



# **Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI**

Documento aprobado por la  
**XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD**  
Santo Domingo, República Dominicana, 8-9 de noviembre de 2010

## Indice

	<b>Pág.</b>
Introducción	3
<b>I) El legado histórico de la administración pública latinoamericana</b>	<b>4</b>
<b>II) Trayectoria reciente de la gestión pública: avances y problemas</b>	<b>7</b>
1. Democratización de la gestión pública	8
2. Profesionalización de la función pública	9
3. Nuevas tecnologías de gestión	11
4. Gestión por resultados orientados al desarrollo	14
5. Mecanismos de gobernanza	16
<b>III) La agenda modernizadora de la gestión pública iberoamericana en el siglo XXI: los objetivos orientadores</b>	<b>20</b>

## Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI

### Introducción

El momento actual resulta estratégico para que el CLAD produzca un documento sobre la gestión pública en el mundo iberoamericano. Tres son los aspectos que justifican esta decisión. El primero se relaciona con el bicentenario de la independencia de varios países de la región, al **comenzar** el año 2010. En este clima conmemorativo, se hace necesario reflexionar sobre la trayectoria histórica de América Latina para proponer un futuro mejor. Este nuevo punto de partida también debe significar el reencuentro con España y Portugal, con el objeto de aumentar la integración entre las regiones con vistas a lograr una prosperidad conjunta de la Comunidad Iberoamericana.

El objetivo principal debe ser construir un Estado capaz de producir desarrollo, tanto en términos económicos como sociales, políticos y ambientales. Eso sólo será posible en la medida que el mundo iberoamericano tenga una administración pública efectiva, eficiente y democrática. En este sentido, definir cuál debe ser la agenda de gestión pública en la región para el siglo XXI resulta un paso fundamental para garantizar los medios necesarios para la búsqueda de los fines supremos del Estado.

En segundo lugar, la producción de este documento también se justifica dada la apertura de un nuevo ciclo de reflexiones del CLAD. Se cumplen poco más de diez años de la publicación del documento “Una Nueva Gestión Pública para América Latina” (1998) y, en este intervalo de tiempo, el CLAD elaboró cinco documentos que dieron cuenta de los grandes desafíos administrativos, no sólo de América Latina sino, también, de todo el mundo ibérico, en la medida que España y Portugal fueron efectivamente incluidos como socios en los procesos de reflexión y de acción en el campo de la administración pública, lo que queda en evidencia en los propios títulos de los documentos.

Ha llegado el momento de elaborar un texto síntesis que incorpore lo que se ha aprendido a través de la elaboración de los otros documentos y, sobre todo, que diseñe caminos futuros para el perfeccionamiento de la administración pública iberoamericana en el siglo XXI.

Finalmente, este trabajo tiene una tercera justificación. Se trata de profundizar el proceso de integración regional e iberoamericana a partir del tema de la reforma y modernización de la gestión pública. Se han producido muchos avances en el diálogo y en el contacto entre nuestras naciones, especialmente en lo que tiene relación con la diseminación de ideas y de experiencias gubernamentales relativas al perfeccionamiento de las políticas públicas. No obstante, la gran heterogeneidad de las situaciones entre los países que conforman el CLAD exige, en este nuevo siglo, un esfuerzo mucho mayor en términos de la discusión y, especialmente, de la ayuda mutua en el campo de la administración pública. Una nueva agenda debe permitir la multiplicación de los procesos de mejoramiento y transformación del Estado en toda la región.

El presente documento toma en consideración tres fuentes para su elaboración. La primera está constituida por las investigaciones realizadas en los últimos años en el campo de la gestión pública iberoamericana, con especial atención en la bibliografía referente a América Latina. En segundo lugar, se han incorporado las opiniones de especialistas y representantes gubernamentales. La última fuente está constituida por los documentos producidos por el CLAD en los últimos diez años. Ellos definen los principales problemas que han aquejado a los países miembros, en el terreno de la administración pública. Después de la declaración doctrinaria titulada “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”,

del año 1998, se produjeron los siguientes trabajos: Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003), Código Iberoamericano de Buen Gobierno (2006), Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (2007), Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (2008) y Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009). Los principios contenidos en estos trabajos serán la clave para la redacción de este nuevo documento.

Aunque el documento procura construir un modelo de gestión pública para el mundo iberoamericano, la investigación refleja una preocupación especial por la situación de América Latina. Esta opción se debe a la existencia de mayores carencias y dificultades en los países latinoamericanos, tanto con relación a los medios -organización y funcionamiento de la administración pública- como a los fines, esto es, la situación actual del desarrollo económico, social y político.

El texto está organizado de la siguiente manera. Luego de esta introducción, en la primera sección del documento se analiza el legado histórico de la administración pública latinoamericana, enfatizando los principales factores estructurales que, a lo largo de la historia, perjudicaron la calidad de la intervención gubernamental. El foco que se ha puesto en América Latina se vincula a las mayores dificultades administrativas encontradas en los Estados de dicha región.

En la segunda parte, que es la más importante del trabajo, se aborda la trayectoria reciente de la gestión pública, realzando los avances obtenidos pero mencionando, también, los problemas que persisten. En la conclusión se busca actualizar la agenda modernizadora para el siglo XXI, señalando cuáles debieran ser las prioridades para adecuar los medios administrativos a la propuesta de un nuevo modelo de desarrollo, más inclusivo y sustentable. Cabe hacer hincapié en que no será una propuesta que constituya una receta única y cerrada, pero sí un conjunto de soluciones de carácter más general de manera tal que las especificidades de los países sean respetadas.

## **I) El legado histórico de la administración pública latinoamericana**

No se puede cambiar el panorama actual de la administración pública sin comprender sus bases históricas más profundas. Hay siete legados negativos que marcan esta historia: el patrimonialismo, el formalismo burocrático, el proceso incompleto de modernización generado por el aislamiento burocrático, la fragilidad de la gestión pública en el área social, la excesiva centralización, la imitación de fórmulas extranjeras y el déficit democrático.

Uno de los legados más importantes para entender la América Latina es la fragilidad de la esfera pública. Por siglos, las tendencias patrimonialistas y privatistas tuvieron gran impacto sobre nuestros países. Esto se manifestó, por un lado, en el dominio sobre una vasta parcela de cargos públicos por parte de las oligarquías políticas y, por otro lado, en la capacidad de influencia que tuvo el poder económico sobre las decisiones gubernamentales, conduciendo a una captura del Poder Público por parte de las empresas privadas. En estas dos situaciones, las decisiones generalmente eran tomadas sin que hubiese un escrutinio público sobre dichas decisiones. La opacidad, y no la transparencia, era la marca del Estado.

Además de dificultar la “republicanización” del Estado, el patrimonialismo también afectó negativamente la profesionalización de la administración pública latinoamericana a lo largo del siglo veinte. La adopción de criterios universales de selección y de línea de carrera sobre la base de un patrón meritocrático, no fue lo que ocurrió en la mayoría de los países de la región. Es verdad que el modelo weberiano de burocracia se implementó en algunos lugares; sin embargo, muchas veces dicho proceso sólo fue implementado en parcelas de la burocracia, dejando la provisión de los restantes cargos públicos en la esfera del clientelismo. En los últimos años, dada la creciente democratización de la región, hubo avances, pero aún resultan insuficientes para considerar que la profesionalización ya sea un proceso acabado en

América Latina.

El patrimonialismo no fue el único factor que perjudicó el proceso de formación de la administración pública latinoamericana. Ella convivió, en la región, con un alto grado de formalismo burocrático. De ese modo, al mismo tiempo que existía el patrimonialismo, el clientelismo y otras formas de privatización de la esfera pública, la gestión era movida por un conjunto interminable de normas y procedimientos, dando la falsa impresión de que existía un “poder impersonal”. Este burocratismo extremo generó tres consecuencias.

La primera fue la pérdida de la eficiencia y efectividad de la gestión pública, toda vez que las regulaciones se independizaban de los objetivos gubernamentales, volviéndose los medios más importantes que los resultados. Además, el formalismo burocrático dificultaba el acceso de los ciudadanos al Estado, como resultado del laberinto de procedimientos que las personas debían cumplir para obtener un servicio o tener acceso a un derecho garantizado. Este proceso afectaba, principalmente, la vida de los sectores más pobres y menos escolarizados de la población.

Finalmente, este aparente “poder impersonal” que prevaleció en una administración dominada por las normas, en verdad escondía una burocracia que no era controlada públicamente, generando una administración pública auto-referida. Para enfrentar este problema, los reformadores latinoamericanos optaron, la mayoría de las veces, por el aislamiento de las élites tecnocráticas respecto del juego de la política. Por esta vía se logró la implantación de políticas exitosas en algunas áreas, particularmente en el terreno económico. A pesar de ello, no acabaron con el formalismo ni con el clientelismo, que eran mucho más fuertes en las políticas sociales y en los servicios destinados a garantizar los derechos civiles, como era el caso de un Poder Judicial más formalista que justo.

