

año 2023

CLAD

**Estado y sociedad
en América Latina**

10



**ESCUELA
CLAD**

año 2023

CLAD

**Estado y sociedad
en América Latina**

año 2023

CLAD

**Estado y sociedad
en América Latina**





CLAD

CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO



ESCUELA
CLAD

Colección Experiencias Escuela CLAD

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)
Av. Principal de Los Chorros con Av. 6 - Casa CLAD - Los Chorros
- Caracas 1071 Apartado Postal 4181. Caracas 1010-A Venezuela

Correo electrónico: eiapp@clad.org
Twitter, Instagram y LinkedIn: [@clad_org](#)
Facebook: [clad.fb](#)

Secretario General del CLAD: Francisco Javier Velázquez López
Coordinación académica: Nelson De Freitas

Coordinación editorial: Daniela Pettinari
Corrección de estilo: José Daniel Cuevas
Corrección ortotipográfica: María Ron
Diseño de colección: Aarón Lares
Diagramación: Gioberthy Monserrat

ISBN: 978-980-7925-26-6
Depósito legal: DC2023001413

Las opiniones expresadas en los artículos del libro son de exclusiva responsabilidad de sus autores y su publicación no refleja necesariamente los puntos de vista del CLAD

Copyright © Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2023

ÍNDICE

PRÓLOGO	7
<i>/ por Francisco Javier Velázquez López</i>	
CAPÍTULO 1	13
Hacia una teoría integral de la gestión pública	
<i>/ por Oscar Oszlak (Argentina)</i>	
CAPÍTULO 2	59
2.1 Los mecanismos de coordinación intersectorial en América Latina: Un análisis comparado de las reformas institucionales en cuatro países	
<i>/ por Carlos Miguel Rodríguez de Caires (Ecuador)</i>	61
2.2 Reforma penal-fiscal en México: Fundamento de una política criminal para el combate de los delitos fiscales y sus implicaciones frente a los Derechos Humanos	
<i>/ por Martín Eduardo Rodríguez Olivier (México)</i>	105
2.3 La desburocratización a través de un esquema administrativo de base académica y empírica	
<i>/ por Alán Villela López (México)</i>	129
2.4 Innovación y participación en la era exponencial: Algunas ideas para su promoción	
<i>/ por Roberto Escobar (El Salvador)</i>	143
2.5 Plan estratégico de la Dirección General de Aeronáutica Civil	
<i>/ por Gino Bocca (Chile)</i>	181

2.6 Una aproximación a la reforma del servicio civil desde
la teoría de problemas perversos (*wicked problems*)

/ por *Jaime Mauricio Solís Valencia (Perú)*

207

CAPÍTULO 1

Hacia una teoría integral
de la gestión pública

Hacia una teoría integral de la gestión pública

Oscar Oszlak

*Miembro del Consejo Científico del CLAD.
Investigador Titular del Área Política y gestión pública
del Centro de Estudios de Estado y Sociedad. Argentina*

Tal vez este trabajo apunta a un objetivo inalcanzable, o al menos excesivo. Tal vez su título debería ser más modesto, a la vista de su aporte. Me apresuro a aclarar que no persigo construir una *Grand Theory* a lo Parsons, con lo cual no temo que surja un C. Wright Mills para criticarme.¹ Pero conviene recordar que, según Mills, la «gran teoría» no solo integra conceptos sociológicos, sino también psicológicos, económicos, políticos o filosóficos, reuniéndolos y combinándolos dentro de un marco teórico general. En tal sentido, sí reivindico para este trabajo su carácter multidisciplinario, al que alude el término *integral* de su título.

Para comprender su propósito, propongo una metáfora botánica. Cualquiera sea su especie, un árbol tiene muchas partes que pueden ser asociadas a las de una organización estatal. Posee raíces, tronco, copa, ramas, hojas, flores y frutos, y un medio ambiente del cual extrae el agua, el oxígeno, los minerales y nutrientes que permitirán su desarrollo. Una organización estatal también emplea recursos que obtiene de su contexto y transforma en productos. Distintas especies producen diferentes frutos, del mismo modo en que diferentes organizaciones ofrecen diversos bienes y servicios. Forzando la metáfora, un bosque podría equipararse al conjunto de organizaciones que conforma un aparato estatal.

Pero aun si se acepta esta equiparación metafórica, me apresuro a aclarar que en la construcción de una teoría integral de la

¹ C. Wright Mills acuñó el término «Gran Teoría» al criticar a Talcott Parsons y otros académicos que proponen formas de teorizar altamente abstractas, donde la estructura formal que vincula a los conceptos prima sobre la comprensión de la realidad social.



gestión pública, no me propongo asimilar una a una las propiedades de árboles y organizaciones. Solo utilizaré la metáfora en dos sentidos distintos, aunque convergentes. Uno, para señalar el proceso común de nacimiento, desarrollo y cambio que experimentan árboles y organizaciones a través de su ciclo vital. Y el segundo, para intentar mostrar que pese a sus diferentes especies, hay un tronco teórico común, que hunde sus raíces en una densa literatura, y presenta *ramificaciones* diversas.

La idea del trabajo surgió a partir de una discusión conceptual con una colega acerca de si la coordinación constituye o no una tecnología de gestión. En la polémica consideré que se trataba de una función y no de una tecnología, recordando el *Podscorb*², conocido acrónimo en el que cada uno de sus componentes remite a una pregunta general que puede formularse de este modo: ¿Qué hace un ejecutivo cuando gestiona? La clásica respuesta de Luther Gulick —inspirada realmente en Henri Fayol—, fue *Podscorb*, es decir, planificar, organizar, reclutar personal, dirigir, coordinar, reportar y presupuestar.

Todas estas funciones, que constituyen una desagregación conceptual de la gestión, forman parte de todas las tecnologías que se requieren para gestionar. Es decir, si tomamos como ilustración la gestión de aprovisionamiento y tratamos de identificar «qué se hace» para completar el proceso de adquisición de un bien o servicio, veremos que lo deseable sería que esa operación formara parte de un plan de compras, que esa gestión debería estar organizada, con personal asignado, al que habría que dirigir, para que su labor fuera coordinada con otros departamentos de la organización (verbigracia: contaduría, tesorería, almacenes, transporte, o con el área que requiere el bien o servicio), asegurando que haya recursos presupuestarios para la operación y, finalmente, que se informe y rinda cuentas por su resultado. Un razonamiento similar sería aplicable a cualquier otra tecnología de gestión.

² La sigla, en inglés, se refiere a Planning, Organising, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting y Budgeting, que Henri Fayol (1919) identificara como funciones básicas de una organización.



Pero luego de esta comprobación, el razonamiento me llevó a vincular el tema con una verdadera cadena conceptual: un eslabonamiento *hacia atrás*, que me condujo hasta los orígenes de la organización estatal que gestiona, y *hacia adelante*, hasta la producción de sus bienes y servicios a la sociedad. La gestión pública se me apareció, así, como el nexo necesario, el mecanismo de conversión insumo-producto que caracteriza al Estado como sistema de producción de valor público. Consideré entonces la posibilidad de reconstruir la cadena conceptual que va desde el proceso de construcción social (y estatal, como componente articulador), pasando por los pactos constitutivos y los roles del Estado, las cuestiones centrales de la agenda estatal, su desagregación en políticas públicas «sustantivas», la necesidad de «apoyar» la implementación de estas políticas mediante tecnologías de gestión, el análisis del desempeño estatal y el valor público implícito, la identificación de déficits de capacidad institucional, los procesos de reforma y modernización estatal, hasta observar en este proceso el papel del ciudadano como votante, contribuyente y usuario de servicios públicos.

Y entonces descubrí que lo que se me aparecía como reto académico no era más que un intento de integrar los distintos componentes de un programa docente sobre las relaciones entre Estado y sociedad que durante décadas dicté en diversas instituciones de educación superior. Es decir, articular en un texto, que no superara la extensión de un artículo, la secuencia que reproduce el «ciclo vital» de la organización estatal, vinculando sus procesos de formación, actuación, organización y transformación.

De esta forma se desarrollará el trabajo, comenzando por las raíces de nuestro *árbol*.

Formación

El Estado es la principal instancia de articulación social. Es el tejido conjuntivo de una sociedad, el cemento que une los ladrillos que constituyen una formación social. Prácticamente, no ha existido a través de la historia una comunidad humana que no



haya tenido alguna forma de «Estado». Los antropólogos sociales, historiadores, juristas y politólogos han estudiado los orígenes de esta institución y sus diversas manifestaciones: ciudades-Estado, reinos, imperios, incluso formas primitivas como tribus o sociedades hidráulicas, que debieron organizar alguna forma de dominación y administración colectiva.

Pero aquí me interesa delimitar el análisis con referencia al Estado-nación, institución que en la mayor parte de la experiencia mundial existe desde no hace más de dos siglos. En América Latina, los orígenes de los Estados nacionales se remontan a las luchas de independencia de la dominación colonial; y su consolidación —más allá de las formalidades constitucionales—, se produjo fundamentalmente durante la segunda mitad del siglo XIX.

La formación del Estado en Latinoamérica puede verse como un aspecto inseparable de un proceso de construcción social. Es decir, de constitución conjunta (aunque no siempre simultánea) de un sistema de producción económica, de mercados, de clases sociales, de un sistema jurídico, e incluso de internalización colectiva de una idea de nación. Proceso en el que el Estado cumplió un rol casi excluyente como promotor y articulador a través de la organización y funcionamiento de un sistema institucional que materializó su existencia.

En otros trabajos (Oszlak, 2012) propuse que el proceso formativo del Estado exigía resolver tres grandes cuestiones, esenciales para asegurar una convivencia civilizada entre los integrantes de una sociedad nacional. Sea a través de la coerción o del consenso, ese proceso implicó sellar tres pactos: 1) un pacto de dominación, o de gobernabilidad, es decir, un conjunto de reglas de juego necesarias para evitar la lucha entre facciones y hacer previsible los comportamientos en las interacciones sociales; 2) un pacto funcional, o de división social del trabajo, para delimitar las competencias y responsabilidades que corresponderían al Estado, al mercado y a las organizaciones sociales en el desarrollo material y el bienestar común de la sociedad; 3) un pacto distributivo, para establecer las bases para el reparto del excedente



económico resultante de la actividad productiva, determinando así la equidad relativa en la distribución del ingreso y la riqueza entre diferentes sectores sociales.

