



SIGOB
Fortalecimiento de las Capacidades
de Gestión para la Gobernabilidad

REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

**APROXIMACIONES
CONCEPTUALES
Y METODOLÓGICAS**

SERIE: REFORMA Y MODERNIZACION DE LA
GESTIÓN GUBERNAMENTAL
DOCUMENTO N° 1

**RLA /00/001
PNUD – RBLAC**

INDICE

SECCIÓN 1: La ideología del Estado en los actores sociales.

SECCIÓN II: La Reforma del Estado.

SECCIÓN III: La Modernización de la Gestión Pública.

SECCIÓN IV: Las Restricciones.

SECCIÓN V: La significación política de la reforma y modernización.

SECCIÓN I
LA IDEOLOGIA DEL ESTADO EN LOS ACTORES SOCIALES

La Reforma y la Modernización del Estado es un tema fuertemente instalado en la Sociedad Política y el rumbo del proceso es materia de interés y preocupación de la Sociedad Civil. Numerosos procesos de reforma y modernización del estado han llegado a ser la causa central de la aparición de nuevas tensiones sociales y fuente de conflictividad entre ambas sociedades y en particular entre el Poder Ejecutivo como principal ejecutor del proceso reformador y diversos sectores de la sociedad civil, al punto de generar situaciones de conflicto de escala nacional que afectan la gobernabilidad democrática.

Las concepciones y metodologías de Reforma del Estado, tienen precisos contextos nacionales e internacionales, a las cuales estas metodologías no pueden sustraerse. Es así, que tanto los temas de la discusión actual, como el carácter de las soluciones propuestas se insertan y tienen un contexto fuertemente configurador de las mismas. Resulta imposible hablar de reforma del Estado, sin referirse a la naturaleza del estado a reformar y las relaciones directas que existen entre proyectos societales, configuración estatal y la selección y adopción de enfoques y metodologías de reforma por parte de los actores de la Sociedad Política impulsores de estos procesos.

Este aspecto merece ser señalado porque toda estrategia y metodología de reforma y modernización del estado a ser utilizada, esta muy signada por las "prácticas políticas" históricas que los actores políticos y sociales han tenido y tienen en relación al estado, tanto en lo referente a sus fines y funciones, como al uso que de este puede hacerse en función de los diferentes proyectos societales de los partidos políticos, que aspiran al gobierno o que ya están en el.

Sin pretender hacer una periodización del proceso de construcción del Estado, ni de reconstruir los conceptos básicos, sobre los cuales existe además una amplia bibliografía de referencia, y con fines solo explicativos, voy a considerar siete momentos claves o ciclos, no autonomizables unos de otros, y cuyas características han sido y los son aún fuertemente configuradoras de las concepciones y configuraciones ideológicas arriba señaladas.

Ciclo 01: La Construcción del Estado Nación (Jurídico-Formal) Siglo XIX e inicios del XX.

La metodología y el instrumental utilizado es básicamente Jurídico. Una ley y un mecanismo institucional para hacerla

cumplir. El Estado, su configuración formal, y sus prácticas internas no son en ese periodo una preocupación ciudadana. Solo un grupo reducido de individuos e instituciones (Clero, militares, comerciantes, algunos profesionales liberales) se interesan y participan en el proceso de

construcción y administración del Estado, cuyas funciones básicas son relativamente simples y clásicas ya que están en relación directa a la relativa “simpleza” de las actividades económicas y naturaleza de los asuntos societales característicos de fines del Siglo XIX, e inicios del XX y con la tarea central del Estado, que es “construirse a sí mismo”, es decir darse marcos jurídicos e instituciones básicas (administraciones centrales, y provinciales, infraestructura para los servicios básicos de educación, salud, transporte, etc.) y para ello esta como referencia los “paradigmas administrativos”, europeos y norteamericano.

Los conflictos correspondientes al ciclo tiene que ver con los macro diseños y en varios países de la región, toman la forma de federalismo versus centralismo. De esta fase, queda en la “conciencia” política, el carácter determinante del instrumental Jurídico como estructurador del Estado y la sociedad nacional.

Ciclo 02: El Estado como “centro de poder” :

Mientras el Estado-Nación se configuraba, en la sociedad nacional se fueron estructurando sistemas económicos y culturales, que dieron lugar a la aparición de una gran diversidad de intereses sectoriales y corporativos de orden económico y cultural, que a partir de la

tercera década del siglo comenzaron a entrar en conflicto.

- Conflictos de intereses económicos entre : El sector agrícola y el sector industrial.
- Conflictos de orden “cultural”: Sociedad Rural Tradicional vs. Sociedad Urbana.
- Conflictos de orden religioso: Católicos vs. Ateos, Enseñanza Laica contra Libre.
- Conflictos de clases sociales: Patronos vs. Obreros.

Estos conflictos intra-sociales, no tardaron a trasladarse al Estado, esto por el carácter explícitamente “sectorial o corporativo” que este fue tomando a lo largo del periodo. Es que la no “autonomía” del Estado con relación a los intereses en pugna y la utilización corporativa de los mecanismos estatales por fracciones de la sociedad, llevaron a numerosos grupos sociales a plantearse el tema del carácter y naturaleza del hasta ahora considerado como Estado-Nación.

No tarda en producirse una confluencia de intereses entre fracciones sociales (Obreros, campesinos, asalariados, profesionales) con los gérmenes de los nuevos partidos políticos que aparecen en la escena política nacional (Socialista, Radical, Comunista, etc.) no tarda en plantear de manera explícita el tema de toma del “Poder”, del Estado, como el mecanismo e instrumento necesario para el cambio de la sociedad. El cambio, es el cambio del sistema, lo que requiere es un

nuevo ordenamiento jurídico-institucional, que pasaba básicamente por el cambio en el sistema de propiedad, acumulación, distribución. En esta fase los esfuerzos estaban puestos en defender o atacar el Estado de derecho. Poco se pensaba en cambiar su lógica organizativa ni en la transformación de su capacidad operacional. El Estado se transformó en el centro del conflicto y el “botín” político. El eje central de la preocupación no era económico ni de funcionamiento o ineficacias operacionales, el problema era prioritariamente de diseño societal y por lo tanto político, y la metodología para resolverlo se debía corresponder con esa naturaleza: El golpe de Estado, las alianzas cívico-militares, la insurrección de masas, etc.

Ciclo 03: La Metodología Desarrollista y Neoestructuralista (1950-1980)

A mediados de la década del 50, irrumpe en varios países de la región una corriente que en poco tiempo se transformaría en un paradigma del desarrollo. Será este la vía de resolver los elementos que están en la base de los conflictos sociales. La transformación de algunos elementos del Estado tradicional, oligárquico y populista es una de las condiciones necesarias. El modelo Desarrollista necesita para ser aplicado, de un Poder Ejecutivo con nuevas capacidades de acción, y por lo tanto este deberá ser sometido a un rediseño

institucional que le permita asumir funciones relacionadas con:

- La planificación del desarrollo de la sociedad desde el Estado.
- La regulación estatal: del tipo de cambio, tasas de interés, aranceles, tarifas de servicios, salarios, utilidades, precios, etc.
- La industrialización forzada, vía la sustitución de importaciones.
- La inversión concentrada en manos del Estado.
- La propiedad estatal de industrias sean estas articuladoras de sistemas productivos, o puntos de acumulación de excedente nacional.

Dado el carácter global que el proyecto societal del modelo desarrollista presupone y manifiesta, la mayoría de los grupos y actores sociales esperan encontrar u obtener de el algún tipo de beneficio mas o menos directo y la relación Sociedad Civil-Estado toma un nuevo perfil. Es así que los industriales se beneficiaron de un Estado que los protegía en el mercado interno de la competencia externa, les daba acceso a líneas de crédito a tasas preferenciales, los trabajadores vieron incrementar el poder de sus organizaciones sindicales, el estado arbitraba la relación y los conflictos entre propietarios y trabajadores, los consumidores sintieron que su salario y su capacidad de consumo estaba asegurada por un estado que regulaba las tarifas(

Agua, electricidad, transporte, teléfono, etc.) y controlaba los precios.

En esta fase la naturaleza del régimen político, toma múltiples formas, ya que el modelo podía desarrollarse con o sin democracia. Importaba más el objetivo

Ciclo 04: El Estado represor (1960-1980)

El Modelo y Estado desarrollista, si bien produjo notables resultados en materia de índices de crecimiento, empleo y consumo, y logro disminuir muchas de las clásicas tensiones existentes previamente en la sociedad, generó nuevas dinámicas económicas y sociales y encontró límites estructurales a su expansión. La urbanización creciente, los nuevos conflictos económicos corporativos, el enfrentamiento Este-Oeste y las tensiones y desigualdades Norte-Sur, plantearon significativos cambios en la metodología de acción política clásica del periodo anterior.

Producto de los disensos en los partidos tradicionales de derecha e izquierda surgieron nuevos partidos o agrupaciones políticas, que planteaban nuevos objetivos y nuevas metodologías de acción política. En este contexto el Estado volvió a ser un tema crucial, porque este fue en sus aspectos más medulares más cuestionado que nunca por los nuevos actores políticos. Frente a esta amenaza y a la heterodoxia de los nuevos métodos de acción política, desde diversos centros nacionales e

deseado y el resultado obtenido que la naturaleza del régimen político institucional encargado de llevarlo a cabo.

internacionales se plantea la necesidad de reestabilizar el sistema, es así que a mediados de los años 60, irrumpen en la región las dictaduras militares, con el mandato de reestabilización, para ello es necesario la dominancia de la "Fuerza", la metodología central: la represión, que se instala como centro de la escena pública y de la relación Estado-Sociedad. En esta situación los actores sociales se reorganizan y se relacionan al Estado por estar a favor o en contra.