El hecho es que el modelo de intervención estatal latinoamericano predominante en la segunda mitad del siglo XX dio mayor importancia a los instrumentos económicos, en tanto forma de producir un desarrollo nacional autónomo, que a la creación de una gestión pública capaz de garantizar la ciudadanía social. Los resultados de esta visión más inclinada al desarrollo económico que al social fueron heterogéneos en la región y en la mayoría de las naciones no alcanzó el éxito. Pero incluso en aquellos casos donde el éxito fue mayor, se generó una situación de modernización incompleta, dado que las políticas sociales no contaron con agencias e instrumentos burocráticos modernizados, en la misma medida que sí los tuvo el aparato estatal volcado al desarrollismo.

El aislamiento burocrático fue un instrumento de modernización incompleto que resultó casi negligente en el área social. Su fragilidad descansó, también, en la creencia de que se podría apartar la administración de la política, y esta última era visualizada siempre como el “reino del clientelismo”, donde no predominaban los intereses públicos. Esta visión del mundo favoreció ideologías autoritarias por parte de elites técnicas, las que muchas veces se aliaron a civiles y militares en la construcción de regímenes dictatoriales. En otras palabras, la modernización por la vía del aislamiento burocrático representó un legado negativo también para la dimensión democrática. El hecho es que la burocracia no puede ser considerada meritocrática cuando ella no rinde cuentas a la sociedad por sus acciones.

Como se ha dicho anteriormente, la gestión pública en el área social no se priorizó a lo largo del siglo XX. El mejor ejemplo de esto es que, además de las cuestiones culturales, lo que marca a América Latina, en el sentido de mayor uniformidad como concepto, es la desigualdad social. Esto es el fruto del fracaso histórico del Estado en lo que se refiere a la construcción de políticas públicas capaces de combatir las disparidades socio-económicas y mejorar el acceso y la calidad de los servicios públicos. La mayoría de los países de la región todavía no consiguieron construir una efectiva ciudadanía social, aun cuando se han logrado avances en los últimos años.

El quinto legado negativo que impregnó la historia administrativa latinoamericana fue la excesiva centralización. El modelo centralizador se instaló en tres niveles. El primero se dio a nivel interno de los gobiernos, marcados por un modelo muy jerarquizado y verticalizado, con poca autonomía para los órganos gestores, en particular en el extremo del sistema (*street level bureaucracy*). La segunda forma centralizadora se dio en el plano intergubernamental, con una fragilización del poder local y una ampliación de las competencias y poderes del gobierno central. Y no menos importante, la parcialidad centralista estuvo presente en la perspectiva Estado-céntrica que imperó en América Latina, con poca participación de la sociedad en la generación de políticas públicas, sea en su proceso deliberativo, sea en el control de su implementación.

Otra marca de la trayectoria administrativa de la región fue la adopción de una postura de imitación de propuestas originadas en otros países o en organismos internacionales. Obviamente que es necesario aprender de las experiencias que se dieron en otros lugares, poniéndose al tanto de las principales novedades de la administración pública en el plano internacional. El problema, en este ámbito, fue la incorporación pasiva de fórmulas extranjeras sin el debido cuidado de adaptar tales instrumentos a la realidad local. Muchas veces los modelos propuestos venían de estructuras políticas, económicas, sociales y culturales muy distintas, y se las recibía como una respuesta salvadora que no admitía reparos ni reformulaciones. Eran “soluciones en busca de problemas”, desconocedoras del contexto específico y heterogéneo que caracteriza la región y, por ello, tuvieron un efecto sólo superficial sobre un legado administrativo más profundo.

El déficit democrático de América Latina es uno de los factores con mayor impacto sobre la calidad de la gestión pública. La lista de legados históricos debe finalizar con la cita de este aspecto porque la tradición autoritaria de la región va más allá de la existencia de las dictaduras en determinados períodos. También es muy fuerte la visión tecnocrática de la administración pública, la que no visualiza posibilidades de aunar la meritocracia con la participación ciudadana en la producción de políticas públicas.

Estos siete legados han sido combatidos con mayor fuerza desde la década de los ochenta, cuando comenzaron los procesos de democratización en América Latina. En algunos temas hubo más avance que en otros; por ejemplo, hubo mayores cambios en el modelo centralizador que en la reducción del formalismo burocrático. Pero estas dimensiones profundas de la historia administrativa latinoamericana aún están presentes, en mayor o menor grado, y es preciso tenerlas en cuenta para lograr modernizar la gestión pública en el siglo XXI.

Para cerrar el panorama histórico es importante entender cómo reaccionó la región ante la crisis del Estado ocurrida en la década de los ochenta. En una etapa inicial, que duró generalmente hasta mediados de la década de los noventa, hubo dos tendencias que estuvieron presentes. La primera estuvo ligada a las demandas sociales generadas por la redemocratización, en tanto que la segunda se vincula al ajuste estructural del aparato del Estado y a la inserción de América Latina en un nuevo orden internacional.

La primera tendencia impulsó movimientos de mayor participación ciudadana, ampliación de las políticas sociales, búsqueda de la profesionalización del servicio público y, sobre todo, mayor democratización del juego político-electoral. La segunda tendencia fue llamada por los estudiosos del tema como la primera ronda de reformas. Preocupados por la crisis de las divisas y por la inflación, este modelo reformista estuvo marcado por la tentativa de destruir el antiguo modelo estatal, sobre la base de medidas orientadas hacia el mercado. En esta tendencia destacan la reducción de la maquinaria pública, las privatizaciones, la apertura comercial y los primeros pasos hacia la modernización gerencial, orientada más a los procesos internos (particularmente en el campo de la racionalización de procedimientos) y las reformulaciones del proceso presupuestario.

Aunque la primera ronda de reformas haya sido positiva y relevante en algunos aspectos, como en la racionalización presupuestaria y en la introducción de técnicas de eficiencia, ella contenía cuatro grandes problemas. El primero fue una visión meramente economicista de la gestión pública, sin que se percibiera la necesidad de producir un nuevo modelo de desarrollo que debiera enfatizar la ciudadanía social. El segundo fue la concepción minimalista del Estado y redentora del mercado, un modelo neoliberal que resultaría equivocado en cualquier parte del planeta, pero aun peor para una región marcada por las desigualdades sociales. El tercer problema fue la transferencia de un prototipo único de aparato estatal, en circunstancias de que la región es altamente heterogénea. Finalmente, se descuidó el mejoramiento de la gestión pública en términos de su democratización y efectividad.

Por lo tanto, en este período convivieron, en la región, dos vectores opuestos en términos de su visión del Estado y de la gestión pública. La tensión entre ambas fue importante para presionar por una nueva agenda de reformas, la cual fue bien captada en el documento del CLAD titulado “Una Nueva Gestión Pública para América Latina” editado en 1998. A partir de este momento, la trayectoria modernizadora de la administración pública encontró un nuevo sentido, que implicó importantes avances.

## **II) Trayectoria reciente de la gestión pública: avances y problemas**

A partir de la segunda mitad de la década de los noventa, las reformas de orientación más liberalizante fueron contestadas en términos de sus resultados. En ese momento comienza, en América Latina, una nueva ronda de transformaciones en el aparato estatal y en la administración pública. Estos cambios constituirían una agenda más orientada al mejoramiento de la gestión, con gran énfasis en la efectividad de las políticas públicas, en el fortalecimiento de la función pública, en la democratización de la administración pública y en el montaje de una red de políticas sociales, con el objetivo de alcanzar una verdadera ciudadanía social.

Los temas que fueron especialmente destacados se relacionan, en gran medida, con la experiencia internacional de reformas de la gestión pública. Sin embargo, esta vez, no se produjo pura imitación en América Latina sino que hubo una mayor capacidad de adaptación a las especificidades locales. Dicho esto, vale mencionar que en la región también se produjeron innovaciones en el plano de la gestión pública y de la gobernanza democrática. En este nuevo contexto, varios países realizaron cambios en su administración pública.

Sin embargo, cabe hacer hincapié en que la heterogeneidad entre las naciones se reflejó en la diversidad de iniciativas y resultados. Por ello, la descripción de la trayectoria reciente de modernización administrativa que se expone a continuación destaca aspectos presentes, no en la totalidad de los países, pero sí en un conjunto importante de ellos. Probablemente hay un contingente importante de países que está en una situación peor, de manera que una de las directrices de este documento es la de ampliar la cooperación iberoamericana para ayudar a los gobiernos que enfrentan mayores dificultades para mejorar su gestión pública.

Se consignan aquí cinco dominios que fueron relevantes en las reformas administrativas ocurridas en América Latina en los últimos quince años y que también constituyen una agenda importante para todo el mundo iberoamericano. Los temas, que serán desarrollados más adelante, son los siguientes:

- Democratización de la gestión pública
- Profesionalización de la función pública
- Nuevas tecnologías de gestión, destacando los instrumentos de gobierno electrónico

- Gestión por resultados orientados al desarrollo
- Mecanismos de gobernanza

## **1. Democratización de la gestión pública**

Un primer aspecto a destacar es la ampliación del proceso de democratización y responsabilización de la gestión pública. Este proceso es el resultado tanto de las presiones surgidas desde el campo electoral como del aumento del control social sobre los gobiernos en todo el mundo. Estas cuestiones experimentaron un avance significativo en los países iberoamericanos a partir del proceso de redemocratización.

