

GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UN ESQUEMA MULTIDIMENSIONAL*

*Dr. Leonardo Santana Rabell***

En este trabajo intento contestar dos interrogantes fundamentales para la reforma de la administración pública contemporánea: 1) ¿Cuáles son los desafíos a los que se enfrenta la gobernabilidad democrática en las sociedades contemporáneas? y 2) ¿Es posible reformar o transformar la administración pública para responder a esos retos, en particular a las demandas de los ciudadanos por un gobierno más eficaz y responsable?. Finalizo la exposición elaborando un esquema multidimensional que pudiera ser de utilidad para diagnosticar problemas de gestión y orientar algunos de los esfuerzos de reforma para mejorar la capacidad de la administración pública en los sistemas democráticos.

*Versión revisada y aumentada del artículo “Gobernabilidad democrática y cambio institucional de la administración pública”. *Revista de Tecnología Administrativa*, Universidad de Antioquia, Colombia: XIV, 32 (enero-abril, 2000): 111-123.

**Profesor de la Escuela Graduada de Administración Pública, Roberto Sánchez Vilella, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

I. Los desafíos de la gobernabilidad democrática

La gobernabilidad democrática se refiere a las capacidades de una sociedad para enfrentar los grandes retos y oportunidades que tiene planteada en un momento determinado. De acuerdo con Joan Prats Catalá (1999) los factores imprescindibles para alcanzar esas competencias son las siguientes: 1) cantidad y calidad del “liderato transformacional” disponible; es decir la posibilidad de lograr un liderato gerencial eficaz con el talento y las destrezas para articular una visión viable que pueda integrar diferentes sectores y actores sociales, para impulsar las reformas necesarias y vencer las resistencias que se presentan; 2) crear un sistema institucional democrático (reglas de juego) que ofrezca dirección y legitimidad a las acciones de los actores sociales (públicos o privados) relevantes en la determinación y asignación de recursos públicos y 3) idoneidad para formular e implementar políticas públicas y estrategias más adecuadas o efectivas para enfrentarse a los problemas y demandas sociales.

La gobernabilidad democrática consiste en ejercer de manera simultánea dos funciones esenciales: *legitimidad política e institucional y eficacia de la gestión pública* (Arbós y Giner, 1996). Precisamente, uno de los retos más importante que confrontan las democracias occidentales es el creciente cuestionamiento de los ciudadanos sobre la capacidad del gobierno para la prestación eficiente y responsable de los servicios públicos (Santana Rabell, 1994). Conforme se acerca el fin del milenio, aumenta el escepticismo sobre la posibilidad del Estado para administrar la sociedad y satisfacer las demandas sociales. El deterioro del servicio público es tan generalizado, que con certeza se puede designar como una de las “macrotendencias” de nuestra época.

El declinar de la capacidad de los gobiernos para darle dirección y regular la sociedad se origina por una complejidad de factores externos e internos en los respectivos países, influenciados además por “problemas comunes de carácter global”.

El *primer factor* que presenta serias dificultades para introducir cambios institucionales para la gobernabilidad democrática es la pervivencia del modelo burocrático de organización y gestión en

la administración pública. Desde hace algún tiempo se viene publicando una extensa literatura que presagia la desaparición de la burocracia como el modelo de organización social más adecuado para enfrentar los desafíos de la sociedad postindustrial. Se alega que este modelo funcionó eficientemente durante el auge de la sociedad industrial, basada en la producción masiva de bienes y servicios mediante procesos rutinarios de trabajo y estandarización de los productos. Sin embargo, en la sociedad postindustrial, estructurada con premisas y realidades diferentes, el modelo burocrático no es el más adecuado como ente articulador en la mayoría de las organizaciones. Este sistema funcionó con efectividad durante la época de consolidación del Estado moderno, e indispensable para el desarrollo del sistema liberal-democrático y el capitalismo industrial. La crítica a la forma de organización burocrática es abundante, pero la fundamental es la incapacidad de este modelo para adaptarse o responder con agilidad a los cambios económicos, políticos, sociales y tecnológicos que proceden del ambiente externo (Kliksberg, 1990; Osborne y Gaebler, 1992; Santana Rabell, 1998, Barcelay, 1998).

De acuerdo con un estudio reciente realizado por la el *Public Management Committee* (PUMA) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) parece existir un conjunto de “desafíos” globales que presionan a los distintos países para reformar sus sistemas de gerencia pública, lo cual los obliga a transformar los estilos y sistemas administrativos del modelo burocrático tradicional de la administración pública. Entre los “desafíos” más relevantes se mencionan los siguientes (Ormond y Löffler, 1999:

- Limitaciones fiscales al crecimiento del sector público *versus* la infinidad de demandas efectuadas por ciudadanos mejor educados;
- Manejo de la incorporación a un mundo de interdependencia acelerada y de dinámica impredecible;
- Presión creciente de parte de grupos empresariales y de la industria para promover un sector público más conducente a los negocios, a la inversión y al suministro eficiente de servicios;

- Cambios de valores que cuestionan la administración pública desde el interior y desde el exterior de la misma;
- Cambios tecnológicos, especialmente con respecto al potencial para la difusión de la información;
- Cambios en los perfiles socio-demográficos, especialmente con el envejecimiento de las poblaciones.

El *segundo factor* relacionado con el declinar de la gobernabilidad democrática se refiere a las nuevas condiciones y premisas del capitalismo avanzado que han transformado las economías nacionales en un nuevo orden global (Negrón Díaz, 1996). La revolución de la informática y las comunicaciones así como la reorganización de la economía a escala mundial –y la consecuente formación de bloques económicos comerciales regionales– son eventos que impactan de manera significativa la forma en que se elaboran y manejan las políticas públicas.