Ciclo 05: La Reforma

La Irrupción del discurso de la reforma, o de como una necesidad de ajuste económico se transforma "roncabolescamente" en un "paradigma societal"

Lo paradójico y significativo es que en la región, la incorporación del tema de la reforma del Estado, no llega explícitamente desde la clase política o del discurso político mismo, sino como una necesidad de naturaleza explícitamente económica, es así que el liberalismo clásico entra en la escena nacional, de la mano de las necesidades del sistema financiero internacional. El

proceso reformista se inicia con la necesidad de reequilibrar las cuentas del sector externo (Balanza Comercial, Balanza de Servicios, Balanza de Capitales), con el fin de liberar divisas que permitan asumir los compromisos derivados de los altos niveles de endeudamiento externo que con los organismos internacionales de crédito y la banca privada transnacional, asumieran la mayoría de los países del área. Para liberar las divisas necesarias al pago de la deuda externa dos requisitos son necesarios: a) disponer de ahorro fiscal, y b) disponer de divisas. Para lo primero será necesario disminuir el nivel del Déficit Fiscal: lo que implica la reducción a corto plazo del gasto público corriente y del gasto de inversión, los saldos serán destinados al pago de la Deuda Pública. Esta operación contable, se logrará: a) por el lado del gasto público; reduciendo el número de funcionarios, y reorganizando algunas diseños organizativos de las instituciones públicas, reduciendo el nivel de inversión pública (para nuevos proyectos y mantenimiento de infraestructuras de telecomunicaciones, transporte, etc.), transfiriendo actividades tradicionalmente a cargo del sector público al sector privado, privatizaciones de empresas, privatización de servicios, etc., b) por el lado de los ingresos, modificando tanto la estructura como la presión tributaria, vendiendo activos públicos, etc.

Para disponer de divisas, será necesario disponer de saldos en la balanza Comercial,

para lo cual dos operaciones serán necesarias : a) Reducir el nivel de importaciones, e incrementar el nivel de exportaciones, lo primero se logrará, combinando instrumentos cambiarios, con otros que reducirán el nivel de demanda interna por insumos y bienes de consumo final que tengan altos componentes importados, para ello se ajustarán los programas monetarios, se encarecerá el crédito y se reducirán los salarios reales. b) Captar divisas del exterior ya no vía comercio, ni endeudamiento público o privado con la Banca Internacional, sino captando inversión extranjera directa y abriendo el mercado de capitales. Lo cual lleva a una nueva andanada de desregulaciones, que deben asegurar el libre movimiento de los capitales. En una segunda fase, habrá que mantener el equilibrio de una cuidadosa ecuación entre tipo de cambio y tasas internas de interés, en relación a las tasas de intereses y “rendimientos de las bolsas internacionales”, con el fin de que el capital financiero permanezca en el país, y no genere bruscos movimientos en la Cuenta de Capital.

Esta metodología que será denominada de “ajuste estructural”, produjo significativos impactos sobre numerosas funciones estatales clásicas y de allí sobre los diseños organizativos y los procedimientos internos de trabajo de varias instituciones claves del poder ejecutivo.

Se reforzó el rol de los Ministerios de Hacienda y del Banco Central que pasan a ocupar la función que en el proceso anterior tenían los Ministerios de Planificación y Economía. Es así que los primeros cambios significativos en materia de la organización clásica del poder ejecutivo, viene de la mano de las necesidades que la política económica requiere para su adecuada administración. En esta fase las grandes decisiones están asociadas a la imagen del Ministro de Hacienda, al Presidente del Banco Central, mientras que en las fases anteriores el personaje central de la escena era el Ministro del Interior, o el Ministro de Economía o Planificación.

Ya no se trata del desarrollo sino de disciplina monetaria y financiera, y de desregulación. A partir de allí será el “crecimiento”, cuantitativo el que importe al Estado, Los puntos de inflación, el nivel de reservas internacionales/Importaciones, el coeficiente Déficit/PBI, el M1, M2 y M3, los puntos de PBI, las tasas, no la calidad de este crecimiento ni quien se beneficia de el., esas no son preguntas que interesen. Se venden la empresas, se transfieren los servicios, aumentan los ingresos tributarios. La ideología reformadora esta en auge.

El proceso de ajuste no tiene o requiere de un modelo político particular, es así que el región se ha realizado con o sin democracia:

- Chile: sin democracia 1983-1990 y luego sigue con democracia 1990-1996.
- Argentina: primero con dictadura 1975-83 y luego con democracia 1990-1996.
- Venezuela: con democracia, inestabilidad y represión.
- Perú: con democracia “restringida” 1991-1994.

Las virtudes

La mayores virtudes de esta fase, se encuentra sin duda en la esfera económica. Puso limites a la clásica indisciplina de la fase anterior y hoy las autoridades del poder ejecutivo han adquirido la disciplina necesaria para mantener los tres equilibrios macroeconómicos necesarios para un adecuado funcionamiento general de la economía:

- Equilibrio Balanza de Pagos.
- Equilibrios fiscales.
- Disciplina monetaria.

La supresión de numerosos y arbitrarios privilegios sectoriales (tributarios, crediticios, laborales, etc.) que encubrían ineficiencias empresariales del sector privado. Mecanismos estos que adicionalmente eran causa de corrupción de funcionarios públicos de los mas diversos niveles de la administración económica del Estado.

Desvelar para los ciudadanos la irracionalidad e ineficiencia de numerosas empresas y servicios públicos.

Los Defectos

Mucho se ha criticado la falta de transparencia de numerosos procesos de privatización de empresas y servicios públicos, pero esto tiene que ver más con el modo de hacerlo que con el fin buscado y por lo tanto no es consustancial modelo.

La mayor crítica al proceso reformador proviene de otras esferas. Una de ellas que merece ser señalada por su impacto en amplios y diversos grupos de población se relaciona con el plano de la cultura ciudadana, con la violencia simbólica y no solo “física” de la reforma neoliberal sobre el individuo, que por generaciones fue “educado”, en la idea del Estado-Nación como el lugar de “todos”, atenuador de desigualdades básicas tanto individuales como regionales en materia de : educación, salud, información, seguridad, justicia, ingreso “básico”, vejez protegida, etc. Y al iniciarse el proceso sin transición comienza a percibir a detectar día a día señales confusas de que ese Estado no va más. Comienza a descubrir por su propia experiencia, la desolidarización social, el sálvese quien pueda o hágalo usted mismo, contrate su jubilación, su seguro de salud, su educación, protéjase usted mismo, etc. y con ello el concepto de “ciudadano” de miembro de una colectividad nacional está cambiando y no sabe cómo reubicarse ni cuál es su futuro y el sentimiento de exclusión social invade a muchos ciudadanos medios y bajos, aquellos que

quedan fuera del circuito de los grandes negocios, de las licitaciones no siempre transparentes de activos nacionales en sectores de escaso riesgo empresarial por grandes grupos económicos que adquieren el control monopólico y/o oligopólico de inmensos mercados, y que no pueden acceder a los beneficios derivados del comercio exterior o de las operaciones en las bolsas, locales e internacionales, etc.

Estas percepciones que se encuentran con rasgos distintivos en diferentes grupos sociales tienen relación con dos tipos de carencias :

a) La reforma se ha ido realizando poco a poco, sin una estrategia global, b) Los ciudadanos, los grupos sociales, las corporaciones no han sido informados de los objetivos, las fases, el tiempo, los modos de hacerla, los costos y beneficios que cada una de las reformas tendrá para unos y otros. En esta esfera es particularmente notable la falta de estrategias comunicacionales que es en muchos casos la expresión de falta de sintonías conceptuales y operacionales entre los ejecutores de las reformas generalmente localizados en los Ministerios del área económica del Ejecutivo, con los ministros del área social.

Uno de los problemas centrales, radica en que numerosos actores políticos confunden hoy el instrumental reformista de origen macroeconómico, y el éxito que este ha tenido en relación a sus propios objetivos iniciales con una teoría de la reforma del

Estado, y mas peligroso aun con una concepción societal nacional e internacional., que no esta contenida en el proceso de ajuste estructural.

A pesar de que la naturaleza profundamente transformadora y de los impactos que su aplicación ha tenido sobre el Estado y la sociedad, es imposible y seria suicida que la clase política confunda una disciplinada o una ingeniería económica, con un modelo de desarrollo societal. La economía y la sociedad tienen evidentemente mucho en común, pero el desarrollo es mas grande y complejo que el desarrollo económico y el Estado necesario al desarrollo de una sociedad es también mas complejo que, un Estado adecuado para una administración macreconómica eficiente.

Ciclo 06: La Modernización del Estado

En algunos países de la región, existen sectores que piensan equívocamente en la modernización del Estado como la fase final de la fase reformadora.