La transparencia de las acciones estatales es el punto de partida de este proceso de democratización del Poder Público y significó la creación de mecanismos que abren al público las informaciones y los procesos decisorios gubernamentales. Esto se dio por medio de instrumentos propios del gobierno electrónico y por medio de leyes que obligaron al Estado a divulgar, tanto datos respecto de sus actividades como información sobre los individuos que los gobiernos poseen. A partir de tales medidas, que se toman en varios países, la tradición de opacidad, especialmente de los gobiernos latinoamericanos, empieza a cambiar.

La transparencia es esencial, mas no suficiente para democratizar la gestión pública. La constitución de una ciudadanía activa, con participación de la sociedad en los asuntos públicos, es una pieza clave. En este sentido, creció la asociatividad en la región y, de ello, emergen movimientos sociales que procuran instituir formas de control sobre los gobernantes. Son acciones que buscan mejorar la calidad de vida en las ciudades; iniciativas que establecen metas para los gobernantes; la elaboración de presupuestos públicos con la participación de la población (presupuestos participativos); y además existen millares de entidades del Tercer Sector que actúan en una enorme cantidad de asuntos relacionados a derechos, vinculados a los temas de género, etnia, a temas sociales tales como la cuestión ambiental o el combate a la pobreza rural, etc.

La asociatividad es mucho más importante y debe incentivarse. Sin embargo, ella no es garantía por sí sola de que los ciudadanos -especialmente los más pobres y desorganizados- sean protagonistas en el espacio público. Es necesario transformar la participación en un derecho, como resalta la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009), garantizando a toda la población la posibilidad de influir en la producción de las políticas públicas. Para alcanzar este objetivo el camino correcto se encuentra en la creación de formas institucionalizadas de participación ciudadana.

En este sentido se crearon, en América Latina, y también en la Península Ibérica, diversos tipos de consejos, con representación sectorial y regional y asociaciones civiles de usuarios de servicios públicos. Este modelo participativo implica dos formas de actuación de parte de la población: la primera es en el proceso deliberativo, en especial a nivel de la definición de las políticas públicas, y la segunda involucra controles sobre las acciones gubernamentales. En las mejores experiencias iberoamericanas, se han combinado ambas formas.

Además de este instrumento relativo a los consejos, también se ha incentivado la participación social en la evaluación de los servicios públicos, colocando notas y haciendo sugerencias sobre posibles mejoramientos. En algunos casos, este proceso culmina en la creación de las Cartas de los Ciudadanos, a partir de las cuales se definen metas que el Poder Público debe cumplir en determinadas áreas o que debe alcanzar un servicio público específico, como, por ejemplo, un hospital. El hecho destacable es que, en el diseño de las políticas públicas en el mundo iberoamericano se admite, cada vez más frecuentemente, un espacio importante para los mecanismos participativos.

No obstante los avances, aún existe una agenda importante que debe cumplirse en el proceso de democratización. La mejor articulación con la democracia representativa es una de las cuestiones que se ha resuelto mal, especialmente en América Latina. En algunos casos, la relación entre participación ciudadana y procesos representativos clásicos es vista, equivocadamente, como una dicotomía. Es necesario, por el contrario, reforzar los lazos entre las dos formas democráticas, permitiendo que cada una de ellas actúe para legitimar a la otra. Esto, porque las fallas en ambas afectan la calidad de la ciudadanía.

Por un lado, la fragilidad de los instrumentos de responsabilización ligados a las elecciones, al Legislativo y al Judicial, como sucede en muchos países de la región, perjudica el desarrollo de los mecanismos de control social. Por otro lado, la falta de canales de expresión y participación durante los mandatos puede favorecer la apatía política y debilitar a los partidos. En síntesis, una democracia representativa fuerte favorece la participación ciudadana, y viceversa. La combinación de ambas formas democráticas implica fortalecer la política como principal instrumento para la transformación social.

Otro problema importante de la democratización de la administración pública está en la capacidad de producir información calificada y de fácil acceso para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a la participación. De la misma manera que se han realizado avances recientes en términos de transparencia y de un diseño más abierto de las políticas públicas, los gobiernos deben ampliar bastante su papel pedagógico en relación con la participación ciudadana, sin que ello signifique perder la autonomía de la sociedad. No se trata de una nueva tutela estatal, pero sí de la creación de instrumentos que permitan el usufructo del derecho a la participación, que es aún embrionaria en la mayor parte de América Latina.

## **2. Profesionalización de la función pública**

La profesionalización de la función pública avanzó bastante en los últimos años. En este tema hay que destacar, primeramente, el aumento de los cargos ocupados por concurso o selección pública. Como consecuencia de esto, se redujeron en América Latina los niveles de patrimonialismo -aunque la lucha contra la lógica patrimonialista no se ha agotado en toda la región. La ampliación de la meritocracia también ha significado que muchos gobiernos de la región están contratando personas más calificadas en términos de escolaridad y capacidad técnica.

La mayor relevancia que se ha dado a este tema se hace evidente en la publicación de un documento del CLAD específico sobre esta materia: la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003). A partir de este texto, los países miembros se comprometen a fortalecer el proceso de profesionalización de la administración pública. De esta forma, pusieron el tema del perfeccionamiento de los recursos humanos de vuelta en la agenda de reformas, tema que muchas naciones habían dejado en segundo plano luego de las primeras reacciones a la crisis fiscal de los Estados.

Cabe enfatizar que, en el contexto actual, la profesionalización de la función pública no significa adoptar integralmente el modelo weberiano. Hay dos cuestiones nuevas que han sido planteadas a partir de los desafíos actuales. La primera es la necesidad de tener un modelo flexible de contratación de personal, capaz de dar mayor eficiencia y agilidad a la gestión pública, y de responder a la necesidad de la administración pública de tener diversos patrones organizacionales que le permitan responder a las demandas de los ciudadanos. Obviamente que la meritocracia estará presente en cualquiera de estos procesos de selección, pero lo que será diferenciado es la vinculación funcional con el Estado.

Este tipo de flexibilización se viene adoptando en varios países de la región y fue defendida en la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Vale observar que una mayor flexibilización no debe traducirse en una

discontinuidad de los servicios públicos ni en una inestabilidad del empleo público. Por el contrario, la flexibilidad debe dar mayor dinamismo a la administración pública sin que ésta pierda la capacidad de retener a los mejores profesionales.

Una segunda cuestión que ha venido acompañando a la profesionalización de la administración pública es la necesidad de que los gestores públicos respondan con más calidad y frecuencia a la sociedad. Aquí también hay casos iberoamericanos importantes en los cuales la burocracia se volvió, en los últimos años, más transparente y aumentó su capacidad de hacerse responsable por sus actos. Este aspecto es muy significativo para combatir la cultura tecnocrática que fue sembrada a lo largo de la historia, principalmente por las elites burocráticas de América Latina, particularmente por medio de la estrategia del aislamiento burocrático.

El documento llamado “Código Iberoamericano de Buen Gobierno”, aprobado por los miembros del CLAD en el año 2006, destaca que la responsabilización y la transparencia deben ser válidas particularmente para el alto escalafón gubernamental, de tal manera que los patrones de calidad y comportamiento ético deben ser respetados por todos aquellos que ocupan cargos públicos y no sólo por los funcionarios de carrera. El espíritu de este Código de principios ya viene permeando la práctica de algunos países de la región en los cuales ha aumentado la preocupación por la responsabilización (*accountability*) de los gobernantes y de sus principales asesores, en un proceso que ha aumentado el control sobre la corrupción, inclusive con *impeachments*, dimisiones y condenas judiciales. En especial, el clamor de la opinión pública con respecto a la cuestión ética ha impulsado este mayor cuidado por la cosa pública.

En lo que se refiere a la cuestión ética, el tema está muy centrado, hoy, en la corrupción. Es preciso que en la región se avance para que esta temática involucre también la posición de los gestores respecto de la atención a los ciudadanos. El objetivo debe ser el de fortalecer la noción de servidor público como parámetro ético, que los funcionarios y los gobernantes deben perseguir siempre. De ese modo, la ética pública en el siglo XXI debe responder a dos parámetros: la adopción de la probidad como parámetro moral, por un lado, y la búsqueda constante del mejoramiento del desempeño y de la calidad de la atención a los ciudadanos, por otro lado.

En relación con la profesionalización de la función pública, los avances no han resuelto todos los problemas. Entre los puntos problemáticos que persisten se puede citar, en forma primordial, la dificultad para aumentar la calidad de la burocracia. La meritocracia no se agota en el concurso público, tema en el cual hubo mayor progreso en los últimos años. También se requiere la generación de un ambiente meritocrático en otros aspectos de la carrera. En este punto, hay tres cosas que son esenciales: motivación, capacitación y responsabilización de los gestores públicos.