Las nuevas realidades globales obligan a los diferentes gobiernos a diseñar estrategias novedosas para alcanzar “ventajas comparativas” y competir eficientemente en los diversos mercados. Para no quedar fuera de la competencia internacional, los gobiernos están obligados a mejorar y aumentar la competitividad, eficiencia, productividad y la calidad de sus servicios. Los cambios ultrarápidos que han ocurrido en estas sociedades llamadas del conocimiento, postmodernas o postindustriales cuestionan la competencia de las estructuras tradicionales del gobierno para responder rápida y eficientemente a las exigencias de una nueva realidad. Surge, como consecuencia, la necesidad de “reinventar” el gobierno y convertirlo en “empresarial” o “emprendedor” con una visión diferente sobre la prestación de servicios (Osborne y Gaebler, 1992). Para integrar con éxito a estas redes globales y penetrar los nuevos mercados, los gobiernos necesitan reformar y afianzar sus estructuras administrativas, readiestrar sus recursos humanos, modernizar su infraestructura tecnológica, mejorar sus estrategias gerenciales y la destrezas para diseñar e implementar las políticas públicas. Por lo tanto, el cambio institucional y el mejoramiento de la gestión pública es asunto prioritario de los diferentes Estados para aumentar la eficiencia y productividad, así como mejorar la calidad de sus servicios.

Un *tercer factor* está relacionado con las tendencias de la sociedad posmoderna de que lo “público” no se reduce a estrictamente a lo estatal o gubernamental. Las nuevas circunstancias creadas por la sociedad del conocimiento, especialmente su impacto en las relaciones Estado-mercado-sociedad, el estudio y la práctica en administración pública no puede limitarse a las burocracias gubernamentales (Bresser y Cunill, 1998). Actualmente el logro de los objetivos de la política depende de complejas “cadenas” o redes de agentes sociales que incluyen organizaciones públicas, privadas, comunitarias y sin fines de lucro que son indispensables para la implantación exitosa. Por lo general, en la implantación de las políticas y programas gubernamentales intervienen varias jurisdicciones de autoridad organizacional (federal, estatal, regional y municipal), diversas instituciones y agencias de un mismo nivel de gobierno y actores privados. Esta diversidad y heterogeneidad de las organizaciones aumentan la complejidad para que los servicios públicos y privados se brinden con eficacia. La implantación de la política y el manejo de programas conlleva por lo tanto grandes problemas de coordinación interorganizacional de una vasta red de agentes públicos y privados. Ampliar la jurisdicción del campo tradicional de la administración pública para entender la complejidad del esfuerzo colaborativo es una condición imprescindible para ofrecer explicaciones, interpretaciones y sugerencias relevantes no solo sobre las conductas burocráticas al interior del gobierno sino además sobre la diversa red de agentes sociales privados y no gubernamentales que están involucrados en el proceso de implantación. Si algo nos está demostrando claramente las tendencias de la sociedad contemporánea es que la prestación de servicios a los ciudadanos y la implantación de las políticas y programas no se reduce a la esfera gubernamental o estatal.

El *cuarto factor* importante que explica los problemas de gobernabilidad democrática se refiere al desvanecimiento de la homogeneidad en los distintos países debido a los cambios ocurridos y a la creciente fragmentación social y política (Prats, 1998). Aunque los problemas relacionados con las economías nacionales (crecimiento, distribución, empleo y pobreza) permanecen como centrales en el debate político, nuevos problemas asociados con la

vida democrática se han convertido en centrales para la formulación e implantación de la política pública, tales como: raza, género, igualdad de oportunidades, participación, demandas comunitarias, ambiente y emigración. Estos nuevos problemas relacionados con los llamados “valores postmaterialistas” y la calidad de vida democrática ameritan mayor atención en las agendas de las políticas públicas. Sin embargo, son asuntos más difíciles de resolver por medio de las instituciones tradicionales de la administración pública.

El pluralismo y la multiplicidad de racionalidades que definen a las sociedades contemporáneas hacen muy complejo el proceso de definir los problemas y diseñar políticas públicas. El surgimiento en el escenario político de diversos grupos y organizaciones que luchan por cuotas de poder para impulsar propuestas específicas a sus intereses, dificultan la articulación de consenso para la toma de decisiones. Dada la imposibilidad de lograr concertación sobre los grandes problemas nacionales, las demandas se tratan de satisfacer de manera incremental y con una visión a corto plazo. Mientras los problemas presentan una perspectiva a largo plazo, los políticos se preocupan por la reelección, recomendando soluciones simbólicas o propagandísticas cuyos efectos –si algunos– se limitan al corto plazo.

El *quinto factor* que quiero destacar es que en las sociedades democráticas contemporáneas la organizaciones tradicionales de mediación entre el Estado y la sociedad, tales como los partidos políticos y los sindicatos han perdido capacidad de negociación y confiabilidad entre los ciudadanos. El sentido de afiliación e identificación en estas instituciones ha disminuido y emergen otros actores, grupos y organizaciones sociales y comunitarias con mayor autonomía política e intereses específicos que tratan de intervenir con su militancia activa en las decisiones políticas. Los rápidos cambios en las preferencias del electorado en las sociedades abiertas –por la falta de compromisos duraderos con las ideologías y plataformas de los partidos políticos tradicionales– hacen muy inestable e impredecible la permanencia en el poder.

