

## Quien no oye consejo... Inducción transnacional de la reforma administrativa

Barbara Nunberg\*

De los muchos tipos de reformas de la política pública que han emprendido los gobiernos, puede decirse que las administrativas se hallan entre las más complejas y difíciles de lograr por varias razones. Esas reformas no sólo se basan en cambios de política provenientes de los más altos niveles políticos y tecnocráticos, sino que también requieren llevarse a cabo intrincadas modificaciones administrativas y de comportamiento en todo el sistema burocrático. Pueden ponerse a prueba en un sector o esfera, pero, para que se afiancen de manera duradera, deben impregnar todo el aparato gubernamental en su conjunto y probar la capacidad del gobierno para coordinar y establecer secuencias. Asimismo, la reforma de la administración, vinculada a menudo con los cambios del marco político y constitucional en su conjunto, exige un compromiso político quizás en más puntos del sistema de gobierno que otros tipos de reformas. Los líderes de alta jerarquía nacional deben dirigir el programa de reformas, mientras que todos los políticos del sistema necesitan estar de acuerdo en apoyar unas reformas que probablemente reducirán su capacidad para extender su influencia. También se necesita el apoyo político de los burócratas de rangos medio y bajo —que con frecuencia son igualmente el blanco de medidas reformistas draconianas—, quienes deben aceptar la reforma o, por lo menos, no sabotearla. Además, las reformas de la burocracia requieren a menudo el espaldarazo de los ciudadanos comu-

---

\* La autora es funcionaria del Banco Mundial. Traducción de Mario Zamudio.

nes, cuya presión espolea a los reformadores para hacer que el gobierno sea más eficaz o receptivo. Finalmente, el éxito de la reforma administrativa es difícil de obtener porque, por lo general, no sólo se mide en función del alcance del cambio logrado sino también por el grado en que las reformas pueden sostenerse en el tiempo.

La historia de la reforma administrativa en la mayoría de los países industrializados ha sido sobre todo la historia de un cambio evolutivo generado principalmente por la acción recíproca de las fuerzas y los grupos de interés nacionales. Por desgracia, ese proceso de evolución endógena puede ser un lujo que muchos países en desarrollo o en transición no pueden pagar debido a la importancia del desempeño de la administración para extender las metas del desarrollo económico y político. La urgencia de la reforma administrativa en esos contextos plantea la cuestión de si es posible estimular desde el exterior el difícil y complejo proceso de cambio antes descrito. En este artículo se hace una exploración de algunas de las maneras en que los incentivos transnacionales pueden fomentar el proceso de cambio administrativo y, también, de algunas maneras en que no es así; se hace un esbozo de algunos de los mecanismos que, impulsados desde el exterior, se emplean en la actualidad para hacer avanzar las reformas en algunos países en desarrollo y en transición; y se exponen algunas ideas acerca de cuándo y en qué circunstancias ciertos instrumentos en particular pueden o no ser útiles para provocar el cambio. Los supuestos que se exponen son en el sentido de que la reforma administrativa tiene éxito en la medida en que exista una motivación adecuada que impulse su aprobación y se cuente con suficiente capacidad para ponerla en práctica. Los tres tipos de incentivos transnacionales que se esbozan más adelante —el efecto demostrativo (que garantiza una alta motivación y un sentido de la propiedad, pero no necesariamente la capacidad interna); el aliciente de la comunidad (que proporciona una alta motivación y, con apoyo y recursos exteriores adicionales, una capacidad que va de mediana a alta); y la ayuda externa para el desarrollo (que puede impulsar la capacidad, pero difícilmente ofrece motivación)— varían en la medida en que sea posible combinar los diferentes grados de motivación y capacidad con el propósito de lograr una verdadera reforma.

### **Zeitgeist administrativa: el efecto de demostración mundial**

Uno de los factores externos importantes que influyen en la actualidad en los procesos nacionales de reforma administrativa se origina en el efecto de demostración mundial que ejerce la revolución gerencial que se está llevando a cabo en los países industrializados y ahora, cada vez más, en los países en desarrollo y en transición. Algunos de los nuevos enfoques sobre la administración pública que estimularon la descentralización radical de funciones gubernamentales como la toma de decisiones y la administración en países como Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido, y los cambios más modestos destinados a delegar la autoridad y orientar el desempeño en los sistemas clásicos de administración de países como Francia y Alemania también han estado ganando terreno en el marco de países menos desarrollados. El Ministerio de Planificación de Costa Rica, por ejemplo, está experimentando con un sistema de administración del desempeño basado en algunos elementos de los modelos anglosajones; otros países de ingreso medio, tan diversos como Letonia, Jamaica y Brasil, están explorando la manera de incorporar la práctica de la “nueva administración pública” en sus sistemas de gobierno; y aun los países de menores ingresos están ensayando soluciones basadas en la práctica de la gerencia: recientemente, el gobierno de Zambia puso en aplicación en el sector de la salud un sistema de administración autónomo mediante el cual las funciones de la toma de decisiones se redujeron a un pequeño ministerio central, y las facultades administrativas discrecionales se derivaron a juntas que, a su vez, delegan el control de las responsabilidades de la toma de decisiones en las agencias que prestan los servicios.

Antes que ser un resultado de la ayuda internacional para el desarrollo, las tendencias expuestas son producto de la exposición por parte de los responsables de alto nivel —“ilustrados”, si se quiere— de la toma de decisiones a las corrientes mundiales de la reforma administrativa, y del interés que despiertan en ellos por ensayar las innovaciones en sus propios países. En realidad, esos funcionarios representan una especie de *zeitgeist* de la reforma administrativa que se difunde gracias a la fuerza de las ideas, antes que a la ayuda o la intervención internacional directa. Ahora bien, aunque ese enfoque espontáneo de la importación de modelos administrativos extranjeros que tiene su impulso en la demanda refleja que el país tiene cierto grado de “propiedad” sobre él, lo cual no siempre es así en el caso de la ayuda técnica que llega desde el

exterior, también entraña el peligro de que los países entusiasmados con un modelo extranjero en particular puedan verse inclinados a aplicarlo sin prestar una cuidadosa atención a las condiciones en que deben hacerlo ni a la capacidad necesaria para ello.

### **El aliciente de la comunidad: la búsqueda de la afiliación a una organización transnacional**

Otro incentivo transnacional cada vez más importante de la reforma administrativa es la perspectiva de llegar a formar parte de un marco común económico o político. Es evidente que los mecanismos de ese tipo son los de mayor predominio en el continente europeo. En Europa central y oriental, lo que ha guiado a menudo las reformas de las instituciones gubernamentales, tanto electorales como administrativas, han sido los principios establecidos por el Consejo Europeo, el cual reclutó a un gran número de países de la Comunidad Económica Europea (CEE) en los primeros momentos de la transición del comunismo a la democracia. La conformidad cada vez mayor con las normas del Consejo Europeo ha sido fortalecida mediante la asistencia técnica y la participación en conferencias internacionales, pero el impulso básico hacia la estandarización tiene su origen en el punto de referencia común que ofrece a los países del Este la pertenencia al Consejo Europeo.

La perspectiva del ingreso a la Unión Europea es quizás el incentivo más poderoso para llevar a cabo la reforma administrativa en los países para los que la pertenencia a dicha Unión cobra mayor importancia. A las naciones que se preparan para ser integrantes de la Unión Europea se les impulsó a emprender un conjunto limitado de reformas administrativas, destinadas sobre todo a satisfacer las normas de los miembros de la Unión en ciertos tipos de procedimientos en particular, que tienen que ver más directamente con los convenios mixtos sobre las relaciones recíprocas entre los miembros en lo concerniente a los viajes y las aduanas. En algunos casos, ello coincidía con las funciones que tenían puntos de contacto sustanciales con el cliente-público que demandaba un servicio más fácil de utilizar. Así, por ejemplo, el Ministerio del Interior de Hungría puso al día sus servicios de expedición de pasaportes para satisfacer los requisitos de la Unión Europea y facilitar los viajes a una gama más extensa de húngaros; y también descentralizó sus sistemas de inspección y registro de vehículos de motor, con lo que se aceleró en gran medida el tiempo necesario para

registrar un vehículo y, asimismo, se flexibilizaron de manera significativa los controles del centro y la información sobre la propiedad y el movimiento de vehículos, tanto dentro como fuera del país.