En lo que se refiere al primer aspecto, debe haber un marco institucional que estipule un horizonte profesional para la burocracia. La propia existencia de la carrera es fundamental, siempre que esta se base en reglas claras de ascenso por mérito y no por años de servicio o por edad. Dicho esto, la elaboración de incentivos motivacionales para los funcionarios, ya sea desde el punto de vista individual o colectivo, resulta fundamental para alcanzar los objetivos de la administración pública. En esta línea de acción, se puede citar la articulación de equipos estructurados en torno a tareas, premios a las mejores prácticas y experiencias innovadoras, gratificaciones salariales vinculadas al cumplimiento de metas y al perfeccionamiento profesional de cada funcionario, esto para mencionar sólo algunos de los principales instrumentos.

La motivación es un elemento clave para mejorar el desempeño de la burocracia, sin embargo ello sólo se logrará en la medida que exista una política de capacitación de los funcionarios y gestores públicos en general. La educación continua debe ser una prioridad en los países iberoamericanos. Invertir en formación y entrenamiento es esencial por dos razones. Primero, porque los cambios en el mundo contemporáneo y el carácter arraigado de ciertas prácticas en el sector público exigen la enseñanza de nuevas técnicas, competencias y comportamientos organizacionales. Segundo, porque la

capacitación puede ser una forma de motivar a la burocracia porque los servidores públicos pueden ver en esta actividad una manera de obtener más conocimientos y, con ello, sentirse más estimulados en su ambiente de trabajo.

La responsabilización de la burocracia a través de la evaluación del desempeño completa el ciclo meritocrático. Algunas naciones iberoamericanas ya incluyeron en su menú de profesionalización de la función pública este elemento, pero muchos aún se resisten. Para evitar una mala interpretación de este instrumento cabe destacar que sirve, esencialmente, para el aprendizaje de los funcionarios y de la organización respecto a la forma de producir mejores políticas públicas. Sus efectos en términos de premio y castigo son menores y no constituyen un fin en sí mismo. El proceso de evaluación contiene, en verdad, una doble forma de responder a la sociedad. De un lado, muestra a la población que el gobierno se preocupa de evaluar lo que hace y de divulgarlo públicamente. Por otro lado, crea mecanismos para aprender y perfeccionar la gestión pública a partir de resultados medibles. En la medida que transite por esta vía, la administración pública iberoamericana responderá mejor tanto a los dictámenes de la democratización como a la cualificación de la función pública.

Como último problema relacionado con la profesionalización que puede ser citado aquí, hay que plantear la cualificación de quienes formulan e implementan las políticas. Ambos extremos del sistema deben mejorarse en términos de nuevos conocimientos y competencias. En la parte superior de la administración, los miembros del gobierno necesitan mejorar sus capacidades para diseñar, acompañar y evaluar las políticas públicas. Se trata de formarlos mejor no sólo en términos técnicos. También es necesario mejorar su capacidad para consultar y para negociar con los principales actores sociales y políticos; del mismo modo, hay que mejorar su capacidad para publicitar las decisiones gubernamentales. Es obvio que ello exigirá un comportamiento diferente a la visión tecnocrática que ha prevalecido hasta ahora particularmente en las elites político-burocráticas de América Latina.

En la base del sistema administrativo, los llamados burócratas del nivel de la calle, constituyen el eslabón perdido de las reformas de la gestión pública. En la medida que se avanzó en las políticas sociales y en la descentralización de la administración pública iberoamericana, los funcionarios responsables de la implementación de las políticas se hicieron más importantes, pero esto no ha sido acompañado -hasta el momento- por una inversión en su cualificación. Dicho esto, es preciso mejorar la interrelación entre formulación y ejecución de las políticas públicas, tema que será analizado más adelante. De cualquier modo, desde el prisma de la profesionalización de la función pública, es importante crear un mayor número de procesos de entrenamiento que junte a los integrantes del nivel más alto del gobierno con la burocracia de la calle, ello con el fin de compartir conocimientos y experiencias, generando una sinergia entre ambos niveles.

### **3. Nuevas tecnologías de gestión**

La producción de nuevas tecnologías de gestión constituye un tercer campo en cual se dieron transformaciones en la administración pública iberoamericana en los últimos diez años. Aquí, el área en la cual hubo mayores avances fue en el del gobierno electrónico, tema que ganó tal centralidad que condujo a la elaboración de un documento específico del CLAD llamado “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico” (2007), basado en el derecho al acceso electrónico en las administraciones públicas. Sus dos principales objetivos, que se citan a continuación, resumen muy bien el propósito del gobierno electrónico:

- “Un objetivo final y directo: reconocer a los ciudadanos un derecho que les facilite su participación en la

gestión pública y su relación con la administración pública, contribuyendo de esta manera a que las mismas se hagan más transparentes y respetuosas del principio de igualdad, así como más eficientes y eficaces.

- Un objetivo estratégico e indirecto: promover la construcción de una sociedad de la información y del conocimiento, inclusiva, focalizada en las personas y orientada al desarrollo”.

Teniendo en cuenta estos objetivos, es posible puntualizar los avances que se han logrado en el campo del gobierno electrónico en los países iberoamericanos. En primer lugar, este instrumento ha sido utilizado como un medio esencial de racionalización de las actividades administrativas. Esto ocurre con bastante fuerza en el área presupuestaria y fiscal, facilitando el buen manejo de las cuentas públicas, cuestión esencial para producir políticas públicas de calidad. También ha sido importante en otras acciones de gestión, reduciendo costos y aumentando la agilidad de las decisiones gubernamentales. Además, el gobierno electrónico fue utilizado en algunos países como un antídoto contra el modelo extremadamente centralizador y jerárquico vigente en el plano intragubernamental.

El gobierno electrónico tuvo otra utilidad, relacionada con el monitoreo de los programas y políticas públicas. Por medio de este instrumento tecnológico se puede potenciar la gestión basada en metas e indicadores, acompañando, midiendo y controlando con mayor precisión los procesos y sus agentes. Hubo experiencias muy innovadoras en lo que se refiere a esta línea de acción, a pesar de que la cantidad de países latinoamericanos que ha implementado dicha línea aún es pequeña. De todos modos, se abre, con el gobierno electrónico, una oportunidad de implantar una administración más orientada a los resultados.

Otra utilización importante se dio en el terreno de los servicios gubernamentales. Muchos de ellos, que antes se hacían por medio del papel o directamente en una agencia gubernamental -donde normalmente se gastaba mucho tiempo para garantizar un derecho-, ahora se realiza por la vía electrónica. En un cambio más profundo, se instalaron varios centros integrados de atención (*one stop shop*), en los cuales se realizan varios servicios públicos en el mismo lugar. Igualmente, en este tema se dieron experiencias innovadoras en los países iberoamericanos en un número significativo de organizaciones públicas. Sin embargo, aún queda un campo enorme de expansión para este tipo de unidades multiservicio en toda la región. Cabe destacar que ello no sería imaginable sin el uso creativo de los instrumentos tecnológicos, orientado a las demandas de los ciudadanos.

La transparencia fue uno de los tópicos más beneficiados por el buen uso del gobierno electrónico. Muchos países iberoamericanos crearon instrumentos a partir de los cuales los ciudadanos tienen un acceso más fácil a las informaciones gubernamentales. La proliferación de sitios web y temas que, en los últimos diez años pudieron ser mejor visualizados por el público, es impresionante. Es posible afirmar que el gobierno electrónico constituye, hoy, el arma principal contra la tradición de opacidad de la administración pública de la región.

Los avances son innegables en este campo, sin embargo las limitaciones existentes en los países iberoamericanos reducen su potencialidad en términos de eficiencia, efectividad y democratización. Entre los problemas que se enfrentan actualmente, en el campo del gobierno electrónico de la región, vale mencionar cinco cuestiones prioritarias.

La primera se relaciona con la dificultad para quebrar el *modus operandi* tradicional que presiona a las organizaciones y a las políticas. Tanto la cultura del formalismo burocrático como el poco conocimiento e, incluso, la resistencia hacia las nuevas tecnologías por parte de los funcionarios públicos constituyen un obstáculo para el desarrollo del gobierno electrónico. En este sentido, es preciso que los países iberoamericanos no se limiten a enfrentar este tema sólo desde el punto de vista tecnológico. Los gobiernos también deben considerar la temática de la cultura organizacional incorporando una nueva matriz de valores, paralelamente a los cambios técnicos, que se apoye en un liderazgo del más alto

nivel de decisión.

La fragmentación administrativa presente en los Estados constituye otro obstáculo importante. Lo cierto es que los gobiernos, en general, sufren del mal de la pulverización y de la atomización, tanto de las organizaciones como de las políticas. A raíz de esta situación, muchos países, aun habiendo invertido mucho en tecnologías de la información, no han conseguido los resultados esperados. Ello porque es muy común que convivan varios sistemas informacionales en la misma administración pública, y casi siempre sin que haya diálogo entre sí. Como consecuencia de esto, el gobierno electrónico no realiza su potencial en términos de desempeño organizacional ni en términos de la democratización de la gestión pública. Hay que destacar que esta situación es impulsada por los propios proveedores de equipamientos quienes se aprovechan de esta fragmentación gubernamental -y muchas veces del poco conocimiento tecnológico instalado- para vender múltiples sistemas informacionales y ofrecer, después de un tiempo, soluciones integradoras. Por ello, los gobiernos Iberoamericanos promueven esquemas de interoperabilidad en la gestión de los modelos de tecnologías de la información.