Esta situación provoca que los funcionarios electos confíen más en sus militantes para la implantación de sus programas que en la burocracia profesional. Así, los nombramientos laterales de

confianza política se convierten en un mecanismo de control y vigilancia de los administradores profesionales. Como un efecto no anticipado, la gestión pública basada en la competencia profesional, el mérito y el compromiso con el servicio público tiende a transformarse negativamente. Para estos burócratas, el ascenso en las esferas del poder está más vinculado con la lealtad partidista que con la excelencia y devoción profesional. La opción para la permanencia en la administración pública es la lealtad, la compatibilidad ideológica. Los funcionarios de carrera saben que, para tener acceso a las decisiones importantes, deberán ser iniciados como miembros de la “tribu” gobernante del país. Por eso, la situación actual constituye un impedimento para el desarrollo de una carrera administrativa en el servicio público.

El partidismo en las organizaciones públicas trae consigo una secuela de problemas disfuncionales tales como: la corrupción administrativa, ineficiencia, desmotivación y baja productividad en la prestación de servicios. Estas disfunciones producen cambios profundos en el comportamiento y cultura organizacional cuyo efecto directo es la devaluación y deterioro del servicio público (Santana Rabell, 1994; Kliksberg, 1991). Paulatinamente se erosionan las instituciones, los valores, creencias, símbolos, actitudes y hábitos necesarios para la gobernabilidad democrática. Dentro de este entorno tan complejo, el problema a dilucidar se relaciona con cuales son las posibilidades reales de cambio ante los desafíos de la gobernabilidad.

II. Cómo reformar la administración pública ante los problemas de la gobernabilidad democrática

Desde mediados de la década de los setenta y principios de los ochenta casi todos los países del Planeta, presionados por las tendencias globales discutidas anteriormente así como por las exigencias de los ciudadanos-usuarios por gobiernos más pequeños, menos costosos, efectivos y con mejores servicios, se han desarrollado al menos dos “paradigmas” o estrategias políticas para reformar la administración pública tradicional o burocrática. Estas son

las siguientes: 1) las reformas inspiradas dogmáticamente en el *modelo neoliberal* y la *nueva economía* articuladas en la privatización de empresas y propiedades públicas, la desregulación activa de las actividades económicas (mercado), disminuir el tamaño del Estado, reducir los déficits presupuestarios y los gastos sociales del gobierno y el desmantelamiento del Estado Benefactor y 2) el movimiento de la *New Public Management* (Nueva Gerencia Pública, NGP) y la *Reinvención del Gobierno* que parece consolidarse como “paradigmas” dominante durante la década de los noventa en los Estados Unidos, Europa, América Latina y otros países alrededor del mundo, cuando se avisa los descalabros del modelo 1, especialmente por sus efectos en la globalización de la pobreza y el auge de la corrupción.

Aunque en la comunidad académica no se ha llegado a un consenso sobre lo “nuevo” de la Nueva Gerencia Pública (o de la Reinención del Gobierno) en sus aspectos conceptuales y prácticos, es indiscutible que sus supuestos han inspirado la mayoría de las reformas administrativas a nivel global.¹ El conjunto de sus propuestas están orientadas a elaborar un marco conceptual y pragmático dirigido a transformar radicalmente el funcionamiento del gobierno utilizando las metáforas de gobierno *empresarial*, *emprendedor* o *facilitador*, cuyo objetivo principal es transformar la función del gobierno de proveedor directo de servicios a *facilitador*, *promotor* o *catalizador*. Es decir, delegar en terceros (organizaciones privadas, sin fines de lucro, comunitarias y no gubernamentales) la implantación de políticas y programas gubernamentales y la prestación de servicios públicos directos a los ciudadanos-usuarios.

De acuerdo con esta literatura, el problema de los gobiernos contemporáneos no son las personas (servidores públicos) que trabajan en las burocracias públicas, el verdadero mal se encuentra en los sistemas, estructuras, reglas, procedimientos y leyes que

¹ Una crítica ampliamente fundamentada al enfoque de la Nueva Gerencia Pública se encuentra en Omar Guerrero (1999) y Omar Guerrero (2000). Para una exposición y crítica de la Reinención del Gobierno, véase: Santana Rabell y Negrón Portillo (1996).

los atrapan e inhiben su capacidad creativa e innovadora. Estos sistemas (servicio civil, presupuesto, compras y suministros) deben cambiarse si se quiere aumentar la eficiencia. El objetivo no necesariamente es cambiar los fines (*el qué y para qué*) del gobierno, la tarea urgente es cuestionar y transformar la forma tradicional y burocrática de como funciona el gobierno. El problema entonces es uno instrumental, es cuestión de afinar los medios, mejorar la operación de las instituciones públicas, erradicar la burocracia (Santana Rabell y Negrón Portillo, 1996).

En la sociedad postindustrial los gobiernos no tienen que ser grandes, robustos, centralizados o burocráticos, por lo tanto su tarea consiste en conceptualizar una nueva forma de pensar o entender al gobierno. Para lograr este objetivo se tiene que separar o diferenciar las decisiones sobre dirección o formulación de políticas de las actividades relacionadas con la prestación directa de los servicios; es decir, distinguir claramente entre “llevar el timón” o “remar” (Osborne y Gaebler, 1992 y Osborne y Plastrick, 1997).

De acuerdo con esta visión, la obligación del gobierno no reside en ofrecer servicios directamente, sino en asegurar que éstos se brinden con la mayor eficiencia y calidad. Es su responsabilidad principal: a) establecer prioridades sobre políticas públicas, b) generar recursos y c) evaluar los resultados esperados. La fase operacional de esas políticas (“remar”) no corresponde exclusivamente o de manera prioritaria al sector público. De modo que, transformar el papel del gobierno de proveedor a facilitador es la idea central de este movimiento.