La inminencia de la perspectiva misma de ingreso a la Unión Europea ha generado respuestas administrativas específicas. Los países que tienen ante sí el ingreso deben adoptar decisiones acerca de cómo organizar las actividades relacionadas con las diferentes secuencias del proceso, entre ellas la conciliación de las normas y reglamentos nacionales con los procedimientos de la Unión Europea; la educación o capacitación de gran número de servidores públicos y ciudadanos a fin de familiarizarlos con la gran variedad de normas de la Unión; las prolongadas negociaciones de los términos de ingreso; y la fase final y continua de representación y formulación de políticas y toma de decisiones. Con toda probabilidad, los países de la Comunidad Económica Europea seleccionarán alguna combinación de opciones ya antes ideada por los países que son miembros, con el propósito de organizar su ingreso y la pertenencia a la Unión Europea: Dinamarca centró sus esfuerzos de coordinación en el Ministerio de Asuntos Extranjeros, Francia creó una secretaría especial para la coordinación europea y el Reino Unido mantuvo un estrecho control sobre la política relacionada con la Unión Europea a través del gabinete del primer ministro.<sup>1</sup> La reciente elección de Polonia refleja con mayor claridad el modelo de coordinación especial de Francia. Mediante su paquete de reformas administrativas de 1996, Polonia creó un cuerpo de categoría ministerial para apoyar y coordinar las actividades de ingreso a la Unión Europea. En el caso de Polonia, la idea consistía en mejorar el prestigio y la capacidad del órgano anterior —un centro de mediana categoría para el intercambio de información relacionada con las actividades de la Unión Europea en Polonia— con el propósito de supervisar el proceso de ingreso. No obstante, aún persiste la preocupación respecto de si ése fue el paso administrativo adecuado para Polonia; a algunos les preocupa que el proceso de preparación para ingresar a la Unión Europea sea de naturaleza muy difusa y se extienda a todos los sectores y niveles de gobierno. Una entidad única situada en el gobierno central podría tener dificultades para dirigir y coordinar todos los aspectos del proceso y podría no lograr establecer

<sup>1</sup> Véase Rolf Kaiser, "Basic Institutional Options for National EU Coordination", en *The Internationalization of Policy Making*, París, Sigma, doc. núm. 6, 1996, pp. 57-65.

una relación suficientemente estrecha y profunda con todas las agencias del gobierno como para “europeizarlas”.

Además de que provocó la reforma de los organismos encargados de gestionar el procedimiento mismo de ingreso, el incentivo de pertenecer a la Unión Europea ha ejercido un efecto aún más espectacular en Polonia, pues generó la preparación de una agenda de reformas administrativas mucho más amplia. En realidad, el incentivo del ingreso a la Unión Europea ha llevado a los responsables de la reforma a superar las disputas políticas y a adoptar resueltamente las medidas necesarias para poner en práctica un paquete coordinado de reformas administrativas. El resultado de años de estancamiento ha sido tan impresionante que vale la pena relatar brevemente la historia.

### **La reforma administrativa en Polonia: de lo peripatético a lo prometedor**

Durante la mayor parte de la etapa inicial de la transición de Polonia, sus impresionantes resultados económicos y la revisión de las instituciones políticas no tuvieron una contrapartida similar en la esfera de lo administrativo. Es cierto que al principio se hicieron grandes esfuerzos centrados en algunos frentes selectos de la reforma de la administración pública: se había logrado un verdadero progreso en el desarrollo de las instituciones de contraloría pública —establecidas por primera vez durante los últimos días del régimen comunista— y se había avanzado significativamente en la descentralización del gobierno representativo, a lo cual siguió una transferencia proporcional, hasta cierto grado, del poder y la responsabilidad administrativos; no obstante, las primeras iniciativas que se emprendieron con el propósito de desarrollar el servicio civil se vieron continuamente frustradas por las disputas políticas y la falta de un consenso global, tanto sobre los medios como sobre los fines; en particular, la modernización de la administración pública sólo se abordó de una manera irregular e incompleta.

El que las reformas fuesen episódicas durante el periodo inicial de la transición se explica en parte porque su importancia era secundaria para los responsables de la toma de decisiones, cuyo interés se centraba más específicamente en las cuestiones macroeconómicas y en los problemas de la privatización. En Polonia en particular, se consideraba que la tarea de mejoramiento de la capacidad gubernamental debía seguir, antes que acompañar, a la gran explosión de las reformas

económicas. La reforma administrativa de Polonia fue titubeante también debido a las vicisitudes de la política. Lo fragmentado del sistema de partidos provocó que las coaliciones de gobierno fuesen frágiles y que los gobiernos se sucediesen rápidamente, cada uno con un punto de vista diferente sobre qué cambios administrativos —si acaso los consideraban necesarios— eran deseables. Los responsables de la toma de decisiones y los parlamentaristas no habían logrado ponerse de acuerdo sobre la introducción de niveles de gobierno intermedios ni sobre la creación de un servicio civil de carrera. Aunque el gobierno de Suchocka era favorable a una transferencia extensa del poder a los niveles nacionales inferiores y a una renovación más radical de los funcionarios del servicio civil, los sucesivos gobiernos posteriores al socialismo prefirieron una desconcentración más modesta de las funciones del Estado y la concesión de los derechos adquiridos a los servidores públicos en funciones. Durante la mayor parte del periodo transcurrido desde la caída del comunismo, los repetidos fracasos en lograr que el parlamento aprobara una ley del servicio civil obligaron a los regímenes a conformarse con hacer enmiendas menores a la legislación ya existente de la época comunista, el único compromiso políticamente posible.

En ese politizado contexto de disputas, la administración pública tenía que seguir funcionando a su máxima capacidad para no perder el paso de las abrumadoras exigencias de la transición; y en muchas áreas de la administración estaba teniendo lugar realmente un proceso espontáneo y continuo de adaptación administrativa, incluso sin un liderazgo enérgico o un compromiso político. A finales de 1996, no obstante, los esfuerzos intermitentes que se hacían por llevar a cabo la reforma recibieron un gran aumento de energía y un apoyo político de alto nivel, que en gran medida tuvo su origen en el acelerado ritmo del ingreso de Polonia a la Unión Europea. Haciendo caso al claro mensaje que venía de Bruselas —mensaje que, en realidad, ya había sido transmitido también mucho tiempo antes por otro conjunto de instituciones financieras y expertos internacionales—, el gobierno en funciones comenzó por fin a centrarse marcadamente en la tarea de desarrollar la capacidad administrativa como la clave para completar su agenda de la transición. El factor que apuntalaba dicha agenda era el hecho de que los responsables polacos de la toma de decisiones comprendían cada vez más que las esperanzas del país de convertirse en un miembro de Europa con todos los derechos dependían, en gran medida, de que el país contara con un aparato administrativo moderno capaz de facilitar el proceso de ajuste a las normas europeas. El

gobierno pudo apoyar esa renovada prioridad con una acción relativamente rápida y decidida gracias a que la agenda de la reforma administrativa había estado en preparación desde varios años antes. Asimismo, la motivación de “volverse europeos” generó la unificación y ayudó a romper el antiguo punto muerto político que había impedido el movimiento en el campo de la reforma administrativa durante la etapa inicial de la transición. En medio de una gran actividad legislativa y muchas fanfarrias públicas, se propuso al parlamento, y éste aprobó, una serie de cambios y reformas constitucionales de la administración central y sobre su desconcentración, así como del servicio público. En cuestión de meses, el historial de la reforma administrativa de Polonia pasó de lo peripatético a lo prometedor.