Un problema igualmente relevante es el mito tecnicista que en muchas ocasiones se instala entre los gestores del gobierno electrónico. En este caso, el uso de las tecnologías de la información se transforma en un fin en sí mismo -y no es considerado como un medio para alcanzar objetivos en la administración pública- además de ser publicitado como una solución salvadora de todos los problemas de gestión. Es necesaria una visión estratégica del gobierno electrónico, que siga los objetivos mayores propuestos en la “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico”, como la búsqueda de la transparencia y de la igualdad de trato a los ciudadanos, y utilizar así este instrumento de gestión para los debidos fines públicos a los cuales está destinado.

Aunque la transparencia ha avanzado en el mundo iberoamericano por medio del gobierno electrónico, uno de sus problemas es el lenguaje utilizado. Muchas veces resulta inaccesible para las personas, no sólo debido a la baja escolaridad de la población más pobre, sino también por el predominio de términos técnicos que dificulta la comprensión de los legos en las materias públicas, como es el caso más evidente del presupuesto. Es necesario hacer un esfuerzo para simplificar los procesos y el lenguaje de la tecnología de la información, para lograr así integrar efectivamente a los ciudadanos al gobierno electrónico.

Es exactamente la cuestión de la inclusión el talón de Aquiles de esta herramienta de gestión pública, en especial en América Latina. La mayoría de la población latinoamericana no tiene acceso al mundo de las tecnologías de la información, en particular a Internet, a un costo que resulte accesible en función de sus ingresos. A despecho de que el uso de las computadoras tuvo un crecimiento significativo en la región, una parte importante de la población -en especial la más pobre, que es la que más necesita del Estado- aún no ha sido incluida en los beneficios del gobierno electrónico. Como forma de combatir este problema, algunos países de la región han invertido en la creación de centros de inclusión digital en los cuales se puede acceder a los servicios públicos. Esta es una medida que debiera ser reproducida en otras naciones.

Para finalizar la discusión sobre las tecnologías de gestión, no puede ignorarse que ellas van más allá del gobierno electrónico. En este sentido, la mayor carencia en América Latina, en particular, se relaciona con las políticas de desburocratización. Dada la fuerza del formalismo burocrático, es fundamental actuar a favor de la desburocratización, ya sea para disminuir los costos de transacción involucrados en la formulación e implementación de las políticas públicas, ya sea para aumentar el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos.

#### **4. Gestión por resultados orientados al desarrollo**

Entre los “macrotemas” de modernización de la administración pública iberoamericana cabe citar la reorganización de la gestión pública basada en una lógica orientada hacia los resultados. Se trata de un cambio que viene ocurriendo en todo el plano internacional, como fruto de la presión que ha ejercido la sociedad por obtener mejores servicios públicos.

Vale destacar, para no caer en un gerencialismo equivocado, que el desafío de la gestión pública contemporánea no implica orientarse sólo por el desempeño, sino también implica definir claramente los resultados que se persiguen. El objetivo principal de la administración pública iberoamericana debe ser el de alcanzar el desarrollo en sus distintas facetas: económica, social, política y ambiental. Dicho esto, el sentido del desarrollo se relaciona con las aspiraciones de los pueblos en cada momento histórico, y las peculiaridades de las naciones deben ser consideradas cuando se trata de definir los resultados que la administración pública se plantea como objetivos. De ello se concluye que la proposición de metas no es meramente una tarea gerencial, sino que debe estar ligada a objetivos políticos más amplios. Se puede decir, de manera sintética, que la gestión por resultados en el mundo iberoamericano se debe orientar hacia la búsqueda de un desarrollo sustentable en un sentido más amplio, respetando las particularidades de los países y las regiones.

En el mundo iberoamericano, el mayor avance en este campo se relaciona con la generación de una cultura organizacional cada vez más basada en la búsqueda de resultados. Sin embargo, el peso de la visión administrativa tradicional, de carácter más orientado a los procedimientos, aún muy fuerte, claramente ha dificultado que los políticos y los funcionarios públicos, en varios países, abracen esta nueva forma de ver la gestión pública. Son diversos los experimentos administrativos iberoamericanos que se han realizado en esta línea de acción, lo que revela que ya se está produciendo un cambio en el plano de valores, elemento esencial para que los diseños institucionales sean efectivos.

En términos más instrumentales, hubo una expansión bastante significativa del uso de metas e indicadores en el ámbito de programas y políticas públicas. El avance en el campo de los indicadores no sólo favorece un mejor monitoreo y control de las acciones gubernamentales, sino que también aumenta la transparencia respecto de los objetivos y medios que están marcando la acción del poder público. Este avance en el terreno de los indicadores se debe, en gran parte, a tres factores.

El primero tiene relación con la relevancia que ha alcanzado el tema de la evaluación dentro del ciclo de las políticas públicas. De manera creciente, los gobiernos iberoamericanos procuran evaluar los resultados de sus acciones, dando mayor importancia y publicidad a este proceso. El hecho es que la administración pública deberá perfeccionarse cada vez más en términos de las metodologías para medir el desempeño gubernamental, y aquí las metas y los indicadores juegan un papel fundamental. Es deseable que se utilicen instrumentos tanto cualitativos como cuantitativos en la evaluación de las políticas, estableciendo un pluralismo metodológico.

El segundo factor interviniente es el aumento de la presión social por la utilización de indicadores gubernamentales. Son varias las situaciones que hacen surgir los indicadores de forma relevante: cuando la sociedad actúa por medio de sus representantes en los consejos; cuando surgen asociaciones civiles relacionadas con determinados temas y procuran acompañar a los gobernantes a través de metas; y además el hecho de que los ciudadanos tienen, individualmente, un interés creciente en la información vinculada a los indicadores. En verdad, antes de seleccionar los indicadores, la participación de la sociedad debe comenzar ya en el momento de definir las metas gubernamentales, las que deben ser

intensamente debatidas con la población. Por ello resulta esencial generar ámbitos públicos en los cuales las metodologías de evaluación del desempeño se puedan discutir.

Aun cuando sea de manera indirecta, la expansión del uso de indicadores también fue causada por el mayor desarrollo de las políticas sociales, especialmente en América Latina, hecho que deriva de la prioridad política dada en los últimos años al combate contra la pobreza. Hubo necesidad, por ello, de ampliar los programas y servicios públicos en el terreno social, por medio de entidades estatales o entidades públicas no estatales. La utilización de metas e indicadores ha cumplido un papel relevante en el mejoramiento de la gestión y del control de estas acciones desarrolladas en el campo social, volviéndose así un instrumento administrativo que fue incorporado, por políticos y gestores, en muchos de los países iberoamericanos.

La construcción de una gestión pública orientada predominantemente hacia los resultados para el desarrollo también condujo a algunas naciones a adoptar modelos contractuales de administración, sea con órganos gubernamentales, sea con entidades públicas no estatales. Esta forma de gestión involucra tres procesos. Se parte, primero, con la delegación de una función a una organización que estará encargada de su ejecución, teniendo un grado alto de autonomía y flexibilidad para ejecutar determinado servicio o programa gubernamental. Luego, para regular esta relación, se elabora un contrato en el cual se estipulan recursos, metas, indicadores y determinados incentivos motivacionales a los responsables de la implementación. Finalmente, las mejores experiencias internacionales de contractualización tienen una fuerte estructura de control institucional y social sobre las unidades que están comprometidas en la implementación.

Algunos casos iberoamericanos han seguido adecuadamente esta línea de acción y han obtenido buenos resultados, mejorando la eficiencia, la efectividad y el control público de las políticas. Otros, en cambio, hicieron un mero traspaso de funciones sin el debido control público del proceso, empeorando la calidad de las acciones, como ocurrió en ciertos casos en el área social. De allí es posible concluir que el uso del mecanismo contractual puede ser un mecanismo efectivo de gestión por resultados sólo en caso de que existan mecanismos de control institucional y social adecuados.

El paradigma de gestión pública por resultados para el desarrollo parece ser el mejor camino para los gobiernos del siglo XXI. Pero la experiencia iberoamericana revela algunos problemas que pueden dificultar, e incluso hacer inviable, este modelo de gestión. Una de las dificultades de la contractualización reside en la posible desarticulación entre las macro políticas y las actividades contractualizadas, resultante de una fragmentación excesiva de las acciones, lo que perjudica la coordinación con metas y objetivos más amplios. En este sentido, contractualizaciones descoordinadas pueden dificultar mucho las acciones intersectoriales, instrumento considerado hoy como estratégico para resolver los complejos problemas colectivos del mundo contemporáneo.