No existe un momento preciso en el que pueda afirmarse que un Estado existe. La aprobación de una constitución nacional es, sin duda, un hito histórico que formaliza su existencia, pero también es necesario que ese Estado en formación adquiera otros atributos: 1) haber logrado el reconocimiento de la soberanía política sobre un territorio por parte del conjunto de las demás naciones; 2) haber asegurado el monopolio de la coerción física o uso de la violencia, dentro del espacio territorial delimitado por la nación; 3) haber creado un sistema fiscal capaz de procurarle los recursos necesarios para aplicarlos a su rol de articulación social y de satisfacción de necesidades colectivas, a través de un aparato institucional extendido por todo el territorio; y 4) haber demostrado capacidad para producir y difundir símbolos que internalicen y refuercen en la población, sentimientos de identidad nacional.

Suele atribuirse a una generación —como la del 80 en la Argentina, los Científicos Mexicanos, o el Olimpo costarricense— la voluntad de haber formado el Estado y su protagonismo en ese proceso. Una suerte de *deus ex machina*, un actor social que irrumpen providencialmente en un escenario y desencadena un viraje en la historia, iniciando una espiral de transformación virtuosa. También se ha argumentado que el notable desarrollo del capitalismo a partir de mediados del siglo XIX y la creciente inserción de las recientes naciones en el sistema de comercio mundial, son hechos que precipitaron el proceso de desarrollo institucional de los incipientes Estados, en tanto resultaban necesarios para articular los factores de la producción (tierra, trabajo y capital) propios de un sistema capitalista. Finalmente, entre los determinantes de la formación estatal, también el azar puede intervenir a veces en los procesos históricos, acelerar tendencias o producir giros inesperados que de otro modo no habrían tenido lugar. Aun cuando pueda sonar como una interpretación sincrética, es indudable que tanto la explicación voluntarista (actuación de



hombres providenciales) como la determinista (inevitabilidad del impacto capitalista), e incluso la azarosa combinación de circunstancias, tuvieron algún peso como factores determinantes del proceso de formación estatal.

Durante la segunda mitad del siglo XIX, prácticamente todos los países de América Latina multiplicaron exponencialmente su producción, su población, su comercio internacional y el volumen de sus finanzas públicas. En muchos de ellos estas tendencias se vieron acompañadas de fuertes enfrentamientos entre regiones, etnias, grupos económicos e improvisados ejércitos que respondían a diferentes banderías políticas y defendían, respectivamente, las consignas e intereses de los sectores en pugna.

Rara *temporum felicitate...*, se leía en 1870 en una memoria ministerial de la Provincia de Buenos Aires, en Argentina, en una época en la que la economía experimentaba un inusitado crecimiento, pese a las continuas guerras que azotaban al país. En Colombia, en la misma época, las exportaciones de tabaco, añil y quina también crecían en medio de las guerras civiles. Entretanto, los respectivos protoestados nacionales debían crear y profesionalizar una fuerza armada para dirimir conflictos internos y externos, ordenar un sistema jurídico, monopolizar la emisión de moneda o extender los beneficios de la educación a través de un sistema escolar, entre muchos otros roles que demandaban las cuestiones de gobernabilidad, desarrollo y equidad distributiva que iban incorporando a su agenda. Pero muy especialmente, es destacable el crítico papel desempeñado en la articulación del sistema productivo.

En efecto, cuando promediaba el siglo XIX, la primera revolución industrial había producido la expansión de la actividad manufacturera en Inglaterra y otros países europeos. El crecimiento de la industria produjo el éxodo de los campesinos europeos a las ciudades, generándose una demanda cada vez mayor de materias primas para ser utilizadas en los procesos de industrialización y para alimentar a una población crecientemente urbana. Además de su generalizada utilización en la actividad fabril, la invención



de la máquina de vapor tuvo dos impactos trascendentales para la expansión del comercio mundial: la invención del ferrocarril y el gradual reemplazo de la navegación a vela por embarcaciones a vapor. El primero aceleró el transporte de materias primas (agrícolas, ganaderas, mineras) desde las zonas de producción a los puertos; el segundo redujo los tiempos del transporte marítimo de los bienes primarios exportados. Y ambos disminuyeron enormemente los costos. Esto ocurrió con el guano peruano, la lana y cueros argentinos, la plata mexicana, el café brasilero, el trigo chileno o el tabaco cubano.

El largo ciclo expansivo que se produjo durante esa segunda mitad del siglo —con la interrupción de la crisis financiera de los años 1874-1880— tuvo enormes consecuencias sobre la creación de mercados interiores y de nuevos pueblos, la consolidación de burguesías locales, la intensificación del flujo de inmigrantes y la radicación de casas de comercio y bancos extranjeros. Pero, aunque menos evidente, por su carácter indirecto, debe señalarse una vez más que esos Estados nacionales en formación fueron actores decisivos en la articulación de los factores de la producción. ¿Cómo debe interpretarse esta afirmación? Veamos.

Desde antes de la independencia existían, en las antiguas colonias, incipientes burguesías muy atentas a los cambios que se producían en las oportunidades de colocación de bienes primarios en mercados externos. No obstante, librados a su propia iniciativa y recursos, sus posibilidades productivas eran limitadas. Necesitaban acceder a los territorios en que se abrían posibilidades de explotación económica, fuerza de trabajo para el proceso de producción, capitales para la adquisición de insumos (semillas, maquinarias) y medios de transporte para trasladar los bienes producidos a los puertos para su embarque.

Cuando, a raíz de la expansión comercial de mediados de siglo, comenzaron a crecer geométricamente las oportunidades de negocios, los sectores involucrados encontraron en los Estados nacionales las respuestas a sus demandas. Las instituciones estatales nacieron y se desarrollaron a impulsos de estas demandas.



Sus modalidades de intervención fueron cubriendo las diferentes exigencias que plantea la articulación de procesos productivos. Por ejemplo, la expansión de la «frontera interior» con pueblos originarios, y la habilitación de nuevas tierras a través del uso de la violencia y la expropiación forzada; la concesión de tierras y la regularización de su propiedad; la promoción de la inmigración a través de la contratación de agencias extranjeras o la actuación de consulados, de modo de acrecentar la disponibilidad de trabajadores; la capacitación de esa fuerza de trabajo a través de la expansión de un sistema de educación pública; la contratación de empréstitos con la banca extranjera para la construcción de la infraestructura física del país (ferrocarriles, caminos, puentes, puertos) (Marichal, 1988), y el desarrollo de la capacidad de garantizar esos créditos, entre otras formas de intervención. También correspondería mencionar el necesario ordenamiento jurídico, monetario y crediticio, o las acciones militares desplegadas para imponer definitivamente un orden en el que fuera posible el desarrollo de las fuerzas productivas.

La agenda de los Estados nacionales se fue construyendo y transformando al ritmo de esas diversas formas de intervención. Cada una de sus actuaciones intentó dar respuesta a alguna de las tres cuestiones fundamentales de la agenda problemática de sus respectivas sociedades: las cuestiones del orden, el progreso y la desigualdad, hoy transmutadas en gobernabilidad, desarrollo y equidad distributiva.

La construcción de la agenda estatal fue paralela al proceso de control social. Con la posible excepción de los casos de Chile y Costa Rica, décadas de guerras civiles y externas acompañaron a casi todas las demás experiencias de formación estatal en la región. Y cuando los Estados lograron prevalecer sobre fuerzas contestatarias y centralizar el poder, debieron consolidar el control territorial.³ Para ello ensayaron al menos cuatro estrategias

³. En su primer mensaje al Congreso, como presidente de la Nación Argentina reunificada, Bartolomé Mitre expresó: «Hemos centralizado el poder; ahora tenemos que descentralizar el control».



diferentes de penetración del territorio: 1) coercitiva, a través de la liquidación de resistencias o alzamientos, de la ocupación militar o de las intervenciones desde el gobierno nacional, con el auxilio de la fuerza; 2) cooptativa, a través de la constitución de alianzas políticas con élites territoriales locales; 3) material, a través de la construcción de obras públicas, la creación de escuelas y la radicación territorial de organismos nacionales (cuerpos de ejército, aduanas, oficinas de correos y telégrafos); y 4) ideológica, a través de la producción de símbolos que reforzarán, en el pueblo, los sentimientos de nacionalidad.

Gradualmente, a través de estas diferentes formas de intervención, los Estados nacionales fueron conformando aparatos burocráticos capaces de cumplir su papel esencial como articuladores de relaciones sociales. Vistas desde otro ángulo, las funciones que fueron asumiendo reconocieron tres orígenes distintos. En primer lugar, las que surgieron de la expropiación de competencias previamente ejercidas por gobiernos locales (provincias, departamentos) o instituciones como la Iglesia, y su conversión en objeto de interés general del Estado nacional.⁴ Por ejemplo, monopolio de la formación de fuerzas armadas, de la emisión monetaria, del registro civil de las personas o de la administración de justicia. En segundo lugar, las funciones que pasaron a coproducir en competencia o complementación con empresas privadas o instituciones sociales, en campos como la educación, el transporte o la protección social. Y en tercer término, las resultantes de la propia expansión de su capacidad de movilización de recursos, como en los casos de la garantía de empréstitos, la promoción de la inmigración o la difusión de un sistema de correos y telégrafos oficial.

Si se observa la secuencia histórica del proceso de formación estatal, en términos de las cuestiones centrales que, sucesivamente, originaron su intervención social, se podría hipotetizar que en una primera etapa la acción de las instituciones que se fueron

⁴ Marx utiliza la expresión «expropiación social» para referirse a este proceso, en el Tomo I de *El Capital*.



creando se orientaron prioritariamente a resolver las cuestiones relacionadas con la instauración del *orden* (ejército nacional, sistema jurídico, intervenciones políticas). En una segunda etapa, la actuación de los Estados de la región tendió a promover el progreso (construcción de la infraestructura física, educación universal y gratuita, fomento de la producción). Y en un tercer momento, cuando resultó evidente el sesgo inequitativo que adquiriría la distribución de los frutos del *progreso*, la acción estatal se encaminó a paliar la llamada «cuestión social», con motivo de los conflictos de clase generados por el patrón de desarrollo capitalista (legislación laboral, atención de la salud pública, protección social). Esas diferentes formas de intervención terminaron por sellar los tres pactos constitutivos de las sociedades latinoamericanas, que confiaron a sus Estados el papel de asegurar su vigencia a través de la atención de las diversas cuestiones que fueron dando contenido a sus agendas.