En resumen, la “reinención” consiste en dirigir la autoridad y responsabilidad del gobierno a “ganar dinero en vez de gastarlo” y motivar a los empleados con diversos incentivos para lograr este objetivo. Se propone establecer el motivo de lucro o ganancia como un aspecto importante en la provisión de los servicios públicos. La búsqueda de recursos económicos mediante tarifas, ventas, inversiones y otros mecanismos del mercado se convierte en prioridad para las agencias (Guerrero Orozco, 2000). Además, el desempeño de los empleados se evalúa por los resultados obtenidos, no necesariamente por el fiel cumplimiento de los procesos formales establecidos por la burocracia.

Donald F. Kettl (1999) sostiene que la Reinención del Gobierno es una “revolución global” que se ha expandido debido a la era de la información y a las demandas de los ciudadanos e identifica las características comunes de este movimiento:

1. La búsqueda de gobiernos más “pequeños” como resultado de incrementos en la eficiencia en vez de la eliminación de programas. Las estrategias más comunes son: venta de empresas públicas, reducir empleos, disminuir los déficits presupuestarios y continuar experimentando con formas innovadoras y eficientes para la provisión de servicios públicos.
2. Desarrollo de nuevos procesos gerenciales, tales como reingeniería de sistemas y procesos, contrataciones y administración por resultados.
3. Un nuevo enfoque hacia la transparencia en las operaciones gubernamentales.
4. Fuerte orientación hacia el servicio a los clientes o consumidores y un enfoque de “abajo hacia arriba” (*botton-up*)

Como hemos visto, los aspectos medulares de este movimiento gerencial es hacia la *devolución de la autoridad*. El modelo centralizado de servicios de la administración pública tradicional y burocrática no satisface las necesidades y condiciones actuales de la administración pública. Por lo tanto, los esfuerzos se orientan a la devolución de la autoridad decisional del gobierno central hacia: a) las unidades organizacionales y los empleados de primera fila que brindan directamente los servicios en los departamentos y agencias, b) los gobiernos municipales, locales y comunales y c) el mercado y el tercer sector de la economía (Ormond y Löffler, 1999). Esta devolución implica dos condiciones fundamentales: mayor *flexibilidad* gerencial (presupuestos, personal, tarifas, *vouchers* y otros mecanismos tipo mercado) y la “contratación por desempeño” (*performance partnerships*)

Como han señalado Ormond y Löffler, las nuevas tendencias en la reforma de la administración pública (ya sea que reciba el nombre de Nueva Gerencia Pública, Reinención del Gobierno,

Reingeniería, Gerencia de Calidad Total, Administración por Resultados, *New Steering Model* o cualquier otra denominación) *no* representan una panacea o solución única para el sector público. Esto significa que no existen modelos preestablecidos o exclusivos para lograr el éxito, mejorar el desempeño y fomentar la innovación en las organizaciones gubernamentales. Por lo tanto, el cambio de la administración pública “debe enraizarse en la configuración específica de la historia, las tradiciones y estructuras constitucionales y legales, las fuerzas político-administrativas, las perspectivas económicas y sociales, y la posición internacional del país”.

La experiencia internacional en la última década nos ha demostrado “qué tomar y qué dejar” de este movimiento para reformar la gestión pública. Ormond y Löffler concluyen lo siguiente:

1. Los países deberían más bien adoptar un enfoque pragmático para las reformas de la administración pública, en lugar de seguir dogmas o modas en este campo. La implantación de la NGP en varios países ha mostrado que, en primer lugar, debemos construir considerando las circunstancias nacionales y locales, tomando en cuenta la diversidad organizacional en el interior de cada país. Un determinado concepto acerca de la reforma puede funcionar en un sector de políticas pero no necesariamente en otro, en razón de que las estructuras y las culturas organizacionales son diferentes.
2. Existe la necesidad de identificar y de definir claramente unos pocos objetivos de reforma, que deben ser determinados a partir de un cuidadoso análisis de los problemas que confronta la administración pública. En un segundo paso, deben explorarse las posibles alternativas y evaluarlas en términos de costos y beneficios.
3. Es esencial involucrar la dimensión humana en el proceso de reforma. Una razón clásica por la cual numerosas reformas de la gerencia pública han fracasado en el pasado es que la gente no había sido suficientemente informada acerca de la dirección del cambio, empoderada (sic) para contribuir con el proceso o apoyada adecuadamente cuando las críticas aumentan.

4. Al optar por la reforma, es necesario examinar si se cumplen los suficientes pre-requisitos para una implantación exitosa de la misma. Por ejemplo, antes de lanzar una política de contratación externa, debe tenerse la seguridad de que existe un sector privado en funcionamiento, de que los sistemas de responsabilidad funcionan bien en el interior del sector y de que existe la capacidad para gestionar un contrato.
5. Las capacidades de adaptación y de aprendizaje deben existir en el sector público. El establecimiento de mecanismos de aprendizaje tales como las evaluaciones regulares, las encuestas de ciudadanos y empleados no sólo constituyen un factor de éxito para manejar cualquier clase de proceso de reforma de la gerencia pública, sino que también son un incentivo para que los líderes políticos y administrativos miren más allá de las reformas en curso y muestren capacidad de respuesta ante los retos del futuro.

Una advertencia adicional. Para lograr la finalidad de reinventar el gobierno, la dirección central tiene que fortalecer sus mecanismos de formulación, evaluación y fiscalización de las políticas públicas que se quieren implementar; además, simultáneamente, otorgar autonomía a las unidades operacionales para fomentar la creatividad, innovación y el compromiso con la excelencia. Cabe subrayar que de acuerdo con la experiencia internacional, si el gobierno que inicia un proceso de reinvención carece de la capacidad técnica, gerencial, política e institucional para evaluar o fiscalizar de manera efectiva a las empresas contratadas para prestar los servicios públicos se puede abrir fácilmente una ventana para la corrupción, la politiquería y el favoritismo, cuyo resultado es el fracaso total del proyecto. Ese es precisamente el talón de Aquiles más evidente del nuevo paradigma para reformar la administración pública.

