y Democrática*. Experiencias Latinoamericanas, editado por Cunill, Nuria y Sonia Ospina, pp. 43-142. Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- ARMIJO, MARIANELA y JUAN CRISTÓBAL BONNEFOY. 2005. *Indicadores de Desempeño en el Sector Público. Manuales*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES.
- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. 2005. *Informe del Resultado de*

- la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública*. México: Auditoría Superior de la Federación.
- BAKVIS, HERMAN y JUILLET, LUC. 2004. *The Horizontal Challenge: Line Departments, Central Agencies and Leadership*. Canada: Canada School of Public Service.
- BID-Banco Interamericano de Desarrollo. 1994. *Nicaragua, Programa de Reforma Servicios Públicos, N10041*. 1994-1999. Disponible en <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=N10041&Language=Spanish> [1-6-2008]
- _____. 2003. *Modernización del Estado. Documento de estrategia*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BANCO MUNDIAL. 1997. *Informe sobre Desarrollo Mundial. El Estado en un Mundo en Transformación*. Washington: Banco Mundial.
- _____. 2008. *Reseñas de Políticas Extraídas del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008 del Banco Mundial, titulado Agricultura para el Desarrollo*. Disponible en http://siteresources.worldbank.org/PERUINSPANISHEXT/Resources/WDR2008_AGENDADEDESARROLLOac.pdf [2-5-2009]
- _____. Sin fecha. Bolivia: Institucional Reform Project. Disponible en <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64312881&piPK=64302848&theSitePK=40941&Projectid=P062790> [20-8-2008]
- BARRERA RESTREPO, EFRÉN. 1999. New Public Management en América Latina: una Evaluación en Colombia. Ponencia presentada IV Congreso Internacional del CLAD, 19-22 de octubre, México D. F.
- BONFIL, HORACIO y LUCÍA MADRID. 2006. El Pago por Servicios Ambientales en la Cuenca de Amanalco-Valle de Bravo. En *Gaceta Ecológica* 80, pp. 63-74.
- BONNIN, CHARLES-JEAN. 2004. *Principios de Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BRESSER-PEREIRA, LUIZ CARLOS. 2001. New Public Management Reform: Now in the Latin American Agenda, and Yet. *International Journal of Political Studies* 3, pp. 143-166.
- CHRISTENSEN, TOM y TOM LAEGREID. 2007. Reformas Post Nueva Gestión Pública. Tendencias Empíricas y Retos Académicos. En *Gestión y Política Pública* XVI (2), pp. 539-564.
- CLAD. Sin fecha a. Nicaragua. Disponible en <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html> [15-4-2009]
- _____. Sin fecha b. Chile. Disponible en <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html> [15-4-2009]
- _____. Sin fecha c. México. Disponible en <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html> [15-4-2009]
- _____. Sin fecha d. Uruguay. Disponible en <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html> [15-4-2009]
- CORREA, EUGENIA. 1998. *Crisis y Desregulación Financiera*. México: UNAM-III/Siglo XXI.
- DUMÉNIL, GERARD y DOMENIQUE LÉVY. 2007. *Crisis y Salida de la Crisis, Orden y Desorden neoliberales*. México: FCE.
- EL NUEVO DIARIO. 2007. Pago por Servicios Ambientales: Primeros Pasos en la República Dominicana, Economía, 28/07/2007, Santo Domingo, República Dominicana.
- ECHEBARRÍA ARIZNABARRETA, KOLDO y FRANCISCO LONGO MARTÍNEZ. 2000. *La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias Latinoameri-*

- canas. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- FAO. 2009a. Informe Situación de los Bosques del Mundo 2009. Roma; Food and Agriculture Organization of the United Nations, Corporate Document Repository, Payments, Schemes for Environmental Services in Watersheds.
- _____. 2009b. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación-FAO Santiago de Chile 18 de marzo de 2009. [http://www.ops.org.bo/servicios/?DB=B&S11=15954&SE=SN\[12-1-2009\]](http://www.ops.org.bo/servicios/?DB=B&S11=15954&SE=SN[12-1-2009]).
- FILGUEIRA, FERNANDO, PEDRO NARBONDO y CONRADO RAMOS. 2002. La Economía Política de la Reforma de la Administración Pública y los Servicios Civiles de Carrera: la Experiencia de Uruguay en los años 90. Ponencia presentada al VII Congreso Internacional del CLAD, 8-11 de octubre, Lisboa, Portugal.
- FISZBEIN, ARIEL (Ed.). 2005. *Ciudadanos, Políticos y Proveedores: la Experiencia de América Latina con la Reforma de la Prestación de Servicios*. Washington: Banco Mundial.
- FREIJIDO, EMILIO. 2003. El Sistema de Evaluación de la Gestión Pública por Resultados en Uruguay. En *Evaluación de Resultados para una Gestión Pública Moderna y Democrática. Experiencias Latinoamericanas*, editado por Cunill, Nuria y Sonia Ospina, pp. 345-434. Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- GONZÁLEZ DE PACHECO, ROSA AMELIA. 2002. *Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil en Venezuela*. Caracas: Banco Interamericano de Desarrollo.
- GRIFFITH-JONES, STEPHANY. 1994. Los Mercados Financieros Internacionales: un Ejemplo de las Fallas del Mercado. En *¿Estados o Mercados?*, compilado por Colclough, Christopher y James Manor, pp. 148-174. México: Fondo de Cultura Económica.
- GUERRERO, OMAR. 2004. *La Nueva Gerencia Pública*. México: Fontamara.
- GUTTMANN, ROBERT. 2009. Introducción al Capitalismo Conducido por las Finanzas. En *Ola Financiera 2*, pp. 20-56.
- GRUPO DE ESTUDIOS FORESTALES. 2007. Pago por Servicios Ambientales, una Estrategia de Mercado. *AVIVAVOZ UT*. Disponible en <http://avivavozut.blogspot.com/2007/12/pago-por-servicios-ambientales-una.html> [11-2-2009]
- KLIKSBERG, BERNARDO. 2005. Administración Pública en América Latina: Promesas, Frustraciones, y Nuevas Búsquedas. En *Economía. Gestión y Desarrollo 3*, pp. 203-238.
- LASSWELL, HAROLD. 1974. *La Política como Reparto de Influencia*. Madrid: Aguilar.
- LIBERAAL ARCHIEF. 2004. *The General Meeting Files of the Mont Pèlerin Society (1947-1998)*. Ghent: Liberaal Archief.
- LYNN, LAURENCE. 1996. Reforma Administrativa desde una Perspectiva Internacional: Ley Pública y la Nueva Administración Pública. En *Gestión y Política Pública V (3)*, pp. 303-318.
- MACHIAVELLI, NICCOLO. 2005. *Il Principe e altre Opere Politiche*. Milano: Garzanti Editore.
- MARIÑEZ NAVARRO, FREDDY. 2004. Reformas Estructurales, Pactos y Cambios Políticos: el caso de Venezuela. Ponencia presentada al IX Congreso Internacional del CLAD, 2-5 noviembre, Madrid, España.