La excesiva autonomización también puede generar distanciamiento entre las metas establecidas en los diferentes contratos y las preocupaciones sociales más integrales. Como resultado de ello, se puede -en teoría- producir una administración con mejor desempeño en determinadas organizaciones, pero sin que ello tenga un efecto en las cuestiones más importantes de una colectividad. Para evitar esta incoherencia es preciso tener una mayor conexión entre la gestión y el ciclo general de las políticas públicas, buscando una visión integral de las acciones del Estado. De esta manera, la gestión por resultados se acopla a la gestión orientada al cambio social más profundo.

La gestión por resultados orientada al desarrollo debe evitar otro error recurrente: la producción de una explosión de indicadores que se autonomizan de los fines perseguidos por el Estado. Se genera en este caso gobiernos que están más preocupados de los controles derivados de la evaluación de resultados que de descubrir mecanismos que mejoren efectivamente la administración pública. Aquí ocurre algo similar al formalismo burocrático, sólo que en vez de que sean

los procedimientos los que toman el lugar de los objetivos gubernamentales, son los indicadores los que se descolocan en relación con las finalidades principales del Estado.

Es necesario, por sobre todo, lograr que la gestión por resultados sea un instrumento de aprendizaje organizacional, capaz de descubrir cuáles instrumentos y motivaciones conducen, efectivamente, a producir mejores políticas para los fines correctos. Algunas experiencias iberoamericanas han recorrido este camino de forma bastante exitosa de manera que, protegiéndose de los problemas antes mencionados, el paradigma orientado predominantemente al desempeño ha ido sustituyendo al modelo meramente procedimental de administración.

## **5. Mecanismos de gobernanza**

La gobernanza pública -que incluye el sentido de la gobernabilidad- es uno de los campos más importantes para entender las transformaciones recientes de la administración pública. En pocas palabras, hubo un gran cambio en la forma cómo los gobiernos hacen frente a las dinámicas intra e intergubernamentales y, además, a las alteraciones significativas que han ocurrido a nivel de sus relaciones con la sociedad y con el mercado. Los resultados de dicho cambio fueron administraciones públicas menos centralizadas, con menor jerarquización, más abiertas hacia las asociaciones y concebidas como interdependientes en relación con otros actores sociales relevantes. Vale remarcar que este nuevo modelo no significa, de manera alguna, adoptar una visión privatista y neoliberal para la cual el Estado debe ser mínimo. Por el contrario, hay un fuerte llamado, en especial en América Latina, a fortalecer el papel de la intervención gubernamental en pro de un desarrollo ampliado y con instrumentos renovados.

Los avances de la gobernanza pública pueden ser divididos en tres aspectos. El primero se relaciona con el plano intragubernamental. Aquí, un punto relevante fue la búsqueda de mayor autonomía y desconcentración del poder. Las agencias públicas se volvieron más autónomas. De la misma manera, los gestores públicos ganaron una mayor libertad para ser emprendedores en el terreno administrativo y en las decisiones relativas a las políticas públicas. En términos institucionales, este ha sido un proceso bastante heterogéneo entre los países. Lo que da mayor unidad al conjunto es el florecimiento de una cultura anti-centralizadora y anti-uniformadora. Hubo buenas experiencias en nombre de estas ideas, sin embargo, las resistencias del modelo tradicional son aún muy fuertes.

Concomitantemente con esta búsqueda de un paradigma descentralizador y menos uniformador y de gestores más emprendedores, se fue desarrollando un discurso en pro de la intersectorialidad. En los países iberoamericanos se desarrollaron algunas experiencias intersectoriales, y con buenos resultados. Pero más importante que la evaluación de esos casos es la constatación de que las políticas sociales, en particular, pueden ser bien concebidas y exitosas sólo si predomina la lógica intersectorial. Esta conciencia avanzó bastante en los países de la región y ha aumentado el número de gobiernos que se orientan hacia la integralidad, lograda a través de la articulación de las políticas públicas con vistas a obtener mejores resultados en la esfera de la ciudadanía social.

El plano de las relaciones entre gobiernos es uno de los que más sufrió cambios en los últimos veinte años. Es posible dividirlo en dos tipos: la estructura territorial interna de los países (ínter gubernamentalismo) y la relación entre las naciones de la región (integración regional). Comenzando por el primer tipo, es posible afirmar que, después de siglos de centralización, la descentralización avanzó mucho y continúa ampliándose en la región.

Entre los resultados positivos de la descentralización se pueden destacar tres. El primero se refiere a la ampliación

de los procesos democráticos en el plano local, los cuales, en mayor o menor medida, ponen en cuestión las viejas oligarquías. El segundo se refiere a la producción de innovaciones en el plano de la gestión y de las políticas públicas. El hecho es que la existencia de más de un nivel de gobierno responsable de las acciones gubernamentales, constituye un estímulo competitivo para buscar nuevas soluciones. Finalmente, esta autonomía política hace aumentar el respeto por la diversidad regional -y a veces étnica- al interior de varios países iberoamericanos.

La descentralización también fue propulsora de un proceso más complejo en el plano de las relaciones intergubernamentales. Obviamente, esto también trajo nuevos conflictos y problemas, como se comenta más adelante. Pero es preciso destacar que las relaciones intergubernamentales aumentaron el número de actores relevantes en el juego democrático, lo que es extremadamente positivo. De esta forma, en lugar de proponer una vuelta atrás al antiguo modelo centralizador, lo que cabe es hacer frente a esta nueva realidad intergubernamental, manteniendo pautas democráticas y garantizando la calidad de la gestión y de las políticas públicas.

En el ámbito de las relaciones internacionales, hubo un avance muy significativo en términos de integración regional. En el ámbito de la gestión pública, el punto más importante fue el intercambio de experiencias y la discusión sobre las directrices de la administración pública latinoamericana e iberoamericana. Cabe destacar el papel del debate y del mayor número de encuentros entre representantes gubernamentales y estudiosos del tema en la región, toda vez que el proceso deliberativo permite la difusión de políticas con el debido respeto a las particularidades de cada país, logrando así distanciarse de la antigua actitud meramente imitativa y pasiva.

El proceso desconcentrador del poder tuvo un tercer aspecto. Se trata de la creación de un nuevo tipo de relaciones con la sociedad y con el mercado. El supuesto básico es que el Estado tiene un papel central en el desarrollo y en la producción de políticas públicas, pero requiere establecer redes con las demás esferas para lograr el éxito en sus objetivos. Esta visión supone una situación de interdependencia, de modo que los gobiernos contemporáneos ya no pueden resolver por sí solos los dilemas de la acción colectiva. Vale señalar que en esta nueva situación, el Poder Público continúa siendo el responsable último de los problemas de la colectividad, pero su gobernanza no puede ya continuar basada en el puro principio de comando-control, debiendo conquistar continuamente la legitimidad e inventar nuevas formas de articulación social.

Esta idea de gobernanza aparece en varias experiencias iberoamericanas. Ejemplo de esto son las articulaciones con la sociedad en el terreno de la provisión de servicios públicos, haciendo llamados a la comunidad para compartir la gestión y el control de los equipamientos y para formar las asociaciones público-privadas, las que han sido crecientemente utilizadas en el área de la infraestructura. Otro ejemplo lo constituyen los movimientos de combate contra los problemas de las grandes ciudades, en el cual se generaron interesantes arreglos a través de redes entre el Estado, las asociaciones civiles y el mercado. El hecho es que los fenómenos sociales complejos -como la seguridad pública o el atraso de los países para enfrentar la educación de sus hijos- no pueden resolverse sólo a partir de la acción gubernamental; por esto se torna fundamental la interdependencia del Estado con las otras esferas de la sociedad.

La constatación de cambios positivos en términos de la articulación interna y externa de los gobiernos iberoamericanos no significa que no existan problemas relevantes en el campo de la gobernanza. En los tres planos en que ella se da, su problemática en la región se puede resumir en dos ideas básicas: coordinación y regulación. Ambas se dan de manera diferente en cada esfera, pero son los puntos de referencia de una cuestión mayor y estratégica para la región, a saber, **la creación de una nueva capacidad de gobernar que considere los cambios y especificidades del siglo XXI.**

En el plano intragubernamental, existen cuatro dificultades. La primera tiene relación con la fragmentación de

órganos y políticas, aspecto que ya fue citado cuando se analizó la gestión orientada a los resultados para el desarrollo. Retomando el tema, el hecho es que el proceso de autonomización que se vincula a la crítica al modelo centralizador, muchas veces produce pulverización y atomización de los componentes del Estado, lo que vuelve más complicada la tarea de producir acciones más amplias que sean coherentes, consistentes e integrales. No se trata de regresar al antiguo paradigma centralista, jerarquizante y uniformador. Por el contrario, se deben constituir mecanismos que favorezcan la articulación y la coordinación de actividades. En este sentido, la creación de agencias coordinadoras y reguladoras de las acciones descentralizadas o contractualizadas constituye una importante medida.

Un segundo problema tiene relación con la excesiva separación entre la formulación y la implementación de las políticas, fenómeno que se da en varios países del mundo. Ello tiene que ver, en parte, con los procesos recientes de autonomización de las organizaciones. Pero, específicamente en el caso latinoamericano, tal separación se origina fuertemente en el foso que existe entre el nivel más alto del gobierno y la burocracia del nivel de la calle. Este legado histórico negativo no fue enfrentado con éxito en los últimos años por quienes reformaron y modernizaron la gestión pública de la región.