Por supuesto, esos tres pactos sufrieron cambios en sus orientaciones y mecanismos, dependiendo de la correlación de fuerzas en cada coyuntura histórica. Pero, en última instancia, terminaron por dar contenido a las tres cuestiones fundamentales que debe enfrentar y resolver el Estado, las que en términos actuales pueden resumirse en tratar de asegurar una gobernabilidad democrática, promover un desarrollo sostenible y mantener una distribución del excedente social mínimamente aceptable. En un sistema capitalista, que por naturaleza tiende a la inequidad en la distribución del ingreso y la riqueza, estas tres cuestiones suelen estar en permanente tensión. Y estas tensiones son más intensas cuanto mayor es la falta de correlación entre los niveles de gobernabilidad, desarrollo y equidad distributiva.

En resumen, la agenda estatal delimita el espacio de la problemática social reservado a la actuación del aparato institucional que el Estado crea y recrea permanentemente, para satisfacer los intereses y demandas ciudadanas, las que en el máximo nivel de agregación resumimos en términos de gobernabilidad, desarrollo y equidad. La atención y resolución de otras cuestiones



que forman parte de lo que podríamos llamar la agenda social más amplia (por oposición a la estrictamente estatal), quedan reservadas a la actividad privada (verbigracia, el mercado), a organizaciones sociales (v.g. ONG's y redes sociales solidarias) y a los propios individuos.

Pasemos a considerar ahora un segundo momento del ciclo vital planteado: cómo actúa el Estado cuando actúa.

Actuación

El Estado es lo que hace. Y lo que hace es, esencialmente, formular e implementar políticas públicas. Es decir, tomar posición y adoptar cursos de acción frente a cuestiones socialmente problematizadas que pasan a integrar su agenda. Por lo tanto, la agenda estatal es, como se acaba de señalar, el espacio de la problemática social en el que el Estado decide intervenir y establecer, en consecuencia, su dominio funcional. Los contenidos de su agenda varían históricamente, y las posiciones y cursos de acción que adopta también varían en función de las preferencias ciudadanas y las orientaciones ideológicas del régimen gobernante.

Idealmente, una política estatal debería dar una respuesta oportuna y eficaz a un tipo de necesidad o demanda social que, o bien no puede ser satisfecha por ningún otro actor, o bien el Estado considera que es su responsabilidad atenderla. La respuesta dependerá de la naturaleza de la cuestión que suscita la intervención estatal, de la permanencia o excepcionalidad de su problematización, de la magnitud y tipo de recursos requeridos, de la resistencia o antagonismo social que pueda ocasionar su adopción y, naturalmente, de la posición político-ideológica del gobierno de turno.

Ciertas políticas están asociadas a la prestación de servicios estatales que tienen un carácter permanente y rutinario, como ocurre con las relacionadas con la educación, la salud, la defensa o la seguridad. Otras apuntan a resolver cuestiones puntuales, como reducir la inflación, aminorar los estragos de una pandemia o, en general, solucionar situaciones de crisis. Resolver una cuestión no implica necesariamente solucionarla. Supone,



simplemente, dejar de atenderla y eliminarla de la agenda, momentánea o definitivamente, bien porque desapareció su carácter problemático o porque se consiguió posponer su atención. En última instancia, el test de una política pertinente y efectiva es la resolución de la cuestión y/o la satisfacción de la demanda o necesidad que la originó.

Para el Estado, tomar posición y adoptar un curso de acción no es sencillo. Desde el surgimiento del problema o demanda que suscita la intervención estatal hasta que la política logre implementarse, es necesario atravesar lo que teóricamente se conoce como el ciclo de las políticas públicas. Analíticamente, el ciclo puede analizarse distinguiendo etapas que van desde la elección de un curso de acción frente a diferentes opciones, hasta la realización de las actividades que producirán los resultados previstos en la decisión adoptada.

Más concretamente, la primera etapa consiste en determinar cuál es la naturaleza y alcance del problema que exige la intervención del Estado, de modo de optar por un curso de acción capaz de resolverlo. Pero no siempre es fácil identificar las causas del problema. Muchos de ellos tienen un carácter perverso y no es clara la relación causa-efecto entre identificar las variables que lo provocan y las acciones que podrían solucionarlo. A veces se da el caso de gobiernos que, sucesivamente, adoptan políticas muy diferentes para solucionar un problema persistente. Ello ocurre con el estancamiento económico, la inflación, el narcotráfico o el calentamiento global.⁵

En un segundo momento, si se hallan disponibles diferentes cursos de acción, los gobiernos deben decidir cuál es el deseable o posible, según los efectos que les atribuye, respectivamente, para resolver la cuestión. También deben decidir, en esta instancia,

⁵ Por ejemplo, en América Latina, la baja contribución de la agricultura al PBI fue adjudicada, en distintos momentos, a problemas de precios y mercados, a la estructura de propiedad y tenencia de la tierra y a la falta de incorporación de nuevas tecnologías a la producción. Las posibles soluciones dieron lugar a políticas de regulación, de reforma agraria y de investigación y desarrollo.



qué mecanismo institucional resulta más idóneo para lograr los objetivos de la política. Por ejemplo, si conviene implementarla a través de un organismo existente, crear uno nuevo, hacerlo a través de un programa o proyecto, etc.⁶. En otros casos, cuando surgen problemas de manera súbita o inesperada y se requiere una respuesta rápida, los cursos de acción pueden ser muy distintos.⁷

El tercer momento del ciclo corresponde a la formulación de la política, lo cual supone decidir el instrumento normativo (ley, decreto, resolución) que establecerá sus objetivos y alcances. Es decir, en qué consistirá la actuación del Estado, quiénes tendrán la atribución para intervenir, a quiénes comprenderá la norma, qué derechos u obligaciones se crearán, qué excepciones habrá y así sucesivamente. Es habitual que se establezca una jerarquía normativa, según la cual, normas de menor nivel van desagregando y precisando los alcances de la política, a fin de procurar la eliminación de toda indefinición o ambigüedad.

Finalmente, el ciclo se completa cuando la implementación de la política exige montar el aparato institucional necesario para llevar a cabo las actividades previstas en el plexo normativo creado en la etapa anterior. Ello puede suponer la asignación, a un organismo recién creado, de infraestructura, personal e insumos necesarios para funcionar, cuando se trata de cuestiones novedosas que el Estado incorpora a su agenda; o, simplemente, la asignación de nuevas responsabilidades a organismos existentes, con o sin refuerzo presupuestario. Es en esta etapa cuando se produce la vinculación entre la administración estatal y los ciudadanos

⁶ Como ilustración, frente a una crisis alimentaria un gobierno puede entregar cajas de alimentos a familias pobres, otorgarles subsidios en efectivo o distribuir vales. Y puede emplear, en cada caso, distintos canales institucionales y diferentes tipos de organizaciones.

⁷ Un ejemplo: si un grupo de pobladores ocupa ilegalmente tierras (fiscales o privadas), el gobierno puede optar por desalojarlos por la fuerza, procurarles tierra en otra localización, entregarles viviendas o negociar la desocupación contra entrega de dinero.



alcanzados por la política, en tanto usuarios, beneficiarios o sujetos de regulación.

Algunos autores consideran que el ciclo de políticas públicas también debe incluir una etapa de evaluación, es decir, una instancia en que corresponde establecer si las políticas implementadas alcanzaron sus objetivos. En realidad, consideramos que no se trata de una etapa separada, sino de una actividad permanente de monitoreo a la que debería estar sometida toda política para verificar en qué medida se cumple con las actividades programadas y, sobre todo, hasta qué punto se va resolviendo la cuestión a la que apunta, lo cual remite el análisis a la primera etapa del ciclo, un ciclo que se renueva permanentemente.

Una variable presente en todas las etapas del ciclo es la incertidumbre. No siempre es clara la naturaleza del problema que termina convirtiéndose en cuestión social, ni su posible solución. Tampoco es sencillo decidir entre diferentes opciones de cursos de acción, dada la cantidad de variables que deben sopesarse. En la etapa de formulación es necesario contemplar diferentes aspectos jurídicos, tecnológicos, culturales y políticos, hasta formular una política con la certeza necesaria sobre contenidos y alcances. Y en la implementación, el diseño y puesta en marcha del aparato de gestión suele dar lugar a un permanente proceso de reajustes cuando la política debe alcanzar a sus destinatarios.

Por otra parte, los comportamientos que traducen en acción los objetivos y orientaciones de las políticas estatales tienden a modificar el mapa de relaciones sociales y el universo de problemas que son objeto de consideración en la arena política en un momento determinado. Las políticas pueden debilitar o fortalecer la situación relativa de diferentes sectores sociales, en términos de su acceso a recursos de poder y sus posibilidades de emplearlos. Se acepta habitualmente que estos recursos son de cuatro tipos diferentes: 1) coerción, o posibilidad de emplear medios de violencia o coacción para conseguir un objetivo; 2) información, o acceso diferencial al conocimiento y sus diversas aplicaciones; 3)



dinero y recursos materiales, que permiten tanto comprar bienes como voluntades; y 4) ideología, o capacidad de influir sobre las conciencias y los valores de actores sociales, y obtener su adhesión a una causa. La capacidad relativa de los diferentes actores estatales o sociales, en cuanto a utilizar recursos de poder, puede servir tanto para promover el surgimiento de una cuestión, como para impedir su problematización social.

Es previsible que prácticamente toda política pública encuentre partidarios y detractores, tanto en la sociedad como dentro del propio aparato estatal. Habrá actores sociales que intentarán bloquear su adopción y otros que la apoyarán entusiastamente. Como analistas, nos interesará determinar quién reconoció la cuestión como problemática, sea en la sociedad o en el Estado, cómo se difundió ese diagnóstico y sobre la base de qué recursos y estrategias logró convertirla en cuestión. Este análisis permitirá conocer cuál es el poder relativo del actor que plantea la cuestión, cuáles sus alianzas y conflictos, la naturaleza de sus recursos de poder, su capacidad de movilizarlos y sus posibles estrategias de acción política.

Es posible que la toma de posición estatal y los cursos de acción elegidos se produzcan luego de intensas consultas y negociaciones con organizaciones corporativas, entidades internacionales o, incluso, con instituciones estatales con las cuales pudo haber sido necesario delimitar competencias o acordar mecanismos de coordinación. En esta etapa deliberativa suelen suavizarse posiciones maximalistas, reflejando en cierto modo la real relación de fuerzas existente.