- MATSUDA, YASUHIKO y ALBERTO LEYTON. 2004. Overcoming Informality in the Bolivian State: the First Generation Institutional and Governance Reviews and the National Integrity Plan, Ponencia presentada al IX Congreso Internacional del CLAD, 2-5 de noviembre, Madrid, España.
- MARTÍNEZ VILCHIS, JOSÉ. 2004. *Nueva Gerencia Pública: Análisis Comparativo de la Administración Estatal en México*. Tesis (Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales), Universidad Nacional Autónoma de México.
- MEJÍA LIRA, JOSÉ. 2005. La Evaluación como Herramienta para una Gestión Pública Orientada a Resultados. La Práctica de la Evaluación en el Ambiente Público Mexicano. Caracas: CLAD-Banco Mundial.
- NICKSON, ANDREW y PETER LAMBERT. 2002. State Reform and the 'Privatized' State in Paraguay. En *Public Administration and Development* 22 (2), pp. 163-174.
- OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 1993. En *Administración Pública: Modelos de los Países de la OCDE*. París: OCDE.
- OSBORNE DAVID y TED GAEBLER. 1992. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. United States: Addison Wesley Books.
- OSZLAK, OSCAR. 1993. La Reforma del Estado: el Día Después. En *Reforma del Estado. Más Allá de la Privatización*, compilado por Bodemer, Klaus, pp. 83-107. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung.
- PIMIENTA, CARLOS CÉSAR. 2003. El Programa Colombiano de Modernización de la Administración Pública Nacional. Ponencia presentada al VIII Congreso Internacional del CLAD, 28-31 de octubre, Panamá.
- POPIK, LEANDRO y MAKÓN MARCOS PEDRO. 2000. República Argentina. Plan Nacional de Modernización del Estado. Ponencia presentada al V Congreso Internacional del CLAD, 24-27 octubre, Santo Domingo, República Dominicana.
- POULANZAS, NICOS. 1980. *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*. México: Siglo XXI Editores.
- RAMIO MATAS, CARLES. 2005. *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona: Fundación Cidob.
- RIGGS, FRED. 1967. *The Ecology of Public Administration*. London: Asia Publishing House.
- REPETTO, FABIÁN. 2001. Causas y Azares de un Cambio Institucional Inconcluso: Historia Reciente de la Administración Pública Nacional en la Argentina. Ponencia presentada al VI Congreso Internacional del CLAD, 5-9 de noviembre, Buenos Aires, Argentina.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2005. Decreto 3416. Sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central, de 20 de enero de 2005. Disponible en [http://www.mpd.gob.ve/cordiplan/mpd/d_nuevo.htm#mpd\[15-4-2009\]](http://www.mpd.gob.ve/cordiplan/mpd/d_nuevo.htm#mpd[15-4-2009])
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, JOSÉ JUAN. 2004. *Reforma, Modernización e Innovación en la Historia de la Administración Pública en México*. México: Miguel Ángel Porrúa-IAPQROO.
- SCHMITT, CARL. 1985. *El Concepto de lo Político*. México: Folios Ediciones.
- SUK KIM. 2007. Desafíos a la Capacidad Pública en la Era de una Administración Pública en Evolución y Reforma del Gobierno. En *Gestión y Política Pública* XVI (2), pp. 511-537.

VICHER, DIANA. 2007. La Reforma Regulatoria desde la perspectiva de la OCDE. México, en *Revista Buen Gobierno* 3 (1), pp. 152-177.

DIANA VICHER es Doctora en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas

y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, profesora en la misma Facultad. Posdoctorante en la Facultad de Economía de la UNAM. Ha publicado sobre reformas de la administración pública en revistas como *Buen Gobierno* y *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*. E-Mail: mdvicherg@yahoo.com.mx