Hay otro factor que agudizó esta separación dentro del ciclo de las políticas públicas. Se trata del desencuentro de los cambios que afectaron a los niveles más altos y más bajos de la administración pública. La profesionalización de la función pública mejoró la calidad de los gestores involucrados en la formulación, al mismo tiempo que la descentralización -y particularmente la ampliación de los servicios públicos en el área social- aumentó la importancia de los órganos y de los funcionarios responsables de la ejecución de las tareas gubernamentales. Sólo que estos dos procesos se dieron sin una debida articulación y ahora resulta fundamental integrarlos.

A un nivel más micro, la transformación del patrón intragubernamental se ve dificultada por la inercia de los órganos y de sus gestores, factor que genera obstáculos para cambiar el modelo jerárquico y uniformador tradicional. Aunque ya se ha iniciado una tendencia más emprendedora y con énfasis en el trabajo de equipo, aún quedan grandes barreras en el plano cultural e institucional de la gestión pública. La principal barrera es el formalismo burocrático, sea que se manifieste en el terreno de los valores o en el exceso de procedimientos. Sin cambiar esta profunda raíz de los Estados, particularmente en América Latina, será mucho más difícil consolidar un paradigma administrativo que sea más ágil, flexible y orientado hacia las demandas de los ciudadanos.

El mejoramiento de la coordinación intragubernamental depende, además, de la creación o consolidación, por parte de cada país, de un organismo gubernamental que sea responsable de la definición y articulación de las políticas de gestión pública. Esta propuesta deriva de dos constataciones. La primera es el predominio de la visión economicista en el proceso más amplio de reforma del Estado, tal como sucedió en algunos países. Más allá de la evidente importancia de la cuestión económica y fiscal, sólo será posible mejorar el desempeño de las políticas públicas con el perfeccionamiento de la gestión pública. De allí que, si la modernización administrativa no tiene un papel relativamente autónomo y relevante dentro del gobierno, perdurará la tendencia a que dicha modernización, en mayor o menor medida, sea siempre incompleta y se realice a remolque de las políticas económicas.

La necesidad de crear un organismo responsable de la coordinación de las políticas de gestión también deriva de la fuerte fragmentación existente en los gobiernos. Con esta pulverización, la tendencia es a que existan varias acciones en el campo de la gestión que normalmente no se comunican entre sí, perjudicando con ello la consistencia y la coherencia del proyecto modernizador del Estado. La atomización se hace evidente en el fenómeno de la sectorialización, esto es, la presencia de una lógica a partir de la cual las políticas se autonomizan y se encierran en sí mismas. Como uno de los

objetivos de la administración pública del siglo XXI debe ser la mayor integración de la gestión y de las políticas públicas, es necesario que los países iberoamericanos adopten instituciones capaces de articular estos ámbitos, algo que podría ser realizado por una agencia o por una comisión responsable de las políticas de gestión pública.

Las relaciones intergubernamentales enfrentan, igualmente, dificultades en el campo de la coordinación de las acciones. El hecho es que el modelo descentralizador adoptado especialmente en América Latina, a pesar de los factores positivos asociados a él, muchas veces generó una autonomía y una pulverización político-administrativa exageradas. Esto produjo, en algunos casos, un aumento de las desigualdades entre las regiones al interior de cada país. En otras circunstancias, la descentralización llevó a una fragmentación que puso en riesgo la unidad nacional.

Por otra parte, la mayoría de los procesos descentralizadores ocurridos en la región no fueron acompañados por una acción del poder central tendiente a mejorar el sistema político-administrativo local. En definitiva, para que se pueda aprovechar todo el potencial de la descentralización, hay dos cosas que son fundamentales: la generación de condiciones para democratizar las instituciones políticas representativas y participativas -con el objeto de combatir la existencia de oligarquías de poder- y mejorar la gestión pública de las entidades subnacionales -con particular atención en la profesionalización de la burocracia local.

Para terminar la lista de desafíos relacionados con la cuestión territorial, los países iberoamericanos -en especial aquellos en los cuales hay un mayor número de niveles de gobiernos autónomos- deben tener instituciones y una cultura política capaz de hacer frente a las complejas relaciones intergubernamentales existentes en naciones marcadas por la descentralización del poder. Se trata de una novedad histórica, y ello exige que se eviten tanto respuestas centralistas como un juego fragmentador. En pocas palabras, es necesario tener un pacto político que respete e integre a las regiones pero que, al mismo tiempo, esté orientado a producir un proyecto nacional orientado a un desarrollo más amplio.

La interdependencia del Estado iberoamericano en relación con otras dimensiones colectivas es uno de los desafíos del siglo XXI. Claramente hubo avances en la región, estableciendo un modelo de gobernanza más desconcentrado y en red. No obstante, aún persisten muchas dificultades y problemas en este campo. La primera, que juega un papel nuclear, se refiere a la capacidad de los gobiernos de la región para regular a los entes sociales y al mercado. En un paradigma en el cual el Estado es el responsable último de las políticas, pero en el que también puede compartirlas, es esencial que la administración pública tenga el poder y la competencia para regular las actividades. En pocas palabras, sólo un Estado fuerte en términos reguladores puede ejercer con éxito la interdependencia.

Cabe acotar que la fortaleza del Estado en la regulación debe tener un enfoque estratégico. Promover procesos de eficiencia reguladora no pasa por mayor normatividad estatal; es mucho más importante buscar que la tarea ordenadora del Estado sea eficiente, y al mismo tiempo fortalezca y simplifique su cercanía con la sociedad.

Es válido citar un tema de relevancia creciente en el cual la regulación es esencial: se trata de las asociaciones público-privadas. Para desarrollar la infraestructura dentro de los países, y también aquella ligada a la interconexión regional, el Estado tendrá necesariamente que articularse con el sector privado, pero debe evitar que los intereses públicos sean capturados por las empresas privadas. La solución para este problema se encuentra en una buena regulación estatal.

La producción de competencias gubernamentales vinculadas a la articulación de redes de políticas públicas es otro punto significativo en la agenda de la gobernanza pública. Esto exige cambios en el perfil clásico de la burocracia y del alto gobierno. Ellos deberán actuar más en el terreno de la negociación, construcción de acuerdos, asociaciones y acciones consensuadas junto a otros actores sociales. Obviamente eso requerirá que se haga bajo un sólido control público, porque el proceso de ensanchamiento de la gobernanza pública debe ser acompañado del fortalecimiento de varios tipos de

responsabilización de la administración pública. Este proceso de Estado en red, apoyado en el uso de TIC, permitirá estar más cerca de las necesidades del ciudadano y, al mismo tiempo, ser controlado por la sociedad.

Además de los peligros de la falta de regulación y de la baja responsabilización (*accountability*), otro problema de la gobernanza pública es la fragmentación de las asociaciones. Es necesario que las políticas públicas, particularmente en el campo social, tengan cohesión y respeten el principio de la integralidad. El aumento de las acciones conjuntas con la sociedad o con el mercado debe ser monitoreado por una política más general, de modo tal que se eviten las superposiciones, la pulverización y el exceso de esfuerzos en sectores que ya estarían contemplados, dejando de lado otras áreas que requerirían mayor atención estatal. Por eso la coordinación de redes establecidas por los gobiernos debe ser una prioridad de los países iberoamericanos.

A modo de cierre de este balance sobre la gestión pública iberoamericana en los últimos años, vale resaltar que los mejoramientos en los cinco grandes campos de la acción estatal aquí analizados -democratización, profesionalización de la función pública, tecnologías de gestión, administración orientada a resultados y gobernanza pública- no son un objetivo en sí mismos. La modernización de la gestión pública debe servir para reforzar el mejoramiento de la capacidad para gobernar de los países, en pro de un modelo de desarrollo más amplio. En otras palabras, la administración pública sólo puede ser bien evaluada en la medida que el Estado alcance los fines previamente determinados.

### **III) La agenda modernizadora de la gestión pública iberoamericana en el siglo XXI: los objetivos orientadores**

El propósito de esta conclusión es mostrar que la mejoría y la transformación de la gestión pública deben servir para alcanzar los objetivos más profundos del Estado. Es decir, luego de presentar de qué manera debe ser modernizada la administración pública iberoamericana, es preciso decir la finalidad (los para qué) de este proceso.

En primer lugar, es fundamental acoplar la reforma de la gestión pública con la reforma del Estado en el sentido más general, fortaleciendo las instituciones del sistema político democrático. Vale mencionar que, en este proceso, es preciso revalorizar el papel de los políticos, esenciales para la reformulación del Estado. Obviamente que eso debe estar acompañado por el aumento de la *responsabilización (accountability)* democrática.

La reforma fiscal es otro aspecto clave para la administración pública latinoamericana. Es preciso tener, al mismo tiempo, una estructura tributaria justa y que sea capaz de financiar la expansión de las políticas sociales, sin que ello sea una carga demasiado grande para la sociedad. También es esencial mejorar la calidad del proceso presupuestario, para que se haga más transparente y se oriente hacia una perspectiva integral de las políticas públicas. No menos importante, la responsabilidad fiscal debe ser una orientación para los gobiernos iberoamericanos, de tal forma que no afecte negativamente la vida de las próximas generaciones.