Las reformas de la administración central hechas en 1996 consistieron en varios cambios muy significativos. Se fortaleció la función del primer ministro; se reorganizaron las funciones gubernamentales en ministerios fusionados que ahora tendrían el papel de “timoneles”, antes que de “remeros”; se descentralizaron más las responsabilidades en el plano de gobierno de la *voivod* (provincia) y, como antes se dijo, se otorgó una mayor importancia orgánica a la agenda de ingreso a la Unión Europea a través de la creación de un organismo de jerarquía ministerial para la integración con Europa.

El fortalecimiento de la función del primer ministro fue clave para la reforma. Mediante una legislación y una enmienda constitucional separadas, se facultó al primer ministro para que seleccionara al resto del gabinete, determinara la naturaleza y el número de (la mayoría de) las carteras ministeriales y, algo muy importante, exigiera que los ministros sostuvieran conjuntamente los acuerdos sobre la política gubernamental. El aumento de las facultades del primer ministro corroboraba la nueva noción de “gobierno flexible”.

El vuelco hacia el gobierno flexible tenía también la intención de transformar el antes todopoderoso Consejo de Ministros. Anteriormente, los miembros del Consejo estaban en libertad de disentir de la posición del gobierno, lo que minaba la coherencia de las políticas. El gobierno había funcionado como una especie de federación de ministerios en la que cada uno de ellos protegía sus propios intereses. Había habido poca coordinación de su trabajo y a menudo se traslapaba la competencia de sus facultades y responsabilidades. El nuevo modelo significaba que las estructuras gubernamentales y los líderes políticos tendrían una mayor capacidad para tomar en cuenta los cambios de prioridades. Asimismo, las facultades del primer ministro se verían

apoyadas mediante la creación de una cancillería que proporcionaría servicios personales y de información a la oficina interior del primer ministro y contribuiría a que su trabajo fuese más eficaz.

Las reformas de 1996 entrañaban también la promesa de alterar espectacularmente las funciones ministeriales: se eliminaría la facultad de los ministerios de considerar su ramo como de su propiedad y, en lugar de eso, se les encargaría de políticas estratégicas y de responsabilidades de supervisión. Consecuentemente, los ministerios se verían privados de las empresas públicas. Aunque la mayoría de las empresas serían transferidas a las *voivods*, aproximadamente 200 empresas “estratégicas” serían colocadas bajo la tutela del recién creado Ministerio de Tesorería Estatal. Además, las nuevas estructuras ministeriales racionalizadas reflejarían una clara división entre las posiciones políticas (ministros y viceministros) y administrativas (los recién creados directores generales y sus subordinados).

Con la reforma del centro, las carteras ministeriales existentes experimentarían una reestructuración significativa. Se crearían megaministerios, entre ellos el Ministerio de Economía, que absorberían algunas de las funciones, aunque no todas, de cierto número de ministerios que serían liquidados. En cierta medida, la nueva configuración reflejaba los modelos europeos. El Ministerio de Finanzas estaría a cargo de tareas presupuestarias y de finanzas públicas bien conocidas en Occidente, pero nuevas para el Este. La tradicionalmente poderosa oficina de planificación central se modernizaría y convertiría en un centro para estudios estratégicos que adoptaría funciones de análisis, supervisión y evaluación más modernas y occidentales. El Ministerio del Interior perdería las funciones de seguridad que desempeñaba desde la era comunista y se encargaría de la administración de las relaciones intergubernamentales. Finalmente, se establecería una oficina de competitividad y de protección del consumidor con el propósito de cumplir más estrechamente con las normas de la Unión Europea. Este año (1998) se espera una segunda ola de reformas destinadas a reorganizar, de conformidad con los requisitos de la Unión Europea, todas las instituciones que se encargan de los patrones y las normas. También se reformará la administración de aduanas, muy probablemente a través de su incorporación al Ministerio de Finanzas, con el propósito de lograr una mejor cooperación entre las oficinas de aduanas y las de impuestos. Asimismo, de conformidad con los requisitos de la Unión Europea, se seguirá llevando a cabo la revisión de la legislación económica y la eliminación de leyes inútiles u obsoletas.

La reforma del servicio civil también figuraba de manera destacada en el paquete de reformas administrativas de 1996. La marcada erosión de la credibilidad de la administración encargada de la transición había hecho evidente la necesidad de lograr cierto acuerdo político y legal sobre, por lo menos, el punto de partida de un sistema de administración del servicio civil que contase con una amplia aceptación. Después de un prolongado y exhaustivo debate público, se dio un primer paso importante en julio de 1996, cuando fue aprobada la Ley del Servicio Civil. La ley se convirtió en el eje de una vasta reestructuración administrativa del servicio civil, con el supuesto de que, si no se introducían cambios significativos en los sistemas de administración del personal y en los incentivos del gobierno, las reformas de la administración central únicamente tendrían un efecto superficial. La aprobación de la ley, que sólo se dio después de numerosos borradores y fuertes conflictos políticos sobre sus estipulaciones, representó un avance importante en Polonia, pues debido a que la ley separa claramente a los servidores públicos de los políticos nombrados, proporcionó las bases legales para contar con un servicio civil políticamente neutro. También creó una estructura orgánica para la administración continua del servicio civil y estableció los principios (si bien no la especificidad) de la contratación basada en el mérito. La ley reflejó igualmente lo que quizá fue, en último caso, la prudente decisión de crear paulatinamente el servicio civil a lo largo de un periodo no especificado. De esa manera, la administración estaría en condiciones, por lo menos en teoría, de constituir un servicio civil de calidad a medida que hubiese candidatos disponibles que cumplieren con los requisitos. Aunque ya es posible identificar varias fallas en la ley y cierta preocupación sobre la capacidad (e incluso la voluntad) del gobierno para ponerla en práctica, el acuerdo final sobre la Ley del Servicio Civil fue considerado como una señal enviada a la mayoría de los miembros de la Unión Europea de que en Polonia existía un compromiso para preparar y facultar a sus funcionarios gubernamentales con el fin de que fuesen la contrapartida competente que trabajara con los tecnócratas y funcionarios europeos de los otros estados miembros para negociar y facilitar el ingreso de Polonia en la Unión Europea.

En realidad, aunque ya se ha criticado el conjunto del paquete de reformas administrativas, porque se practica una especie de “radicalismo selectivo”, se dejan de lado reformas importantes y se plantean nuevos peligros (por ejemplo, el lento avance en la privatización, la amenaza del espectro de un primer ministro excesivamente poderoso y

politizado y el hecho de que las consideraciones de coalición política sigan siendo la primera determinante de las facultades de las carteras ministeriales), las reformas prometen ejercer un efecto importante en la manera en que el gobierno lleva a cabo su tarea, y posiblemente constituirán un modelo para otros países de la región. Puesto que rompió sin duda alguna con el antiguo enfoque de la rama ministerial intervencionista, la reforma lleva a Polonia más cerca de las políticas modernas y las burocracias de carrera de otros estados miembros de la Unión Europea. Esas transformaciones, junto con la fuerza que recientemente adquirió el gobierno para dar forma a las prioridades ministeriales en respuesta a los rápidos cambios de las circunstancias económicas, podrían servir para dar confianza a los miembros de la Unión Europea en un socio flexible de la comunidad. El potencial para mejorar significativamente la capacidad del gobierno podría fortalecer en gran medida la posición de Polonia tanto en las negociaciones como en la aplicación de los requisitos de ingreso de la Unión Europea. Las reformas podrían llevar a una formulación de políticas mejor informada y más coherente, y a una toma de decisiones más coordinada que capacitaría al gobierno para hablar con una sola voz sobre las cuestiones de la pertenencia a la Unión Europea.