Una vez lanzada, una política puede implicar una o más acciones (o incluso, omisiones), que podrán variar en intensidad u orientación en función de la atención, interés o movilización de otros actores, a favor o en contra. En tal sentido, las políticas estatales delimitan una arena potencial de conflicto con sectores que objetiva y/o subjetivamente, pueden sentirse afectados por sus consecuencias, sean materiales o simbólicas. También pueden convocar a esta arena a otros actores cuyos intereses pueden no



verse afectados por esa política, pero pueden objetarla por contrariar sus valores o, simplemente, por haber sido adoptada por un gobierno con el que no simpatizan.

Naturalmente, el grado de antagonismo social que puede provocar una política depende del poder relativo de los actores a los que afecta y de la magnitud de los impactos negativos que pueda ocasionarles. Aquellas políticas que afectan considerablemente los ingresos o patrimonios de un determinado sector social, como una reforma agraria, un ajuste fiscal o un incremento impositivo, suelen provocar tomas de posición de los actores alcanzados, que tenderán a movilizar todos sus recursos disponibles para bloquear las medidas u obtener del Estado políticas reparadoras. La dinámica de los enfrentamientos puede observarse como un proceso social generado en torno al surgimiento, desarrollo y resolución de la cuestión que precipitó la intervención estatal.

Otras políticas estatales pueden suscitar apoyo generalizado o escaso rechazo. Sobre todo cuando no comprometen negativamente los intereses, derechos o valores de ningún sector social o, en todo caso, tales efectos no son inmediatamente perceptibles. Es el caso de las políticas de ciencia y tecnología, de preservación del patrimonio urbano o de protección del medio ambiente que, por lo general, pueden ser adoptadas por el Estado con gran autonomía y no dan lugar a polémicas o movilizaciones sociales. Otras políticas, como las relacionadas con la protección social o el subsidio al suministro de servicios públicos domiciliarios, pueden no resultar conflictivas ni generar rechazo, mientras que su significación presupuestaria no genere otras consecuencias, como un mayor déficit fiscal o el recorte de partidas de gastos que afecte a determinados sectores.

Esta última observación nos remite a otro típico impacto de las políticas estatales: su potencial efecto generador de otras cuestiones socialmente problematizadas. Por ejemplo, la adopción de una política de sindicalización campesina en Chile potenció la capacidad de movilización de este sector, favoreció la toma de tierras y dio lugar a una política de represión por parte del cuerpo de



carabineros. Desde esta perspectiva, las políticas públicas pueden analizarse en términos de su posible efecto dominó, en tanto pueden alterar situaciones sociales de equilibrio, siempre inestable.

Esta diferenciación necesaria de los posibles impactos, adhesiones y conflictos generados en torno al proceso de resolución de cuestiones socialmente problematizadas, no debería hacer perder de vista el *sesgo sistemático* del conjunto de la acción estatal como garante de la reproducción del capitalismo en tanto sistema de dominación social. Según esta visión de O'Donnell (1977), sus posiciones y acciones tienden a favorecer a los sectores sociales dominantes, dada la naturaleza inherentemente contradictoria e injusta del modo de organización social capitalista. Esta afirmación no implica que el aparato estatal deba considerarse como un simple «comité ejecutivo» de quienes ejercen el poder en la sociedad. Sea que empleemos el concepto marxista de «autonomía relativa» del Estado o el de «autonomía enraizada» de Evans, esa visión instrumentalista ya no tiene vigencia. Pero entonces, ¿hasta qué punto la actuación estatal se orienta hacia el logro del *interés general*, el *bien común*, la *felicidad pública* o el *buen vivir* para todos?

La respuesta no es simple. En primer lugar, si bien quienes gobiernan y quienes integran la burocracia que los asiste no deberían ser considerados como una «clase», la multiplicación de sus ámbitos operativos, la expansión de sus capacidades de influencia e instancias de decisión, la apropiación de recursos en beneficio de sus integrantes o la obtención de inmunidades y privilegios, los convierte en un sector, con intereses propios, que compite por recursos y, en tal sentido, cumplen un rol sectorial.

Por otra parte, sin caer tampoco en el otro peligroso extremo de sostener que la actividad del aparato estatal replica mecánicamente los intereses de la «clase dominante», existe suficiente evidencia para señalar la representación privilegiada y el tratamiento preferencial que esos intereses reciben a través de las políticas públicas. En tal sentido, puede admitirse que otra franja de la actividad estatal está sesgada hacia la satisfacción de intereses y



demandas de las clases económicamente dominantes, respecto de la cual el Estado cumple un rol mediador.

Queda así configurada, casi como categoría residual, un área de intervención estatal cuyo referente último puede asociarse más nítidamente al interés general de la sociedad, sea para afianzar la gobernabilidad democrática, sostener el proceso de desarrollo o mejorar la equidad distributiva del ingreso o la riqueza. Con respecto a estas otras formas de intervención, el Estado cumple un rol infraestructural.

Si bien en esta aparente transfiguración la burocracia parece situarse en tres ámbitos operativos diferentes, la distinción analítica recorta en realidad franjas de actividad que, en la práctica, son parte constitutiva de un mismo proceso de decisión y acción regido por el enfrentamiento y la lucha política alrededor de la asignación o reasignación de recursos escasos, entre actores sociales y estatales, portadores de intereses conflictivos y contradictorios. Lo dicho replantea, desde otro ángulo, el carácter del aparato estatal como crucial arena de conflicto para dirimir cuestiones socialmente vigentes.

Luego, no podemos abandonar estas reflexiones sin plantear una interrogante fundamental: si en los procesos en los cuales se suscitan y resuelven las cuestiones que integran la agenda estatal, el Estado desempeña roles diferentes y conflictivos, ¿qué criterios deben emplearse para evaluar su desempeño? En qué consiste la eficiencia y efectividad de su aparato en la implementación de políticas? Estas preguntas me llevan a analizar el complejo tema de la gestión organizacional.

Organización

Toda política deja una huella institucional en el aparato estatal dado que, como señalé más arriba, su implementación exige, o bien la creación de una organización especializada que lleve a cabo las actividades necesarias para lograr sus objetivos, o bien la asignación de esta responsabilidad a una institución existente. En



tal sentido, la burocracia puede concebirse como la cristalización institucional de las políticas públicas. Termina siendo lo que hace.

Para que pueda crearse una nueva organización gubernamental es necesario que exista una necesidad o demanda, convertida en cuestión socialmente problematizada, que una política pública intenta resolver.⁸ También es preciso que existan apoyos, políticos y/o materiales, que en última instancia se manifestarán en la asignación de los recursos presupuestarios requeridos para su funcionamiento. Por último, antes de nacer, el nuevo organismo estará sometido a un marco normativo preexistente, que fijará sus márgenes de discrecionalidad decisoria y sus responsabilidades de rendición de cuentas. Todas estas son condiciones contextuales previas a su creación.

Concentrémonos ahora en la dinámica interna de la organización a crear. La primera tarea consiste en definir un marco normativo, lo cual supone especificar una misión u objetivos que guiarán su actividad. Esa misión figurará normalmente en un instrumento jurídico (ley, decreto, carta orgánica) y en diversos documentos que indicarán los contenidos y alcances de sus competencias, productos, funciones y actividades, incluyendo planes, programas, manuales, códigos de ética, etc. Este marco normativo delimitará un ámbito de actuación institucional dentro del dominio de intervención del Estado, estableciendo fronteras con otros organismos, a veces nítidas, a veces difusas.

Luego, deberá estimarse la combinación de recursos humanos y materiales necesarios para producir los resultados previstos en el marco normativo. Ello supone definir cuál debe ser la función de producción, es decir, la adquisición, asignación y articulación de los tres tipos de factores que requiere la producción de un bien, servicio o regulación. Se trata de infraestructura física (bienes inmuebles, maquinarias y equipos, rodados, hardware); personal en número y con los perfiles necesarios; e insumos para

⁸ No desconozco que a veces se crean organismos públicos sin que exista una necesidad real, para premiar lealtades políticas o consolidar alianzas.



funcionamiento y mantenimiento, bajo la forma de bienes muebles y servicios varios. Idealmente, el volumen de estos insumos debería ser compatible con la misión y funciones a desarrollar por el nuevo organismo.

Articular la función de producción exige una estructura. Es decir, un esquema organizativo en el cual se depositará la responsabilidad de producir *valor público*. Esa estructura deberá tener un grado de diferenciación y especialización acorde con las particularidades de la política a implementar, cuyo alcance territorial o funcional variará de caso en caso y podrá abarcar formas de intervención tales como promoción, inversión, prestación de servicios, regulación, etc.

A su vez, las estructuras organizativas deben diseñarse teniendo en cuenta los niveles jerárquicos necesarios según la naturaleza del bien o servicio, así como las exigencias funcionales relacionadas con el desempeño institucional. A medida que las organizaciones crecen, haciéndose cargo de nuevos productos o servicios, nuevos destinatarios o un mayor ámbito territorial, tienden a una mayor diferenciación estructural y a una mayor especialización funcional. En tal sentido, las estructuras organizativas deben diseñarse teniendo en cuenta los vínculos que se deben establecer entre distintas unidades organizativas según su jerarquía, así como entre equipos técnico-administrativos según su especialidad. En ambas estructuras (jerárquica y funcional) se requiere definir los puestos de trabajo necesarios y asignar el personal que los ocupará.

En general, puede considerarse que los puestos de trabajo tienen una función básica que puede corresponder a alguno de los dos siguientes tipos de responsabilidades: 1) la realización de actividades de carácter sustantivo; o 2) el desempeño de tareas de apoyo a la producción sustantiva. Para mayor claridad, empleemos una metáfora. Vista como un *sistema de producción*, la organización estatal puede ser equiparada a una *fábrica* que produce bienes, servicios, regulaciones, transferencias y hasta símbolos, los que de modo genérico podríamos denominar *productos*. Los puestos de trabajo especializados, dentro de cada nivel de la estructura



organizativa, pueden tener entonces, como cometido, o bien producir alguno de estos *productos*, o bien llevar a cabo diversas *funciones de apoyo* a esa gestión sustantiva que genera los productos.