Planteadose la transformación de los instrumentos de gestión, tradicionalmente utilizados por la administración publica (Organigramas, manual de organización y funciones, manual de procedimientos, etc.) por nuevas “ tecnologías de gestión” que en general coexisten con los diseños organizativos tradicionales. Sin embargo la “era” del perfeccionamiento de

“Management” público, si bien es una preocupación nueva de la clase política de la región , este tiene ya un largo camino recorrido en otros países, y existen hoy una panoplia de “tecnologías” de gestión que pueden ser consideradas :

- La dirección por objetivos.(DPO)
- El presupuesto por programas.(PPP)
- El presupuesto de base “cero”(PBO)
- La contabilidad analítica.
- El “management” participativo: Los “círculos de calidad”, la animación, los proyectos de servicio”, etc.
- La automatización (que no es igual a la informatización).
- La desburocratización de tramites y procedimientos administrativos tendientes a mejorar la relación entre las administraciones y los servicios públicos con los usuarios de estos.

Como se comprenderá en esta fase se vuelve a poner énfasis en el instrumental, pero esta vez no para la regulación de la sociedad por el Estado, sino para la autorregulación administrativa e incremento de la eficacia operacional de la gestión publica. (Estos aspecto se trataran en la Sección 3 del presente documento).

Ciclo 7: La Democratización de la Sociedad y del Estado ? Un proceso asociado: La tarea de los 90

En medio del proceso reformista y modernizador de origen liberal y neoliberal, irrumpe no ya el tema de la Democracia en

su conocida faz política, (como sistema de partidos políticos, régimen electoral, gobierno y parlamento elegidos, etc.), sino el tema de la democratización de la sociedad, de la vida social. Se traslada el eje del discurso de lo económico a lo societal, de lo sectorial a lo global, de lo central a los regional y local.

Este proceso no puede realizarse sin substanciales transformaciones del propio Estado y de las relaciones entre Estado y Sociedad, pero también implica transformaciones al interno de la propia Sociedad Civil, en el sistema de relaciones entre sus diferentes componentes que tal vez no necesiten pasar necesariamente por la intermediación estatal ni por la gubernamental. Tal vez aquí este una de las claves del proceso futuro de reforma de los Estados nacionales, ya que estas serán la consecuencia de procesos societales mas explícitos, de una nueva arquitectura primero societal y luego estatal para regular su funcionamiento.

En el contexto anterior , existe, hoy, en la clase política, una cierta “ideología o cultura” del Estado y de su reforma y

modernización, que se caracteriza por la coexistencia de varios de elementos característicos de los procesos y de las metodologías correspondientes a los ciclos anteriormente descritos.

Esta supervivencia influye en primer lugar sobre la concepción formal y a partir de ella sobre las actuales practicas que la clase política esta en condiciones de asumir y hacer efectivas en materia de reforma y modernización, imposibilitando esta heterogeneidad en muchos casos que la clase política asuma con mayor objetividad la naturaleza profunda de las tareas de reforma y modernización hoy necesarias, poniéndoles inconscientes limites o retardando o complejizando las decisiones.

Con el fin de contribuir a la clarificación del los diferentes aspectos relacionados con los procesos de reforma y modernización del Estado, en las próximas secciones, se presentan los aspectos sustantivos que forman parte de ambos procesos.

SECCION II
EL UNIVERSO DE LA REFORMA DEL ESTADO

REFORMA Y/O MODERNIZACIÓN ?

Existe en la actualidad una cierta tendencia que tiende a asociar ambas categorías como sinónimos, utilizándolas indistintamente para referirse a un mismo proceso, cuando en realidad no lo son. La diferenciación aquí planteada no responde a ningún afán de rigor semántico, sino que se plantea porque ambos son procesos con rasgos distintivos, que pueden realizarse independientemente uno del otro o asociados. En nuestro enfoque una reforma implica en primer lugar y como elemento distintivo la transformación sustantiva de algunos de los roles básicos del Estado actual (planificador, propietario, agente económico, normativizador de los sistemas político-institucional, económico y/o social, administrador de sus estructuras y/o controlador de su funcionamiento, etc.), mientras que la modernización del Estado, no implica cambios sustantivos en los roles descritos, sino la realización de una amplia gama de acciones que tienden incrementar la eficacia de la gestión pública para que esta pueda cumplir con las funciones institucionalmente asignadas, y tiene que ver con el perfeccionamiento operacional, de estructuras, métodos e instrumentos existentes, lo que implica, cambios, ajustes, supresión de estructuras internas, creación de nuevas, recalificación funcionarios, reducción de personal, cambios en tecnologías de administración y de los servicios, reestructuración de los sistemas de análisis, formulación y gestión y control de políticas, programas y proyectos, de gobierno. Tres escenarios son imaginables: Reformas sin modernizaciones, modernizaciones sin reformas y reformas con modernización.

Orígenes de la Reforma del Estado

Los factores que están en la base de los procesos de reforma, pueden tener diferentes orígenes, los cuales y con fines puramente metodológicos pueden lugar a dos tipos de reformas : reformas adaptativas y reformas impulsoras:

El Estado moderno, a partir del siglo XIX, y particularmente el Estado en las democracias occidentales, ha sido una construcción colectiva y sus objetivos, funciones, organización, modo de

funcionamiento entre otras de sus características actuales, son el producto y pueden ser asumidas como una representación de las diversas correlaciones de las fuerzas sociales y políticas actuantes en la sociedad nacional, y las criticas que se formulan al Estado, no pueden separarse de la critica a la sociedad y a los sucesivos consensos y/o hegemonías político-sociales que a lo largo del proceso histórico nacional lo fueron ya sea desde el parlamento y/o desde la

función ejecutiva, moldeando, organizando, conduciendo, utilizando y/o abandonando. Estas entre otras razones, permite explicar porque el tema de la reforma del Estado, es siempre una cuestión de complejidad multidimensional, a la que no permanecen ajenos los diferentes actores políticos, económicos y sociales.

Históricamente la mayoría de las reformas realizadas en la región, podrían ser consideradas como **“Reformas Adaptativas”**, ya que acompañan de manera “ex-post” los cambios ya producidos o en proceso de transformación de alguno de los componentes de las estructuras de los sistemas económicos y sociales, cambios estos que necesitan de un nuevo Estado y por lo que implica reformas de diferente nivel y matiz en el actual sistema político-institucional., por ejemplo:

- Por cambios en las condiciones nacionales y/o locales que justificaron la existencia original y permanencia en el tiempo de algunas instituciones y se plantea una disfuncionalidad de los objetivos, la organización y/o el modo de funcionamiento de una o varias instituciones con el modelo general de reorganización del Estado, basado en una nueva política de desarrollo y de las anteriores relaciones Estado-sociedad, muy diferente a la que dio origen al Estado actual.
- Por transformaciones producidas en el contexto internacional : político

institucional y económico, que generan presiones indirectas sobre los gobiernos en el sentido de homologarse con las tendencias regionales o mundiales.

- Por necesidad de respuesta a demandas sociales “explícitas” de transformación de las actuales estructuras estatales centralistas, autoritarias y funcionalmente poco participativas, en otras mas modernas, descentralizadas y sujetas a control local.
- Por consistencia con “filosofía” de bases y/o los compromisos políticos públicamente, asumidos por el partido y sus miembros en la fase electoral.

Una de las causas menos explícitas, que pueden estar en la base misma o en el origen de los próximos procesos de reforma y modernización del Estado, tendrían que ver con los escenarios nacionales e internacionales que la clase política y los agentes económicos son capaces de percibir y/o construir como posibles a mediano y largo plazo y que tipo de Estado será necesario para afrontar estos escenarios. Estas reformas podrían agruparse en la categoría de **“Reformas Impulsoras o estratégicas”**, es decir cambios en el sistema político-institucional, promovidos desde la clase política instalada en alguna de las estructuras del propio sistema político-institucional (a través del gobierno y/o del parlamento), realizadas para crear un marco juridico-institucional y

administrativo que favorezcan o motiven cambios en alguno de los subsistemas o componentes de los actuales sistemas económico y social.

EL UNIVERSO DE LA REFORMA

El universo temático o de áreas de acción de reformas posibles cubre una amplia gama de aspectos. Con fines de sistematización y partiendo de las experiencias de reforma realizadas en la última década en la región, estas podrían agruparse en dos categorías o grupos:

Grupo 1: Reformas de algunas de las macro funciones del Estado en particular las asignadas a la rama ejecutiva de este.

- Reforma del Estado planificador del desarrollo nacional.
- Reforma del Estado proveedor de servicios básicos.
- Reforma del Estado agente económico.
- Reforma del Estado administrador macroeconómico .
- Reforma del Estado administrador de las relaciones internacionales.
- Reforma del Estado arbitro de los conflictos intra-sociales.
- Reforma del Estado sancionador de infracciones a los marcos jurídico-normativos que regulan el funcionamiento de los diferentes sistemas.
- Reforma del Estado protector de la Integridad Territorial.