Debe hacerse notar que muchas de las reformas emprendidas en Polonia consistieron en acciones que ya le habían sido urgidas por los expertos extranjeros varios años antes de 1996; pero, aunque su consejo muy bien pudo haber preparado una gran parte del terreno para el programa de acción de Polonia, lo único que logró unir al conjunto de grupos de interés nacionales antes discordantes en un acuerdo coherente sobre el paquete de reformas administrativas fue el incontenible deseo de ingresar a la Unión Europea. El poderoso incentivo que significa pertenecer a una comunidad —en especial la que ofrece la Unión Europea, con todos sus atractivos económicos, culturales y estratégicos— es difícil de emular en cualquier otra región del mundo. En realidad, si bien los mecanismos de comunidad que ya se encuentran en funcionamiento en otras regiones —como el Caricad y el CLAD, en el Caribe y en América Latina— proporcionan un marco conjunto para pensar en la reforma administrativa y trabajar por ella, los estímulos que proporciona la perspectiva de “transformación” a través de la pertenencia a la Unión Europea prácticamente no tienen paralelo fuera de los países de la Comunidad Económica Europea. Desde luego, creemos que, a medida que crecen en importancia las entidades económicas regionales —como el Mercosur o el Tratado de Libre Comercio

de América del Norte—, deberían explorarse completamente las posibilidades para desarrollar esos estímulos.

### **¿Sirve de algo la ayuda para el desarrollo destinada a la reforma administrativa?**

La principal forma de la ayuda transnacional para llevar a cabo la reforma administrativa en la mayoría de los países en desarrollo y en transición —la ayuda internacional para el desarrollo— no puede ofrecer la clase de incentivos que proporciona a Polonia y a otros miembros en perspectiva de la Unión Europea, pero ¿puede la ayuda para el desarrollo proporcionar algún símil del poderoso incentivo que significa la “comunidad” para estimular la reforma administrativa? O, a falta de esa especie de “soborno”, ¿cuán efectiva es la intervención de la ayuda para el desarrollo en el fomento de la reforma administrativa? ¿Funcionan mejor algunas formas o instrumentos que otros?, y ¿en qué condiciones? ¿Hay alternativas a los enfoques comunes que debemos tomar en consideración para lograr mejores resultados? No me es posible proporcionar respuestas sistemáticas a tales preguntas en este breve análisis, pero trataré por lo menos de plantear algunas cuestiones para explorarlas un poco más.

### **La ayuda por goteo para la reforma administrativa**

En la actualidad, numerosas instituciones financieras internacionales donantes, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas y servicios de consultoría independientes proporcionan ayuda a los países en desarrollo y en transición en el campo de la reforma administrativa. La mayor parte de la ayuda se proporciona a través de proyectos financiados, ya sea mediante subvenciones o préstamos para consolidar sobre todo la ayuda técnica internacional. Los expertos proporcionan consejo continuo o periódico en una gama de cuestiones de la reforma administrativa, y a menudo reemplazan a los funcionarios municipales o nacionales en el desempeño de las tareas básicas de la reforma, como preparación de borradores para nuevas leyes, creación de sistemas de personal o proposición de nuevas estructuras de gobierno. Buena parte de la ayuda adopta también la forma de capacitación directa de diferentes categorías de burócratas o de apoyo para las instituciones de

capacitación nacionales en ciernes. Y una parte sustancial de la ayuda se proporciona en forma de seminarios, conferencias y viajes de estudio destinados a que los responsables de la elaboración de las políticas, así como otros funcionarios de menor jerarquía en el gobierno, puedan conocer los modelos de administración pública de todo el mundo.

Una gran parte de la ayuda se brinda a través de una especie de “goteo lento”, esto es, se ofrece apoyo y consejo de bajo nivel continuos y limitados, no estímulos considerables o fuertes incentivos que impulsen a los países a llevar a cabo la reforma. Hay algunos ejemplos de ayuda por “goteo lento” que han resultado ser muy efectivos, particularmente los que tienen su origen en la demanda. Los consejos periódicos que proporciona Sigma, el servicio de consultoría de Europa central y del Este patrocinado por la Unión Europea, o el Fondo para el Conocimiento Práctico, del Reino Unido, también activo en Europa del Este, por ejemplo, parecen haber sido útiles para poner en contacto con las nuevas ideas sobre la administración a los responsables clave de la toma de decisiones. Como hemos visto en el caso de Polonia, muchas de esas ideas proporcionan las bases para emprender reformas posteriores, cuando finalmente el gobierno está listo para actuar. Pero por desgracia, sin un mayor estímulo para empujar a los países a la acción, aun el consejo originado en la demanda puede ser de poco efecto. Más todavía, una gran parte de la ayuda por “goteo lento” para el área de la administración pública, como la que proveen las agencias multilaterales, las Naciones Unidas, entre ellas, ha sido proporcionada durante muchos años continuos con muy pocos efectos evidentes. Tomemos dos de muchos ejemplos: durante más de 20 años, el antiguo Departamento para la Cooperación Técnica y el Desarrollo de las Naciones Unidas prestó ayuda a Costa de Marfil para las reformas de la administración de personal en el Ministerio del Servicio Público; al final de todo ese tiempo, seguían sin existir los sistemas efectivos para el establecimiento del control administrativo y eran muy raros los funcionarios capacitados de las categorías inmediatamente inferiores a las más importantes; en Jordania, por otra parte, luego de años y años de proyectos de ayuda técnica financiada por instituciones financieras internacionales para la reforma administrativa, nunca fueron puestas en práctica las recomendaciones de los estudios hechos por los consultores.

### **El enfoque de la reforma administrativa “de mucho dinero, explosiva y de gasto rápido”**

Un antídoto para el enfoque del “goteo lento” es el enfoque de la reforma administrativa de mucho dinero, explosiva y de gasto rápido que surgió en la época de los préstamos para el ajuste estructural. Ese tipo de ayuda para la reforma del servicio civil, creado por el Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales, se proporcionaba a través de préstamos basados en las políticas que requerían reformas significativas, principalmente en relación con las prácticas de pagos y contratación en el servicio civil a cambio de recursos significativos para la balanza de pagos que eran depositados directamente en la tesorería. Los préstamos para el ajuste tendían a ser de desembolso rápido y enfocados en acciones diferenciadas del gobierno, antes que en cambios en el largo plazo. Sin embargo, a medida que evolucionaba, el préstamo para el ajuste iba acompañado cada vez más de préstamos destinados a la ayuda técnica con el propósito de proporcionar cierto apoyo institucional —aunque rara vez suficiente— a las reformas de las políticas.

¿Ha tenido más éxito ese enfoque que las reformas de “goteo lento” de bajo impacto? Sí, ha habido algunos éxitos, al menos en el caso de ciertos tipos de reformas y en ciertas condiciones. Los préstamos para el ajuste basados en las políticas han sido más útiles cuando se trataba de proporcionar apoyo a las reformas en contextos en los que las severas crisis económicas ya habían empujado a los líderes políticos a adoptar difíciles decisiones de emprender reformas que dieron como resultado la reestructuración del Estado. El programa de reformas generalizadas de Argentina de los primeros años del decenio de 1990 es buen ejemplo de la colaboración efectiva entre el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el gobierno de Menem en la puesta en práctica de un programa de contracción del gobierno que incluía la privatización de las empresas del Estado y una reducción aproximada de 20% de los empleados del gobierno central. Esos marcadísimos cambios en las finanzas públicas representaban las medidas con las que el propio gobierno se había comprometido al contemplar el abismo creado por 50 años de programas económicos y políticos fracasados. Si bien es cierto que las instituciones financieras internacionales estimularon al gobierno a comprometerse con reformas específicas y proporcionaron un apoyo financiero significativo para emprender los cambios necesarios, los ingredientes clave fueron la crisis económica y la concentración del liderazgo político. Y también pudo haber sido que el gobierno se valiera

de los estímulos del Banco Mundial para desviar las críticas que enderezaron a la reforma sus opositores más vociferantes entre las alas extremistas del movimiento obrero organizado y entre los políticos peronistas populistas, que tenían más que perder por la disminución de las posibilidades de influir en el empleo.<sup>2</sup>

De igual manera, la coalición postsocialista de Hungría utilizó los préstamos para el ajuste del Banco Mundial con el propósito de apoyar y proteger su propio programa de restricción fiscal, que, en el contexto de modernización de los pagos y el empleo en el servicio civil y el servicio público, y de imposición de restricciones presupuestales generales, convergió con las continuas iniciativas surgidas de la oficina del primer ministro para racionalizar y modernizar la administración pública. En ese caso, como en el de una gama de reformas económicas estimuladas a través de los préstamos para el ajuste estructural, los préstamos basados en las políticas parecen tener más éxito cuando se destinan esencialmente a medidas ya adoptadas;<sup>3</sup> no obstante, por útil que haya sido ese visto bueno a las medidas ya adoptadas en los contextos de Argentina y Hungría, vale la pena hacer notar que las acciones estimuladas por las intervenciones, destinadas a solucionar las crisis, pertenecen al tipo de medidas que podría desencadenar los cambios administrativos, pero no necesariamente sostenerlos en el mediano plazo. Así, el problema del diseño de programas de seguimiento de la evolución de las instituciones en el largo plazo se plantea inmediatamente.