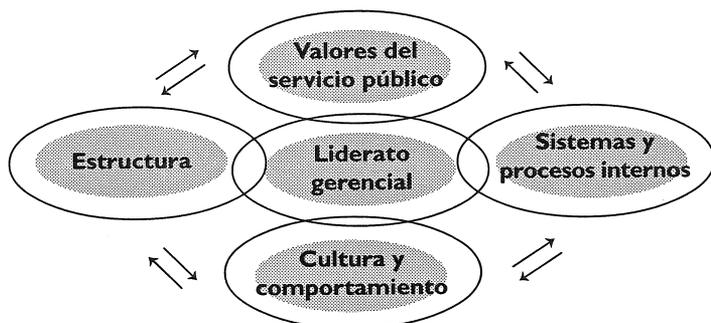
III. Esquema multidimensional para la reforma

A base de lo discutido, presento un esquema multidimensional –que con las limitaciones conceptuales y prácticas apuntadas en el apartado II– pudiera ser de utilidad para el diagnóstico y orientar los esfuerzos de reforma y modernización de la administración pública. El esquema parte del supuesto de que cualquier intento de reforma debe visualizar a las organizaciones públicas como *sistemas abiertos y dinámicos* moldeadas, influenciadas –y muchas veces determinadas– por las condiciones cambiantes e incertidumbre del ambiente externo. Como sabemos, la capacidad de gestión de la administración pública depende de las tendencias y naturaleza de los cambios que ocurren en el entorno (ambiente externo) de las organizaciones. Estos eventos políticos, económicos, sociales y tecnológicos proveen las oportunidades o amenazas para viabilizar el logro de los objetivos planteados en la reforma. El desempeño de las organizaciones públicas está directamente relacionado con su capacidad para responder y anticipar las oportunidades o riesgos de los eventos externos, incluyendo aquellos aspectos más cercanos del entorno organizacional: demandas de los ciudadanos-usuarios “clientes”, los colaboradores o competidores (mercado), los proveedores de insumos y las regulaciones. La interdependencia entre la organización y su entorno es fundamental para la formulación de estrategias y el logro de los objetivos. En este sentido, la efectividad de los componentes que integran el ambiente interno de las organizaciones (estructura, tecnología, procesos, sistemas operativos y cultura organizacional) dependen del grado de flexibilidad, adaptación e interacción con respecto a las demandas, retos y contingencias del entorno.

El esquema que proponemos (Gráfica 1) está integrado por cinco variables –o dimensiones interrelacionadas de forma dinámica– como posible alternativa para identificar y diagnosticar problemas, evaluar la situación específica de cada país y proponer cambios o reformas institucionales viables para mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos democráticos.

Gráfica I

Esquema Multidimensional Para la Reforma de La Administración Pública



Las variables a considerar en este esquema se discuten a continuación (Santana Rabell, 1994; Harrison, 1994; Peters, 1996; Osborne y Plastrik, 1997; Light, 1998; Barcelay, 1998; Ormond y Löffler, 1999):

1. Dimensión político-valorativa del servicio público

La dimensión político-valorativa parte de la siguiente premisa: las instituciones públicas, a pesar de compartir características comunes con cualquier tipo de organización, se diferencian en aspectos esenciales que deben ser considerados al diseñar las estrategias para el cambio institucional y la gestión pública. Como advertimos, para la gobernabilidad democrática es necesario crear un sistema institucional que otorgue dirección y legitimidad a los cambios. Además, las organizaciones públicas son entidades políticas cuyo desempeño global constituye el indicador más importante para medir la eficacia y responsabilidad del sistema político en su totalidad. Cualquier cambio o reforma de la gestión pública debe de incluir –además de los criterios tradicionales de eficiencia, eficacia y productividad– otros valores políticos vinculados con la gobernabilidad democrática y el servicio público (equidad, responsabilidad pública, representatividad, igual protección de las leyes, rendimiento de cuentas, transparencia, participación), que son difíciles de

cuantificar en términos de costo-beneficio. Estos valores intangibles, relacionados con la *ética del servicio público*, constituyen indicadores normativos necesarios para la preservación y legitimidad del sistema institucional y de ninguna manera pueden ser sustituidos como criterios importantes para regir las reformas administrativas. En última instancia, la decencia en el servicio público no está en conflicto con la eficacia, rapidez y calidad de los servicios brindados.

La capacidad del gobierno para formular e implementar políticas públicas también está estrechamente vinculada con esta dimensión. El concepto de política pública implica un comportamiento intencional y planeado cuya legitimidad proviene de un mandato electoral y unos compromisos partidistas. Sin embargo, la convivencia democrática en las sociedades pluralistas y abiertas incorpora diversos actores políticos, económicos y sociales más allá de las intenciones originales de los detentadores del poder político en ese momento. La política pública se convierte entonces en un complejo proceso decisional que –en razón de la interacción de los actores involucrados, los recursos disponibles, los medios existentes y las reglas de comportamiento previamente establecidas– determinan la posibilidad real de lograr el estado de cosas preferido o deseado (Aguilar, 1992). De esta manera, la acción intencional originaria de los gobernantes estará seriamente restringida por el funcionamiento global del sistema político-valorativo. Para lograr cambios a la gestión pública se necesita crear ese sistema institucional de responsabilidad y ética gubernamental que sirva de apoyo los cambios de la gestión pública. Algunos de los aspectos a identificar y evaluar en esta dimensión son los siguientes:

- a) Fortalecimiento de la ética gubernamental y la honradez en el desempeño del servicio público.
- b) Profesionalización de la carrera administrativa que ayude a reconstruir la “mística” del servicio público.
- c) Diagnósticos de los problemas de corrupción y establecer mecanismos más efectivos para combatirla.
- d) Representatividad y participación de los diversos grupos de la sociedad en la formulación, elaboración y gestión de las políticas públicas.