Ejemplos de *productos* (o *producción externa* de una organización) son los que generan los ocupantes de puestos de profesores de escuela, médicos en guardias hospitalarias, policías de tránsito, inspectores de impuestos, ingenieros espaciales o agentes de promoción social. Sus productos podrían corresponder, respectivamente, a educación secundaria, atención primaria de salud, seguridad vial, auditoría tributaria, fabricación de cohetes y desarrollo social. O sea, tres servicios, una regulación, una producción de bienes y un programa de transferencia.

Las funciones de apoyo no generan *productos*: son insumos necesarios para el proceso productivo. Se «gastan» del mismo modo que el esfuerzo humano o los recursos monetarios que se invierten para obtener los productos. Es decir, las funciones de apoyo forman parte del proceso de producción pero no se incorporan a (ni son observables en) los *productos finales*. Ejemplos de funciones de apoyo son: las administrativas (contabilidad, tesorería, presupuesto, crédito público), las logísticas (transporte, almacenamiento), las de mantenimiento y limpieza, las de gestión de personas (en todas sus etapas), las de seguridad y vigilancia, las relacionadas con los sistemas de información y comunicación, las de promoción y difusión, etc. Todas ellas son necesarias para que la *fábrica* pueda operar.

Las funciones sustantivas son las únicas que tienen como destinatarios a usuarios, beneficiarios o sujetos de regulación externos a la organización estatal. Y son quienes ocupan los puestos de *producción externa* los que pueden responder a las necesidades y demandas ciudadanas. Por lo tanto, como del grado en que esta producción satisface o no tales demandas y necesidades depende la propia legitimidad de los gobiernos que tienen en cada momento la responsabilidad de conducir el Estado, lo que se produzca en la *fábrica* es crítico. J. D. Thompson (1967) señala, al respecto, que toda organización debe «blindar» su nivel



tecnológico (el de la *fábrica*) para evitar toda incertidumbre que pueda generarse en el contexto organizacional. Para ello, no solo debe dominarse la tecnología básica, o sea, el *knowhow* aplicado en la producción del bien o servicio. También debe procurarse que las funciones de apoyo suministren, a tiempo y en la cantidad requerida, los insumos necesarios para el proceso productivo. Por supuesto que aplicar tecnologías de apoyo también exige dominar conocimientos especializados (v.g. procesar registros contables, realizar mantenimientos preventivos o reclutar personal), pero la característica común a todas ellas es que sus productos tienen como único destinatario a la *fábrica* y se consumen en el proceso de producción externa.

A los niveles de actividad sustantiva y de apoyo habría que sumar, además, un nivel organizacional estratégico, ubicado en la conducción institucional, donde se adoptan decisiones que, de alguna manera, modifican los alcances o contenidos de la actividad de la *fábrica*. Por ejemplo, las relativas a aumentar o reducir la producción sustantiva, incorporar nuevas tecnologías, modificar el tipo o número de destinatarios o adoptar posiciones frente a situaciones de colaboración o conflicto con otros actores, dentro de su dominio funcional.

Hasta aquí, se han identificado las que podrían caracterizarse como dimensiones conceptuales de una organización. Es decir, restricciones contextuales, marco normativo, función de producción y estructura jerárquico-funcional. Pero no se ha dicho mucho acerca de la dinámica institucional que vincula a estas dimensiones, de la cual resultan los bienes, regulaciones o servicios que una organización estatal brinda a la sociedad. Para eso debemos incorporar una dimensión más: el comportamiento organizacional.

En esta dimensión corresponde considerar al conjunto de pautas actitudinales y conductas reflejadas en el desempeño e interacción del personal que ocupa, en la organización, los diferentes puestos de trabajo. Esas pautas, o comportamientos modales, incluyen desde aspectos motivacionales hasta estilos de liderazgo, orientaciones hacia la acción o expectativas sobre los límites del



conflicto interpersonal. Resultan socialmente aceptables y predecibles, y al ser internalizadas a nivel individual, fijan ciertos parámetros a la gestión. Varían en cada organización, y podrían resumirse en la frase «aquí, las cosas, se hacen así».

Retomando la dinámica organizacional, puede afirmarse que el comportamiento del personal está condicionado por las demandas y normas que orientan su actividad y por los diversos arreglos estructurales, jerárquicos y funcionales en los que está inserto. O sea, la conducta de los funcionarios públicos no es totalmente imprevisible o aleatoria; se halla altamente influida por sus atributos personales (género, edad, formación, competencias, etc.), por sus objetivos individuales y su grado de compatibilidad o conflicto con los objetivos institucionales, por los recursos materiales a su disposición, por el carácter de las normas y el tipo de demandas externas a las que deben responder, por las posibilidades de interacción y la naturaleza de la relación que establecen con sus pares, superiores y subordinados, y/o por los procedimientos de evaluación y control que deben observar. En última instancia, la actividad de seres humanos, manifestada a través de sus comportamientos, es la que determina el nivel y calidad de los productos resultantes de su acción organizada. Por lo tanto, la eficiencia y efectividad de la actividad burocrática dependerán, en un sentido inmediato, de la conducta del personal, pero esta solo estará exteriorizando el complejo de variables normativas y estructurales que estimulan ciertas percepciones, generan actitudes y determinan orientaciones diferenciales hacia la acción.

La expectativa es que las estructuras sean diseñadas en función del marco normativo que orienta la actividad de la organización, y que el comportamiento del personal esté supeditado tanto a ese marco normativo como a su respectiva inserción estructural. Además, se espera que las tres dimensiones (normativa, estructural y comportamental) produzcan una adecuada asignación de los recursos que conforman la función de producción. Pero en la práctica estas relaciones no siempre responden a ese esquema deseable. A menudo, las estructuras no se ajustan a lo



fijado normativamente, o los comportamientos no respetan las relaciones jerárquicas o funcionales ni obedecen a los objetivos y metas establecidos en el marco normativo. La literatura caracteriza estas situaciones como «superposiciones de funciones», «desplazamientos de objetivos» u otras manifestaciones de buropatología. En tales casos, se resiente el funcionamiento institucional y los productos de la organización, sean bienes, regulaciones o servicios, acaban no satisfaciendo las necesidades o demandas inicialmente planteadas por usuarios, beneficiarios o sujetos de regulación. También puede ocurrir que ciertos casos aparentemente patológicos no sean más que respuestas funcionales frente a la ineficacia del organismo competente. Por ejemplo, cuando se crean estructuras paralelas para producir valor público, debido a que la organización originariamente responsable no cumple con su misión u objetivos.

Hasta aquí, el análisis de los aspectos organizativos de la gestión pública ha considerado que la responsabilidad por la producción de bienes y servicios públicos recae exclusivamente en una única institución. Es que la modalidad típica de división del trabajo al interior del Estado responde a un criterio sectorial, es decir, a una clasificación por áreas de especialización y no de áreas-problema. Gráficamente, se basa en una distribución vertical, que toma la forma de silos aislados unos de otros, cuando la mayoría de los problemas que demandan la intervención estatal atraviesa *horizontalmente* la estructura funcional del sector público. Por ejemplo, la pobreza como cuestión de la agenda estatal demanda la actuación conjunta y coordinada de organismos responsables de asuntos relativos al trabajo, el bienestar social, la educación, la salud, la vivienda y tal vez otros más, en lugar de ser materia de intervención exclusiva de un ministerio de asuntos sociales. Y esa coordinación debería ser tanto horizontal: entre distintas unidades de un mismo de gobierno, como vertical: entre diferentes jurisdicciones gubernamentales (nacional, departamental, municipal), además de buscar coincidencias y formas de colaboración con actores privados y organizaciones sociales.



Este es quizás uno de los mayores desafíos de la gestión pública: lograr lo que en teoría se ha conceptualizado como una forma de gobernanza colaborativa. Es también uno de los mayores déficits de capacidad institucional del Estado, no solo en América Latina.

En definitiva, el éxito o fracaso de una política pública depende de la elección de un curso de acción apropiado y del desempeño de la organización responsable de implementarla. Cuando política y gestión no están alineadas, suele ser necesaria alguna forma de intervención, bien sea para identificar y adoptar una política más adecuada, o para introducir cambios en el funcionamiento de la organización interviniente, o ambas cosas. La matriz de la Tabla 1 ilustra cuatro situaciones posibles, resultantes de relacionar política y gestión, según su adecuación o inadecuación para resolver alguna cuestión de la agenda pública.

Tabla 1

		Gestión	
		Efectiva	Ineficaz
Política	Adecuada	1	2
	Inadecuada	3	4

Una política es adecuada cuando, si es debidamente implementada, produce los resultados deseados, algo que por lo general solo puede ser confirmado *ex post*. A su vez, una gestión efectiva significa hacer lo correcto para lograr resultados, pero también hacer las cosas correctamente. Solo en los casos que cayeran en la Celda 1 de la matriz habría un alineamiento adecuado entre política y gestión. Todos los demás requerirían alguna forma de intervención si se pretende alcanzar resultados efectivos de la aplicación de la política, aun cuando los contenidos y alcances de las intervenciones puedan variar de caso en caso. Las situaciones más comunes son las que caen en las Celdas 2 y 4, donde las reformas pueden ser muy diversas. Por ejemplo, la política de atención primaria de salud puede ser adecuada, pero la gestión



de los hospitales públicos puede ser deficiente (Celda 2), lo que podría llevar a optar entre transferir hospitales a gobiernos subnacionales, lanzar una reforma administrativa de todos los hospitales públicos, o incluir la reforma de la gestión hospitalaria en un programa global de modernización estatal.

Diversas opciones pueden estar disponibles en los casos que podrían caer en la Celda 4. Considérese, por ejemplo, la situación de una empresa pública en la que una política de inversión inadecuada o una oferta insuficiente de servicios, puede conducir a la decisión de 1) privatizar la empresa; 2) lanzar una importante reforma institucional, con financiamiento de la banca internacional; 3) invitar a CEO's de empresas privadas a hacerse cargo de la conducción de la empresa; o 4) crear una empresa *holding* para supervisar el funcionamiento de todas las empresas públicas e introducir nuevos instrumentos de gestión.