Más allá de ese vínculo hasta cierto punto beneficioso entre las operaciones de ajuste financiadas internacionalmente y las crisis económicas nacionales para provocar la reforma administrativa, también es importante tomar en consideración que, a través de la posibilidad de inyectar recursos en extremo abundantes, los préstamos basados en las políticas pueden ser un sustituto del mecanismo de “transformación de la comunidad” que se encuentra en funcionamiento en Europa oriental, en el caso de los países que residen fuera de la esfera de la Unión Europea; por ejemplo: ¿cuál podría ser la efectividad potencial de ese tipo de instrumento en el caso de Ucrania, donde el Banco Mundial y

<sup>2</sup> Barbara Geddes considera la pérdida de esa influencia política como el factor clave de la resistencia a la reforma administrativa en América Latina. Véase su *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, The University of California Press, 1994.

<sup>3</sup> Véase un análisis más profundo de la manera como se aborda la administración pública en los préstamos para el ajuste estructural en Barbara Nunberg, *Public Sector Management Issues in Structural Adjustment Lending*, Banco Mundial, documento de análisis núm. 99, Washington, D. C., 1990.

otras instituciones financieras internacionales están discutiendo los términos de los préstamos para el ajuste y la ayuda técnica destinados a reformar las instituciones del sector público ucraniano? Debido a las presiones geopolíticas y estratégicas para inyectar fondos en la economía ucraniana, el estímulo del ajuste estructural podría ser limitado, pero quizás una muy abundante inyección de recursos podría estimular a los responsables de la toma de decisiones a centrar su atención en la necesidad de mejorar espectacularmente la efectividad de las instituciones del gobierno en la aplicación de la reforma económica.

### Reconsideración de la ayuda de los donantes para la reforma del servicio civil

Un imperativo para meditar sobre el diseño de tan importantes operaciones destinadas a apoyar la reestructuración administrativa consiste en examinar cuidadosamente las anteriores experiencias de ayuda para el cambio de las instituciones en otros países del mundo, en desarrollo y en transición. En realidad, aunque durante los últimos quince años el Banco Mundial ha hecho inversiones sustanciales en la *reforma del servicio civil* (término empleado para indicar las reformas de la administración pública en el seno del gobierno central),<sup>4</sup> existen no sólo dudas respecto de la efectividad de las intervenciones en dicha reforma, sino también preocupación acerca de si la estrategia del Banco Mundial es la correcta. En un documento reciente al respecto, hago un análisis para demostrar que los programas actuales no han satisfecho la meta fundamental de la reforma del servicio civil —hacer que el gobierno trabaje mejor— y que se requiere un nuevo enfoque.<sup>5</sup> Más adelante resumo los hallazgos hechos en ese análisis y algunas sugerencias para reconsiderar el apoyo transnacional a las reformas de las instituciones del gobierno.

<sup>4</sup> Este término se refiere a la ayuda que se otorga en forma de operaciones y trabajo analítico en el caso de las reformas de las estructuras gubernamentales, de las funciones de pagos y empleo y de administración del personal del gobierno, por ejemplo, fortalecimiento de la contratación, evaluación del desempeño y capacitación, así como la reforma del marco legal y regulatorio, la descentralización y la administración del propio proceso de cambio. También comprende, en algunos casos, el trabajo sobre el mejoramiento de la entrega de servicios en el caso de algunas funciones del gobierno central; sin embargo, no incluye las actividades del Banco Mundial que se concentran en las reformas de las finanzas públicas, las cuales se clasifican por separado.

<sup>5</sup> Véase Barbara Nunberg, *Rethinking Civil Service Reform: An Agenda for Smart Government*, World Bank Poverty, Gender and Public Management Department, 1996.

Si bien es cierto que los resultados de la evaluación interna que ha hecho el Banco sobre los proyectos de reforma del servicio civil no son concluyentes (esos proyectos parecen calificar sólo ligeramente por debajo de la cartera general del Banco), las imperfecciones de la metodología de evaluación y el estrecho enfoque del análisis en el “proyecto” sugieren que las evaluaciones no fueron útiles para dar respuesta a la cuestión fundamental: “¿significa la reforma del servicio civil una diferencia básica en la ayuda que se presta a los gobiernos con el propósito de que desarrollen su capacidad para lograr mejoras sostenibles del desempeño?”. Los anteriores análisis regionales comparativos arrojaron resultados muy mezclados, en particular en lo referente a las reformas de los pagos y el empleo gubernamentales: reducción de la factura de salarios y descompresión de éstos en sólo la mitad de las operaciones de reforma del servicio civil financiadas, reducciones muy modestas del empleo con inversiones significativas en sólo la mitad de los casos y un efecto fiscal relativamente menor de las reducciones de empleos.<sup>6</sup> Desde un punto de vista más intuitivo, los resultados parecen ser incluso más decepcionantes. Si bien ha habido algunos éxitos aislados y se han aprendido muchas lecciones, los proyectos no han sido muy útiles en lo concerniente a incrementar la efectividad mediante el fortalecimiento de la capacidad de los servicios civiles para llevar a cabo tareas públicas esenciales, o en lo que se refiere a aumentar la eficiencia mediante la reducción del costo y las dimensiones del gobierno en relación con sus resultados.

El decepcionante historial de los esfuerzos destinados a la reforma del servicio civil refuerza la necesidad de un nuevo enfoque de la “reorientación del gobierno” en el que se haga hincapié en varios elementos: reformas más profundas y lentas de los pagos y el empleo; un punto de vista integrado, aunque diferenciado, de la reforma administrativa; una perspectiva desde el punto de vista de los programas, antes que de los proyectos; y un muestreo cuidadoso y selectivo de los éxitos de la “revolución administrativa mundial”, con el propósito de aplicarlos en los países en desarrollo y en transición. En las secciones que siguen se analiza cada uno de los elementos de ese nuevo enfoque.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

*Reformas más profundas y lentas de los pagos y el empleo*

En el caso de muchas operaciones de reforma del servicio civil, la atención se ha centrado de manera abrumadora en la reforma de las políticas de pago y empleo del gobierno. Los objetivos, que frecuentemente se persiguen en el contexto de los préstamos de rápido desembolso para el ajuste (a menudo junto con la ayuda técnica), han consistido en reducir las facturas de remuneración simplificando, monetizando y descomprimiendo los salarios, para concentrarse más eficazmente en el escaso personal capacitado. También se ha proporcionado ayuda para la automatización de las funciones de administración del personal y de la nómina estableciendo una conexión directa con el sistema de administración de las finanzas y el presupuesto.