- e) Capacidad de las organizaciones públicas para responder con rapidez y efectividad a las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos (*responsiveness*).
- f) Mecanismos efectivos para formular políticas públicas, evaluar resultados e impactos de los programas y servicios gubernamentales.
- g) Transparencia y responsabilidad pública (*accountability*) en el ejercicio del poder; es decir, cómo y con cuánta confiabilidad los funcionarios públicos cumplen con sus deberes y responsabilidades y rinden cuentas por sus actos administrativos.
- h) Equidad, sentido de justicia social y compromiso con los sectores sociales en desventaja económica y social.
- i) Protección y respeto por los derechos civiles, el debido proceso de ley y las garantías constitucionales de los ciudadanos, dirigidas a preservar el mérito, la excelencia y calidad en la prestación de los servicios públicos.
- j) Evaluar el sistema de funcionamiento de las campañas electorales y los donativos a los partidos políticos.

2. Dimensión gerencial: liderato transformacional

El segundo aspecto importante para el proceso de implantación de las políticas y programas sociales se refiere al factor gerencial y el liderato transformacional. Los estudios más recientes sobre la implantación de políticas y programas tienden a indicar que dadas las circunstancias tan complejas e inciertas que caracterizan este proceso, el éxito del mismo depende en gran medida de los conocimientos, destrezas y habilidades gerenciales de los directores, supervisores, coordinadores y encargados de los programas (Nathan, 1993; Light, 1998). En particular se destacan las habilidades de éstos gerentes para adaptarse a las contingencias de cada situación y las estrategias utilizadas para superar los obstáculos para la innovación y el cambio organizacional.

La “impericia gerencial” es uno de los factores claves que impiden el logro de los objetivos de las reformas gubernamentales. Está evidenciado que la capacidad de responder a las demandas de los

ciudadanos, en gran medida, se determina por el talento, habilidad y liderato del cuerpo gerencial en sus distintos niveles. El liderato transformacional ayuda a definir la misión y los objetivos de la organización, diseña las estrategias más viables, organiza los recursos humanos y materiales, motiva el personal y activa las energías organizacionales para conseguir sus fines y mandatos. Su tarea consiste en lograr los objetivos organizacionales con el mayor sentido de eficiencia, eficacia, equidad y responsabilidad social. En consecuencia, los cambios y las reformas institucionales del sector público tienen que dedicar los mayores esfuerzos para desarrollar una gerencia pública profesional, con la capacidad de formular, implementar y evaluar estrategias organizacionales. Una reforma gubernamental efectiva tendrá que ponderar las siguientes variables referentes al desarrollo y fortalecimiento del liderato y la capacidad gerencial:

- a) Programas de capacitación y mejoramiento continuo de los recursos humanos.
- b) Grado de profesionalización de los distintos niveles gerenciales.
- c) Habilidad para manejar las relaciones laborales y sindicales.
- d) Capacidad de los gerentes para manejar la complejidad e incertidumbre del ambiente externo.
- e) Programas para el desarrollo de liderazgo transformacional y compromiso con el cambio e innovación.
- f) Disposición del cuerpo gerencial para experimentar con conceptos, metodologías y técnicas gerenciales modernas de comprobada efectividad en distintos contextos organizacionales, por ejemplo: 1) planificación y gerencia estratégica; 2) evaluación de programas; 3) análisis de políticas públicas; 4) motivación; 5) productividad; 6) programas de calidad; 7) programación administrativa; 8) administración por resultados; y 9) equipos de trabajo, entre otros.
- g) Capacidad para la negociación.
- h) Mecanismos efectivos de coordinación de programas y proyectos intergubernamentales.

- i) Crear ambientes que propicien la innovación, creatividad, participación y apoderamiento decisional de unidades y empleados.
- j) Atención a las condiciones salariales y calidad de vida en el trabajo.
- k) Destrezas en administración presupuestaria y financiera.
- l) Orientación hacia el servicio a los ciudadanos-clientes, medición de resultados y flexibilidad.

3. Dimensión de cultura y comportamiento organizacional

Este aspecto del análisis está enfocado al nivel intraorganizacional; las personas (aspecto humano) y la cultura organizacional. El análisis del comportamiento y la cultura organizacional nos posibilita para obtener una mayor comprensión del proceso de socialización y diseñar estrategias orientadas a introducir cambios e innovaciones con mayor efectividad. Esta dimensión nos permitirá manejar los conflictos y articular el consenso necesario entre los miembros de la organización, particularmente en cuanto a la misión, los objetivos, estrategias y procesos gerenciales. Se persigue entender las ventajas o amenazas de las variables conductuales y culturales que caracterizan a las organizaciones públicas en su aspecto general y singular de cada organización. Está dirigido a provocar cambios organizacionales mediante la comprensión del comportamiento de las organizaciones; tales como: la cohesión de grupos, reducción de conflictos, facilitar un clima de trabajo que propicie los valores compartidos. Desde este punto de vista, los siguientes son factores importantes para el logro de los objetivos organizacionales:

- a) Motivación, productividad y satisfacción en el empleo.
- b) Entendimiento del conjunto de creencias, prácticas, símbolos, actitudes, rituales, mitos, sentimientos y valores compartidos (comunes) que caracterizan el ambiente interno de las organizaciones públicas.
- c) Integración de las distintas subculturas de la organización.