Grupo 2 : Reformas del Régimen Político

- Reforma interna del Régimen Presidencial.
- Reforma interna del Régimen de Gobierno (A nivel central, regional, local)
- Reforma interna del Régimen Parlamentario.
- Reforma interna del Régimen de Partidos Políticos.
- Reforma interna del Régimen Electoral.
- Reforma interna del Régimen Judicial.
- Reforma de las relaciones entre los poderes del Estado. Modelos con hegemonías de poderes: Estados "Congresistas, Estados Presidencialistas
- Reforma del carácter unitario o federal del Estado,
- Reforma del régimen de las relaciones inter-estatales (caso procesos de integración, el caso de Europa de la

Comunidad Europea a La Unión Europea)

Como se comprenderá estos dos grupos, representan una amplia gama de acción reformista, y cada uno de ellos tiene sus propias especificidades y representa un campo de trabajo con metodologías propias. Por ejemplo:

En el área de Servicios directos a la Población, tal es el caso de los Servicios Educativos, existen diversas esferas que responden al concepto de las reformas (y no de las modernizaciones) posibles:

- Reforma de los objetivos y/o contenidos educacionales.
- Reforma de la función del Ministerio de Educación, en materia de control de procesos educativos a cargo de agentes privados.

En esta misma área, casos de modernizaciones de los servicios educativos, serían la incorporación de nuevas tecnologías educativas y/o la creación de una superintendencia de Servicios Educativos”, casos estos que esta no hacen a la función básica sino a la

eficacia para alcanzar una función asignada a un servicio.

En otra esfera, la reforma de la función del Estado Agente Económico, productor de bienes o servicios, no pasa por el cambio del número y origen del directorio, ni por la reestructuración del sistema gerencial y/o de los procesos tecnológicos de una determinada empresa pública, esferas estas que corresponden a procesos de modernización, sino cambios, por ejemplo en el régimen de propiedad (parcial o total), cambios en los criterios de fijación de precios de los bienes o servicios producidos por la empresa, por ejemplo vía eliminación de subsidios, es decir se producen cambios en uno de los elementos que hace a la función básica de la empresa pública, que en este caso sería el actuar sobre la regulación de algunos precios básicos de la economía.

EL CARÁCTER MULTIDIMENSIONAL DEL PROCESO DE REFORMA

La puesta en operación de un proceso de reforma del Estado, es un proceso complejo en el que se entre mezclan e inter actúan dimensiones y variables de diferentes ordenes de realidad:

Dimensión Política

La reforma del Estado, puede ser impulsada por el partido de gobierno, por el Poder

Ejecutivo o por la oposición parlamentaria, pero más allá de cual sea el origen, es muy importante que en el menor plazo posible se logren los consensos políticos necesarios

para darle a este proceso un carácter supra partidario. Recuérdese que dada la sensibilidad de las materias y de la diversidad de intereses que están involucrados en los procesos de reforma, se constituye muy rápidamente en un área de gran “sensibilidad política” nacional, en la que algunos partidos de la oposición pueden encontrar una vía fácil de presencia política, practicando el clásico obstruccionismo. Esto implica que debe hacerse conciencia previa tanto en la opinión pública como en medios empresariales, sindicales y políticos, de la necesidad, objetivos, carácter y alcance del proceso de reforma a iniciarse.

Dimensión Jurídico-normativa

Esta es una de las dimensiones claves, del proceso, ya que toda reforma y de acuerdo al carácter y profundidad de la misma, implicara modificaciones en el marco jurídico y normativo, lo cual implica la elaboración, presentación, tratamiento y aprobación de nuevas Leyes, Decretos, resoluciones y Reglamentos, necesarios para que el nuevo esquema tenga la legalidad necesaria.

Dimensión Técnica

Esta es la dimensión mas sustantiva del proceso y sin embargo y en relación a la

cual existe no solo una menor conciencia en la clase política, sino que además no se disponen de opciones metodológicas ni de suficiente bibliografía técnica de referencia, y la mayoría de las existentes están dominadas por enfoques ortodoxos de la administración pública, en las que priman los aspectos puramente administrativos y presupuestales. Esta doble carencia, tiene repercusiones sobre las percepciones que tanto los actores políticos como los administradores y tecnocracias tienen del carácter de las reformas a realizar y de las acciones a ejecutar.

Dimensión Financiera

Todo proceso de reforma, lleva implícito una dimensión financiera, que no debe dejar de ser mencionada, y no desde la perspectiva existente de que toda reforma, trae aparejada por un lado una reducción general del gasto público, y por otra nuevos ingresos producto de las privatizaciones, sino que debe saberse que en la primera etapa, si la reforma va mas allá de los aspectos puramente formales y jurídicos, esta requerirá la realización de inversiones y gastos entre los que cabe resaltar aquellos relacionados con la modernización de las infraestructuras de soporte a las nuevas organizaciones y fusiones, la formación del personal existente y/o la contratación de personal con nuevas calificaciones.

Dimensión Socio-Cultural

Esta dimensión esta directamente relacionada con aquellos aspectos determinantes del proceso de adaptación tanto de los funcionarios y administradores públicos, como de los diferentes segmentos y/o actores sociales a las nuevas configuraciones del Estado post reforma.

Dado el carácter multidimensional de todo proceso de reforma del Estado, es importante que desde el inicio del proceso debe generarse una clara

conciencia de la complejidad del proceso y de las etapas y tiempos necesarios para lograr resultados serios, consistentes y eficaces en el tiempo. Debe recordarse que una reforma del Estado no es una operación menor, que puede ser realizada voluntaristamente, y que las decisiones y opciones que se tomen y la manera de realizarla, afectaran positiva o negativamente al conjunto de la sociedad durante mucho tiempo.

BASES DE PARTIDA PARA UNA ESTRATEGIA REFORMISTA: IDEOLOGÍA Y RACIONALIZACIÓN

En el marco del análisis descriptivo anterior el proceso reformista debe objetivar su bases y los decisores y conductores del proceso deben responder a algunas preguntas inevitables ?:

1- El proceso de reforma, se basara en una cierta "ideología" reformadora, fuertemente dominante en la región ? o sus fines y características serán el resultado de un trabajo de racionalidad, de una "reiingeniería estatal" ?.

2- La reforma es un camino ya trazado (conceptual y operacionalmente) en

algún "centro" internacional o local, y el problema hoy es de simple decisión de

hacer, y de instrumentalización a nivel nacional ?

3- La reforma, de hoy es acaso una necesidad objetiva derivada del modelo, sin la cual este no podría funcionar a futuro ?. O es que existe una disfuncionalidad tan grande entre modelo societal y modelo estatal, que esta trabando el funcionamiento actual y futuro del primero ?.

4. La reforma se realizara componente a componente, es decir tomando a cada

proceso aisladamente, o dando cuenta de su “sistematicidad” ?.

Pero dependiendo de que si la reforma a realizarse corresponde a alguno de los tipos anteriormente definidos como “adaptativas” o “impulsoras”, la estrategia será diferente, si la reforma a realizar es solo “adaptativa”, cada caso puede ser tomado aisladamente, pero si la reforma tiene un fuerte carácter impulsor, es decir se realiza con el fin de dar inicio a una nueva fase de conformación societal-nacional y de las relaciones internacionales de esta, su carácter deberá ser mas sistémico. Pero en ambos casos al inicio del proceso de reforma y modernización del Estado, dos racionalizaciones serian necesarias, en contra de la “subjetividad” o ideología reformadora, ya que la configuración del Estado, sus métodos y modos de funcionamiento es uno de los terrenos en los cuales hay que actuar con la mayor “racionalidad” posible:

Dar cuenta de los actuales Sistemas Reales y la relación de estos con el Estado.

- La racionalización de las estructura y del funcionamiento de los actuales sistemas económicos y sociales, y de sus tendencias evolutivas a mediano plazo.
- La racionalización de la estructura y funcionamiento del Estado actual en relación a los sistemas reales.

- Las funcionalidades y disfuncionalidades actuales de los diferentes componentes de la estructura y las ineficacias del funcionamiento operacional del Estado, en relación a lo diferentes componentes del sistema real.

Objetivar el nuevo paradigma societal. Estatal y de las relaciones entre ambos, en su dimensión tanto actual como a futura.

- La racionalización de la estructura y modo de funcionamiento del paradigma societal
- La racionalización de los estructura y modo de funcionamiento del paradigma estatal en relación a la estructura y funcionamiento del paradigma societal.

Elaborar la estrategia del proceso reformador:

- Objetivos y metas.
- Secuencia.
- Beneficios y costos.
- Instrumentos necesarios.
- Dirección y responsabilidades ejecutivas.

En base a la estrategia se podrá elaborar y concertar una Agenda Nacional de la Reforma.

SECCIÓN III
LA MODERNIZACION DE LA GESTION PUBLICA

LA CONFUSION SEMANTICA EN TORNO A LA REFORMA DEL ESTADO Y LA MODERNIZACION DE LA GESTION PUBLICA

Con relación a la modernización de la gestión pública se utilizan una gran diversidad de conceptos, que representan un problema de comunicación que desborda el formalismo semántico:

- Modernizar como desburocratizar la gestión pública, o producir una simplificación administrativa de los procedimientos, la supresión de intermediaciones, la reducción de tiempos de operaciones, etc.
- Modernizar como tecnologizar la gestión. Incorporación de computadoras, comunicaciones, y “gadgets de oficina”, de impacto marginal sobre los sustantivos del que hacer público.
- Modernizar como reestructurar o un “aggiornamento de las “formas” organizativas.
- Modernizar como realizar una “reingeniería” de los procesos de trabajo de las instituciones públicas.
- Modernizar como incorporar a la administración de los asuntos públicos tecnologías modernas de gestión”, generadas en general para dar respuestas a problemas de gestión en el sector privado.