La modernización de la gestión pública no puede ser vista como una mera selección de los medios más adecuados. Ella depende de la selección de los fines que se busca obtener. En este sentido, el objetivo más general de la administración pública es el desarrollo sustentable, considerado en términos económicos, políticos, sociales y ambientales. Se debe poner especial énfasis en la búsqueda de la ciudadanía social, de modo que la gestión pública de mejor calidad debe estar presente en las políticas de Educación, Salud, Seguridad Pública, Combate a la Pobreza y la Desigualdad Social. Vale la pena repetir lo siguiente, ya que es una condición para poder librarse de una vez por todas del legado histórico de América Latina: es en dichas áreas sociales en donde el Estado debe invertir sus recursos financieros y sus competencias administrativas más valiosas.

Además de esta “línea-maestra”, los gobiernos precisan hoy hacer frente a una agenda de temas emergentes, la mayoría con gran impacto sobre América Latina. Entre ellos cabe destacar los siguientes:

- a) El ambiente es una cuestión estratégica para todo el mundo, pero lo es mucho más para diversos países latinoamericanos en los cuales la diversidad y la riqueza natural son esenciales. La cuestión debe ser tratada, no como un obstáculo al desarrollo, sino como un activo económico y político que la región posee, y que debiera beneficiar a su población y contribuir al desarrollo ambiental del planeta. El crecimiento económico es compatible con las políticas de sustentabilidad ambiental del planeta y con el combate a la desigualdad. Esta ecuación virtuosa será alcanzada si se cuenta con una gestión pública eficiente y efectiva y con una apuesta a un ambiente saludable.
- b) Las políticas públicas iberoamericanas deben tomar en cuenta las desigualdades de género, garantizando derechos iguales para todos y todas, incluyendo la población homosexual, por lo que el desarrollo y la implementación de políticas de igualdad e inclusión resultan claves para toda la región.
- c) El respeto a la diversidad étnica es otro asunto que debe estar en el centro de la agenda de varias naciones de Iberoamérica. En especial el tema de los pueblos indígenas y otros grupos étnicos que fueron históricamente perjudicados por el desarrollo nacional y que deben ser incluidos en dicho proceso en tanto ciudadanos plenos. Además, es necesario respetar y preservar las costumbres locales. En definitiva, la administración pública debe prepararse para hacer frente a la pluralidad cultural.
- d) Como sucede en gran parte del mundo, Iberoamérica está pasando por una transformación demográfica que apunta al envejecimiento de la población, lo que pone de manifiesto tanto problemas de previsión social como la necesidad de elaborar políticas públicas orientadas a la tercera edad. Pero algunos países de América Latina tienen, también, un número bastante alto de jóvenes, la mayoría de los cuales pertenece a los sectores más pobres de la sociedad. Por ello resulta fundamental ampliar las acciones de la gestión pública hacia la juventud, principalmente a aquellos sectores que se encuentran en situación de carencia o riesgo social.
- e) Uno de los mayores problemas de América Latina, en especial, es el tráfico de drogas, que está debilitando la autoridad estatal y creando una situación de anomia en varias naciones. Es de suma importancia preparar a la administración pública para luchar contra este problema, no sólo en términos de seguridad pública sino, también, para tratar las dependencias de sustancias químicas, en el marco del compromiso de repensar la política de lucha contra las drogas en la región.
- f) Los gobiernos deberán buscar el mejoramiento de la calidad de vida en los grandes centros urbanos y metrópolis de América Latina, sin descuidar las políticas de promoción de desarrollo de las poblaciones rurales, en donde éstas continúan excluidas. En las grandes ciudades vive buena parte de la población de la región y, al mismo tiempo, estos lugares congregan gran parte tanto de la riqueza como de la pobreza de estos países. Para lograr una ecuación virtuosa en relación con este conflicto, será esencial perfeccionar la gestión a nivel local, toda vez que las respuestas centralizadoras no dan cuenta de esta cuestión. Descentralizar, fortalecer las capacidades estatales de los gobiernos subnacionales y aumentar la cooperación intergubernamental, constituyen los pasos fundamentales para hacer frente a este problema.
- g) De modo cada vez más frecuente el Estado debe prepararse para hacer frente a problemas urgentes, como catástrofes naturales, crisis económicas y accidentes de infraestructura que exigen de forma especial un funcionamiento mucho más ágil de las organizaciones gubernamentales. Para enfrentar este desafío, los mejores

gobiernos del siglo XXI serán aquellos que consigan hacer una planificación de mediano y largo plazo, de tal manera que se puedan anticipar a los hechos, esto es, realizar una gestión preventiva más que curativa.

- h) Finalmente, una de las cuestiones emergentes pero igualmente importantes dice relación con la creciente internacionalización de los fenómenos políticos, sociales y económicos. Esto exigirá el diseño de una gestión pública capaz de reaccionar ante las informaciones y presiones globales, así como dar prioridad a la integración regional. De todos modos, para lidiar con esta nueva temática, será necesario modificar el perfil de la burocracia y de los gestores públicos, además de modificar la estructura de las políticas públicas en el sentido de incrementar el diálogo permanente con el plano internacional.

Un puente entre los medios y los fines de la gestión pública contemporánea puede ser muy bien comprendido con base en el conjunto de indicadores denominados las E de la Administración Pública: economía de recursos; eficiencia (hacer más con menos -optimización-); eficacia (producir determinados bienes o servicios de calidad); equidad (cuestión esencial en nuestra región); ética (como combate a la corrupción y conducta orientada por el interés público); capacidad emprendedora (de los gestores públicos); equilibrio entre las acciones gubernamentales (o coordinación); y empoderamiento ciudadano. Tales indicadores pueden servir como mecanismos orientadores para la gestión pública iberoamericana, de manera que ésta los tome en consideración y sea capaz de compatibilizarlos para producir una mejor administración pública.

La gestión pública iberoamericana debe continuar en el buen camino de las transformaciones e innovaciones de los últimos años, pero también debe combatir los problemas e insuficiencias, los que fueron presentados a lo largo de este documento. De forma resumida, la administración pública iberoamericana debiera perseguir los cinco grandes campos que la conforman, del siguiente modo:

- a) Actuar en pro de la democratización de las instituciones políticas y de la gestión pública de tal forma que se logre configurar una esfera pública más transparente y participativa, proporcionando los elementos para que todos puedan tener acceso a las decisiones o influirlas en alguna medida.

- b) Tener como meta la profesionalización de la función pública, por medio de una burocracia meritocrática -tanto en la selección como en la línea de carrera- motivada, responsable por sus actos y flexible, apoyada en mecanismos de formación y actualización profesional, siendo capaz de actuar de manera ágil y emprendedora para dar cuenta de las demandas de los ciudadanos.

- c) Utilizar las más modernas tecnologías de gestión, destacando las políticas de calidad, desburocratización y, especialmente, el gobierno electrónico, el cual debiera favorecer la búsqueda de la eficiencia, efectividad y democratización del Estado, sin transformarse en un fin en sí mismo y garantizando las condiciones para que su uso sea inclusivo y pedagógico para los ciudadanos.

- d) Orientar la administración pública predominantemente hacia los resultados para el desarrollo, modificando los incentivos formalistas que rigen a las organizaciones y a los gestores públicos. Para esto será fundamental crear una gestión basada en metas e indicadores, los que deben servir para el aprendizaje organizacional (mejoramiento de las políticas) y para informar a los ciudadanos sobre el estado de avance de las acciones gubernamentales. Se debe indicar que esta orientación debe estar en un marco de ética pública.

- e) Mejorar los patrones de gobernanza pública de modo que se pueda contar con un Estado fuerte y capaz de producir políticas públicas destinadas a fortalecer la ciudadanía social. Ello sólo será posible con gobiernos menos jerarquizados y menos uniformadores -y más matriciales y creativos-; más descentralizados, con una mayor coordinación

intergubernamental y orientados hacia un sólido proyecto nacional; y capaces de articular, regular y coordinar redes y asociaciones con otras esferas sociales, dirigiendo un proceso interdependiente de producción de bienes públicos.

f) Resaltar la necesidad de promover la cultura de la calidad en la gestión de los servicios públicos, como forma de mejorar el desempeño de la Administración Pública y al mismo tiempo acercar el Estado a los ciudadanos.

Para finalizar esta sucinta agenda, es esencial ampliar y reforzar la integración regional. La cooperación entre los países se ha fortalecido a partir de la horizontalidad de las experiencias de gestión. Además, el CLAD es la principal organización diseminadora del debate y de la constante búsqueda de las soluciones en el campo de la gestión pública. De esa manera ayudará a los países a alcanzar el desarrollo sustentable y, pasados ya los doscientos años de la independencia latinoamericana, el mundo iberoamericano podrá ahora reforzar más sus lazos en pro de la prosperidad común.