4. *Dimensión sistemas y procesos administrativos*

Esta dimensión se refiere al análisis, evaluación y modernización de los sistemas administrativos internos, los procesos y recursos tecnológicos e informáticos cuya operación hace funcionar la organización con mayor efectividad. Como hemos discutido, el problema de la eficacia organizacional en el servicio público no son necesariamente los empleados, sino los sistemas administrativos y decisionales altamente centralizados y burocratizados en que éstos trabajan. Los sistemas internos de presupuestos, administración de personal, compras, suministros, subastas, entre otros, tiene que ser modificados y flexibilizados para que la autoridad decisional sobre los mismos sea otorgada (o devuelta) a los empleados o unidades más cercanas al lugar donde se brindan los servicios. Este debe ser el principio general para una reforma orientada a mejorar el servicio y la calidad de las dependencias del gobierno.

Los sistemas, procedimientos y normas constituyen los medios por los cuales la organización maneja los distintos asuntos que tiene que resolver para cumplir con los objetivos formulados. Se trata de evaluar si los procedimientos y reglamentos administrativos viabilizan o entorpecen el funcionamiento de las actividades rutinarias de cualquier organización. La obsolescencia de los procedimientos administrativos y las reglas de decisión, así como la burocratización y excesiva formalización, son las variables nodales para esta dimensión del análisis de la reforma gubernamental.

Al respecto cabe destacar que el concepto y la práctica de la “reingeniería de procesos”, entre otros –con las modificaciones pertinentes– puede aplicarse a las organizaciones públicas (Hammer y Champy, 1993). En esencia esta metodología gerencial consiste en utilizar el poder de la tecnología y los sistemas de información modernos para rediseñar los procesos de trabajo. El objetivo no es automatizar o acelerar los procesos existentes –que provienen de los principios de la producción en serie (especialización y economía de escala)– sino reconceptualizar los procesos y las reglas existentes para crear nuevos sistemas y adaptarlos a las

experiencias del ambiente externo. En este sentido cualquier intento de reformar tiene que adentrarse en el nuevo campo de la reingeniería y flexibilización de procesos organizacionales.

5. Dimensión estructural

La quinta dimensión es la estructura interna de las organizaciones. Se refiere a la forma en que debe ser organizado el sector público para alcanzar los cambios institucionales que se proponen. Esta dimensión es el aspecto más conocido y tradicional de las reformas gubernamentales. En sentido estricto, la estructura organizacional es el conjunto de objetivos, roles, funciones, tareas y actividades ordenadas racionalmente de acuerdo con una jerarquía de autoridad-responsabilidad. Desde esta perspectiva se busca cierta racionalidad formal en la organización, coordinación y funcionamiento de los componentes organizacionales con el fin de lograr la eficacia de la acción administrativa. Algunos aspectos estructurales son: tamaño, complejidad, edad, funciones o tipo de actividad, jerarquías, grado de diferenciación e integración, centralización-descentralización, mecanismos de coordinación, delegación o transferencia de autoridad, consolidación de programas, alcance de control y formalización de las organizaciones. Aunque esta dimensión es importante, desde hace mucho tiempo los estudios del comportamiento organizacional han demostrado que los cambios en la estructura administrativa formal no necesariamente implican modificaciones en el funcionamiento interno, comportamientos ni en la cultura de las organizaciones. La mera reagrupación y transferencias de agencias no tiene impacto significativo para reducir el tamaño, los gastos operacionales o la efectividad del gobierno. Esta dimensión tampoco provee explicación sobre los conflictos, las relaciones interorganizacionales ni sobre el problema estratégico fundamental de cómo adaptar las organizaciones a los retos y oportunidades que provienen del ambiente externo. Por lo tanto, las estructuras deben ser más flexibles, adaptables, descentralizadas y por lo tanto, menos jerárquicas y burocráticas.

Las teorías modernas de organización así como la revolución de la informática y las comunicaciones, disponen de variadas

alternativas para implementar estrategias de coordinación más efectivas: la integración lateral, alianzas y redes interorganizacionales, redes, grupos de trabajo y otros mecanismos intergubernamentales de coordinación. Sin embargo, en última instancia la efectividad de la dimensión estructural va a depender de cómo se interrelacione con las otras variables discutidas y de las contingencias del entorno organizacional.

IV. Comentario final

Hemos tratado de demostrar en este artículo que la gobernabilidad democrática se refiere a las capacidades de la sociedad para enfrentar sus retos y oportunidades. La legitimidad política y la eficacia de la gestión pública son precondiciones para alcanzar niveles aceptables de gobernabilidad. Los cambios y las reformas institucionales, especialmente de la administración pública no pueden lograrse si enfocamos el análisis de estos problemas en una sola variable o diversos factores de manera aislada. Como argumentamos, existe conocimiento disponible cuya aplicación pudiera ser de utilidad para aumentar las capacidades para la gobernabilidad democrática, siempre que se considere el contexto nacional y las características de cada país. El esquema multidimensional propuesto –que abarca de las nuevas tendencias de la administración pública tales como la Nueva Gerencia Pública y la Reinención del Gobierno– integra e interrelaciona dinámicamente las cinco variables discutidas (*valores del servicio público, liderato gerencial, cultura y comportamiento, sistemas y procesos internos y estructura organizacional*) es de utilidad para diagnosticar los problemas, evaluar diferentes aspectos y proponer reformas para mejorar la gestión pública y la gobernabilidad democrática.