Frente a esta diversidad de categorizaciones, lo importante es hacer un deslinde conceptual entre reforma y modernización, entendiéndose por esta aquellas acciones que tienden a la búsqueda de la eficacia operacional de las funciones estatales definidas en la fase de reforma. Por lo cual se recomienda asociar la palabra de reforma al cambio de las funciones del Estado, y la modernización, al incremento de la eficacia operacional de la Gestión Pública para cumplir con sus funciones. Y dado que las esferas de gestión pública son de una gran diversidad, y con fines contribuir al debate desde el punto de vista metodológico y operacional sería conveniente que al iniciarse un proceso de modernización se diferencien las siguientes áreas de acción.

LAS OCHO ÁREAS DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Area 1: Modernización de la gestión “operacional” de los servicios directos al ciudadano, y que hacen a la vida diaria de estos.

- Servicios Educativos.
- Servicios de Salud.
- Servicios de Transporte.
- Servicios de Seguridad.
- Servicios de Información.

- Servicios de etc.

En esta área de gestión del Estado, el gobierno se encuentra con el tema del paradigma “eficientista” de los servicios privados. Porque en casi todos las áreas de los servicios públicos el “ciudadano” tiene como referencias, equivalentes servicios privados.

Para la modernización de la Gestión de los servicios públicos no existen soluciones metodológicas comunes, ya cada uno de los tipos de servicio responde a una problemática de gestión específica que requiere de una lógica técnico-administrativa propia a cada uno de ellos.

Area 2: Modernización de la gestión operacional de los servicios relacionados con las actividades económicas del sector privado

- Servicios de energía: electricidad, distribución de gas industrial, y otros combustibles.
- Servicios de normas y control de calidad.
- Servicios de control fitosanitarios y veterinarios.
- Servicios relacionados con el transporte de carga aérea, terrestre y/o marítima.
- etc.

Las modernizaciones en estas áreas, presentan un mínimo de tres dimensiones:

- a) El área de organización y gestión de los servicios: que van desde los diseños organizativos, la gestión por objetivos y metas, el control de procesos y resultados, etc.
- b) El área de los procesos, que pasa fundamentalmente por el cambio técnico parcial o total de estos.
- c) El área de relación con los usuarios.

Area 3: Modernización de la Gestión de las Empresas Públicas.

La gestión de las empresas públicas tiene una cuádruple dimensión, una específicamente “micro económica”, otra “macroeconómica”, una tercera espacio-territorial y finalmente una de carácter estratégica.

En términos específicamente técnicos y a nivel de empresa, no existen diferencias entre el management empresarial privado y el público y por lo tanto no debería haber ninguna excusa para que una empresa por ser pública sea deficientemente administrada.

La dimensión Macroeconómica se relaciona con que el Estado además de recibir ingresos vía tributación, disponga de empresas que actúen como “polos de acumulación y/o captación” de excedente o de recursos para el financiamiento de su gasto corriente o de inversión.

Las dificultades suceden por la interacción entre estas cuatro dimensiones, y cuando la

clase política en el gobierno, privilegia una de las dimensiones sobre la otra.(por ejemplo, dado el papel macroeconómico de una empresa publica, se decide extraerle mas recursos que los que la empresa puede “financieramente tolerar”),

Area 4: Modernización de la gestión de aquellas instituciones que tienen por función asegurar el funcionamiento regular y la continuidad de la institucionalidad estatal y del funcionamiento societal.

- Superintendencias.
- Banca Central.
- Seguridad personal.
- Integridad territorial.
- La administración de Justicia.
- El control externo de la acción del Poder Ejecutivo por el Legislativo.
- etc.

Area 5: Modernización de la gestión de los proyectos de inversión de interés público.

De los procesos de identificación, priorización, financiamiento, ejecución, administración, control, para aquellos proyectos que tienden a modificar, mantener en operación componentes básicos de la infraestructura nacional.

- Proyectos de Infraestructura Vial.
- Proyectos de Infraestructura Energética.
- Proyectos de Infraestructura Hospitalaria.

- Etc.

Area 6 : Modernización de la gestión de las acciones en relación al contexto y a la articulación internacional.

Para modificar, sostener, desarrollar, neutralizar uno o varios de los elementos del contexto internacional, a nivel de países, regiones, temas, empresas, poderes públicos, personalidades, organismos internacionales, etc., que son necesarios a la articulación externa del país y al funcionamiento de la sociedad internacional.

*Ver documento “Reforma Modernización de los Ministerio de Relaciones Exteriores”.

Area 7: La modernización de la Gestión de las relaciones Gobierno-Sociedad Civil

Esta es una esfera particularmente sensible en materia de gestión publica, ya que tiene que ver con las relaciones Gobierno-Sociedad y porque “la clase política” considera a esta esfera como el campo de acción casi exclusivo de trabajo.

- El tratamiento de las percepciones de los actores económicos y sociales en relación a los objetivos y practicas de los diversos sectores de gobierno y actores públicos.
- El tratamiento de las demandas de los diferentes actores económicos y sociales

al gobierno y los mecanismos de canalización de estas hacia los diferentes ámbitos de gobierno.

- El tratamiento de los conflictos, intra-sociales y Sociedad Civil- Estado: la naturaleza, las fuerzas participantes, los cursos de acción y los procedimientos utilizados por unos y otros.

Estos tres elementos; percepciones, demandas y conflictos, se constituyen en la esencia del que hacer de la clase política en el gobierno, su tratamiento adecuado tiene relación directa con la creación de las condiciones necesarias que hacen a la existencia misma de la gobernabilidad. Y sin embargo para esta esfera de acción es notable la falta de ámbitos especializados y de “tecnologías” de información y gestión específicas, para esta esfera de trabajo diario del que hacer gubernamental.

Area 8 : La Modernización de la Gestión intra-gubernamental

Esta es una de las áreas en la que mas requerimientos de modernización de la gestión son necesarios realizar:

8.1. Nivel Ministerial (sectorial):

Modernización de factores internos a las instituciones:

- Por Ineficacia estructural para cumplir con objetivos institucionales asignados.
- Por Ineficacia funcional para cumplir con objetivos institucionales asignados.

En el primer caso implica la re-objetivación de la estructura y funcionamiento de los subsistemas reales referentes y objetivos de la existencia y acción ministerial. La mejora de los canales y procedimientos de doble articulación con el contexto de la organización.

En el segundo caso tiene que ver con el cambio en los sistemas de evolucionado hacia sistemas de gestión integrada por objetivos y resultados en la cual todos los ámbitos(tanto del área sustantiva como del administrativa) de la organización se funcionalizan en interactúan en función de las acciones necesarias para alcanzar las diferentes metas institucionales.

8.2. Nivel Interministerial (intersectorial).

Modernización de los mecanismos de Coordinación ínter ministeriales, por dificultades e ineficacias de los actuales y clásicos:

- Comités Interministeriales de coordinación
- Sistema Nacional de Planificación
- Consejo de Ministros.

Una amplia gamas de transformaciones que hacen a la eficacia de estos ámbitos puede realizarse: Tipo de instituciones participantes, nivel de los funcionarios que asisten, tipo de objetivos, atribuciones y funciones asignadas al ámbito de coordinación, mecanismos de funcionamiento utilizados, para las diferentes fases del trabajo:

- de convocatoria
 - de organización
 - de desarrollo de reuniones
 - de los mecanismos de concertación y toma de decisiones
 - de seguimiento de acuerdos tomados, etc.,
- cada uno de estos aspectos son hoy de un tradicionalismo y una ineficacia operacional reconocida por todos.

Esta esfera de la modernización, tiene elementos que son distintivos de la responsabilidad de Estado y por lo tanto de la gestión pública. Lo privado puede limitarse a sus intereses sectoriales, lo público no, ya que debe ser necesariamente sistémico, su responsabilidad es sobre el conjunto. Y este es uno de los niveles en los cuales más debe hacerse en materia de incremento de la eficacia de la gestión pública.

Procesos compartidos, para alcanzar metas de gobierno que implican la participación articulada de varios ministerios. (caso de Comité Pobreza)

- Formalización de objetivos y selección de estrategias
- Programación operacional de actividades, tipo, localización, personal, B&S, recursos financieros, tiempos, etc.
- Ejecución
- Control de gestión (procesos de trabajo que producen resultados) y
- Evaluación de impacto de los resultados obtenidos en la realidad externa.

Estos procesos de trabajo, y las formas organizativas interministeriales a

adoptarse, deben estar determinados, por la estructura y funcionamiento del sistema real de referencia. La interacción necesaria entre los ministerios participantes en una comisión o comité interministerial, debe ser fuertemente operacional y muy poco formal. Existen para esta área de gestión, soluciones disponibles para incrementar la eficacia operacional de estos ámbitos de trabajo intersectoriales para alcanzar objetivos compartidos.

8.3. Nivel: Regional (ídem intersectorial y global nacional)

La gestión regional, tiene reclamos y desafíos en materia de gestión que son similares a los de carácter nacional en su nivel global. Un Estado más democrático y eficiente, es un Estado más descentralizado en sus responsabilidades y capacidades operacionales. Lo que no se podrá lograr, si no se desarrollan las capacidades regionales y locales de gestión y no se establecen nuevos deslindes funcionales y reglas para las relaciones entre la gestión regional y la de nivel nacional. Aquí nuevamente surge como necesidad la construcción de sistemas reales de referencia, a partir de los cuales se puedan reasignar atribuciones y funciones de orden regional y nacional así como el carácter de las relaciones entre ambos.