Algunos especialistas argumentan que lo que ha impulsado esas reformas es un pequeño conjunto de determinantes fiscales, consideradas difíciles desde el punto de vista político; que su impacto fiscal ha sido mínimo y, más precisamente, que, si acaso han tenido algún efecto en el desempeño, dicho efecto ha sido muy reducido. Aunque esta línea de pensamiento ha llevado a algunos a abogar por el abandono de las reformas de los pagos y el empleo, la argumentación que se expone en este artículo aboga por lo contrario: que es necesario profundizar, ampliar y extender esas medidas. La argumentación va en este sentido: las reformas de los pagos y el empleo son a menudo necesarias para restaurar el equilibrio fiscal del gobierno. El equilibrio fiscal es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el mejoramiento del desempeño y de la capacidad. Por lo general, las reformas de los pagos y el empleo del gobierno han sido demasiado modestas para que se logre el equilibrio fiscal. Los objetivos de la mayoría de los programas de reducción del empleo han consistido en recortes de personal del orden de 5 a 15%, aun cuando las proporciones del personal exigían reducciones mucho más audaces para lograr que el gobierno fuese menos costoso. Así, desde el punto de vista fiscal, podría ser necesario llevar a cabo reformas más profundas. Por otra parte, no se ha demostrado que los programas de recortes de personal sean desestabilizadores desde el punto de vista político. Aun sin elaborados programas de despidos durante la transición, las indemnizaciones por ceses, en los casos en que las hay, así como la multiplicidad de empleos y el empleo simple, han significado una protección para los trabajadores desplazados; además, la capacidad de absorción de la mano de obra de los

sectores informal y agrícola ha sido más alta de lo esperado. Consecuentemente, quizá también sería posible llevar más lejos las reformas desde el punto de vista político.<sup>7</sup>

Pero, en el caso de las reformas de los pagos y el empleo financiadas por el Banco Mundial, se ha seguido centrando la atención en los objetivos de corto plazo —reducciones del empleo de un solo golpe— antes que en introducir mejoras sostenibles en el largo plazo para lograr proporciones adecuadas del empleo y un desempeño de mayor calidad. El horizonte del corto plazo y la estrecha atención de los préstamos para el ajuste es lo que ha impulsado en una gran medida el enfoque “bulímico” de la reforma del servicio civil. Así, aun en los casos en que los servicios civiles se han deshecho de mano de obra a través de la purga impuesta por el ajuste, en ocasiones han tendido a “recuperar peso” recontratando personal, sujeto a las mismas presiones que crearon el exceso en un principio.

Los préstamos para la reforma del servicio civil deberían brindar apoyo al enfoque del “comer razonablemente” que aplican, por ejemplo, los servicios civiles mejor administrados, como los de Japón, donde rara vez ha sido necesaria la “administración de los recortes de personal”, porque la capacidad para supervisar al personal del servicio civil y fomentar su planificación es una característica central altamente desarrollada de la administración de políticas japonesa.<sup>8</sup> Administrar y controlar los efectivos del servicio civil y mantener asequible su remuneración, al mismo tiempo que se proporcionan incentivos adecuados para atraer y retener buen personal, son factores esenciales para el buen gobierno; pero estos principios deben ser adoptados como parte de un sistema que se desarrolle y sostenga en el tiempo. El ajuste puede ser útil para estimular los primeros pasos fundamentales de ese proceso, pero ha resultado ser un mecanismo poco eficaz para fomentar el desarrollo de las instituciones en el largo plazo.<sup>9</sup>

Ir con mayor lentitud y a mayor profundidad también puede querer decir, más que confiar en las caricaturas clásicas de la burocracia abotagada y el síndrome de la factura galopante de los salarios, tomarse el tiempo para lograr comprender mejor empíricamente los

<sup>7</sup> Este argumento se desarrolla en Barbara Nunberg y David L. Lindauer, “The Political Economy of Civil Service Pay and Employment Reform”, pp. 238-244.

<sup>8</sup> Véase *East Asia Miracle*, 1993.

<sup>9</sup> Acerca del desequilibrio entre las reformas institucionales y la naturaleza condicional del ajuste, véase John Nelson, “Promoting Policy Reforms: The Twilight of Conditionality?”, *World Development*, vol. 24, núm. 9, 1996, pp. 1551-1559.

problemas específicos de los pagos y el empleo a que se enfrenta cada uno de los países; por ejemplo: a pesar de algunos aspectos en común, las cuestiones de los pagos y el empleo difieren marcadamente entre una región y otra. Los análisis han demostrado, por ejemplo, que el fenómeno “África” no es válido en Europa central y oriental, donde el gobierno central es reducido y la cuestión clave de la reforma es cómo separar las diferentes partes del sector público y racionalizar la distribución del personal para dar cabida a las nuevas funciones de la transición.

*Una nueva visión de la reorientación del gobierno: integrado, aunque diferenciado*

El estrecho punto de vista con que el Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales consideraron en un principio la reforma del servicio civil —sobre todo, también en este caso, a través del prisma fiscal del ajuste estructural— alentó el predominio continuo de las cuestiones de los pagos y el empleo a las que han sido destinados en gran medida los préstamos para dicha reforma. La experiencia demuestra que ese enfoque era demasiado limitado para lograr los cambios institucionales necesarios, tanto en África, donde predominaba esa agenda, como en otras regiones del mundo donde las cuestiones de los pagos y el empleo han sido menos apremiantes. La comprensión de lo anterior ha generado una perspectiva más inclusiva, como lo sugieren los trabajos analíticos y la incorporación creciente de la administración del servicio civil y de la estructura de las características del gobierno en los préstamos para la reforma del servicio civil.

Con todo, las experiencias que ha dejado la reforma del servicio civil en todo el mundo indican que debería aplicarse un enfoque aún más amplio, aunque diferenciado. En todo el mundo, los países hacen frente a cuestiones de primer orden sobre la nueva definición de la función del Estado, definición que tiene consecuencias importantes para las funciones, la estructura, la organización y los procedimientos del gobierno. La necesidad de abordar las cuestiones del servicio civil en un contexto más amplio de la administración pública, inserto a su vez en un ámbito gubernamental aún más amplio, es quizá más notoria en los antiguos países comunistas; pero las transiciones posdemocráticas y desestatizadoras de América Latina y otras regiones, aunadas a lo desalentador de las necesidades de reconstrucción del gobierno a que

hacen frente los estados que han surgido recientemente o se han instalado con posterioridad a algún conflicto, también exigen que la reestructuración del gobierno sea más fundamental e integral, antes de que pueda desarrollarse plausiblemente un servicio civil de calidad.

En ese modelo de reforma más integrada, es necesario tomar en consideración otras tres dimensiones de la reorientación del gobierno. Una de ellas es la relación, ahora ampliamente reconocida, entre la administración del servicio civil y el marco de controles e incentivos integrado en los sistemas de administración financiera del gobierno. Los fuertes vínculos entre el personal y las funciones presupuestarias son esenciales para lograr una práctica sana de la administración gubernamental. Además, las experiencias de reorientación exitosa del gobierno obtenidas en los países industrializados han demostrado la importancia de que se introduzca un marco financiero de mediano plazo como la base para llevar a cabo reformas posteriores de la administración del servicio público.

Otra de las dimensiones de la reorientación del gobierno es la extensa reforma administrativa que se lleva a cabo en todos los países prestatarios en el plano descentralizado, subnacional, del gobierno. Las decisiones relacionadas con la delegación y desconcentración de funciones, personal y recursos en los gobiernos municipales deben estar vinculadas con las políticas destinadas al desarrollo del servicio civil central, y viceversa.

El tercer vínculo se da entre la reforma del servicio civil del gobierno central y la de las instituciones de cada uno de los sectores. En la mayoría de los casos, la ayuda y el análisis para la reforma del servicio civil del gobierno central han seguido una trayectoria muy independiente de la que se practica en el plano de los sectores. Esa desconexión plantea quizá más problemas en el caso de los sectores de la salud y la educación, donde están los grupos de empleados más numerosos del gobierno en la mayoría de los países. Para asegurarse de que los programas de reforma sean coherentes y continuos, es importante establecer vínculos sistemáticos entre el trabajo operacional y el analítico en las cuestiones del servicio civil específicas de cada uno de los sectores y del gobierno central.