Los casos que podrían corresponder a la Celda 3 son menos comunes e implican la posibilidad de una gestión efectiva y eficiente de políticas equivocadas. Por ejemplo, luego de la Gran Depresión de 1929 y durante los años de la Segunda Guerra Mundial, varios países latinoamericanos sufrieron largos períodos de estancamiento de su producción agropecuaria. La explicación fue sucesivamente atribuida a mercados internacionales exigüos, a bajos precios internacionales, a la existencia de una estructura y tenencia de la tierra caracterizada por la coexistencia de latifundios y minifundios, o a la insuficiente incorporación de tecnología en el proceso productivo. La primera explicación condujo a la adopción de políticas de regulación de los mercados; la segunda, a políticas de expropiación en el marco de reformas agrarias; y la tercera, a políticas de investigación y extensión agropecuaria. A su vez, estas diferentes políticas dieron lugar a la creación de juntas reguladoras, agencias de reforma agraria e institutos de investigación agrícola, respectivamente. Y aun cuando estas organizaciones estatales pudieron haber funcionado eficazmente, solo el tercer tipo de políticas fue determinante para solucionar el largo estancamiento del sector. La solución



dependió más del acierto de la política finalmente adoptada que del desempeño de las agencias involucradas.

En el caso presentado, los tres tipos de respuesta estatal a la persistencia de un problema sectorial no eran, por supuesto, los únicos posibles. En esta o cualquier otra área de política que demande algún cambio de perspectiva, numerosas posiciones y cursos de acción pueden ser adoptados como soluciones parciales a la cuestión sustantiva (v.g. fiscales, salariales, infraestructurales, crediticias, entre otras). Todas son ejemplos de políticas sustantivas que requieren conocimiento especializado en sus respectivas áreas.

Si bien un buen diseño organizacional y el empleo de adecuadas tecnologías de gestión pueden explicar en parte un eficaz desempeño estatal, otras variables también pueden afectarlo. Entre otras, la cultura organizativa vigente, el peso político y el grado de captura burocrática ejercido por clientelas de diferentes instituciones estatales o el régimen político en el poder y su incidencia sobre las relaciones jerárquicas, funcionales y presupuestarias en dichas instituciones. He analizado los impactos de estas variables en otros trabajos (Oszlak, 1985 y 2006), a los que me remito.

En resumen, rara vez las instituciones estatales alcanzan niveles de desempeño acordes con sus planes o sus expectativas. Los déficits de capacidad institucional y la reducida efectividad en la gestión, pueden originarse en múltiples factores: políticas erróneas, tecnologías inapropiadas, culturas disfuncionales, captura burocrática por poderosas clientelas, condicionamientos creados al aparato estatal por el régimen político gobernante, u otras. Los intentos de mejorar la efectividad y eficiencia de la gestión suelen dar lugar a estudios y diagnósticos institucionales para identificar las causas del bajo desempeño e introducir reformas de muy diversa naturaleza. A estas acciones de transformación me referiré en la próxima sección.



Transformación

Se suelen emplear varios términos para referirse a los cambios en el aparato estatal: reforma, modernización, transformación, innovación; así como a los posibles resultados de dichos esfuerzos, a menudo recogidos por términos como capacidad institucional, gobernanza, gobernabilidad, buen gobierno y similares. Fukuyama (2013) define la gobernanza como la capacidad de un gobierno para establecer y hacer cumplir las normas, y para prestar servicios, independientemente de que ese gobierno sea democrático o no. Para Aguilar Villanueva (2020), la gobernanza puede concebirse como la actividad de gobernar, dirigir, conducir y coordinar una sociedad; una actividad intencional y ejecutiva orientada a objetivos y beneficios de valor público.

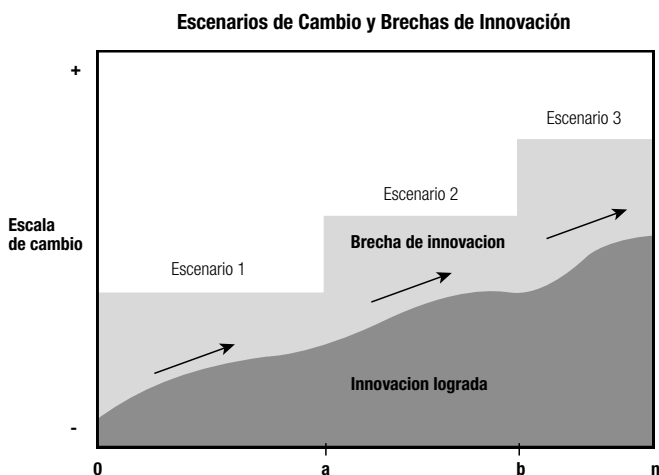
Las políticas de reforma y modernización del Estado pueden ser concebidas como cursos de acción adoptados, por quienes conducen los asuntos del gobierno, para aumentar la capacidad de su aparato institucional para resolver las cuestiones que componen su agenda y definen su rol frente a la sociedad. Una definición amplia de los términos innovación, modernización y reforma los observaría como procesos orientados a la introducción de cambios visibles y significativos en la organización y gestión de las organizaciones estatales, particularmente en sus dimensiones tecnológica y cultural. A su vez, las innovaciones en el sector público implican que se han producido cambios apreciables en el estilo de gestión y en la toma de decisiones al aplicarse nuevos enfoques, métodos o artilugios tecnológicos. La cantidad y la calidad de la innovación deben referirse siempre a —y compararse con— una situación definida como línea de base, un valor estándar o de referencia, o un escenario deseable. Cada una de estas estimaciones puede conducir a resultados diferentes.

Por lo general, el cambio en el aparato estatal no espera a que una *estrategia de modernización* lo ponga en marcha. La naturaleza y la velocidad de la innovación pueden alinearse o no con los patrones establecidos de buen gobierno, calidad de la gestión, servicio al ciudadano, capacidad institucional u otras medidas



estándar de desempeño en este campo, pero lo importante es la «brecha» de la innovación, más que la magnitud de lo alcanzado. Implícita o explícitamente, las estrategias de reforma visualizan, y buscan alcanzar en un futuro previsible, un escenario institucional deseable.

Los modelos y escenarios cambian. Siempre existe un paradigma dominante que define lo que debe entenderse como «estado necesario» (o sus diversas etiquetas alternativas). Las descripciones exhaustivas de sus principales atributos llenan las bibliotecas. Y varias teorías, enfoques o interpretaciones han servido para justificar su necesidad, sostenibilidad o transición hacia una visión o escenario diferente. Las expectativas o visiones de lo deseable tienden a cambiar a un ritmo acelerado. Es un proceso natural, similar a lo que suele ocurrir con la innovación en cualquier campo tecnológico: todo avance es rápidamente asimilado y pasa a formar parte de un umbral superior, una nueva línea de base y punto de partida para sucesivas innovaciones. La siguiente figura ilustra este punto.



La figura muestra varios escenarios diferentes, presentados secuencialmente siguiendo una línea temporal y situados en diferentes puntos (crecientes) a lo largo de una escala de cambio. La línea sinuosa representa un nivel imaginario de innovación alcanzado en cada momento, mientras que las flechas indican la dirección del cambio (hacia los escenarios 1, 2, 3, etc.). Los puntos a, b, (...) n, indican los momentos de cambio de paradigma, cuando las nuevas visiones o escenarios de cambio se vuelven dominantes. El área gris oscura refleja el nivel de logro en el esfuerzo de transformación, mientras que el área gris clara indica la brecha de innovación existente en cada momento. La figura está construida de forma de que los nuevos escenarios sucedan a los anteriores en períodos de tiempo cada vez más cortos, mientras que la brecha de innovación aumenta, situación típica de muchos países embarcados en procesos de reforma del Estado.

Como observara en un trabajo anterior (Oszlak, 1999), no hay un objetivo inmutable que alcanzar, sino un objetivo *móvil*. Al igual que la línea del horizonte, se aleja a medida que se producen avances, generando así nuevos retos. Desde este punto de vista, la innovación se convierte en un concepto relativo. Cualquier evaluación sobre los resultados obtenidos en la gestión del sector público debe compararse con el estado del arte o con estándares internacionales aceptables.

Otra cuestión básica es ¿cuándo puede afirmarse que se ha producido una reforma? ¿Cuándo se adopta una decisión política formalizada? ¿Cuándo un equipo *ad hoc* o una empresa consultora aporta una solución técnica a los problemas de gestión? ¿Cuándo la reforma se institucionaliza de forma efectiva y se integra a la cultura y a la práctica de una organización? ¿Cuándo, en lugar de ser una experiencia discreta o «piloto», la reforma puede reproducirse en otros entornos institucionales?

Existe mucha confusión sobre este tema. Por lo general, las organizaciones estatales dan cuenta de la firma de convenios, la redacción de normas o resoluciones, el diseño de organigramas, la aprobación de planes de reingeniería de procesos, la formulación



de programas de formación, la elaboración de manuales técnicos o la instalación de sistemas informáticos, como «hechos consumados», como si los objetivos perseguidos a través de estas iniciativas se hubieran alcanzado.

La moda de recopilar estudios de casos de *mejores prácticas* ha creado la ilusión y fomentado la esperanza de que el cambio es posible, que solo hace falta un trasplante inteligente, a un nuevo contexto, de ciertas experiencias que dieron resultado en otros lugares. Pero las reformas suelen ser «trajes a medida». Para que tengan éxito, deben tener muy en cuenta las necesidades y circunstancias específicas de la organización que las adopta, ya que pueden tener efectos muy diferentes en distintos países. Las plantas exóticas no pueden reproducirse en cualquier terreno, ignorando la combinación, a veces milagrosa, de circunstancias que deben reunirse para que se produzca el cambio y la innovación. La administración pública en América Latina tiene una larga historia de reversiones y fracasos de proyectos presuntamente innovadores, lanzados y ejecutados bajo los mejores auspicios.

En general, las reformas en la región han sido efímeras, experimentales, discontinuas y/o localizadas (Fleury, 1999). No ha habido un único modelo de reforma, sino principios y orientaciones compatibles con la capacidad política e institucional existente en cada país. Los enfoques, estrategias, instrumentos y medidas han sido muy variados, razón por la cual procederé a exponer algunas ideas con la intención de construir una posible tipología de reformas.

Existen varias formas de tipificarlas, y los criterios de clasificación son múltiples. Una enumeración posible, aunque incompleta, puede incluir el origen, el alcance, la naturaleza, la originalidad, el ritmo, la orientación, la legitimidad, la viabilidad, la continuidad y el estilo de aplicación. Las opciones bajo cada criterio pueden adoptar la forma de alternativas polares, de puntos a lo largo de un continuo o de agregados de modelos heterogéneos. La consideración conjunta de estos diferentes criterios y sus respectivos



componentes puede resultar útil para elaborar una caracterización conceptual de las estrategias de reforma.