8.4. Nivel Global y transectorial

Los ámbitos involucrados:

- La Presidencia de la República

- El Min. de Planificación
- El Min. de Hacienda

Las funciones y operaciones:

- Planificación y conducción estratégica del Gobierno.
- Consistencia operacional del Ejecutivo en relación a los compromisos y metas de gobierno.
- Arbitraje final en conflictos intra-sociales y Sociedad-Estado
- Representación del Estado Nacional.
- Iniciativas de leyes y relaciones Poder Ejecutivo-Legislativo.

Requerimientos de modernización para cada una de esas funciones:

- Sistema de Información:
 - Información básica de estructura y funcionamiento de los subsistemas y componentes críticos de la realidad nacional y del contexto internacional.
 - Información de estado de situación y evolución de las percepciones, y demandas de los actores sociales.
 - Información de conflictos sociales intra sociales, y Estado-Sociedad.
- Sistema de coordinación interministerial
- Sistema de coordinación interregional.
- Sistema de toma de decisiones estratégicas y táctico operacionales.

- Sistema de control de gestión gubernamental .

Esta es una área en la cual, menos avances han sido realizados en términos de gestión publica. El nivel mas alto y de mayor responsabilidad tanto de Estado como de Gobierno, dispone de todos los atributos simbólicos del “poder”, pero casi ningún mecanismo y tecnología de gestión realmente adecuada a sus función. La casa de gobierno es el edificio, mas importante de la administración, el protocolo es mas formal, los despachos son mas grandes y mejor amoblados, Allí se reúnen todos los ministros. Allí esta el Presidente de la República. Pero es frecuente encontrar allí no mas que un edecán de turno, un par de secretarias, un responsable de la agenda, un asesor jurídico, un par de asesores personales, algunas maquinas de tratamiento de texto, unos formatos de agenda, papel membretado, viejos archivos, algunas líneas telefónicas, un televisor, etc. Si se piensa la relación existente entre las funciones de la presidencia y los medios que “ Las casas de gobierno” proveen para cumplirlas, la brecha puede ser desesperante. Es que en muchos casos los soportes a la gestión presidencial resultan ser inferiores a los que dispone un gerente general de una mediana empresa privada.

LOS MEDIOS INSTRUMENTALES DE UN PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

La capacidad de una organización para cumplir con sus funciones institucionales depende de su eficacia operacional, y esta es función directa de las características de los recursos humanos y tecnologías (*) utilizadas en sus operaciones regulares de trabajo. Por lo tanto son las características de las metodologías, procedimientos, medios técnicos, y los diseños organizacionales disponibles y utilizados, es decir la organización en operación, lo que en última instancia determina si esta es capaz o no de cumplir con sus funciones y metas institucionales para la cual fue creada.

Tal como se señalara en las páginas iniciales, existe una amplia oferta de tecnologías de gestión:

- La Dirección por Objetivos.(DPO)
- El Presupuesto por Programas.(PPP)
- El presupuesto de Base “Cero”(PB0)
- La Contabilidad Analítica.
- El “Management” participativo: Los “Círculos de Calidad”, los “Proyectos de Servicio”
- Los “Cuadros de mando y control”.
- La automatización (que no es igual a la Informatización).
- La desburocratización y simplificación de trámites y procedimientos administrativos.

Todos ese espectro de “tecnologías” de apoyo a la gestión, se caracterizan por su carácter fragmentario y por su origen fuertemente “administrativo”. Pero lo que está en juego aquí es más complejo que la simple incorporación de “tecnologías” puntuales que resuelven aspectos parciales y que por su carácter fáctico puede crear la

ilusión en amplios sectores de la administración y de los equipos políticos de gobierno que una vez instaladas esas tecnologías el proceso de modernización de la gestión pública está en curso o se está realizando. Para apoyar esto existen ejemplificadoras evidencias empíricas, que podrían ser objeto de análisis en otro contexto que el actual.

Sin embargo y con fines de orientación metodológica, un mínimo de elementos instrumentales deberían ser tenidos en cuenta cuando se aborde la modernización de la gestión pública.

La Modernización de los Procesos Operacionales de Trabajo (POT)

correspondientes a cada uno de los objetivos institucionales: un POT está compuesto por fases:

1. La formulación de políticas, objetivos y metas.
2. La programación operacional para alcanzar esos objetivos.
3. La ejecución.

4. El control:

- de gestión de los procesos y las operaciones.
- del cumplimiento de normas.
- de utilización de recursos, y
- de los resultados en la realidad.

La reingeniería de los Módulos Operacionales Básicos: para cada una de las fases de los POT (F/P/E/C), se pueden modernizar:

1. Los procedimientos/métodos operacionales: que deben permitir transformar los objetivos en operaciones a realizar, en actividades específicas, en responsabilidades funcionarias, en tiempos en los que se deben obtener resultados, en medios a utilizar, en recursos a disponer, etc.

2. Las técnicas de administración de personal:

Esta es una de las áreas de mayor obsolescencia de las múltiples que existen hoy en la administración pública. Las calificaciones, los antecedentes laborales previos a la incorporación, la asignación de puestos y tareas, las relaciones operacionales, la utilización de las "capacidades profesionales instaladas", los sistemas de evaluación, los criterios de ascenso en el escalafón administrativo, representan hoy en muchos niveles y ámbitos de administración pública uno de los elementos que más conspira contra la modernización de la gestión pública.

3. Las técnicas de administración de los B&S.

4. Las técnicas de gestión de los recursos financieros: presupuesto, tesoro, contabilidad.

Una mayor articulación de estos procesos, con cada uno de los procesos necesarios para alcanzar los objetivos. Las técnicas de Presupuesto por Programa, Presupuesto de Base Cero, etc., no solo se utilizan al momento de la elaboración de los Programas de Trabajo, sino durante la fase misma de ejecución.

5. Las formas de organización administrativa, como formalización del sistema de relaciones e interacciones operacionales entre individuos articulados a un proceso que permite cumplir con un objetivo, y no como simple representación tanto de la temática como de las jerarquías institucionales. Esto solo es posible si se pasa de los enfoques organizativos "piramidales", a los enfoques "matriciales", ya que los nuevos sistemas de trabajo requieren tener una representación formal que se les corresponda. Una organización en la que la distribución de funciones entre sus miembros se realiza en base a la contribución de estos a fases y operaciones, no puede ser contenida en un marco formal que se caracterice por relaciones jerárquico verticales y comportamientos estancos entre las áreas

sustantivas, ni entre estas y las de apoyo administrativo (Personal, Bienes y Servicios, Presupuesto, Contabilidad, etc.).

Además de la reingeniería de los procesos en sí, resulta fundamental que se produzca una subordinación y articulación operacional de procesos y componentes, en función directa de los objetivos y metas institucionales.

La modernización de las condiciones y situaciones de trabajo.

Este es un aspecto poco considerado en el proceso modernizador. Las oficinas, su ubicación espacial, su tamaño, el amoblamiento y los medios técnicos, están concebidos y distribuidos en función de las jerarquías, como parte de los atributos simbólicos del puesto y muy poco en relación directa a las operaciones que cada funcionario debe realizar. A medida que se baja en la jerarquía, se reducen los tamaños, se empobrece el mobiliario, y disminuye el equipamiento de las oficinas, se aísla al funcionario de los procesos de fijación de metas, programación, decisión, de evaluación, es decir de los aspectos más significativos de la vida institucional, y así el trabajo de los funcionarios se vuelve más anónimo, desconocido y poco valorado por los responsables institucionales.

Es así que las situaciones de trabajo de la inmensa mayoría de funcionarios en la administración pública son deprimentes, todo en ella conspira contra la eficacia, la

productividad y el sentimiento de pertenencia institucional.

La contribución de las Tecnologías informáticas de gestión.

En este campo los progresos realizados en materia de diseño y administración de redes locales y de interconexión entre estas y las capacidades de los softwares, hace que sea posible disponer a relativamente bajos costos de soluciones instrumentales de alto rendimiento en apoyo directo a las mayorías de las operaciones de análisis, programación, gestión y control que se realizan en los diferentes ámbitos institucionales de la administración pública. Es así que muchas soluciones metodológicas existentes desde años en materia de rediseños operacionales de instituciones públicas hoy pueden hacerse realidad, debido a las contribuciones de la informática, la telemática y las redes locales. La "construcción" y previsión a cada funcionario de un "Ambiente Operacionales de Trabajo", que incorpora y provee a cada funcionario de acuerdo a su responsabilidad y ubicación en los procesos de trabajo de la información básica y de gestión que este necesita y de los soportes operacionales que este debe realizar sobre esta así como de los medios para interactuar sin intermediaciones burocrática o jerárquicas innecesarias con otros funcionarios con los que están asociados en función de objetivos institucionales.

La capacitación de los recursos humanos

La capacitación de los funcionarios de todos los niveles (Directores generales, directores, jefes de departamento, técnicos, etc.) en el doble plano conceptual y operacional:

- En el aprendizaje de nuevas habilidades intelectuales.
- En el aprendizaje de nuevas estrategias cognoscitivas.
- En el uso de nuevos soportes instrumentales a las funciones: técnico-administrativas, analíticas, programáticas y relacionales.
- En la adquisición de nuevas culturas institucionales.

Cada uno de estos componentes tiene sus propias “metodologías y soluciones instrumentales”, que dado el alcance de este trabajo, es aquí imposible de detallar ya que escapan al objetivo establecido, que ha sido la aproximación conceptual y metodológica a la reforma del Estado y a la modernización de la gestión pública.

A modo de cierre, y con el fin de completar el cuadro de situación es importante considerar algunas de las restricciones que en las presentes circunstancias pueden de no considerarse y tratarse afectar negativamente los procesos de modernización.

SECCION IV
LAS RESTRICCIONES AL EXITO DEL PROCESO
DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN

Un proceso de naturaleza multidimensional y del impacto como el aquí analizado una vez iniciado se confronta con una diversidad de factores restrictivos que de no considerarse y tratarse pueden a pesar de voluntades políticas y decisiones llegar a dificultar su desarrollo.

Restricción N^o 1. El origen y experiencia previa de los miembros del gobierno.

Las características técnico - políticas de los individuos que asumirán la dirección y ejecución del proceso reformador y modernizador es un elemento que debe tenerse particularmente en cuenta al momento de la conformación de los equipos de gobierno.

Es muy normal que muchos de los hombres que llegan a asumir funciones gubernamentales no tengan experiencia de Estado, y/o poca experiencia en la conducción de organizaciones complejas como lo es el Poder Ejecutivo, y casi ninguna en materia de dirección y ejecución de procesos de reforma y modernización de la gestión. El partido no ha tenido tiempo de formarlos en asuntos de gestión pública, y las experiencias de anteriores equipos ministeriales desaparecen junto con ellos. Para asumir funciones ejecutivas con eficacia en periodos de reforma del Estado, es necesario que se de una sabia combinación de tres factores: a) Capacidades profesionales, b) Voluntad transformadora, c) Respaldo y confianza política del Presidente para asumir los necesarios procesos de concertación y de tratamiento

de las tensiones y numerosas crisis que surgirán a medida que el proceso reformador y modernizados vaya desarrollándose. En este proceso resulta fundamental evitar las habituales practicas de aislamiento en la cúspide de la pirámide ministerial, de trabajar mas con el staff, que con la línea y de desconocer el funcionamiento interno y las particularidades de la cultura institucional.

La practica regional, indica que para los equipos ministeriales resulta particularmente engorroso conducir simultáneamente procesos de reforma y modernización de su ministerio o sector simultáneamente con poner en operación políticas y programas sectoriales utilizando las actuales capacidades instaladas. En muchos casos la sinergia entre uno y otro proceso es de signo negativo y la balanza se indica en general hacia el segundo aspecto.

Restricción N^o 2: Burocracia, vida cotidiana y alienación.

En todo proceso de reforma y modernización, no puede dejar de considerarse de manera muy particular la realidad de las burocracias publicas. Con

cada cambio de gobierno estas burocracias son sometidas a una suerte de “violencia” simbólica por parte de la clase política, que cíclicamente ven irrumpir en los ministerios. Es común que un funcionario medio con 15 años de servicio ha visto pasar en promedio por lo menos 10 diferentes Ministros y subsecretarios, cada uno de ellos anunciando al tomar posesión del cargo, sus objetivos de política y sus propias ideas en relación al servicio. Con cada uno de estos cambios una parte muy significativa del andamiaje burocrático, entra en estado de incertidumbre, de expectativa y de lo que podríamos llamar de “Stress Burocrático”, la organización se tensa, a la espera de calibrar el ímpetu, la fuerza la voluntad de poder y/o las “flaquezas” de las nuevas autoridades ministeriales. Son los momentos donde cada funcionario se siente amenazado y en el que el espíritu corporativo se refuerza, a la espera de las primeras decisiones de los recién llegados. La relación entre unos y otros tiene para ambos términos de la ecuación sus propios términos de referencia:

Para la burocracia lo que cuenta es cual será el comportamiento de “los políticos” en relación a las expectativas corporativas :

- Estabilidad en los puestos ocupados.
- Carrera funcionaria
- Mejoras salariales
- Mejora de las condiciones de trabajo
- Sindicalización
- Oportunidades de capacitación.

En otro, plano importara el grado y mecanismo de participación ofrecido por la cúspide ministerial en aquellos procesos de formulación y decisión que hagan al funcionamiento y desarrollo futuro de la organización. Y la posición de unos y otros en relación a estos elementos será determinante de las relaciones entre la “clase política y la clase funcionaria” y de la factibilidad de desencadenar con éxito procesos de modernización de la gestión publica.

Restricción N^a 3: Recursos y Presupuesto.

Esta es una de las restricciones mas regulares con las que se confrontan los equipos de gobierno que quieren realizar procesos de modernización, a diferencia de los Procesos de Reforma del Estado, en que dado el instrumental necesario para realizarlo es un Ley, y por lo tanto el esfuerzo es básicamente de naturaleza concertacionista entre el partido de gobierno, aliados y oposición parlamentaria, el proceso de modernización de la gestión publica, esta directamente relacionado con cambios operacionales que pasan por modificaciones sustantivas en el tipo, numero y calidad de los recursos humanos, los medios técnicos, las infraestructuras, etc., factores estos que implican la realización de significativos gastos corrientes y de inversión que no están contemplados en los presupuestos

sectoriales de las administraciones, y que las autoridades a cargo del Presupuesto Nacional, rara vez ven con agrado. Es así que muchas iniciativas modernizadoras, encuentran adicionalmente a las variables anteriores un nuevo factor restrictivo: el presupuesto.

Restricción N^a 4: La existencia de una cierta tradición “Jurídico-Formal”

En estas condiciones las posibilidades efectivas de modernización de la gestión pública, son escasas, y la práctica indica que en la mayoría de los casos no supera el plano de lo formal, ya que el proceso muchas veces se agota en:

- La elaboración de nuevas funciones nominales y genéricas, someramente explicadas.
- La elaboración de nuevos organigramas: Aparecen en el papel, nuevas denominaciones, se fusionan departamentos, se crean nuevas direcciones, etc.
- El nombramiento y resignación del personal, dentro de las casillas del nuevo organigrama. Los funcionarios son cambiados de oficinas, se mueven papeles y escritorios.
- La elaboración y distribución de nuevos manuales de Organización y Métodos (con los cuales no se puede trabajar)

Pero difícilmente las capacidades operacionales de la organización en

relación a sus nuevos objetivos, se ve afectada por procesos de modernización como el descrito, es decir todo funciona igual pero con otros nombres, con nuevos jefes.

Este estilo de reforma, se inscribe en una tradición, “Jurídico-Formal”, con fuerte componente simbólico con que se conciben los asuntos relacionados con el Estado. La ley y el reglamento es lo más importante. No los procesos reales.

Esta manera de abordar el proceso de reforma y modernización es muy frecuente y existe como “cultura” en numerosos cuadros políticos que llegan de la vida partidaria o de la función parlamentaria a la vida administrativa y a ocupar cargos de conducción en la esfera del Ejecutivo.

Restricción N^a 5: La discontinuidad y el tiempo limitado.

En la consideración de los factores restrictivos que conspiran contra un proceso de reforma y modernización exitoso, no puede dejar de mencionarse un quinto factor el tiempo.

La reforma y la modernización de Estado, es de carácter procesal, su realización tiene asociada lógicas secuenciales, y por lo tanto encadenadas en el tiempo. La diversidad de factores que deben ser movilizados, y los múltiples procesos que deben ser iniciados, desarrollados y

concluidos, y por mas voluntad política y decisión ejecutiva que exista, las medidas y acciones asociadas a cada proceso no pueden en numerosos casos ser tomadas ni ejecutadas simultáneamente, ya que cada uno de ellos tiene tiempos de ejecución, de obtención de resultados y de interdependencias muy diferentes.

Se puede decir que voluntad, decisión, dirección y recursos sostenidos en el tiempo, son los componentes de la ecuación necesaria para cumplir con los objetivos del proceso. Si se reconoce el evidente carácter procesal y articulado de la reforma del Estado y de la Modernización de la Gestión Publica, entonces se comprenderá que estas no pueden realizarse sin una guía de acción es decir sin un Plan Estratégico.

Dos razones adicionales hacer necesario que se disponga de un Plan Estratégico :

- a) Por su significación el quehacer reformador es una tarea de Estado, a la cual deben confluir y estar directamente involucrados todos los actores de la Sociedad Política nacional.
- b) Aunque la iniciativa de reforma y modernizaciones sean iniciativa del partido en el gobierno es muy común que el tiempo necesario para llevar a cabo el proceso exceda su periodo de gobierno, y si el quehacer modernizador realizado por este no tiene consenso es muy probable que el nuevo equipo que asuma el gobierno, no de continuidad, abandone o anule el trabajo ya realizado.

En ambos casos se releva la importancia de disponer de un Plan Estratégico, que actúe como guía de acción del conjunto de actores de la Sociedad Política y por lo tanto de los equipos que asumen rotativamente las funciones de dotar al plan del entorno político, legal y financiero necesario para ejecutar el plan tanto en la esfera del Legislativo como del Poder Ejecutivo.

Restricción N^a 6: Los intereses corporativos y las expectativas.

Por definición todo proceso de reforma del Estado, afecta en la practica diferentes tipos de intereses de.

No de debe olvidarse que la configuración del Estado actual es la resultante de procesos históricos y por lo tanto en su marco regulatorio coexisten leyes y regulaciones que operan en beneficios de los mas diversos interés de una muy diversa gama de sectores económicos, espacios administrativos, grupos sociales, etc. Exoneraciones tributarias, subsidios directos e indirectos, jubilaciones de privilegio, transferencias presupuestales, contratos de servicios, beneficios sociales, acceso privilegiado a servicios públicos, etc. son algunas de las formas utilizadas agentes económicos

Los diferentes grupos sociales, actores políticos y los agentes económicos,

distribuidos a lo largo y ancho del país, tienen sus propias y particulares expectativas en relación al proceso de reforma del Estado. Cada uno de ellos “observara” el proceso y actuara en consecuencia de su no siempre transparente ni objetivado sistema de intereses. Estas consideraciones son importantes de tener en cuenta porque el proceso reformador por su naturaleza y desigual tiempo en que se obtienen y pueden observarse los resultados del mismo, hace que los diferentes grupos de población, sean afectados y beneficiados de manera desigual, hasta que el proceso

concluya y todo el nuevo sistema estatal opere con su nueva lógica de costos y beneficios. Y entonces mientras el proceso reformador se desarrolla, el equipo de gobierno que tiene a su cargo la dirección estratégica y táctica debe estar en condiciones de reconocer y operar sobre los comportamientos mas o menos erráticos y desiguales que los diferentes los grupos de población , agentes económicos y actores políticos tendrán en relación a la reforma y a los miembros que desde el ejecutivo y del legislativo la promueven y la ponen en operación.

TRES TAREAS ANTES DE INICIAR EL PROCESO

TAREA 1. Construir un estrategia de la modernización y de la reforma para cada una de las seis áreas de gestión pública.

- E1- Los servicios públicos.
- E2- La vigilancia y regulación global.
- E3- La articulación y relaciones internacionales.
- E4- Los nuevos proyectos públicos.
- E5- Las relaciones gobierno-sociedad civil.
- E6- Los procesos internos de trabajo intra-ministeriales e interministeriales , para la gestión sectorial, intersectorial y global del Estado.

Cada una de estas áreas de modernización tiene sus propias especificidades, requerimientos y tiempos, que deben ser reconocidos y asumidos, pero no debe olvidarse que el proceso de modernización del Estado no es una “simple proceso tecnológico” sino que cada uno de esas seis modernizaciones forman parte de un conjunto sistemático, con alto componente interactivo, por lo cual el proceso de modernización necesita ser conducido, a partir de una estrategia global.

TAREA 2. Crear las condiciones objetivas y subjetivas, para lo cual se debería.

2.1. Disponer de soluciones instrumentales objetivas y de los medios técnicos, humanos y financieros para poder aplicarlas.

2.2. Generar ámbitos que permitan concertar el proceso con los involucrados en el:

- La clase política con los responsables de gobierno .
- Los responsables del gobierno con los funcionarios .
- Los funcionarios con los usuarios.

2.3. Predicar con el ejemplo, iniciando el proceso en aquellos lugares donde hay mas necesidad, capacidad y voluntad de hacer.

2.4. Reconocer y asumir las inversiones y los

diferentes tipos de costos (económicos , políticos y de eficacia administrativa) que el proceso modernizador tendrá.

TAREA 3. Diferenciar claramente el ámbito institucional y los mecanismos de los procesos.

La modernización de la gestión pública, se trata en la esfera de las tecnologías del saber hacer, el lugar del debate es el propio estado y la responsabilidad de conducirlo le cabe a las administraciones internas de cada uno de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ya que el instrumental que genera el cambio, no es como en el caso de las reformas la ley, sino las metodologías, los nuevos procedimientos, los instrumentos, las infraestructura y el personal con nuevas habilidades intelectuales, destrezas y conductas, es decir nuevas capacidades operacionales.

SECCION V
CONSIDERACIONES FINALES SOBRE EL CONTEXTO Y LA SIGNIFICACIÓN POLÍTICA DE LA REFORMA

Es importante señalar que, en los últimos años un número cada vez creciente de actores sociales se ha estado interesando por el tema del Estado, su reforma y modernización, el tema a salido de los ámbitos en los que tradicionalmente había sido tratado, y se han incorporado nuevas aproximaciones y métodos a su análisis, con lo cual su tratamiento se ha enriquecido, la discusión se ha democratizado y ha ganado en transparencia.

Es así que el tema ya no es privilegio ni queda reducido a los abogados constitucionalistas ni a los expertos en Derecho Político, ni a los Congresistas, hoy se trata en los semanarios, en los diarios de circulación nacional, en los programas de televisión, se realizan seminarios destinados ya no solo a las dirigencias políticas ni exclusivamente a científicos políticos, sino a profesionales, sindicalistas, empresarios, etc. El tema y su complejidad se está instalando como un elemento del debate nacional.

En este contexto y frente a la multidimensionalidad del problema, el peor de los errores que pueden cometer los involucrados en el proceso, en particular los responsables de conducirlo a nivel de gobierno, es pretender simplificarlo, ya que el tratamiento correcto de un asunto complejo no se resuelve simplificándolo, sino dando cuenta, asumiendo y actuando

sobre los elementos de su complejidad. El reduccionismo simplificante, puede generar ilusiones, pero raramente genera eficacia y la dimensión del proceso de reforma y modernización del Estado, no puede ser conducida desde la ideología o el ilusionismo, solo al asumir la complejidad de la tarea será posible contribuir a su tratamiento eficaz.

Por ello toma particular importancia que los actores políticos estén estos en el gobierno o en la "oposición", tengan no solo algunas ideas e impulsen acciones puntuales sobre el proceso de reforma y modernización, sino y fundamentalmente tengan:

- a) una comprensión estructural de los componentes y sistémica del funcionamiento; del Estado, de los Sistemas Reales y de las relaciones entre ambos, y
- b) concepciones tanto estratégicas como táctico-operacionales de como llevarla a cabo el proceso reformista y modernizador.

En las actuales circunstancias nacionales, el proceso de reforma del Estado y de modernización de la gestión pública, son y debe ser asumidas y conducidas como verdaderas tareas de Estado, deben asumirse más allá de intereses sectoriales o corporativos y coyunturas políticas particulares.

Este es un momento particularmente especial, en que se entremezclan y confunden Políticas Estatales con Políticas

de Gobierno y estas con Políticas de Partidos Políticos.

El tipo y la configuración del Estado resultante de este proceso de reforma y la capacidad operacional que este tenga producto del proceso de modernización, producirá significativos impactos sobre las futuras relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil, y entre Partido de Gobierno y el equipo de Gobierno, y de este con la Administración Pública. Ya que es muy probable que el Estado resultante del proceso actual, no sea como lo es hoy, el centro del debate político nacional, y que los partidos políticos que en el futuro inmediato lleguen a asumir la función del Ejecutivo, vean transformados los actuales “márgenes de libertad” o de acción que hoy tienen, y deban ser mas “administradores”, que “políticos” a la usanza actual .

Si esto tiene visos de realidad, esta situación planteara a corto plazo nuevas demandas al actual estilo de hacer política, a las formas de organización interna y a las “metodologías de trabajo internas de los partidos, el perfil del político clásico deberá ser cambiado así como la naturaleza misma de las propuestas políticas de los partidos a la sociedad también.

Si el estado se vuelve mas explícitamente “democrático” y “estable”, y sus funciones , diseños y mecanismos operacionales están en correspondencia con esa “democraticidad”, entonces durante un buen tiempo el Estado, no será ya el centro

del debate político a la usanza de hoy, ni la función casi única y central de los partidos políticos será ya la de llegar al control del mismo, para de allí impulsar un determinado proyecto sectorial o corporativo e “imponerlo” a la sociedad. Por el contrario la practica política de los partidos, debería ser mas mas en el seno mismo de la sociedad civil, y no solo como es hoy, en que esta practica esta fuertemente determinada por el calendario y la circunstancia electoral, como mecanismo de transito al poder publico y una ves en el, se producen las rupturas “funcionales” con el partido y con la base “societal” del mismo. Este conocido proceso no debería sobrevivir en su configuración actual , y representa de por si un área a ser reformada y modernizada.

Por estas razones, y dada la significación societal que el tema de la reforma tiene, esta no puede ser asumida como un “tecnicismo”, ni reducirse como esta apareciendo hoy en día en el debate publico a las privatizaciones , al eficientismo de los servicios públicos y/o a la rentabilidad de los recursos presupuestales en manos de los administradores públicos.

Esta dimensión si bien significativa y también urgente, debe ser dejada a los especialistas, los políticos de hoy deben pensar a escalas mayores, porque esa es su responsabilidad en la etapa, darle al proceso de reforma del estado la dimensión estructural y sistemática que debe tener,

explicar su naturaleza real y su significación societal, convocar y concertar voluntades, para hacer del Estado actual el Estado del futuro, que la democracia-real requiere.

Es que hoy existe una creciente conciencia de que no habrá sociedad democrática sin un Estado que lo sea. Y esta construcción debería ser el objetivo central que guíe el que hacer de los responsables y ejecutores del proceso de reforma y modernización de hoy.