En el caso de ese nuevo modelo, es necesario hacer explícitos algunos principios básicos. El primero consiste en que un enfoque de las reformas del gobierno que esté integrado de manera más completa debe advertir continuamente en contra del aumento de los ya de por sí

onerosos requisitos de la reforma del gobierno. Ello dependerá fundamentalmente de que las actividades de reforma sigan una secuencia estratégica, con el propósito de evitar que se vuelva a los enfoques de red cerrada perfecta de la reforma de la administración pública de los decenios de 1950 y 1960, cuando se emprendieron simultáneamente esfuerzos de reorganización integral de todos los órganos de gobierno, sin un enfoque estratégico global o sin marcos de tiempo claramente definidos. Con demasiada frecuencia los resultados de esos esfuerzos fueron insignificantes, y el progreso que se lograba en un frente era rehén de la parálisis en otro.

Un segundo principio consiste en que no es posible proporcionar, mediante un patrón universal, la orientación para el diseño y aplicación de programas de reforma que sigan una secuencia cuidadosa. Es necesario adaptar los enfoques estratégicos de la reforma a una taxonomía de circunstancias y oportunidades características de cada región y cada país; por ejemplo: en algunos países de Europa oriental, como Hungría, los responsables de diseñar los programas de reforma del gobierno central están teniendo que tomar en consideración con cierta urgencia una rápida delegación del poder político y de muchas funciones del servicio civil en el gobierno descentralizado durante la transición; y en algunos países de la región latinoamericana, como Brasil y Argentina, el sector de la educación, ineficaz y con exceso de personal, está comprometiendo la capacidad del gobierno estatal central para poner en práctica reformas de calidad destinadas al sistema administrativo en su conjunto. Así, en esas iniciativas de reformas puede ser necesario abordar desde el inicio los vínculos entre el centro y los sectores. En gran número de países de África, las estrategias de reforma del servicio civil deben dar prioridad a la modificación de las reglas del juego de gobierno que han estimulado el crecimiento de las prebendas del Estado, haciendo de éste el empleador de primer recurso, así como a la reorientación de los incentivos perversos de la administración financiera, que tienen su origen en estructuras presupuestarias duales que reciben ayuda de donadores y en débiles restricciones presupuestarias, otra importante causa de la expansión del número de empleados del gobierno.

*La reforma del gobierno fuera del enfoque del proyecto y hacia un enfoque programático*

Es evidente que la nueva agenda emergente para la reforma del gobierno requiere que los responsables cuenten con la capacidad para dar una gran variedad de respuestas flexibles, entre ellas, la de mayor importancia, la habilidad para intervenir con rapidez, pero también para “mantener el curso” hasta el final, a través del constante rediseño que tan a menudo se hace necesario a lo largo del periodo relativamente prolongado de la mayoría de las reformas de las instituciones. Y, como antes se dijo, los vínculos entre las diferentes iniciativas de reformas emprendidas en el marco aglutinante más amplio de la transformación del Estado requerirán mecanismos de ayuda con fronteras más permeables. Consecuentemente, el enfoque convencional del proyecto no es muy adecuado para esta nueva concepción de la reorientación del gobierno. Son perennes y bien conocidas las críticas que se hacen a los préstamos para proyectos como vehículo para el cambio de las instituciones: los proyectos se basan en un modelo de ingeniería que pone el acento en patrones y marcos de tiempo estrechos, y lo quita de las variables humanas. La reforma de las instituciones requiere adaptabilidad y compromiso de los participantes con los objetivos de la reforma. Está sujeta a una multitud de variables interpuestas impredecibles que, en el mejor de los casos, provocan que los marcos de tiempo resulten falsos.

Ya se han dado algunos pasos iniciales hacia la eliminación del enfoque del proyecto mediante la introducción de instrumentos de gran impacto que no incluyen préstamos, como el diálogo nacional y el trabajo analítico y, en el caso del Banco Mundial, la creación de las Líneas de Crédito para el Desarrollo de las Instituciones, que ofrecen subsidios a contracorriente a las instituciones nacionales y a los consultores en la reforma de la administración; y también es prometedor el desarrollo de préstamos para la “inversión por sectores”, que fomentan un marco más integrado pero flexible para las inversiones institucionales. Tales medidas podrían desarrollarse de manera más sistemática hasta quedar incluidas en un nuevo enfoque programático de la reorientación del gobierno. Una posible manera de poner en funcionamiento ese enfoque sería trabajar a través de una Línea de Crédito para la Reorientación del Gobierno,<sup>10</sup> la cual podría adoptar la forma de una línea de crédito de financiamiento a la que los gobiernos podrían

<sup>10</sup> Una conversación con Geoff Lamb me ayudó a desarrollar esta sección.

recurrir para financiar la reforma del Estado, en un amplio marco de políticas acordado entre los donadores y el gobierno mediante un diálogo intenso. La línea de crédito establecería los criterios globales del programa y el mecanismo de administración del proceso de reforma, así como los incentivos —políticos y financieros— para cada una de las agencias gubernamentales, las cuales podrían solicitar retirar fondos de la línea de crédito si han desarrollado paquetes de reforma que hayan sido concebidos en función de los resultados y cumplan con los requisitos de elegibilidad. Un requisito importante para el diseño del programa sería desarrollar parámetros controlables de desempeño y resultados; y, con el propósito de determinar si el programa va bien encaminado y si debe seguirse adelante con su financiamiento, los donadores revisarían todos los años el progreso obtenido en éstos y otros indicadores convenidos conjuntamente.

Ese tipo de modelo podría ofrecer varias ventajas sobre el actual enfoque del proyecto. Permitiría contar con un marco de tiempo más adaptado y realista para que los gobiernos prepararan las actividades y siguieran adelante con ellas conforme a un calendario determinado internamente. Es un enfoque con una intervención mucho menor de las instituciones financieras internacionales que el actual, ya que permitiría que el gobierno determinara los objetivos, incentivos y criterios de elegibilidad del programa, pero le exigiría acciones conscientes en lo concerniente a los medios para lograr las reformas y el ritmo de las mismas, lo que evidentemente mejoraría las perspectivas de propiedad del gobierno. El hecho de que la demanda fuese lo que más impulsara el ritmo de las reformas también facilitaría el que los gobiernos experimentaran con programas piloto, que podrían intensificarse estratégicamente con recursos de la línea de crédito después de que su efectividad hubiese sido establecida. Asimismo, el desplazamiento de la responsabilidad podría tener como resultado que se promoviera la institucionalización de asociaciones entre el gobierno y los centros académicos nacionales, los comités asesores o las firmas de consultoría para el desarrollo de propuestas y la aplicación de programas destinados al financiamiento de la línea de crédito.

Un corolario importante de la argumentación antes expuesta, con consecuencias aun mayores para los préstamos bancarios y la ayuda de los donadores en general, es que los proyectos de todos los tipos —no sólo los relacionados directamente con la reforma del servicio civil— ejercen un efecto corrosivo en el largo plazo sobre las perspectivas de desarrollo de la capacidad de las instituciones del gobierno. En los

países donde las instituciones financieras internacionales de ayuda son actores principales, los proyectos constituyen enclaves que drenan el escaso capital humano y financiero del gobierno establecido. Y, puesto que se enfocan en sus propios resultados y logros, antes que en el mejoramiento sostenible en el largo plazo de la capacidad del gobierno, los proyectos distorsionan los objetivos del desarrollo.