Origen de las reformas

Las reformas pueden ser idiosincrásicas, es decir, pueden tener su origen en el mismo país o en el contexto particular en el que fueron inicialmente concebidas o implementadas; o pueden consistir en trasplantes de tecnologías o experiencias que resultaron exitosas en otros contextos. El Defensor del Pueblo sueco, las iniciativas *Competing for Quality* y *Citizen's Charter* de Margaret Thatcher, o los Presupuestos Participativos de Porto Alegre, son ejemplos de la primera situación. De hecho, la adopción de reformas previamente aplicadas en otros lugares, a menudo consideradas como parte del repertorio de *mejores prácticas*, es el caso más común.

La mimesis ha sido una de las palancas fundamentales de la innovación en la gobernanza. La Constitución estadounidense, los códigos jurídicos franceses o la contabilidad por partida doble, son ejemplos remotos de instituciones y prácticas que se generalizaron y adoptaron rápidamente en los más diversos contextos.⁹ Las organizaciones multilaterales (Banco Mundial, PNUD, BID, FMI) operaron como «correas de transmisión» de estas tecnologías, a través de componentes de fortalecimiento institucional incluidos en los programas de asistencia técnica a los países emergentes. Las comunidades de práctica generadas por los consultores internacionales en torno a esta circulación mimética de modelos también explican, en cierta medida, las oleadas de cambios que se produjeron al mismo tiempo en contextos bastante heterogéneos.

⁹ Tanto Lenin en la Unión Soviética como los líderes de la restauración Meiji de Japón recomendaron que los nuevos cuadros de funcionarios públicos se formaran en Estados Unidos para adquirir las nuevas técnicas de gestión desarrolladas a finales del siglo XIX. Véase Lenin, 1980 y Silberman, 1964.



Alcance de las reformas

A veces los países promueven reformas de gran envergadura, y otras veces limitan sus esfuerzos a un área problemática determinada o a una tecnología de gestión concreta. Los gobiernos recién elegidos que desean marcar una diferencia político-ideológica con el pasado, recurren a reformas de amplio alcance, enmarcadas en estrategias globales y rodeadas de gran ceremoniosidad y simbolismo. Se han producido «libros azules» y «libros blancos» con estrategias de reformas detalladas, en países muy diferentes como España, China o la Commonwealth británica. El tamaño de un país no es un obstáculo para lanzar reformas a gran escala. Entre 1982 y 2013, la República Popular China llevó a cabo siete reformas de este tipo. Y en más de un siglo de reformas de la administración pública en Estados Unidos se registraron varias experiencias similares (March y Olsen, 1983), como fue el caso del conocido Programa de Reinención del Gobierno (Gaebler y Osborne, 1992).

Ilustraciones en América Latina incluirían, por ejemplo, el *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, de Brasil, concebido por el ministro Bresser Pereira, o la Ley de la Reforma del Estado de Argentina, aprobada bajo el gobierno de Menem en 1989. En algunos casos, las medidas de fortalecimiento institucional son solo un componente de las estrategias de desarrollo nacionales o sectoriales; por ejemplo, el Plan Nacional del Buen Vivir, 2007, de Ecuador, el Plan Nacional Simón Bolívar, de Venezuela, o la Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana. Las reformas estatales en gran escala, típicas de la década de 1990, fueron promovidas en esa época con la ayuda financiera de los bancos multilaterales, pero esos programas se redujeron fuertemente en los años siguientes.

Naturaleza de las reformas

La naturaleza de una reforma tiene que ver con su contenido, o con lo que Nascimento (1970) llamó su «componente sustantivo», el objetivo que se persigue con la actividad transformadora.



Clasificar los contenidos no es fácil ya que las reformas pueden afectar variables normativas, estructurales o culturales; modificar la cantidad, la calidad o la distribución de los recursos humanos o materiales; ampliar, contraer o reorientar los servicios prestados; o promover la apertura del gobierno, la transparencia o la participación ciudadana.

Para Bresser Pereira (1998), las políticas de reforma del Estado intentan abordar cuatro problemas diferentes e interdependientes: (a) delimitar el tamaño del aparato estatal: un problema político-económico; (b) redefinir el papel regulador del Estado: otro problema político-económico; (c) recuperar la gobernabilidad o la capacidad financiera y administrativa para implementar las decisiones políticas: un problema económico y de gestión; y (d) mejorar la gobernabilidad o la capacidad política del gobierno para intermediar intereses en conflicto, garantizando su legitimidad y gobernanza: problemas esencialmente políticos. La privatización, la *publicitación* y la externalización son las principales ideas para reducir el tamaño del Estado. La desregulación busca un menor grado de intervención del Estado en el funcionamiento del mercado. La mejora de la gobernabilidad involucra un aspecto financiero (superar las crisis fiscales), un aspecto estratégico (redefinir las formas de intervención social y económica), y uno administrativo (cambiar la cultura burocrática en la gestión estatal). El aumento de la gobernabilidad incluye dos aspectos diferentes: la legitimidad del gobierno frente a la sociedad, y la adecuación de las instituciones políticas para intermediar intereses.

Tomassini y Armijo (2003) también propusieron algunas categorías genéricas de reforma, como la gerencial, la institucional o la democrática. Es decir, aquellas que, o bien tienden a modificar ciertas tecnologías de gestión (por ejemplo, la presupuestación, la dotación de personal, los sistemas de información), a reorganizar o modernizar la gestión en una determinada área u organización estatal, o a abrir el gobierno a la participación y el control de la ciudadanía.



Originalidad de la reforma

Esta categoría no hace más que poner de manifiesto el grado de novedad o innovación implícito en la aplicación de una determinada reforma. Las retenciones fiscales en la fuente son un ejemplo histórico de cambio trascendental en la recaudación del impuesto sobre la renta. Las carpetas ciudadanas, la marca gubernamental o la interoperabilidad electrónica, son innovaciones más recientes que, por su originalidad, suponen cambios radicales en la gestión pública.

Al observar la experiencia reciente de la reforma del Estado en América Latina (y esta observación puede aplicarse también a otros casos), hay dos conjuntos de iniciativas y propuestas que muestran un alto grado de innovación: las relacionadas con el desarrollo de las TIC, y las que acompañan la creciente democratización de la gestión pública a través de la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas. Si bien las iniciativas de gobierno abierto son aún incipientes, la sociedad civil está asumiendo un creciente rol en la promoción de iniciativas innovadoras a medida que la filosofía del gobierno abierto gana mayor adhesión en el Estado y la sociedad, sin que ello dependa necesariamente del desarrollo de la electrónica.

Orientación de las reformas

Las reformas del Estado pueden producir cambios hacia dentro o hacia fuera del aparato estatal (Oszlak, 1999); pueden intentar mejorar la gobernanza reforzando o reduciendo el aparato estatal. Las denominadas reformas estatales de «primera» y «segunda» generación estaban dirigidas a conseguir sea un Estado *más pequeño* o uno *mejor*.

Desde esta perspectiva, las actividades de transformación del Estado pueden clasificarse en función de las clásicas reformas administrativas destinadas en (a) producir cambios en los organigramas, los sistemas de administración pública, los procesos de gestión, la formación de recursos humanos o la informatización; o (b) modificar las reglas del juego que rigen las relaciones entre



los gobiernos nacionales y subnacionales, el mercado y las ONG, como la privatización, la desregulación, la externalización de servicios, la reducción de personal o la descentralización.

Evidentemente, ambos tipos de reformas tienen un significado y unos contenidos ideológicos bastante diferentes, como comentaremos más adelante. Y aunque, según la literatura y la experiencia institucional, ambas orientaciones suelen calificarse como estrategias y medidas de reforma, solo las segundas pueden denominarse auténticas reformas.

Ritmo de las reformas

Las reformas pueden tener, como horizonte temporal, el largo o el corto plazo. Las reformas de tipo *big bang* suelen adoptarse en casos de crisis económicas profundas, golpes militares, procesos revolucionarios o cambios decisivos en la naturaleza del régimen político gobernante. El deseo de dar a la sociedad y a las élites del poder señales tempranas de que se producirán cambios fundamentales suele transmitirse mediante la aplicación de medidas de gran alcance, que tienen un impacto social profundo y rápido.

Allí donde el incrementalismo y el *muddling through* (Lindblom, 1959) caracterizan el estilo de toma de decisiones predominante, las reformas graduales son más frecuentes, a pesar del lenguaje retórico y simbólico con el que a menudo se lanzan. En América Latina, Chile, Costa Rica y Uruguay son casos clásicos de continuidad gradual, pero notoria, en los esfuerzos de reforma e innovación, sin anuncios espectaculares o estridentes pero con avances visibles, a través de acciones basadas en estrategias de mediano y largo plazo. En cambio, reformas de tipo «globalista-inmediatista» caracterizaban la experiencia brasileña hace medio siglo (Nascimento, 1970).

Legitimidad de las reformas

Ex ante, es posible anticipar que ciertas reformas producirán una fuerte resistencia, ya sea en ciertos sectores de la sociedad o dentro del propio sector público. Suelen responder a políticas que



Hirschman caracterizó como antagonizantes. Su concepción y consecuencias tienden a afectar a determinados intereses creados, o a alterar las relaciones de poder establecidas. Ejemplos de este tipo son la introducción de sistemas electrónicos de apoyo a la gestión, que desplazan la mano de obra encargada de los registros manuales; la adopción de sistemas informatizados de contratación pública que hacen más transparentes las compras públicas; o la creación de organizaciones estatales de lucha contra la corrupción. La resistencia puede venir, por ejemplo, de los empleados públicos, que pueden perder una fuente de sobornos, o de los empresarios acostumbrados a entrar en prácticas corruptas, de las que son una contrapartida necesaria.

Sin duda, es más fácil introducir cambios en las organizaciones estatales que se ocupan de áreas relativamente «aisladas» del intenso debate político (por ejemplo, los asuntos diplomáticos), o que no se ocupan de cuestiones sensibles de la agenda pública (por ejemplo, el turismo). Por el contrario, los ámbitos de la educación pública, la seguridad o los asuntos económicos, son mucho más propensos a suscitar polémica, y sus responsables figuran entre los funcionarios con mayor rotación.

Otras reformas nacen con una gran legitimidad y obtienen un fuerte apoyo de los empresarios, los medios de comunicación o la sociedad civil en general, sin encontrar mucha resistencia dentro del sector público. La elaboración de presupuestos participativos, las ventanillas únicas para la prestación de servicios públicos o la legislación que reconoce los derechos de los ciudadanos a la información pública, son ejemplos de políticas que suelen suscitar un amplio consenso.