Finalmente, debemos reiterar que las reformas y el cambio institucional son urgentes y deben estar en la agenda de cualquier liderato político responsable. Sin embargo, la retórica y el contenido de la reforma no debe descansar exclusivamente en la eficiencia empresarial o racionalidad técnica como valores supremos. Como hemos argumentado, esto no es lo único importante en la

gestión pública; tampoco representan los valores exclusivos que deben orientar las decisiones y acciones del gobierno. En el ámbito del sector público perviven otros valores, procesos y criterios con igual legitimidad. Estos valores relacionados con la ética gubernamental y la calidad de la vida democrática son indispensables para evitar que la administración pública sucumba ante los vicios de la corrupción y el oportunismo político. Por lo tanto, los valores políticos y la ética gubernamental deben ser incorporados en cualquier agenda de cambio institucional. En estos momentos en que los escándalos y la corrupción son la orden del día, debemos redescubrir el hondo significado de la gobernabilidad democrática. El ejemplo del liderato político y administrativo es imprescindible para viabilizar estos principios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arbós, Xavier y Salvador Giner (1996). *La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Siglo XXI Editores, España.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1992). *La hechura de las políticas públicas*. Editorial Miguel A. Porrúa, México
- Antorsi Blanco, Manuel (1991). *Guía básica para reorganizar*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo, Venezuela.
- Barcelay, Michael (1998). *Atravesando la burocracia: Una nueva perspectiva de la administración pública*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Barcelay, Michael (2000). *The New Public Management: A Bibliographical Essay for Latin American (and others) Scholars*. Paper prepared for delivery on the Fifth International Congress of CLAD, Santo Domingo, Republica Dominicana, October 27.
- Bresser Pereira, Luis Carlos y Nuria Cunill Grau, editores (1998). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. CLAD - Paidós, Buenos Aires.
- Bozeman, Barry, Coord. (1998). *La gestión pública, su situación actual*. Estudio Introductorio de Enrique Cabrero Mendoza. Fondo de Cultura Económica, México.
- Burdon, Philip R. (1997). *La reforma del sector público en Nueva Zelandia*. Seminario organizado por el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, Santiago de Chile.
- Campbell, Colin y B. Guy Peters, eds. (1988). *Organizing Governance: Governing Organization*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, Pa.
- Centro Latinoamericano para el Desarrollo (1999). "Una nueva gestión pública para América Latina". *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*: 13 (febrero) 247-274.
- Guerrero, Omar (1999). *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- Guerrero, Omar (2000). *Teoría Administrativa del Estado*, Oxford University Press, México.

- Hammer, Michael y James Champy (1993). *Reengineering the Corporation: A Manifest for Business Revolution*. Harper Business, New York.
- Harrison, Michael I. (1994) *Diagnosing Organizations: Methods, Models and Process*. Second Edition, Sage Publications, Thousand Oaks, Ca.
- Heffron, Florence (1989) *Organization Theory and Public Organization: The Political Connection*. Prentice Hall, New Jersey.
- Henry, Nicholas (1995) *Public Administration and Public Affairs*. Prentice Hall, New Jersey.
- Kettl, Donald F. y DiIulio Jr, John (1995) *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Kettl, Donald F. (1999). *Global Reinvention: Basic Issues, Questions Ahead* (<http://www.brook.edu/views/papers/kettl/global.htm>.)
- Kliksberg, Bernardo (1990) *¿Cómo transformar al Estado?: Más allá de mitos y dogmas*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Kliksberg, Bernardo (1991) *Rediseñando el Estado en América Latina: Algunos temas estratégicos*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo, Venezuela.
- Light, Paul C. (1998). *Sustaining Innovation: Creating Nonprofit and Government Organizations that Innovate Naturally*. Jossey-Bass, Inc. Publishers, California.
- Méndez, José Luis (1999) "Vieja o Nueva Administración Pública? Una Pregunta ante los Dilemas de la Modernización Administrativa". *Reforma y Democracia*. Revista del CLAD: 13 (febrero): 219-246.
- Motta, Paulo R. (1991) *Innovación y democratización de la gestión pública*. CLAD, Venezuela.
- Nathan, Richard (1993). *Turning Promises into Performance*. Columbia University Press, New York.
- Negrón Díaz, Santos. (1996). *Análisis de la literatura sobre la situación de la sociedad posindustrial*. Capítulo Puertorriqueño del Club de Roma, Ponce, Puerto Rico.

- Ormond, Derry y Elke Löffler (1999). "Nueva Gerencia Pública:) qué tomar y qué dejar": *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*: 13 (febrero)141-172.
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1992) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Massachusetts: Addison-Wesley.
- Osborne, David y Plastrik, Peter (1997) *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Peters, Guy B. (1996). *The Future of Governing: Four Emerging Models*. University Press of Kansas.
- Prats Catalá, Joan (1999) *Gobernabilidad democrática en América Latina finisecular (instituciones, gobiernos y liderazgos)* (<http://iigov.org/pnud/bibliote/paper/papr0201.htm>)
- Rosembloom, David H. (1998) *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*. MacGraw-Hill, New York.
- Santana Rabell, Leonardo (2000) "Gobernabilidad democrática y cambio institucional de la administración pública" *Revista de Tecnología Administrativa*. Universidad de Antioquia, Colombia: XIV, 32 (enero-abril) 113-123
- Santana Rabell, Leonardo (2000) "Tendencias curriculares en la enseñanza en la Administración Pública en los Estados Unidos". *Reforma y Democracia: Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD) 17(junio) 235-264.
- Santana Rabell, Leonardo (1994) *Fulgor y decadencia de la Administración Pública en Puerto Rico*. Editorial La Torre del Viejo, Río Piedras, Puerto Rico.
- Santana Rabell, Leonardo y Negrón Portillo, Mario (1996) "Reinventing Government": nueva retórica, viejos problemas". *Reforma y Democracia: Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, 6:147-164.
- Uvalle Berrones, Ricardo (1997) *Las transformaciones del Estado y de la Administración Pública Contemporánea*. Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México, México.