En consecuencia, si la reforma del gobierno es un objetivo serio, es probable que deba hacerse una reconsideración más amplia de los préstamos para proyectos. Una alternativa que más que desalentar fomentaría el desarrollo de la responsabilidad del gobierno, consistiría en que los donadores proporcionaran ayuda para el presupuesto en su conjunto, con la condición de que hubiese un sistema presupuestario unificado, más que dual, y sobre la base de un marco de gasto en el mediano plazo con el propósito de mejorar la disciplina presupuestaria. Ése podría ser un mecanismo más apropiado en el caso de los países en que el financiamiento de los donadores es predominante y a menudo pervierte las decisiones de gasto, hace que aumenten los costos recurrentes a través de presiones para expandir los gastos de capital y desvía la atención de la disciplina presupuestaria global. Ese enfoque fortalecería el rendimiento de cuentas presupuestario sobre la fragmentación, que ahora es algo tan común. Así, los proyectos de los donadores ya no drenarían personal y otros recursos de las funciones del gobierno central, y las contrataciones del gobierno estarían sujetas a una estrecha supervisión en el contexto del cuadro del gasto total.<sup>11</sup>

*Gobierno inteligente: muestreo selectivo  
de la revolución administrativa mundial*

Finalmente, durante los últimos diez años hemos sido testigos de espectaculares cambios en la práctica administrativa de los países

<sup>11</sup> La idea de que los proyectos minan el desarrollo de las instituciones es congruente con los análisis recientes que sugieren que la ayuda en general para el desarrollo está haciendo más daño que bien, particularmente en los países del "cuarto mundo" dependientes de esa ayuda. La argumentación, elocuentemente planteada por Mick Moore en "Death Without Taxes: Aid Dependence, Democracy and State Capacity in the Fourth World" (procesado), sugiere que, al despojar a los gobiernos de las responsabilidades que generan ingresos, la ayuda internacional para el desarrollo también los despoja de la posibilidad de generar las instituciones gubernamentales y los grupos de interés correspondientes en la sociedad civil con el fin de disciplinar la inversión pública, el gasto y todo el proceso de la toma de decisiones en su conjunto. Deborah Brautigam presenta un argumento similar en "State Capacity and Effective Governance", en Benno Ndulu, Nicolas van de Walle *et al.* (eds.), *Agenda for Africa's Economic Renewal*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1996.

industrializados. Los gobiernos han buscado dar nueva forma a las rígidas burocracias jerárquicas del siglo XIX para convertirlas en organizaciones más flexibles, descentralizadas, sensibles a los clientes y compatibles con los requisitos tecnológicos, económicos y políticos de finales del siglo XX. Para algunos países, las reformas han sido dramáticas y han significado la aplicación de programas de transformación radical de sus sistemas de gobierno, puesta en práctica de acuerdo con los principios de lo que ha sido descrito como las reformas de la Nueva Administración Pública. Otros países han seguido estrategias más modestas de mejoramiento paulatino de ciertos aspectos específicos de la administración del servicio civil, al tiempo que conservaban el núcleo fundamental de la estructura y la práctica administrativas tradicionales. La gama de enfoques y modelos nuevos disponibles para los países prestatarios, basada en esas dos tendencias, es extensa y un tanto abrumadora; además, la mayoría de las innovaciones introducidas en los países industrializados apenas ahora está siendo probada en su medio original. El debate sobre esas reformas es extenso y todavía no se tienen conclusiones respecto de los elementos más controvertidos de la nueva administración pública, entre ellos el uso de mecanismos del mercado como el pago por desempeño o el empleo contractual generalizado en los principales servicios civiles.

Debido a la confusión que rodea las reformas de la nueva administración pública en los escenarios de los países industrializados, no es sorprendente que la selección y adaptación de los elementos de unos modelos de administración que compiten entre sí a los contextos de cada uno de los países prestatarios resulte ser una tarea difícil y compleja. A pesar de algunos análisis iniciales en los que se plantean las condiciones en las que los diversos enfoques podrían funcionar en los diferentes contextos de los países prestatarios, el desafío ahora consiste en avanzar más allá de lo hipotético y pasar a lo empírico siguiendo la pista, analizando y aprendiendo de los casos en que los gobiernos están probando las técnicas de la nueva administración pública o, alternativamente, probando modelos más normalizados para lograr su transición administrativa.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Véanse los análisis de la aplicación de los enfoques de los países industrializados en la administración de los países prestatarios en Ronald Myers y Robert Lacey, "Consumer Satisfaction, Performance and Accountability in the Public Sector", ponencia presentada en la Reunión Anual del International Institute of Administrative Sciences, Emiratos Árabes Unidos, julio de 1994; Gary J. Reid, "Public Sector Human Resource Management: Experience in Latin America and the Caribbean and Strategies for Reform", Washington, Public Sector Management Division,

Son tres los requisitos básicos que apuntalan el proceso de adaptación. El primero es que los países puedan elegir los mecanismos adecuados para sus circunstancias particulares, seleccionando de un menú que se les presente en un marco comparativo que demuestre, desde un punto de vista neutro, los pros y los contras de las diferentes opciones. Si los donadores multilaterales mantienen su objetividad analítica en medio de la fuerte defensa que hagan de los modelos, quienes verdaderamente creen en uno u otro de los enfoques, podrán desempeñar una útil función de corretaje para los países interesados en obtener muestras de los elementos de la reforma del gobierno, antes que en importar un modelo completo.

El segundo requisito consiste en equilibrar la presentación neutra de opciones con la necesidad de asegurarse, en lo posible, de que los gobiernos embarcados en las reformas no establezcan sistemas obsoletos y estructuras inflexibles que, en lugar de colocar al Estado en la corriente principal de las tendencias modernizadoras del siglo XXI, constituirían un estorbo para los esfuerzos por hacer avanzar al gobierno hacia la vanguardia de la evolución administrativa.

El tercer requisito de la transición administrativa, en especial en los casos de países con recursos más restringidos, es que los estados se empeñen en un recorrido hacia el "gobierno inteligente". En cierto grado, este exhorto refuerza inevitablemente las consignas de la nueva administración pública: una gama más reducida de funciones y estructuras, una buena relación calidad-precio y una orientación hacia los resultados; pero quizá lo más importante es que "gobierno inteligente" significa encontrar la mejor y más estratégica manera de llevar a cabo las tareas esenciales influyendo en la escasez de personal capacitado y de dinero, posiblemente a través de la aplicación creativa de la tecnología (incrementando la capacidad del personal a través de la automatización o aumentando la transparencia del gobierno mediante el uso de Internet para difundir la información pública, como en Bulgaria, por ejemplo) o de soluciones de administración también creativas (mediante el mecanismo de los círculos de calidad para mejorar la motivación del personal, como en Burkina Faso, por ejemplo). Esos nuevos enfoques podrían dar como resultado una "tercera vía" para los países prestatarios que no sólo evite los enfoques administrativos tradiciona-

Banco Mundial, 1994; y Barbara Nunberg, "Managing the Civil Service: Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries", Washington, Banco Mundial, documento de análisis núm. 204, 1995.

les, sino que también deje atrás los actuales modelos de nueva administración pública.

## **Conclusiones**

La gama y variación de los estímulos transnacionales para emprender la reforma administrativa —cada uno con su correspondiente conjunto de ventajas y desventajas— nos hace ver que puede haber muchas maneras de dar consejos, pero que no existe una manera mágica de lograr que alguien llegue a viejo. Es necesario plantear las cuestiones sobre cómo y cuándo aplicar los estímulos externos u ofrecer incentivos, y acerca de cuándo permitir que prevalezca la “oferta”, o bien la “demanda” de reformas, teniendo en mente tanto las complejidades de los ambientes de la economía política nacional como la disponibilidad y flexibilidad de las donaciones de recursos transnacionales. En la medida en que sea posible reunir esos factores con el propósito de aumentar al máximo la propiedad del gobierno y fortalecer su motivación para emprender las reformas administrativas y mejorar la capacidad de su país para llevar a cabo tales reformas, podrá lograrse la verosimilitud de un programa de transformación administrativa sostenido y exitoso. En ese proceso, la recomendación de prudencia para quienes estén a cargo de administrar los recursos transnacionales destinados a financiar la reforma administrativa del gobierno que los reciba es, mínimamente, “no hacer daño”, evitando los esfuerzos que podrían parecer generar recompensas en el corto plazo pero que, finalmente, minan la capacidad interna de los países para construir instituciones en el largo plazo.