Viabilidad de las reformas

El éxito de una reforma depende de muchas circunstancias. Su carácter antagonizante puede ser una de ellas, pero no es necesariamente la más frecuente. Ciertas iniciativas lanzadas en las circunstancias más prometedoras, o que cuentan con un fuerte apoyo de las partes interesadas, pueden encontrar diversos déficits de capacidad institucional a lo largo de su aplicación (tales como



recursos insuficientes, impedimentos normativos, sesgos culturales). En general, se trata de una cuestión de grado, influida a su vez por algunos de los otros criterios de clasificación tratados en esta sección (ritmo, alcance, estilo de aplicación).

Llevar a cabo una reforma exitosamente no es una mera cuestión tecnológica que dependa de la aplicación estricta de criterios instrumentalmente racionales. Es bien sabido que culpar del fracaso a interferencias políticas o a restricciones culturales es solo una justificación exculpatoria, ya que estas variables son —o deberían ser— componentes naturales de cualquier evaluación seria sobre las perspectivas de una iniciativa de reforma.

A veces la inestabilidad del liderazgo político en áreas sensibles de la gestión pública interrumpe los programas de reforma en marcha. En otros casos no se aprecia suficientemente la distancia entre la complejidad o la sofisticación de los cambios que se intentan y la capacidad institucional disponible, no solo para implementarlos, sino especialmente para sostener su implantación en el tiempo. El *back office* suele ser el eslabón débil de proyectos que, *prima facie*, parecían prometedores.

Estilo de aplicación de las reformas

El diseño y la aplicación de una reforma pueden basarse en métodos relativamente coercitivos o consensuados. Durante amplios períodos de la historia, los países latinoamericanos fueron gobernados por dictaduras militares y regímenes neopatrimonialistas que aniquilaron las instituciones democráticas o que, simplemente, preservaron su existencia formal. Autoconvencidos de su misión regeneradora, muchos de estos gobiernos autoritarios solían imponer drásticas estrategias de reforma concebidas en la soledad de su poder omnímodo, sin participación ni consenso ciudadano o de la propia burocracia permanente.

Otras reformas, legitimadas por un amplio consenso social o un acuerdo explícito entre fuerzas políticas rivales, pueden dar lugar a transformaciones de gran alcance. En 1989, en una situación de hiperinflación galopante, el gobierno argentino logró



que el Congreso aprobara una ley de reforma del Estado que casi desmanteló su aparato institucional. Y en 2017, los tres poderes del Estado costarricense, más el Tribunal Supremo de Elecciones y la participación de un gran número de organizaciones sociales, firmaron el llamado Convenio Marco para la Promoción del Estado Abierto: un amplio compromiso institucional con un Estado abierto.

Hay al menos otras dos situaciones en las que el estilo para llevar a cabo una reforma puede variar, sin depender del carácter autoritario o democrático del gobierno en funciones. Una es la reforma «desde arriba», que suele encomendarse a un equipo cerrado, relativamente homogéneo y desvinculado del objeto de la reforma, que no busca el consentimiento de quienes van a experimentar los cambios ni intenta obtener su apoyo. Otro caso es el típico de los países que se ven prácticamente obligados a adoptar ciertas medidas (por ejemplo, privatización, desregulación, descentralización), impuestas como «condicionantes», antes de obtener la aprobación de los préstamos de los bancos multilaterales. En ambos casos, el estilo de aplicación de las reformas se basa en la imposición y no en el consenso.

Continuidad de las reformas

Hay países en los que los esfuerzos de reforma y modernización del Estado muestran un cierto grado de continuidad a lo largo del tiempo y una orientación que no cambia mucho, incluso cuando puede haber cambios sustanciales en la orientación político-ideológica de sus gobiernos. Cuando esto ocurre, es porque estos países siguen una política de Estado¹⁰. Significa que existe un compromiso con una estrategia a largo plazo, que muestra variaciones mínimas a lo largo del tiempo y se manifiesta a través de cambios graduales pero persistentes. Chile es un caso típico,

¹⁰ «Política de Estado» es un término que en inglés no tiene ninguna connotación especial. Pero en algunos países, como Argentina, significa una política pública que se mantiene más allá de un solo período de gobierno y, en el mejor de los casos, es sostenida a través de partidos o regímenes políticos diferentes.



uno de los pocos de la región, que se caracteriza por una sorprendente continuidad en sus esfuerzos de reforma incremental y su sostenibilidad en el tiempo. Uruguay también es otro caso típico.

Sin embargo, es más frecuente el carácter discontinuo, errático y a menudo contradictorio de las reformas, con avances y retrocesos, donde la única estrategia visible es la sucesión de experiencias de ensayo y error. A veces, debido a la propia naturaleza de la tecnología de base sobre la que se asientan las reformas, es posible introducir cambios sostenidos e incrementales. El gobierno electrónico es un ejemplo de ello, porque su desarrollo tecnológico obliga, por así decirlo, a adoptar cambios para que la gestión pública pueda seguir el ritmo de las aceleradas transformaciones que se producen, en este campo, en todo el mundo. También se observa un cierto grado de avance en el campo del gobierno abierto, que se explica en parte por la masiva adhesión obtenida por la OGP¹¹, por la presión de las ONG y, por último, pero no menos importante, por el aura de legitimidad que otorga la autoproclamación de los gobiernos como campeones de un Estado abierto.

Considero que, en conjunto, las categorías analíticas expuestas podrían servir para tipificar las estrategias de reforma y modernización del Estado.

Resumen

Dada su naturaleza, este trabajo no puede finalizar con una sección convencional de conclusiones, ya que su propósito fue reconstruir analítica e históricamente el proceso a través del cual el Estado, en América Latina, se forma, actúa a través de las políticas públicas que adopta, se organiza para implementarlas y se transforma cuando su desempeño acusa déficits de capacidad institucional. Un ensayo en el que se propuso un dedicado número de conceptos y categorías analíticas, contruidos precisamente con la intención de avanzar hacia el desarrollo de una teoría integral

¹¹ *Open Government Partnership: Alianza para el Gobierno Abierto.*



de la gestión pública que reconozca la especificidad histórica del Estado en esta región del mundo.

La secuencia expositiva se ajustó a la metáfora botánica elegida en la introducción. Como los árboles, las instituciones estatales nacen, crecen, se ramifican, dan frutos, a veces requieren podas y tratamientos, y otras tantas, mueren. Por eso, las principales secciones del ensayo trataron sucesivamente la formación, la actuación, la organización y la transformación estatal. Etapas todas ellas caracterizadas por tener a la gestión como componente común. En cada una se introdujo y desarrolló un número de conceptos suficiente como para destacar los aspectos esenciales de cada etapa. También se trató de ilustrar el tratamiento teórico con referencias históricas, datos empíricos o alusiones a casos concretos.

Naturalmente, muchos aspectos quedaron sin plantear y muchos otros podrían haber merecido otras consideraciones. Pero si el trabajo consiguió hacer un modesto aporte a la formulación de una teoría integral de la gestión pública en América Latina, su objetivo habrá sido cumplido.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2020). «Democracia, gobernabilidad y gobernanza». México: Instituto Nacional Electoral, N° 25.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1998). «La reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control». *Desarrollo Económico*, vol. 38, N° 150.
- Fayol, Henri (1949). «General and Industrial Management» London: Sir Isaac Pitman & Sons, LTD (publicado originalmente en 1918).



- Fleury, Sonia (1999). «Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia dónde?» Nueva sociedad, N° 160, 1999, págs. 58-80.
- Fukuyama, Francis (2013). «What is governance. Governance», Volume 26, Issue 3. July 2013, Pages 347-368.
- Gaebler, David y Osborne, Ted (1992). «Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector». New York: Penguin Press.
- Lenin, Vladimir I. (1980). «Contra la burocracia. Diario de las Secretarías de Lenin». Buenos Aires, Ediciones Pasado y Presente.
- Lindblom, Charles (1959). «The science of muddling through». Public Administration Review, Vol. 19, No. 2 (Spring, 1959), pp. 79-88.
- March, James G. y Olsen, Johan P. (1983). «Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government». American Political Science Review, 1983, vol. 77, issue 2, 281-296.
- Marichal, Carlos (1988). «Historia de la deuda externa de América Latina: desde la Independencia hasta la Gran Depresión», 1820-1930. Alianza Editorial.
- Nascimento, Kleber (1970). «Reflexiones sobre la estrategia de la reforma administrativa: la experiencia federal brasileña». Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. Ver en https://repositorio.Cepal.org/bitstream/handle/11362/22065/S7000390_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y



- O'Donnell, Guillermo (1977). «Apuntes para una teoría del Estado». Estudios Cedes, N° 9.
- Oszlak, Oscar (1980). «Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas». Caracas. Estudios Cedes.
- _____ (1999). «Quemar las naves, o cómo lograr reformas estatales irreversibles». Buenos Aires. Aportes. Año 6, N° 14.
- _____ (1999). «De menor a mejor: el desafío de la segunda reforma del Estado». Caracas, CLAD.
- _____ (2006). «Burocracia estatal: política y políticas públicas». Buenos Aires. Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político, N° 11, pp. 11-56.
- _____ (2012). «El Rol del Estado: micro, meso, macro». Buenos Aires. Aportes. Año 18, No 29, Junio de 2012.
- Silberman, Bernard S. (1964). «Ministers of modernization: elite mobility in the Meiji Restoration», 1868-1873. University of Arizona Press, 1964.
- Thompson, James D. (1967). «Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory». New York: McGraw-Hill.
- Tomassini, Luciano y Armijo, Marianela (2003). «Reforma y modernización del Estado: experiencias y desafíos». Santiago de Chile, LOM.





año 2023



ESCUELA
CLAD

COLECCIÓN
EXPERIENCIAS

10

Estado y sociedad en América Latina

Este libro es producto de la primera edición del Curso Internacional con Sello CLAD sobre Estado y Sociedad, que reunió a treinta participantes de once países de América Latina: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. La docencia estuvo a cargo de uno de los intelectuales más destacados y reconocidos en temas de gestión pública en Iberoamérica, Oscar Oszlak. El Curso se realizó con el fin de discutir, desde una perspectiva histórica, los hitos fundamentales del proceso de formación, organización, acción y transformación del Estado, así como la dinámica de sus vinculaciones con la sociedad, con especial referencia a la experiencia latinoamericana.



CLAD

CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO