

OCDE 
ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN
Y DESARROLLO ECONÓMICO

EL GOBIERNO DEL FUTURO

Traducción de José Manuel Rodríguez Álvarez
Revisión de José Manuel Canales Aliende

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
MADRID, 2003

Colección: Estudios

Serie: Administración general

Primera edición: Diciembre 2003

Traducción en lengua española realizada de los textos en inglés y/o francés, versiones oficiales de esta publicación, titulados:

Government of the future

Construire aujourd'hui l'administration de demain

© 2000, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), París
All rights reserved

Para la edición española:

© 2003, Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica, España
Publicado de acuerdo con la OCDE, París

Edita: Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica

ISBN: 84-95912-09-0

NIPO: 326-03-043-9

Depósito legal: M. 54.146-2003

Imprime: Fareso, S. A.

ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO

En virtud del artículo 1º del Convenio firmado el 14 de diciembre de 1960 en París, entrado en vigor el 30 de septiembre de 1961, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) tiene por objetivo promover políticas dirigidas:

- A conseguir la mayor expansión de la economía y el empleo y una progresión del nivel de vida en los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera, y a contribuir así al desarrollo de la economía mundial.
- A contribuir a una sana expansión económica en los países miembros, así como en los países no miembros, en vías de desarrollo económico.
- A contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria, conforme con las obligaciones internacionales.

Los países miembros originales de la OCDE son Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. Los países siguientes se han convertido posteriormente en miembros mediante adhesión en las fechas indicadas: Japón (28 de abril de 1964), Finlandia (28 de enero de 1969), Australia (7 de junio de 1971), Nueva Zelanda (29 de mayo de 1973), México (18 de mayo de 1994), República Checa (12 de diciembre de 1995), Hungría (7 de mayo de 1996), Polonia (22 de noviembre de 1996), Corea (12 de diciembre de 1996) y Eslovaquia (14 de diciembre de 2000). La Comisión de las Comunidades Europeas participa en los trabajos de la OCDE (artículo 13 del Convenio de la OCDE).

PREFACIO

La presente obra ha sido redactada partiendo de los trabajos del Coloquio de la OCDE “El gobierno el futuro”, celebrado en París los días 14 y 15 de septiembre de 1999. Estos trabajos comprendieron intervenciones de expertos, así como la presentación de estudios nacionales de caso preparados por los delegados nacionales miembros del Grupo de Expertos sobre el Examen Estratégico y la Reforma.

El Informe ha sido redactado por Edwin Lau, del Servicio de Gestión Pública de la OCDE. El autor expresa su agradecimiento a Jeannette Schollum y a Kirsi Kuuttiemi, que prepararon y organizaron el coloquio, y a los miembros del Grupo de Expertos que ayudaron a su preparación.

Este libro ha sido publicado bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE.

ÍNDICE

Prólogo	17
Estudio introductorio de José Manuel Rodríguez Álvarez y José Manuel Canales Aliende	19
Nota preliminar	29
Por qué reformar la gestión pública	29
Qué lecciones podemos obtener de la reforma de la gestión pública	31
Cómo mantener la dinámica de la reforma	33
Cuáles son las perspectivas	34
I. Por qué hay que reformar la gestión pública	35
La Administración debe evolucionar al mismo ritmo que la sociedad	37
Las sociedades son más diversificadas, complejas y fragmentadas	38
Los medios de comunicación y la educación son factores claves para la percepción, de la calidad, la responsabilidad y de la confianza que suscita la Administración	40
Las presiones económicas disminuyen los recursos e incrementan las ne- cesidades	41
Los progresos tecnológicos crean nuevas oportunidades y nuevas expecta- tivas	43
Recuperar la confianza del público	45
Cualquier oportunidad no aprovechada se convierte en obligación	46
No basta con suministrar más prestaciones idénticas	47
La satisfacción de las necesidades del público requiere una perspectiva proactiva	48
La comunicación ayuda a difundir los valores de la reforma	49
Asumir la responsabilidad de los resultados suscita la confianza del pú- blico	50
El papel de los poderes públicos varía según las presiones	52
El sector público ya no tiene el monopolio de los servicios: innovarse o desaparecer	52
El gobierno deben coordinar la elaboración de las políticas de los diferen- tes actores	55
El gobierno debe actuar en coordinación con las organizaciones subnacio- nales y extranacionales	58

El hundimiento de las ideologías es propicio a las reformas, pero suprime las respuestas masivas	60
--	----

II. Las enseñanzas que hay que aprender de la reforma de la gestión pública 61

Establecimiento de las condiciones propicias para la reforma	63
Definir un programa de reforma que responda a las necesidades de los ciudadanos	64
Las crisis ofrecen oportunidades de reforma, y una reforma estratégica aporta un cambio duradero	66
Desarrollar la capacidad de reforma	72
Poner en práctica instrumentos para garantizar la coherencia de la política de reforma	77
Construir la adhesión a la reforma	78
Comunicar para forjar la adhesión a la reforma	82
Comunicar para desarrollar el sentimiento de pertenencia de las partes participantes en el proceso de reforma	82
Aprender el lenguaje de la reforma para establecer una relación con los ciudadanos	85
Crear una cultura del cambio modificando los comportamientos	88
Dotar a la reforma de medidas de estímulo	88
Garantizar un comportamiento responsable en el seno del servicio público.	91

III. Cómo mantener la dinámica de la reforma 93

Luchar contra el cansancio	95
Favorecer la apropiación de la reforma para atraer apoyos	96
La aplicación debe hacerse de manera estratégica	98
Sacar enseñanzas de las reformas pasadas	100
¿Cómo impedir una vuelta atrás?	104
Integrar el cambio en las actividades corrientes es una solución de recambio a la reforma continua	104
Mantener el rumbo apoyando a los paladines de la reforma	105
Superar la brecha entre el diseño y la aplicación de las reformas	108
Esforzarse en identificar y formar los líderes del mañana	110
Desarrollar los atributos del liderazgo	111
Actuar para aprender	112
Crear estímulos a favor del liderazgo.....	114
Un mejor retorno de la información es la prueba de los líderes más competentes.....	116

IV. Las perspectivas de futuro	119
V. Documentos del coloquio	123
Una nueva razón de ser: del Estado tutelar al Estado servidor	
<i>Roberto Carneiro, Profesor de la Universidad Católica de Portugal</i>	<i>125</i>
Prólogo	125
La búsqueda de un gobierno nuevo	127
Aprender a actuar en un contexto alejado del equilibrio	139
Inspirar confianza en un contexto cercano al equilibrio	144
El ADN de los gobiernos: las personas y los valores	154
<i>Anexo. Algunas cuestiones sobre la forma de los gobiernos del mañana.</i>	<i>161</i>
Oportunidad, estrategia y táctica para la reforma de la gestión pública	
<i>Allen Schick, Investigador invitado en The Brookings Institute, Washington, y Profesor en la Universidad de Maryland</i>	<i>165</i>
Los caminos que ya no se toman	168
La reforma moderna pretende ser más global que fragmentaria	169
La reforma moderna no se limita a uno u otro proceso administrativo	169
La reforma contemporánea está más preocupada en delegar que en concentrar la autoridad de gestión	170
La reforma moderna confía en los estímulos más que de las reglas formales para modificar los comportamientos	171
La reforma moderna se centra en las operaciones y en la prestación de servicios	172
La oportunidad.....	172
La estrategia.....	177
La táctica.....	188
Las vías del futuro.....	190
La generación siguiente.....	194
Repensar el centro: iniciativa, examen estratégico y coherencia en la reforma del sector público	
<i>Evert A. Lindquist, Director de la School of Public Administration, University of Victoria, British Columbia</i>	<i>197</i>
Introducción	197
Reforma del sector público: presiones, estrategias y límites	201

La cuestión del liderazgo y la reforma del sector público	205
Más allá de la gestión cotidiana: los mecanismos de análisis estratégico.	207
A sistemas diferentes, dificultades diferentes para el análisis estratégico.	211
La gestión del análisis estratégico y de la reforma del sector público: algunas sugerencias	225
Conclusiones: el aprendizaje y la coherencia en los diferentes sistemas	231
<i>Anexo.</i> Perspectiva canadiense de las instituciones centrales	235

¿Por qué es tan difícil reformar la Administración pública?

<i>François Dupuy, Associate Professor, INSEAD</i>	237
--	-----

Introducción	237
Reformar las organizaciones públicas: ¿qué es una organización?	237
Las Administraciones públicas son organizaciones burocráticas: una definición operativa que permite comprender mejor las dificultades	237
Las nuevas restricciones o las “oportunidades de cambio”	237
Las dificultades mayores	238
Las pistas.....	238
Bibliografía.....	249

La evaluación, fuente de conocimientos aplicables a las reformas de la gestión pública

<i>Jean-Claude Thoenig, Director de Investigación en el Centro Nacional de Investigaciones Científicas (CNRS) (Grupo de Análisis de Políticas Públicas) y Profesor en el INSEAD (Instituto Europeo de Administración de Negocios)</i>	251
---	-----

Una paradoja aparente.....	251
Sacar enseñanzas de las buenas prácticas	254
Un optimismo razonable para el futuro	263
Bibliografía	266

La reforma del sector público necesita capacidades directivas

<i>Jo Brosahan, Chief Executive Officer, Auckland Regional Council</i>	267
--	-----

Introducción	267
¿Por qué necesitamos capacidades directivas?.....	268
Un directivo en acción. Un estudio del caso de Harry Nurkin	270
La dimensión emocional y espiritual de la dirección	273

La importancia de los valores	275
¿Qué hacen los buenos directivos?	275
¿Qué es un directivo y cómo puede llegar a ejercer su dirección?	279
Capacidad de dirección y contexto.....	281
¿Cuál es la diferencia entre dirección y gestión?	282
¿Se observan diferencias entre los sectores en materia de dirección?	283
Formar a los futuros directivos	285
Las capacidades directivas en el sector público después de las reformas	288
Crear el entorno propicio para las capacidades directivas	291
Recomendaciones para estimular las capacidades directivas en la función pública	292
Bibliografía	296

Más allá de la formación: ayudar al desarrollo y a la amplitud de miras de los directivos en el sector público

<i>Kevin Bacon, PricewaterhouseCoopers LLP</i>	307
Introducción	307
¿Qué cualidades buscamos en los futuros directivos?	308
El desarrollo de las cualidades directivas dentro de los límites del sistema actual.....	309
Conclusión.....	313
<i>Anexo. Resultados de la encuesta de 1999 sobre la función directiva en la Administración pública</i>	315
Bibliografía	316

ÍNDICE DE CUADROS

1. La democratización exige una mayor participación (Países Bajos)	40
2. La crisis económica puede ser una llamada a la reforma (Finlandia).	42
3. Mejorar la competitividad económica gracias a la reforma (Canadá).	43
4. La evolución tecnológica puede estimular la reforma (Noruega)	45
5. La tecnología puede facilitar el acceso a los servicios (Portugal)	45
6. El cliente es el rey (Estados Unidos)	48
7. Permitir que los ciudadanos se expresen (Canadá)	49
8. Mejorar los servicios gracias a la información procedente de los ciudadanos (Portugal)	51
9. La competencia es un factor de mejora de la calidad (Reino Unido).	54
10. Redefinición del papel y las funciones del sector público (Nueva Zelanda)	55
11. Modificar el peso de los diversos grupos de interés (Nueva Zelanda).	56
12. Encontrar un término medio entre participación y acción (Países Bajos)	57
13. Las presiones internacionales a favor de la reforma (Finlandia)	58
14. Consultar a los socios locales (Alemania)	59
15. Identificar las necesidades de los ciudadanos para la práctica de la consulta (Reino Unido)	65
16. Lista de instrumentos de análisis estratégico	68
17. La amplitud de la reforma depende del consenso (Noruega)	71
18. Aplicación de instrumentos de revisión más sistemáticos y globales (Canadá)	71
19. La estructura puede ser un factor determinante de la perspectiva de la reforma (Noruega)	74
20. La capacidad centralizada puede aportar un liderazgo a la reforma (Nueva Zelanda)	76
21. Basarse en redes administrativas para elaborar los planes de reforma (Irlanda).....	76
22. El apoyo político es un factor indispensable para el éxito de la reforma (Reino Unido).....	81
23. ¿Está informado el público de las reformas? (Nueva Zelanda)	85
24. Cambiar los comportamientos.....	90
25. Estimular el cambio mediante la competencia (Nueva Zelanda)	91
26. Reconocer los éxitos (Estados Unidos)	96

27. Organizar la reforma para infundir un impulso (Australia)	99
28. La imputabilidad política puede impedir la marcha atrás (Canadá) ...	104
29. La formación, instrumento de desarrollo del liderazgo (Alemania)	110
30. Asumir la responsabilidad del cambio (Nueva Zelanda)	115

ÍNDICE DE CUADROS DE LOS DOCUMENTOS DEL COLOQUIO

1. Los numerosos aspectos de una reforma del sector público	201
2. Corrientes de influencias que se ejercen sobre la reforma del sector público	203
3. La vanguardia de la reforma del sector público	207
4. Lista de instrumentos de examen estratégico	210
5. ¿Quién está encargado de la coordinación horizontal?	212
6. Ámbitos de responsabilidades administrativas	216

PRÓLOGO

En una época de cambios sociales, culturales y económicos acelerados, los poderes públicos deben saber transformarse a un ritmo paralelo al de la sociedad, para poder mantener la confianza de los ciudadanos. Más aún, deben ser capaces de sustituir una actitud reactiva por otra proactiva, que les permita anticiparse a los acontecimientos para ofrecer una respuesta rápida y adecuada a las necesidades cuya cobertura les corresponde.

El fin de la reforma de la función pública es la mejora de la atención de las necesidades sociales, satisfaciendo un abanico más amplio de servicios, de mejor calidad y más rápidos, con mayor eficiencia, pero con la complejidad que siempre añade la rápida evolución de las necesidades del público.

Por otra parte, las presiones que se ejercen sobre la Administración son crecientes y diversificadas, e incluyen las proyectadas por numerosas fuerzas procedentes del exterior, que se manifiestan en una creciente interdependencia económica, la progresiva apertura de las sociedades y la importancia creciente de las estructuras internacionales y transnacionales, lo que exige una actitud y un papel diferente de los poderes públicos nacionales, que deben saber concertarse con otros centros de decisión.

Sólo asumiendo estos cambios podrá recuperar la Administración la confianza de los ciudadanos y de los actores sociales, que deben ser incorporados a los procesos de reforma, para que los interioricen y los hagan suyos, utilizando para ello de manera intensiva las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Estos y otros aspectos esenciales de la reforma de la Administración pública constituyen el objeto de este libro de la OCDE, más concretamente de su Servicio de Gestión Pública (PUMA), titulado de forma significativa “El gobierno del futuro”, basado en nueve estudios de casos nacionales y en las aportaciones de reconocidos expertos de prestigio internacional, cuya lectura aportará sugerencias de gran interés y relevancia a cuantos se encuentren interesados en la modernización de la Administración pública.

La calidad y relevancia de los análisis contenidos en esta obra han conducido a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Administraciones Públicas a encargar y publicar su versión castellana, continuando así en la línea del Departamento de ofrecer a las instituciones y a la sociedad española en general instru-

mentos de reflexión procedentes de organizaciones internacionales justamente prestigiosas, como elementos que coadyuven a los procesos de modernización del sector público en nuestro país.

Esperamos que las previsiones sean certeras y que podamos así contribuir a la labor que en este terreno siempre ha caracterizado al Ministerio de Administraciones Públicas.

ESTUDIO INTRODUCTORIO

I. INTRODUCCIÓN Y ASPECTOS GENERALES

La obra que el lector tiene entre las manos, que hemos traducido al castellano por encargo de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Administraciones Públicas¹, constituye uno de los más relevantes documentos sobre el futuro del sector público que se han publicado en los últimos tiempos, y un gran fruto de la extraordinaria labor desarrollada por el Comité de Gestión Pública de la OCDE (*PUMA: Public Management*) en sus esfuerzos por difundir las reflexiones sobre las transformaciones del papel de las instituciones públicas en la sociedad de nuestros días.

Esta obra es precisamente el resultado final de un coloquio organizado por el PUMA en París en septiembre de 1999, publicado posteriormente en forma de libro en el año 2001, con el análisis desarrollado por el PUMA sobre la base de los estudios de caso de nueve países (Alemania, Canadá, Finlandia, Irlanda, Noruega, Nueva Zelanda, los Países Bajos, Portugal y el Reino Unido) y las aportaciones de los participantes más destacados de entre los 80 participantes, entre los que figuran algunas de las personalidades más relevantes en el ámbito de la reforma del Estado.

Evidentemente es imposible plantear un modelo único de reforma de los 29 países miembros de la OCDE, cuyas transformaciones fluctúan desde el cuestionamiento profundo del papel de los poderes públicos hasta los cambios mediante retoques progresivos, en el contexto de una enorme diversidad de estructuras políticas y administrativas. Sin embargo, ello no es óbice para tratar de identificar una serie de elementos comunes y de ideas fuerza presentes en las distintas reformas.

Muchas de estas ideas son de método y de ritmo, otras de fondo y estructurales.

¹ Esta obra ha sido traducida al castellano por José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, Subdirector General Adjunto de Relaciones Institucionales y Cooperación Local del MAP y Profesor Asociado del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid. La revisión de la versión castellana ha sido realizada por José Manuel CANALES ALIENDE, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Alicante.

En primer lugar, hay que destacar la necesidad de que se mejore la receptividad de los poderes públicos frente a las necesidades sociales. La Administración debe evolucionar al mismo ritmo que la sociedad, que cambia cada vez más aceleradamente en el contexto de las transformaciones económicas, sociales y tecnológicas, ofreciendo una gama de servicios más amplia, personificada y de mejor calidad.

Por otra parte, la Administración, en este contexto, no puede seguir actuando como en el pasado, pues en tal caso pierde la confianza de los ciudadanos. Por ello, debe pasarse de un modelo de administración reactivo a otro proactivo, en el que ésta sea capaz de anticiparse a las necesidades de los ciudadanos. La Administración debe ofrecer más opciones, más transparencia y más democracia. Sólo así logrará reconectar con una ciudadanía muchas veces escéptica, cuando no decepcionada ante la capacidad de respuesta de los poderes públicos en un entorno lleno de incertidumbres. Una reconexión que debe utilizar intensamente, por otra parte, las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones, estableciendo una relación de nuevo tipo con los ciudadanos, flexible, ágil, inmediata y más informal.

Finalmente, el papel de la Administración en la sociedad evoluciona bajo el efecto de nuevas presiones. Si la Administración debe evolucionar de forma paralela a la sociedad, sus relaciones con ésta no son iguales a las del pasado: ahora, las Administraciones han perdido el monopolio en la prestación de servicios públicos, al tiempo que debe hacerse frente a un creciente conjunto de fuerzas externas, tales como una creciente interdependencia económica, unas sociedades que se abren progresivamente al exterior y la creciente importancia de las estructuras y los acuerdos supranacionales e internacionales. El tradicional Estado-nación recibe sacudidas de fuerza creciente, de forma que las reformas deben adaptarse a este mundo en continua transformación.

Si éstas son las razones de la reforma, su dinámica también exige unas condiciones determinadas, deducidas de las distintas experiencias nacionales, siendo otro de los grandes temas abordados por el libro.

En primer lugar, hay que saber establecer las condiciones adecuadas para la realización de la reforma. Debe desarrollarse la capacidad para pasar de reformas oportunistas, reactivas, a reformas estratégicas, reactivas, que obtengan el apoyo de los ciudadanos. Hay que establecer o crear redes de gobernanza que permitan establecer una visión común de la reforma, mediante la consulta y el consenso de los actores sociales, lo que sin duda no resulta fácil, sobre todo considerando que el público está más interesado por los resultados que por los procesos de ésta.

En este sentido, el informe pone de relieve la necesidad de la comunicación para crear grupos de apoyo a la reforma, de manera que la hagan suya y la

interioricen, una responsabilidad en la que deben implicarse tanto los políticos como los altos funcionarios. Ello implica transmitir los valores y los objetivos de la reforma, estableciendo vínculos emocionales. Pero también hay que implicar a los empleados públicos, sin cuyo concurso activo todas las reformas están avocadas al fracaso.

La obra pone de relieve la importancia de comunicar los éxitos parciales de la reforma para fortalecer esa adhesión, así como la utilización de un lenguaje claro y comprensible para el ciudadano corriente, a través del cual se facilite la relación. Esa transparencia debe extenderse también a la honestidad sobre el coste y las dificultades potenciales de la reforma.

La reforma exige también la creación de una cultura del cambio, a través de un cambio del comportamiento de las organizaciones a largo plazo. Lo que implica medidas de estímulo dirigidas a los empleados públicos, desatacar el papel de la cooperación y poner el acento en los resultados. El informe destaca la necesidad de establecer modelos de redes, en los que los diversos organismos satisfacen las necesidades de los ciudadanos disponiendo de mayor flexibilidad y autonomía: la idea clave que se subraya, es que los cambios estructurales deben dirigirse a un cambio de comportamiento de la burocracia, estimulando la capacidad directiva, la innovación, la flexibilidad y la responsabilidad por los resultados.

Pero no sólo hay que establecer una dinámica de la reforma: hay que mantenerla. La obra subraya la necesidad de mantener en todo momento el compromiso con la reforma, especialmente por parte de los funcionarios, evitando la desidia y el cinismo, que acaban por destruir los mejores ensayos de reforma. Para ello, en preciso premiar y difundir los comportamientos innovadores y creativos, estimulando la adaptación al cambio.

En este sentido, uno de los puntos en que se centra la obra es en la necesidad de estimular a los líderes de la reforma, a las personas que, en diversos niveles administrativos, actúan como motor de la reforma, unos directivos que deben ser más flexibles y estar mejor preparados, y a los que se debe ofrecer la posibilidad efectiva de dirigir, estimulando la innovación y recompensando los éxitos.

En todo caso, el libro pone de relieve que no hay una solución única para todos los países, debiendo cada uno de ellos, mediante la reforma, establecer instituciones capaces de adaptarse continuamente a una sociedad en cambio permanente y a las fuerzas ejercidas desde el exterior.

En cualquier caso, la posición privilegiada del PUMA le permite estimular a los expertos a identificar los desafíos que deberán afrontar los poderes públicos, ensanchando sus perspectivas para construir mejor el gobierno del futuro.

II. BREVE DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO DE LA OBRA

Esta obra se abre con un amplio trabajo realizado por los expertos del PUMA sobre la reforma de la gestión pública. Se divide en cuatro partes, en las que se abordan, respectivamente, el por qué de la reforma de la gestión pública; las lecciones que pueden sacarse de ella; el mantenimiento de la dinámica de la reforma, y las perspectivas de futuro.

Básicamente, las ideas abordadas son las señaladas en la parte anterior de este breve estudio introductorio. De forma sucinta, puede concluirse que el coloquio “El Gobierno del futuro” trató de definir los desafíos futuros a los que deben hacer frente los poderes públicos, como resultado de una amplia gama de cambios institucionales, demográficos, económicos y tecnológicos, que afectan los mecanismos a disposición de las Administraciones públicas, sus colaboradores en el servicio público y las expectativas de los ciudadanos.

Procede destacar especialmente la parte quinta de la obra, en que se incluyen los siete “documentos del coloquio”.

— El primero de ellos lleva por título “Una nueva razón de ser: del Estado tutelante al Estado servidor”, siendo su autor el Profesor Roberto Carneiro, de la Universidad Católica de Portugal. Se trata de una aportación de muy alto nivel científico y conceptual, con la intención de lanzar una mirada lúcida e impasible sobre las formas actuales de gobierno (estructuras, forma, normas democráticas, desafíos y carencias), con la finalidad de plantear cuestiones difíciles que obliguen a cuestionar nuestras instituciones y a encontrar soluciones de recambio. Carneiro usa una perspectiva holística, estimulando pasar revista a dos temas favoritos de la psicología social: el entorno de la acción y el de la conciencia en el sector público.

Carneiro hace que la reflexión sobre el discurso, el mandatario, la intención, el fin y la reforma sea precedida por el conocimiento, la interrogación, la exploración y la comprensión del complejo flujo de la acción.

De esta forma, reexaminado los fundamentos seculares del Estado, tratará de hacer ver algunas debilidades que afectan a las instituciones democráticas, en un contexto de optimismo antropológico, basado en la confianza profunda en el ingenio humano, que es capaz de reconstruir las instituciones y de reafirmar el sentido del interés público en una época dominada por las fuerzas del mercado.

— El segundo documento del coloquio se denomina “Oportunidad, estrategia y táctica de la reforma de la gestión pública”, y su autor es Allen Schick, Investigador invitado del Brookings Institute de Washington y Profesor en la Universidad de Maryland.

Como su nombre indica, el autor sostiene la tesis de que el éxito en la reforma de la gestión pública se debe a una combinación de oportunidades, estrategias y tácticas, entendiendo por las primeras los contextos nacionales específicos que estimulan determinadas reformas y frenan otras; por estrategia las medidas y las acciones que fijan un objetivo a los poderes públicos, que precisan tareas a emprender para obtener los cambios deseados; finalmente, la táctica es el método utilizado para movilizar los apoyos y superar los obstáculos.

La oportunidad está siempre basada en el contexto local, si bien pueden producirse reformas similares en varios países que proceden de situaciones que superan las fronteras nacionales. En todo caso, la oportunidad debe ser percibida y aprovechada, debiendo los políticos y los gestores tener la capacidad y la voluntad necesarias para superar las dificultades o evitarlas.

La estrategia corresponde a una acción deliberada para crear condiciones materiales diferentes de las que prevalecerían si se deja seguir su curso a los acontecimientos, lo que exige un espíritu decidido y visionario, así como la voluntad de iniciar procesos de cambio y de definir objetivos y prioridades.

La táctica, finalmente, combina oportunidad y estrategia para incrementar las oportunidades de concreción de los cambios contemplados, implicando la toma de decisiones sobre el ritmo y la secuencia de la innovación, los organismos a los que se va a confiar la tarea, los sectores en los que se va a concentrar la reforma, la manera como se va a proceder, la orientación política de la reforma, etc.

Y si la reforma de la gestión debe combinar oportunidad y estrategia, la dosis de ambas no es indiferente, ya que mientras en ciertas etapas ha habido reformas “oportunistas”, en la actualidad tienden a imponerse las visiones estratégicas.

— El tercer trabajo, titulado “Repensar el centro: iniciativa, examen estratégico y coherencia en la reforma del sector público”, es de Evert A. Lindquist, Director de la School of Public Administration de la Universidad de Victoria (British Columbia, Canadá). Encontramos aquí otra excelente aportación de uno de los más reputados analistas de la modernización de las Administraciones públicas.

En su aportación, analiza el examen estratégico y la reforma del sector público desde diferentes ángulos. En primer lugar, examina lo que comporta la reforma del sector público y admite que puede comprender numerosos tipos de iniciativas y tener un alcance muy diverso, asumiendo también que siempre representa únicamente uno de los numerosos problemas y de las múltiples prioridades de las que tienen que ocuparse los responsables políticos y los altos funcionarios.

En segundo lugar, Lindquist pone de manifiesto que el ámbito del análisis y de la reforma puede variar ampliamente, dependiendo del grado de implicación directa de los dirigentes políticos, y de que las iniciativas de reforma procedan del interior o del exterior de las instituciones centrales.

En tercer lugar, destaca que los dirigentes políticos y los altos funcionarios están demasiado ocupados por las actividades a corto plazo que exige la gestión de los asuntos públicos, y que el examen estratégico puede considerarse como un medio para ver más allá de estas actividades y de identificar ocasiones para la reforma.

En cuarto lugar, Lindquist demuestra la importancia del marco institucional describiendo dos sistemas, que denomina Tipo I y Tipo II, correspondiendo el primero al caso de países como el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia y Canadá, con poderosas instituciones centrales, que agrupan las funciones de coordinación y de política administrativa; y el segundo a países como Alemania, Países Bajos y Noruega, que disponen de instituciones centrales relativamente pequeñas y delegan muchas más potestades en los servicios y organismos en materia de políticas, de administración y de coordinación.

Por último, Lindquist aborda diversos problemas de gestión asociados al análisis estratégico y a la reforma del conjunto del ciclo, insistiendo en la necesidad de coherencia.

— El cuarto trabajo lleva por título “¿Por qué es tan difícil reformar la Administración pública?”, y es obra de François Dupuy, Profesor Asociado en el INSEAD (Institución Europea de Administración de Negocios). Esta aportación comienza constatando que la reforma de las Administraciones públicas está a la orden del día en los diferentes países de la OCDE, si bien con grados diversos. Pero también es cierto que, con independencia de la estrategia elegida, la reforma es siempre larga, difícil y caótica, preguntándose el por qué.

Para tratar esta cuestión parte del abordamiento del objeto de la reforma: unas organizaciones públicas, intentando deconstruir el concepto de organización, que es analizada pasando de su consideración como estructura a la modos de funcionamiento, sobre los que se pone el acento, especialmente en las estrategias de los actores. La gran consecuencia es que cambiar una organización significa modificar profundamente las formas de funcionamiento reales, más que las estructuras.

Pero además, las Administraciones públicas son organizaciones burocráticas, y esta definición operativa permite comprender mejor las dificultades derivadas del funcionamiento burocrático: pobreza del servicio y sobre coste del servicio pobre.

Por otra parte, aparecen nuevos límites u “oportunidades de cambio”, como la competencia en la distribución de los recursos y las nuevas políticas fiscales, por una parte, y, por otra, la sanción del mercado político, el efecto de capilaridad y la individualización del servicio.

En este proceso, las grandes dificultades a las que debe hacer frente la reforma son las de “hacer más con menos”, es decir, la inversión de la lógica de los

medios en beneficio de la cooperación; la inversión de la relación “sirviente público/administrado”, que implica el fin de la función de protección; y la revolución intelectual.

Finalmente, Dupuy nos indica las pistas para llevar a buen puerto la reforma: la formación y la selección (saliendo de la endogamia), las nuevas políticas de gestión de recursos humanos y las estructuras.

— El quinto trabajo se denomina “La evaluación, fuente de conocimientos aplicables a las reformas de la gestión”, y su autor es el prestigioso Profesor Jean-Claude Thoenig, Director de Investigación del CNRS francés (Grupo de análisis de políticas públicas) y Profesor en el INSEAD. Thoenig analiza si las reformas del sector público utilizan la evaluación, qué buenas prácticas aparecen con la experiencia y si la evaluación tiene futuro.

En su trabajo, la evaluación se define como un instrumento o un medio para mejorar la capacidad de aprender cómo dirigir reformas eficaces, y definir objetivos realizables en el ámbito de la eficacia de la acción pública, en términos medios o de resultados. Adopta múltiples formas, pero de acuerdo con Thoenig se puede definir de manera general como una actividad dedicada a la producción y al análisis de informaciones rigurosas y pertinentes sobre las relaciones que unen la acción y la inacción públicas, por una parte, y sus resultados y efectos, por otra.

Thoenig manifiesta un razonable optimismo sobre el futuro de la auditoría, considerando que el siglo XXI demostrará que el análisis forma parte de la Administración, incluido el ámbito de las reformas del sector público. Pero la explotación de los datos de la evaluación, como instrumento de aprendizaje que puede ayudar a la Administración y al público a formarse un juicio sano y adoptar decisiones juiciosas, requiere cierto grado de madurez, de perfeccionamiento y hasta un cierto estado de ánimo. Por ello, Thoenig subraya que crear Administraciones que aprendan es una tarea primordial a la que hay que dedicarse en esta etapa.

— El sexto trabajo se titula “La reforma del sector público requiere capacidades directivas”, y es obra de otra prestigiosa analista, Jo Brosnahan, Directora del Consejo Regional de Auckland (Nueva Zelanda). Este documento se basa en las investigaciones desarrolladas por la autora en los Estados Unidos, en el curso de año académico 1995-96 en la Universidad de Duke (Carolina del Norte), así como en entrevistas con diversos gestores públicos.

Brosnahan destaca el papel central de los buenos directivos en las organizaciones públicas y, sobre todo, en los procesos de reforma. Un buen directivo será aquél que sepa estimular las capacidades de dirección en todos los niveles de su organización, creando una cultura en el seno de la cual los individuos pueden

evolucionar y ensancharse, sin que el grupo pierda su eficacia. Las organizaciones bien dirigidas parecen estar en mejores condiciones de superar los cambios y la adversidad y obtener resultados válidos.

A través del magnífico estudio de caso del Director de un complejo hospitalario de Charlotte (Carolina del Norte), Brosnahan pone el acento en la dimensión emocional y espiritual de la dirección y en la importancia de los valores en este terreno, poniendo el acento en las diferencias existentes entre dirección y gestión: si la segunda siempre es necesaria y digna, la primera representa una dimensión superior. También destaca la importancia de la formación de futuros directivos, mediante la promoción de los más capaces y la experimentación.

— Por último, el séptimo trabajo se denomina “Más allá de la formación: ayudar al desarrollo y a la amplitud de miras de los directivos en el sector público” y es obra de Kevin Bacon, de PricewaterhouseCoopers LLP. En esta breve aportación, el autor destaca la creciente necesidad de capacidades directivas (flexibilidad, sentido del negocio, orientación hacia el cliente) en las Administraciones públicas, una tendencia que los rápidos avances de internet y del comercio electrónico no hacen más que acelerar. Por ello, el desarrollo de las cualidades directivas deberá convertirse en una prioridad de los altos responsables del sector público, y dejar de ser una actividad dejada a la apreciación discrecional de los dirigentes.

Por otra parte, subraya Bacon que la misma desestratificación jerárquica que hace del desarrollo de las cualidades directivas una necesidad urgente, crea también una ocasión única para hacer surgir nuevos directivos a todos los niveles entre los funcionarios de carrera.

III. EPÍLOGO

La obra que presentamos constituye, pues, un intento riguroso y reflexivo de ofrecer respuestas a la necesidad de un nuevo modelo de gobernabilidad y de gestión pública en un nuevo contexto mundial y en la sociedad del interior de cada Estado. No pretende ofrecer soluciones universales, sino unos instrumentos flexibles para la reflexión y el avance hacia la reforma de la gestión pública, y especialmente hacia la adopción de un paradigma reactivo y participativo, que responda adecuadamente a las exigencias de los ciudadanos y de las organizaciones.

No contiene un tratamiento detallado de los grandes problemas que aborda la sociedad contemporánea (fractura económica y social, problemas medioambientales, seguridad, articulación del mundo urbano y el rural...), que constituyen el marco en el que se proyecta la necesidad de la reforma del sector público. Pero no ese el objetivo de esta obra, que se centra en la reforma de la Administración

pública, y no en la discusión de un programa político concreto para abordar esa problemática.

Tampoco se ofrecen aquí técnicas detalladas, sino un marco conceptual de calidad para reflexionar sobre las condiciones para una reforma adecuada de la gestión pública, en la que elementos como la dirección pública de calidad, el desarrollo de la evaluación, el *benchmarking* público, la articulación de la Administración con la sociedad civil, el uso intensivo y adecuado de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y la preocupación por la eficiencia constituyen elementos esenciales.

Por otra parte, las reflexiones que se hacen en esta obra, si bien parecen centrarse esencialmente en la Administración del Estado, son perfectamente extrapolables a los mesogobiernos y a los gobiernos locales, que de acuerdo con el principio de subsidiariedad o proximidad (tampoco abordados en la obra) desempeñan un papel crecientemente importante en la implementación de numerosas políticas públicas.

En definitiva, la reforma del sector público es hoy en día, y será en el futuro, un proceso abierto y permanente, nunca acabado, como la sociedad misma, que por lo tanto exige la superación de los paradigmas tradicionales y una perspectiva de nuevo cuño, basada en una actitud de modestia y aprendizaje permanente, que debe imbuir las mentalidades de dirigentes políticos, directivos públicos, empleados públicos y ciudadanos. A todos ellos les afecta el reto de la reforma del sector público, y por todo ello están llamados a participar activamente en ella.

José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ y
José Manuel CANALES ALIENDE

NOTA PRELIMINAR

El Coloquio de la OCDE “El gobierno del futuro” se celebró los días 14 y 15 de septiembre de 1999. En esta ocasión, el Servicio de Gestión Pública de la OCDE (PUMA) reunió a 80 altos responsables de las reformas, procedentes de los países miembros de la OCDE, para examinar las posibles orientaciones para la reforma de la gestión pública.

No hay un modelo único de reforma. Las iniciativas de reforma en los 29 países miembros de la OCDE van desde el cuestionamiento en profundidad del papel de los poderes públicos hasta los cambios progresivos. En el Coloquio se trató de examinar algunos de los nuevos retos a los que se enfrentan los gobiernos y conducir al país a reconsiderar sus objetivos y sus estrategias de reforma para fortalecer los lazos entre las acciones desarrolladas y los resultados. Los participantes y los presentadores de los simposios han obtenido su experiencia de una gran variedad de contextos y de estructuras administrativas, y trataron de tener en cuenta esas diferencias sin perjuicio de identificar los elementos comunes de la reforma.

Para animar una discusión abierta, el PUMA se basó en estudios de caso de nueve países (Alemania, Canadá, Finlandia, Irlanda, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal y Reino Unido) y en exposiciones presentadas por universitarios y expertos que desarrollan su trabajo en el campo de la reforma de la gestión pública. Estos documentos están disponibles en la página web del PUMA (<http://www.oecd.org/puma/>). Lo que ofrecemos a continuación es una síntesis de las experiencias en materia de reforma compartidas por los delegados en el Coloquio y de sus reacciones ante las situaciones presentadas en el marco del mismo. También se incluyen posteriormente las ponencias que sirvieron de base a la discusión.

Por qué reformar la gestión pública

La Administración debe evolucionar al mismo ritmo que la sociedad

La finalidad de la reforma es la mejora de la receptividad de los poderes públicos ante las necesidades de la sociedad, que siempre espera más de ella y al menor coste. La reforma del sector público actualmente en curso se dirige prin-

principalmente a satisfacer las necesidades del público ofreciéndole *una gama más amplia de servicios, de mejor calidad y más rápidos.*

¿Pero el público espera solamente un mayor número de servicios semejantes a los ya existentes? Las necesidades del público evolucionan rápidamente, a medida que las sociedades se diversifican, se hacen más complejas y más fragmentadas. Los avances de la tecnología y el acceso de los ciudadanos al saber crean nuevas oportunidades y nuevas expectativas. El ritmo de cambio se acelera más que nunca, y los poderes públicos no pueden basarse en un conjunto rígido de soluciones. Por lo tanto, es necesario aprender, estar atento a las necesidades continuamente cambiantes e innovar para encontrar soluciones adecuadas. Frente al cambio progresivo de las viejas industrias y de los antiguos comportamientos sociales por nuevas actividades y sociedades, los poderes públicos deben prepararse para asumir nuevas responsabilidades para responder a la evolución de las necesidades.

La Administración debe recuperar la confianza del público

Ante una sociedad en plena transformación, numerosos gobiernos continúan desarrollando sus actividades como en el pasado. La convicción de que los poderes públicos no están a la altura de las necesidades de sus ciudadanos ha debilitado la confianza de la gente hacia ellos. Para continuar satisfaciendo las expectativas de la sociedad, la Administración debe adoptar una perspectiva proactiva de los problemas, anticipándose a los deseos de la sociedad y modificando sus formas de proceder para satisfacer esos mismos deseos. La Administración debe recuperar la confianza del público ofreciendo más opciones, democracia y transparencia. Los servicios públicos deben trabajar también con el nivel político para poner en cuestión el tipo de servicios que prestan y la forma de prestarlos.

Resulta indispensable que los poderes públicos hagan llegar sus mensajes a los ciudadanos. Ante una sociedad cada vez más fragmentada y diversificada, la Administración debe buscar nuevos medios de contacto con los ciudadanos. Debe aprovechar todas las oportunidades para comunicarse “de igual a igual” con sus administrados por medio de las nuevas tecnologías y de los nuevos foros de comunicación (Internet, televisión por cable, etc.) y para establecer una nueva relación con el público, en armonía con su nuevo papel.

El papel de la Administración evoluciona bajo el efecto de nuevas presiones

El papel de la Administración en la sociedad evoluciona paralelamente a la sociedad. Las relaciones de los ciudadanos con la Administración se establecen de

forma diferente. Ahora la Administración no es más que un actor entre los demás, que busca representar y servir a los ciudadanos. La *pérdida del monopolio de los servicios públicos* ha cuestionado al sector público ante una *competencia* más fuerte.

La Administración debe hacer frente a un creciente arsenal de fuerzas ejercidas desde el exterior. Una creciente *interdependencia económica*, unas *sociedades que se abren al exterior* y la creciente importancia de las *organizaciones y convenios internacionales*, hacen que las fuerzas externas que influyen en la sociedad sean más complejas y multidimensionales que nunca, y que provengan de múltiples orígenes. Estos cambios afectan de lleno a la identidad del Estado-nación, y los gobiernos deben adaptar sus iniciativas de reforma a este mundo en transformación. Para comprender y servir a los ciudadanos, los gobiernos nacionales deben convertirse en mejores mediadores, coordinadores, decisores y responsables de la regulación, y actuar *de forma concertada con otros centros de decisión*, incluidos los niveles internacionales y subnacionales de Administración, los medios de comunicación social, la industria y las organizaciones sin fin lucrativo.

Qué lecciones podemos obtener de la reforma de la gestión pública

Fijar las condiciones de la reforma

El perfil que debe adoptar la reforma depende de la capacidad del gobierno para anticiparse a las necesidades de los ciudadanos. Actualmente, la mayor parte de las reformas de la gestión pública no se realizan sobre la base de una anticipación de las necesidades, sino más bien como respuesta a las crisis que se manifiestan cuando estas necesidades no son satisfechas (pero también como respuesta a acontecimientos imprevisibles). Los poderes públicos deben hacer frente al desafío de pasar de una reforma oportunista a una *reforma estratégica*. La reforma estratégica necesita ofrecer una *visión clara*, ganar la *adhesión del público* y prever las *tácticas* para obtener los *resultados*. También implica *comunicar* la visión y los resultados previstos a las *partes afectadas* y a los ciudadanos en el sentido más amplio.

Una visión común permite crear una unidad entre los dirigentes políticos, los altos funcionarios, los empleados de atención directa al público y el gran público. Aporta también una línea de conducta para la elección entre objetivos, permitiendo la definición de las estrategias para alcanzarlos y medir los resultados. Para formular una visión común, los poderes públicos deben aprender a consultar a las partes afectadas y obtener un consenso a partir de perspectivas numerosas y diversas.

La consulta no es una tarea fácil. El gobierno debe obtener el apoyo a la reforma de los otros centros de decisión —y, en especial, de los dirigentes políticos— y trabajar con ellos para establecer un programa de acciones públicas a partir de intereses muy diversos. El gobierno debe enseñar también a sus ciudadanos los retos de la reforma. Lo que interesa a los ciudadanos son los resultados, y no necesariamente el proceso de reforma. Para obtener su apoyo, no basta con elegir un programa de acciones que atraiga su atención, sino que además hay que convencer a los ciudadanos de que las acciones del gobierno producirán efectos positivos.

Cada país tiene sus propios modelos institucionales que le permiten dirigir la reforma. Cuanto más descentralizado sea el sistema, más importante es disponer de vías de comunicación tanto formales como informales para mantener una cierta *coherencia* en el proceso de reforma.

Comunicar para crear grupos de apoyo a la reforma

La comunicación es el medio por el que los poderes públicos pueden sensibilizar a las partes afectadas sobre el protagonismo que deberían asumir en el proceso de reforma. Para ganar la confianza del público, el gobierno debe aprender a comunicar la *necesidad de la reforma*, el *proceso de reforma* y los *logros de la reforma*. La transmisión del mensaje es una responsabilidad conjunta de los altos funcionarios y de los dirigentes políticos.

Compartir la *necesidad de la reforma* implica transmitir los *valores* y los *objetivos* que se encuentran en la base de la visión de la reforma y *de identificar* y *evaluar los temores* del público. Una declaración ineludible de los valores crea un vínculo emocional con el público porque refleja sus propios deseos. Por otra parte, esto ayuda a los empleados de la Administración a ir más allá de su interés personal de burócratas para cambiar de comportamiento. Comunicar el *proceso de reforma* contribuye a hacer comprender a los empleados de la Administración su papel en la reforma y a mantener la coherencia de las iniciativas de reforma. Esta comunicación aporta también un *plan cronológico* de ejecución de los resultados. Comunicar los *logros de la reforma* contribuye a forjar la confianza del público y a mantener la dinámica de las iniciativas de reforma, reforzando el apoyo político y el público.

Para que la comunicación alcance sus frutos, es indispensable usar un lenguaje sencillo, palabras cotidianas que insistan en los *resultados* en términos de mejora de los *servicios producidos*. La Administración debe evitar el uso de términos sibilinos o de una jerga propia de la reforma que carezcan de sentido para el público y hagan confusa la relación entre las acciones y los resultados. El mensaje de reforma debe ser honesto, subrayando los costes y los inconvenientes potenciales. No debe prometer resultados inalcanzables.

Crear una cultura del cambio para un cambio de comportamiento

La reforma debe dirigirse a un cambio a largo plazo del comportamiento de los poderes públicos, *cambiando la cultura de las organizaciones*. Es indispensable incluir en las iniciativas de reforma *medidas de fomento* que recompensen a los empleados de la Administración por sus acciones y por sus resultados, cuando van en el mismo sentido que los objetivos de la reforma. Los poderes públicos deben estimular la *cooperación* más que la coordinación, concentrando las tareas y poniendo el acento en los *resultados globales*.

Para responder a las demandas de servicio y de mayor receptividad, los gobiernos evolucionan hacia el abandono de los sistemas puramente jerárquicos en favor de un modelo “*de red desplegada*” en la que los diversos organismos de la Administración asuman la responsabilidad de responder a aspectos particulares de las necesidades de los ciudadanos, adquiriendo simultáneamente más independencia y más flexibilidad. Las iniciativas de reforma no deben olvidar que los cambios estructurales se dirigen a un cambio de comportamiento de la burocracia y que no constituyen un fin en sí mismos. Los cambios estructurales deben estimular *la capacidad de dirección, la innovación, la flexibilidad y la responsabilidad* ante los resultados.

Cómo mantener la dinámica de la reforma

Prevenir el cansancio

El cansancio se manifiesta cuando los funcionarios se vuelven cínicos y se cansan de la reforma. Con el tiempo, este cansancio contamina incluso las iniciativas de reforma más fructíferas. Los poderes públicos pueden esforzarse en prevenir un abandono de tal tipo logrando la confianza y la implicación de las partes afectadas, gracias las informaciones de retorno y la consulta que favorecen la asunción de las iniciativas de reforma por las partes afectadas. Recompensando los comportamientos innovadores y receptivos y comunicando los buenos resultados, los poderes públicos crean un sistema de estímulos que recompensan el cambio. Más que una reforma continua, los gobiernos deben poner en su lugar a organizaciones capaces de *adaptarse al cambio*.

Guardar el rumbo estimulando a los campeones de la reforma

Los dirigentes del sector público tiene el papel fundamental de garantizar una conexión entre el diseño y la aplicación de la reforma. En los países de la OCDE

numerosos dirigentes, en diversos niveles de la Administración, actúan como motor de la reforma. El sector público confronta sus capacidades para hacer frente a desafíos excepcionales. Unas misiones cambiantes y una visión enturbiada generan confusión en las esperanzas que traen la reforma y los dirigentes. La mirada crítica del público y las organizaciones opuestas al riego limitan la libertad de los dirigentes. Deben continuar la reforma hasta que se produzcan cambios en el entorno político.

Por otra parte, la reforma del sector público favorece la emergencia de nuevos dirigentes más flexibles. Las organizaciones deben centrar sus esfuerzos explícitamente en el *desarrollo de la capacidad de dirigir*, identificando los líderes y formándolos. Los poderes públicos deben prever medidas para *estimular* la capacidad de dirección *estimulando la innovación y recompensando los logros*, pero también ofreciendo a los líderes potenciales la ocasión de *desarrollar sus capacidades para dirigir* sus funciones. Los dirigentes deben ser considerados responsables de los resultados, aún teniendo derecho a equivocarse.

Cuáles son las perspectivas

Al haber una rápida evolución de la sociedad, las soluciones del pasado ya no sirven. No sólo no existe una solución “de talla única” para todos los países, sino que además los países deben aprender a usar la reforma para crear instituciones capaces de adaptarse sin cesar a una sociedad en constante cambio y a las fuerzas cambiantes desarrolladas desde el exterior. El Coloquio planteó un gran número de cuestiones importantes. Es útil tenerlas en cuenta, tanto por los expertos en el momento en que se impliquen en la reforma, como en las investigaciones y reflexiones ulteriores sobre la mejor forma de hacer frente a los nuevos retos en el marco de la reforma de la gestión pública.

El PUMA confirma su compromiso para usar su posición única para estimular a los expertos a identificar los desafíos que deberán corresponder a los poderes públicos, concentrándose en las soluciones que se basan en las necesidades de los expertos. El PUMA continuará esforzándose en aportar a los expertos ocasiones para “ensanchar el campo de visión” para permitir a los países miembros y no miembros de la OCDE construir mejor la Administración del mañana.

I. POR QUÉ HAY QUE REFORMAR LA GESTIÓN PÚBLICA

En el marco de la reforma de la Administración en su país, los delegados que participaron en el Coloquio destacaron retos muy variados, que van desde el cuestionamiento del papel de los poderes públicos hasta las reformas progresivas de la Administración. Todas estas iniciativas tienen un objetivo común: hacer a los gobiernos más sensibles a las necesidades de los ciudadanos. Para incrementar la receptividad, la reforma no debe buscar simplemente la propuesta de más servicios semejantes a los actuales; debe tratar de reorientar las funciones de los poderes públicos ante los cambios de la sociedad y la proliferación de fuerzas desarrolladas desde el exterior de los poderes públicos, así como la evolución del papel de los mismos poderes públicos.

La Administración debe evolucionar al mismo ritmo que la sociedad

La Administración del futuro tiene que afrontar ciertos retos. Si quiere seguir el ritmo de una sociedad en constante evolución, debe aprender a comprender las necesidades de unos grupos cada vez más diversificados y fragmentados, y proponer planes de actuación adecuados para responder a sus necesidades. Para hacerlo, debe aprender a innovar, asumir riesgos y aceptar la modificación de sus métodos (culturas) internos de trabajo. Si las nuevas tecnologías pueden ayudar a responder en parte a las crecientes expectativas de los administrados, corresponde a la Administración explotarlas y reinventarse para mejorar realmente sus prestaciones.

La reforma es un medio para que los poderes públicos centren de nuevo su atención en las necesidades de los ciudadanos. La mayor parte de los gobiernos de la OCDE han reconocido que necesitaban trazar un mapa de la nueva vía para la gobernanza, inspirado en las preferencias de los ciudadanos y no ya en las antiguas ideologías. Tratando de mejorar más aún sus prestaciones, han descubierto que necesitaban encontrar nuevos instrumentos de relación con los administrados para enseñarles, mediante hechos, que los poderes públicos prestan de forma eficaz numerosos servicios que el público considera como algo que les es debido. Los poderes públicos buscan nuevos medios para enseñar a los ciudadanos los

valores de la reforma y mostrarles cómo las reformas de la función pública tratan de responder mejor a sus expectativas.

El Profesor Roberto Carneiro, de la Universidad Católica de Portugal, abrió el Coloquio mediante un debate sobre los nuevos desafíos lanzados a los gobiernos. Para más información sobre estos desafíos, puede examinarse el documento “*Una nueva razón de ser para el Estado: de propietario a servidor*”, en la quinta parte de esta obra.

Las sociedades son más diversificadas, complejas y fragmentadas

Las sociedades son más diversas y más cambiantes. La emigración, las diferencias socioeconómicas y la evolución de las estructuras familiares y sociales contribuyen a la creciente diversificación de la sociedad. Además, la expansión continua de los valores democráticos en los países de la OCDE ha aportado a los individuos y a los grupos de interés unas mayores facilidades para expresarse, organizarse y hacer que se conozcan sus intereses. Para los decisores de los poderes públicos, una de las consecuencias de esta creciente diversificación es que los gobiernos tienen cada vez más dificultades para lograr un consenso sobre las acciones que hay que realizar.

La mundialización de la economía y de Internet han conducido a una mayor movilidad en los bienes y en los servicios. La evolución continua de las economías industriales hacia economías basadas en la información disminuye la importancia de los recursos naturales a favor del conocimiento. El conocimiento es por esencia difícil de controlar, pero el creciente volumen de informaciones disponibles fortalece la necesidad de gestionar y de organizar la información para hacerla más útil. Los poderes públicos deben adaptarse a la nueva situación de accesibilidad general al conocimiento velando para que los conocimientos cruciales, generadores de negocios con ventajas competitivas, sean accesibles a todos y no estén acaparados solamente por algunos.

Las poblaciones son también cada vez más cambiantes, entrañando nuevas formas de actuar, nuevas expectativas y nuevas necesidades. Los gobiernos no tienen la misma capacidad para controlar los recursos, los empleos y los capitales que circulan en el interior de sus fronteras, pero tampoco a quienes las atraviesan. Así, la geografía pierde una parte de su sentido. Las naciones ya no pueden comportarse como islas porque no pueden basar su autoridad sobre una población fija, ni sobre un conjunto fijo de recursos. La aceleración de la evolución obliga a los poderes públicos a *seguir el ritmo de la sociedad*, y a no actuar más como el gendarme de un interés público estable.

Las sociedades son más complejas y fragmentadas. La creciente diversificación y movilidad han conducido al fraccionamiento de las sociedades. Numerosas estructuras sociales tradicionales se derrumban y son reemplazadas, en algunos casos, por otras nuevas. Un gran número de países de la OCDE vive una creciente experiencia de laicización. En el marco del Coloquio, los delegados se han visto conducidos a reflexionar sobre el sentido de la identidad nacional en un contexto de “explosión de las libertades culturales”. Una de las consecuencias de estos cambios es que *la sociedad se ha vuelto menos previsible*.

El Profesor Schick, de la Universidad de Maryland, ha subrayado el hecho de que la liberación de los individuos agrieta el “cemento colectivo” sobre el que se basaba la confianza en el gobierno. Debido a que las relaciones sociales se han vuelto “más *temporales, flexibles y fluidas*”, las identidades, en el futuro, se definirán cada vez más por *complicidades y redes de interés común* cambiantes. Los poderes públicos pueden ayudar a *reconstruir la cohesión social*, identificando las nuevas formas en que se realizan los acercamientos entre los individuos y reaccionando ante las nuevas coaliciones de intereses.

La población se hace cada vez más individualista y, sin embargo, son muchos los que encuentran la expresión de sus opiniones en los grupos de interés. Mientras que la existencia de los grupos de interés no es un fenómeno novedoso, su proliferación y su autoridad movediza empujan a los poderes públicos a *ampliar el acceso* al proceso decisonal para *incluir a nuevos socios y participantes*. El papel público crecientemente atribuido a las organizaciones no gubernamentales (ONG) plantea a los poderes públicos el reto de abrir los procesos decisonales, sin dejar de asumir la responsabilidad de sus decisiones.

Los delegados, en su conjunto, han tenido la sensación de que la diversidad era un factor que hay que tener en cuenta. También han detectado un elevado conjunto de retos que deben afrontar los poderes públicos, cuyo origen se encuentra en la creciente diversificación de las sociedades. Por ejemplo, algunos países han destacado la cuestión del cambio generacional. Los jóvenes no identifican su relación con los poderes públicos de la misma manera que las generaciones precedentes (en el caso de que lo hagan). No es fácil conocer sus intereses primordiales —como, por otra parte, ocurre con otros grupos sociales—. La razón puede ser en parte que no se encuentran bien representados por las fuentes tradicionales que informan sobre las preferencias de los ciudadanos (principales medios de comunicación, grupos de interés, sondeos). La razón puede ser también, sin embargo, que el reducido número de ciudadanos que componen los diferentes grupos no permiten representarlos totalmente.

Los medios de comunicación y la educación son factores claves para la percepción de la calidad, la responsabilidad y de la confianza que suscita la Administración

Los medios de comunicación están cada vez más fragmentados. Los medios de comunicación son esenciales para permitir a los poderes públicos comprender las preocupaciones de los ciudadanos, así como las acciones y posiciones de los demás actores en el proceso decisional. Por la clase de cuestiones que tratan, los medios de comunicación influyen también al público en su percepción de la Administración y en su punto de vista sobre las cuestiones. Dado ese papel esencial, los poderes públicos no pueden permitirse ignorar la descripción que los medios de comunicación hacen de las actividades del sector público. Según el Profesor Carneiro, una de las funciones esenciales de los centros administrativos es la de ofrecer una “relación inteligente” entre la actividad de la Administración y los agentes de los medios de comunicación.

Cuadro 1. La democratización exige una mayor participación

En los Países Bajos, las decisiones públicas se preparaban tradicionalmente en estrecha cooperación con los funcionarios gubernamentales y los jefes de las diversas comunidades confesionales. Las decisiones se adoptaban como consecuencia de negociaciones con las élites de las comunidades sociales representadas por una red de más de 130 “consejos consultivos” y generalmente eran aceptadas por la población. Este tipo de búsqueda del consenso en la toma de decisiones continúa caracterizando la cultura “gubernamental” de los Países Bajos. Sin embargo, con el paso del tiempo, una gran parte del poder decisional real ha pasado a manos de esta “estructura consultiva”, lo que ha tenido por efecto la disminución de la transparencia de la responsabilidad de las decisiones. Entre 1994 y 1996 se produjo una reforma de la “estructura consultiva”. Se abolieron casi todos los consejos consultivos y se definieron las condiciones legales para la constitución de unos nuevos “consejos consultivos”, que ahora son veinte.

Los Países Bajos, como otros muchos países, han detectado un movimiento democratizador, que exige cambios en las estructuras decisionales tradicionales y unos procedimientos que permitan una mayor implicación de los ciudadanos en las decisiones públicas. Ahora bien, antes de adoptar cualquier decisión sobre las reformas que afecten a las instituciones de servicio público que se encuentran en contacto directo con los ciudadanos o los grupos sociales —como es el caso de la reorganización de la Oficina del Registro— se realizan encuestas de mercado de tipo marketing para determinar cuales son los intereses de los clientes. Se consulta con anterioridad a notables o a grupos de influencia en el marco de audiencias o encuestas públicas. Las reformas de acompañan de amplios programas de comunicación (comunicados en los periódicos y anuncios en los edificios públicos —así como en las calles— publicidad directa, etc.). Si los ciudadanos o los grupos desaprueban reformas que les afectan directamente, disponen legalmente del derecho a reclamar.

Países Bajos

Los poderes públicos dependen más que nunca de los medios de comunicación para discernir las preferencias de los ciudadanos. Los países donde las elecciones y el uso de referéndum son más frecuentes, demuestran que las decisiones políticas se deben con frecuencia a las reacciones que se prevé que se producirán en los medios de comunicación. Mientras más sofisticado se vuelve el electorado, más desea éste contrarrestar la disciplina de los partidos, lo que hace a los poderes públicos *aún más sensibles a la opinión pública*, y por lo tanto a las imágenes que construyen los medios de comunicación.

A su vez, la naturaleza de los medios de comunicación también evoluciona. Una de las consecuencias de los progresos tecnológicos y de la proliferación de las posibles opciones, es el debilitamiento del control de las fuentes tradicionales de los medios de comunicación sobre las noticias que atraen especialmente la atención de su audiencia, o sobre el punto de vista que ésta tiene sobre una determinada cuestión. La ampliación de la competencia debido a la multiplicación de las fuentes de información hace las producciones de los medios de comunicación más volátiles, en la medida en que se vuelven más fragmentadas. Los medios de comunicación están cada vez más tentados de atribuir un carácter sensacionalista a los acontecimientos para atraer parte del mercado, lo que produce el efecto de deformar aún más la percepción que el público tiene de la Administración.

La educación detenta un gran potencial de ampliación de la participación en el ámbito cívico. En la economía basada en la información, la educación ha adquirido más importancia y juega un creciente papel en la formación de las percepciones que la población tiene de los poderes públicos y en la preparación de esta población para participar en el proceso decisional.

La elevación del nivel general de instrucción de todos los miembros de la sociedad hace que los ciudadanos no sólo estén mejor preparados para participar en el gobierno, sino que sean más exigentes ante la Administración. Según el Profesor Carneiro, “unos ciudadanos sabios hacen cosas sabias”. Los países han evocado la noción de “*ciudadanía emancipada*” que no pide a los poderes públicos cuidar de ella, sino responder a expectativas específicas procedentes de ella. El reto de los poderes públicos es el de responder a esas expectativas de sus ciudadanos y o actuar como protector suyo.

Las presiones económicas disminuyen los recursos e incrementan las necesidades

Cada uno de los numerosos grupos administrados tiene un conjunto de demandas específicas ante el sector público. Entre sus numerosas responsabilidades, se espera del gobierno que garantice la seguridad en materia de alimentación, la protección de los consumidores, la promoción de la competencia, la reducción de

los costes sanitarios y la protección del medio ambiente. Y la lista se amplía a medida que la tecnología ensancha los límites de lo posible y plantea nuevos problemas al gobierno en el campo de la ética, de la salud y de la seguridad.

Ahora bien, precisamente en el momento en que se les pide que hagan más, todos los gobiernos se enfrentan en la actualidad a restricciones presupuestarias. Los ciudadanos reclaman un presupuesto equilibrado y no confían en que el sector público limite sus propios gastos. La integración económica regional restringe la posibilidad de que el gobierno utilice la política fiscal y monetaria para gestionar la economía, lo que exige a menudo reducir los gastos públicos. El mercado privado incrementa su poder por sus reacciones ante los actores públicos. Las restricciones financieras obligan a los poderes públicos a racionalizar sus gastos, y a comenzar por factores de eficiencia interna, como los costes, la productividad y la calidad.

Cuadro 2. La crisis económica puede ser una llamada a la reforma

Las crisis económicas y presupuestarias han llevado a varios países de la OCDE a reconocer la necesidad de proceder a una reforma. En 1991, la situación económica de Finlandia se degradaba muy rápidamente. La recesión extremadamente fuerte suponía un considerable déficit en las finanzas del sector público. A pesar de los programas de severa restricción de los gastos, la disminución del empleo junto con el crecimiento de la deuda pública y la gestión de la crisis bancaria supusieron el rápido aumento de los gastos del gobierno central. Simultáneamente, los ingresos del gobierno central disminuían como resultado de la importancia de la recesión. Estas circunstancias condujeron a un enorme déficit presupuestario y al crecimiento del endeudamiento del gobierno central de forma dramática.

A comienzos de los años noventa, todos los organismos de previsiones económicas sabían que la situación económica de Finlandia se degradaba rápidamente. Sin embargo, les resultaba imposible prever la amplitud de la recesión. En 1990, el Instituto de Investigación Económica del Estado informaba que los países de la OCDE comenzaban a reducir sus gastos públicos. El Instituto de Investigación se inquietaba por no vislumbrar ninguna señal de freno en las crecientes e incesantes transferencias de ingresos públicos de Finlandia, como las ayudas para los hijos, los estudios o la vivienda.

Aunque las primeras reacciones ante las reformas del sector público hayan sido duras —especialmente por parte de los sindicatos— la recesión de comienzos de los años noventa, condujeron a un cambio progresivo de las actitudes políticas ante el papel y las funciones del Estado. El debate público sobre la reducción de los gastos públicos y el futuro de las políticas sociales en vísperas de las elecciones parlamentarias de 1995 fue más bien abierto y franco, comparado con el de las elecciones precedentes. Las reformas de la gestión pública, el futuro papel del Estado y la reducción de los gastos constituyeron los principales temas de debate de la campaña electoral de todos los partidos políticos. Hoy en día, el marco de base de los debates sobre el papel y las funciones del Estado es el de llegar a equilibrar el presupuesto del Estado.

Finlandia

La población exige un sector público que haga más con menos costes. Varios delegados constataron la dificultad de dirigir una reforma en un contexto de fuertes restricciones presupuestarias, y desaconsejaron utilizar la reforma como una buena excusa para reducir los gastos. Si la reforma es solamente un nuevo “ejercicio de reducción de los presupuestos” sin ningún otro valor subyacente, pierde su capacidad para generar reales mejoras en los servicios. Sin embargo, las crisis presupuestarias pueden ser también una ocasión para iniciar la reforma. Pueden crear un consenso general sobre la existencia de un problema que hay que resolver, lo que, a su vez, confiere al gobierno la misión de proponer soluciones.

Cuadro 3. **Mejorar la competitividad económica gracias a la reforma**

En Canadá, la reforma se produjo en gran parte por el reconocimiento, a mediados de los años noventa, de la necesidad de atender urgentemente los problemas fiscales debidos al incesante crecimiento de la deuda pública y de los impuestos y tasas creados para hacer frente a esa deuda. Desde esta perspectiva, uno de los factores del cambio fue la importancia de la deuda exterior y la débil credibilidad en el plano fiscal que reflejaban las primas de alto riesgo integradas en las tasas de interés de Canadá, que hacían al país vulnerable a la crisis financiera internacional.

Canadá

Los progresos tecnológicos crean nuevas oportunidades y nuevas expectativas

Los progresos de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (NTIC) reestructuran la economía y aportan cambios en el campo social. Los progresos tecnológicos representan para los poderes públicos una oportunidad de mejorar sus prestaciones y de responder mejor a las necesidades de un público diversificado. Sin embargo los progresos pueden crear también nuevos problemas o exacerbar los viejos, como el incremento de las desigualdades, como en el caso de la denominada “fosa informática”, que margina más aún a lo que no tienen la posibilidad o las competencias para acceder a la informática —que con frecuencia son los más pobres— a medida que los servicios y las oportunidades disponibles en línea (*on line*) se multiplican y necesitan de competencias técnicas. La Administración debe aprender a guiar las mejoras en informática y en tecnología de comunicación para obtener:

- **Unos servicios de mejor calidad.** La multiplicación de las vías de comunicación entre los ciudadanos y la Administración debería permitir a los poderes

públicos afrontar mejor las necesidades de los ciudadanos y responder mejor a las mismas. La posibilidad de poner los ordenadores en red y de fusionar los datos informatizados permite integrar servicios y ofrecer un único punto de contacto (la ventanilla única), lo que simplifica los contactos de los ciudadanos con la Administración.

- **Unos servicios más rápidos.** La tecnología permite aumentar el rendimiento interno de la Administración incrementando su eficiencia y su receptividad. La tecnología debería mejorar también la calidad de las prestaciones. Los servidores telefónicos vocales permiten reducir el tiempo de espera, flexibilizar los horarios y reducir el tiempo de respuesta.

- **Una servicios ampliados.** La tecnología permite a la Administración personalizar sin gastos las respuestas a las necesidades individuales. Los avances en la capacidad de la Administración para prestar servicios informatizados también debería aportarle una mayor capacidad de innovación, así como permitirle ampliar el abanico de sus prestaciones para adecuarse a las nuevas necesidades.

- **Una democracia más abierta.** El desarrollo de las interconexiones incrementa potencialmente la transparencia de la Administración y consolida la participación de los ciudadanos en el proceso decisonal. Esta “asociación en las actividades de la Administración” reduce las barreras entre los poderes públicos y los ciudadanos. La tecnología acaba también con el monopolio de la información por parte del gobierno, ofreciendo a los ciudadanos otras fuentes de información. Permite además a los grupos de interés organizar y difundir la información al menor coste.

El Profesor Carneiro ha detectado que las sociedades conocen ciclos de evaluación en cada nivel de crecimiento de la velocidad. “Cualquier nuevo paradigma tecnológico estimula la movilidad, las redes, la velocidad y la conectividad”. Los periodos de estabilidad entre dos ciclos de la evolución se vuelven proporcionalmente más cortos y dejan cada vez menos tiempo para reaccionar a los poderes públicos. Tanto si la Administración aprovecha, como si no lo hace, las oportunidades de mejora de sus prestaciones a medida que se producen las innovaciones tecnológicas, tanto en el sector privado como en el público, *el ciudadano se hace cada vez más exigente sobre las prestaciones aportadas por el sector público*. La Administración debe encontrar las aplicaciones tecnológicas adecuadas para responder a las crecientes demandas de servicios más rápidos y eficaces.

Cuadro 4. **La evolución tecnológica puede estimular la reforma**

En Noruega las reformas se han basado en el postulado de que la innovación tecnológica y la competencia económica internacional son los motores principales del desarrollo social. Así ocurre, en particular, en el campo de los servicios de correos y telecomunicaciones. Estos servicios exigen reaccionar a las expectativas del mercado y de las nuevas tecnologías, lo que, como contrapartida, exige una gran rapidez de adaptación a los cambios. Por ejemplo, la resolución adoptada por la Unión Europea y la Organización Mundial del Comercio sobre la liberalización de las telecomunicaciones obligó a Noruega a reformar su sector de telecomunicaciones, siendo la fecha de apertura a la competencia de las telecomunicaciones fijas el 1 de enero de 1998.

Noruega

Cuadro 5. **La tecnología puede facilitar el acceso a los servicios**

Portugal ha creado una *base de datos* autónoma (INFOCID: *el Sistema Inter-servicios de Información a los Ciudadanos*) sobre unas pantallas interactivas directamente accesibles a los ciudadanos las 24 horas del día, que les proporciona informaciones al día, organizadas y fiables sobre sus derechos y obligaciones, los procedimientos administrativos y las formalidades, así como sobre la localización del organismo competente y su accesibilidad. Se instalan terminales interactivos en los edificios públicos y son accesibles desde la calle. Aportan menús en colores que permiten escoger el apoyo de información (textos, imágenes de alta resolución, gráficos, sonido y a veces filmaciones). Los menús se activan en pantallas táctiles. En 1999 se instalaron 200 terminales, y el público debería disponer de 1.000 pantallas suplementarias a fines del año 2002.

Uno de los argumentos claves en los que se basa el INFOCID consiste en que generalmente hay un desacompañamiento entre la organización de la Administración pública en términos de instituciones, y los problemas que se plantean a los ciudadanos. La Administración está organizada de tal manera que el ciudadano debe dirigirse a numerosas instituciones para arreglar un problema sencillo y unidimensional, lo que es para él causa de confusión y hace complejos los problemas sencillos. El fin de INFOCID es el de poner a disposición del público una información clara y organizada sobre los derechos y obligaciones del ciudadano y sobre los procedimientos y las formalidades que debe respetar en el marco de los servicios suministrados por la Administración.

Portugal

Recuperar la confianza del público

Con ocasión del coloquio, los delegados se mostraron unánimemente preocupados por la pérdida de confianza que encuentran en general los poderes públicos

en sus respectivos países, y por la necesidad de que estos incluyan entre los principales objetivos de la reforma *la restauración de la confianza en los ciudadanos*. Un gobierno que consiga anticiparse a las necesidades de sus ciudadanos recibe, a cambio, su confianza. El precio del fracaso es la pérdida de legitimidad.

Los gobiernos pueden anticipar mejor las necesidades evolutivas y múltiples de sus ciudadanos cuando los implican de forma proactiva en el proceso decisonal para preparar las soluciones a los problemas, desde su aparición y no bajo la presión de la urgencia. Las condiciones propicias para la confianza en los poderes públicos implican *una buena instrucción cívica, procedimientos transparentes y la responsabilización*. Los poderes públicos deben “establecer las reglas del juego”, para que los ciudadanos constaten que sus intereses son tratados de forma equitativa, aunque no sean satisfechas todas sus necesidades. Los ciudadanos, por su parte, deben aprender a conceder más valor a la imparcialidad de los poderes públicos que a los favores especiales dirigidos a grupos muy sólidos. La transparencia de la Administración contribuye a convencer a los ciudadanos de que son tratados de forma equitativa. La obligación de rendir cuentas permite garantizar la corrección de sus errores por parte de la Administración, y que los servicios públicos responderán a lo que se espera de ellos.

Cualquier oportunidad no aprovechada se convierte en obligación

Los poderes públicos nunca han tenido la ocasión de establecer una relación de confianza con los ciudadanos. Tanto si los poderes públicos aprovechan esas oportunidades como si no lo hacen, los progresos tecnológicos les permiten comprender y servir mejor a los ciudadanos, y las oportunidades en materia de educación les ofrecen la ocasión de reforzar la participación de los ciudadanos, cuyas expectativas no cesan de crecer.

La pérdida de confianza agrava la factura de la gobernabilidad. La confianza en la Administración es difícilmente medible, pero está muy claro lo que cuesta a la sociedad. La ausencia de confianza supone un sobrecoste para las transacciones públicas y las decisiones políticas, porque hay que recurrir más frecuentemente a la consulta, a la verificación y a la mediación. Uno de los delegados ofreció un ejemplo del sobrecoste de una elección derivada de la falta de confianza en las instituciones gubernamentales.

Si la consulta es un instrumento para el uso de los poderes públicos en circunstancias normales, se hace más difícil y oneroso dedicarle recursos para *recuperar* y no ya para *conservar* la confianza del público. Además, un creciente cinismo y el debilitamiento de la legitimidad que genera la falta de confianza

puede limitar la capacidad de los poderes públicos para proceder a los cambios necesarios, lo que, a su vez, fortalece la falta de confianza.

La pérdida de confianza coloca a los gobiernos en puertas falsas. Aunque se les pida que se adapten a las nuevas circunstancias, los poderes públicos manifiestan una cierta reticencia a cambiar. Generalmente prefieren tratar de mejorar sus prestaciones sin poner en cuestión sus métodos. Este sistema funciona un cierto tiempo, permitiéndoles gestionar las necesidades de la sociedad en un estado cercano al equilibrio. La posible duración de esta situación cercana al equilibrio depende a la vez del nivel de los cambios sociales y del grado de confianza que la sociedad conceda a su gobierno.

Sin embargo, los modelos actuales de gobierno acabarán por estar totalmente desfasados frente a las necesidades reales de la sociedad, implicando el declinar de la confianza y el desequilibrio de los sistemas. Tomando prestada una de las teorías de la biología, el Profesor Carneiro presentó un modelo *de equilibrio acentuado* en el que unos gobiernos estables se esfuerzan por mantener la estabilidad frente a una sociedad en plena mutación, hasta que el desequilibrio resultante imponga un hecho político relevante que ponga a la Administración en armonía con la estructura y las necesidades de la sociedad. Este cambio puede tener la velocidad de una explosión.

La confianza es indispensable para la reforma. Los delegados han destacado que el restablecimiento de la confianza en los poderes públicos es a la vez un *objetivo y una condición indispensable para el éxito de la reforma*. La confianza en los poderes públicos refuerza su legitimidad y les permite reinventarse a través de la reforma para responder mejor a las necesidades del público.

La confianza contribuye esencialmente a conservar el apoyo de los ciudadanos en un contexto de duras reformas. Cuando los ciudadanos confían en que el gobierno logrará los resultados prometidos, apoyan más fácilmente los costes a corto plazo que con frecuencia se derivan de la reforma. Esta opinión pareció especialmente razonable a los miembros de la OCDE de Europa Central. Uno de los delegados declaró que “debéis fortalecer los valores tradicionales de la Administración pública, porque la estabilidad es un factor indispensable para el cambio”.

No basta con suministrar más prestaciones idénticas

Suscitar la confianza de los ciudadanos en los poderes públicos reclama más que el simple suministro de prestaciones más numerosas y más rápidas. El *contenido mismo de los servicios* también es importante. La multiplicación de las prestaciones obsoletas contiene el mensaje de que la Administración se contenta

con sus actividades habituales y no está al servicio de los ciudadanos. La Administración debe reexaminar si sus prestaciones responden o no a las necesidades de los ciudadanos, después adecuar sus prestaciones a sus necesidades y, finalmente, asegurarse de que los ciudadanos son conscientes de las prestaciones que les son ofrecidas. De acuerdo con el Profesor Schick, “el incremento de confianza se debe más a la emergencia de esperanzas que a resultados sobre el declive”.

Cuadro 6. **El cliente es el rey**

En los Estados Unidos, una encuesta del *Council for Excellence in Government* (Consejo para la Excelencia en el Gobierno) demostró que la falta de confianza de los jóvenes hacia la Administración es insensible a la mejora de los resultados. Por el contrario, la percepción de la Administración se basa en la sensación de que la Administración no está en contacto con sus necesidades. Para acercarse a los ciudadanos, la Administración debe reparar en cuáles son sus necesidades y ajustar en consecuencia sus servicios para satisfacerlas.

Estados Unidos

La satisfacción de las necesidades del público requiere una perspectiva proactiva

Para hacer frente al cambio, los poderes públicos deben aprender a pronosticar mejor las preocupaciones del público utilizando la *consulta* a los ciudadanos y a los grupos sociales y mejorando la interacción con los medios de comunicación. La tecnología ofrece también la posibilidad de estimular a los ciudadanos a implicarse más intensamente en la elaboración de las políticas públicas.

La vía de la adaptación (reaccionar solamente cuando las cuestiones se transforman en problemas) ofrece soluciones demasiado limitadas y tardías. Cuando los poderes públicos quieren reaccionar ante un problema, la gama de posibles soluciones se ha reducido notablemente. Los delegados han hablado de tratar de conocer los deseos de la “mayoría silenciosa” por medio de estadísticas y encuestas, pero incluso los sondeos ofrecen una eficacia limitada para pronosticar los problemas. Cuando una contestación se ha transformado en un problema fácilmente identificable por una gran parte de la población, posiblemente es demasiado tarde para encauzarlo, lo que sólo permite a los poderes públicos opciones *reactivas* y no *proactivas*.

El enfoque proactivo necesita que el gobierno *anticipe las preocupaciones de los ciudadanos*. Los delegados reconocieron que la tarea no es fácil. Obliga a asumir mayores riesgos y a implicar más a los ciudadanos en el proceso de

elaboración de las políticas. Una parte de la solución consiste en que el gobierno implique a los ciudadanos muy temprano en el estudio detallado de los problemas de las políticas públicas. La introducción de mayores opciones para los ciudadanos siempre es más eficaz cuando éstos tienen un fuerte sentido de los valores comunes, que son los motores de la participación democrática.

Cuadro 7. Permitir que los ciudadanos se expresen

En el *Quinto Informe Anual al Primer Ministro, sobre el Servicio Público del Canadá* (abril de 1998), el Secretario del Consejo Privado identificó el compromiso de los ciudadanos como “el próximo gran desafío” que el gobierno canadiense debería afrontar. Este informe identifica la necesidad “de explorar los medios de ofrecer a los ciudadanos una vía más fuerte en la elaboración de la política del gobierno y de ofrecer un sentido más completo y más rico a la relación entre el gobierno y los ciudadanos”.

El gobierno ya ha explorado los medios para implicar a los ciudadanos. Ya se han realizado numerosas consultas, entre ellas el *Foro Nacional sobre el Cambio Climático* y el “*Agriculture Canada’s Rural Dialogue*”. Se prevé solicitar a los servicios de la Administración y a sus equipos encargados de la política explorar nuevos y diferentes medios que permitan a los ciudadanos expresarse sobre las políticas que les afectan de cerca y de implicarse en la definición del futuro del Canadá.

Canadá

La comunicación ayuda a difundir los valores de la reforma

La confianza en el gobierno se basa también en un conjunto común de *valores cívicos*, tales como el compromiso *sobre la sociedad plural, la creencia en la integridad del gobierno y la democracia*. Estos valores contribuyen a estimular al ciudadano a participar más y mejor, y a luchar contra el cinismo y contra la tentación de retirarse fuera de la sociedad civil. También es más fácil para el gobierno transmitir el mensaje de una reforma cuando los ciudadanos comprenden bien esos valores subyacentes.

La educación es un elemento esencial para crear las bases de la confianza en los poderes públicos. El profesor Carneiro ha subrayado que “la educación se ha acreditado como el motor más poderoso de la mejora de la calidad de la vida democrática”. Servirse de la educación para desarrollar las cualidades ciudadanas es el mejor medio de preparar a los individuos para la ciudadanía activa y para estimular, pues, un mayor interés y un apoyo más fuerte a la reforma de la Administración. El hecho de que se compartan los valores cívicos refuerza la cohesión y la apertura de la sociedad y, por lo tanto, la democracia.

Hacer compartir valores tales como la democracia y el tratamiento equitativo en el marco de la ley contribuye a abordar los deseos de los ciudadanos. En ausencia de esos valores, los ciudadanos tienden a vincularse solamente a servicios de corto plazo basados en intereses sin ambición. El Profesor Carneiro ha advertido sobre el hecho de que estar dispuesto a todo para obtener votos, tratando de tener respuesta a todo y para todos es un verdadero peligro para la democracia. Es imposible satisfacer a todo el mundo durante todo el tiempo en las sociedades diversificadas. El gobierno debe probar que se esfuerza con la mayor buena fe en representar las necesidades del mayor número posible de ciudadanos diferentes. El ciudadano educado cuenta con el gobierno para satisfacer sus intereses con la mayor equidad en un contexto de intereses competitivos y de recursos limitados. En otros términos, lo importante no es tanto lo que se pierde por un lado y se gana por otro, como la calidad misma del juego.

Asumir la responsabilidad de los resultados suscita la confianza del público

La obligación de rendir cuentas es otro elemento indispensable para suscitar la confianza de los ciudadanos con respecto al gobierno. Uno de los delegados hizo la siguiente observación: “cuando los dirigentes no son considerados responsables de sus fracasos, el público pierde confianza”. Sin embargo, los delegados se apresuraron a subrayar que esta obligación de rendir cuentas es en sí un concepto abstracto para la mayor parte de los ciudadanos. Si *la obligación de rendir cuentas en el plano interno*, es decir, en el seno de la Administración, continúa siendo un factor determinante para el éxito de la reforma, *la obligación de rendir cuentas en el plano externo*, es decir, ante los ciudadanos, tiene más posibilidades de parecerse a una mayor *responsabilización* y a una mejor *transparencia*.

El ciudadano es sensible a la mejora tangible de los servicios. En efecto, espera respuestas a sus reclamaciones y un seguimiento de éstas hasta que se encuentren soluciones. El ciudadano, que tiene la impresión de que sus reclamaciones se pierden en la inmensidad de la Administración, se siente impotente y desconfiado ante el gobierno. Algunos países han tratado también de acentuar la obligación de rendir cuentas, publicando los resultados de los programas, pero esos informes sólo interesan a una pequeña parte de la población. Además, la obligación de rendir cuentas también puede suscitar un mayor interés si se desarrollan las capacidades y se despierta el interés general de los ciudadanos por los asuntos públicos. El Profesor Lindquist, de la Universidad de Victoria, ha señalado que “un régimen basado en la planificación de las actividades y la gestión de los resultados puede utilizarse no solamente para fines internos, sino también para lograr una mayor cohesión sobre la información que produce”.

Una mayor transparencia de los procedimientos administrativos permite mostrar a los ciudadanos que son tratados con equidad. El Profesor Carneiro precisó que “el servicio público moderno —que ya no es la impenetrable caja negra de otros tiempos— se ve cada vez más obligado a rendir cuentas al gran público”. Un país ha llegado a crear una “oficina de la visibilidad” encargada de hacer los textos administrativos más accesibles al gran público. La transparencia es un medio de reafirmar al público que las políticas impopulares del gobierno se derivan de las fuertes limitaciones a las que se ven sometidos los gobiernos, y no de medidas arbitrarias adoptadas por los burócratas de la Administración. Aunque la mayor parte de los ciudadanos no controlan de cerca las actividades de la Administración, algunos de ellos, así como algunos grupos de interés, sacarán provecho de la transparencia y sus puntos de vista mejor informados también tendrán un impacto sobre la confianza del gran público en la Administración.

Cuadro 8. Mejorar los servicios gracias a la información procedente de los ciudadanos

Portugal ha creado un *Foro Administración-ciudadanos* que programa y recomienda las reformas dirigidas a mejorar las prestaciones ofrecidas a los ciudadanos y que recibe y transmite al servicio competente las sugerencias y reclamaciones presentadas por éstos. El Foro está presidido por el Secretario de Estado encargado de la Administración Pública. Comprende representantes de diversos organismos, como los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales, el Consejo General de la Abogacía, el Colegio de Ingenieros, la Asociación de Médicos y las asociaciones de consumidores. El Foro incluye también a los presidentes de las principales confederaciones y asociaciones económicas y dirigentes de organizaciones de la Administración pública que están en contacto directo con el público.

En Portugal cada servicio de la Administración central dispone también de un registro de reclamaciones en el que los ciudadanos pueden presentar sus reclamaciones sobre los servicios suministrados y sugerir medidas para mejorarlos. El ciudadano conserva el original, una de las copias se remite al ministro competente y otra al Secretario de Estado encargado de la Administración pública, que utiliza una base de datos para el seguimiento de la atención concedida a la reclamación. Una campaña de marketing de gran amplitud dirigida al público le ha incitado a utilizar con más frecuencia este sistema. La mayor parte de las reclamaciones versan sobre temas de salud y justicia.

Portugal

Los medios de comunicación garantizan el papel principal de velar por la transparencia y por la obligación de rendir cuentas. Los medios de comunicación pueden informar al público de los cambios referentes a la calidad de las prestaciones de los poderes públicos y explicar el funcionamiento interno de la Admi-

nistración. Como hemos visto anteriormente, los avances de la tecnología ofrecen una gran oportunidad para incrementar la transparencia de la Administración, a condición de que el gobierno aprenda a sacar provecho de esas nuevas oportunidades y no se deje superar por la incesante evolución de ese conjunto de útiles.

El papel de los poderes públicos varía según las presiones

La noción clásica de Estado-nación designa a un Estado que dispone de una autoridad única, que asume claramente la responsabilidad de una población establecida sobre un territorio bien definido y que goza de recursos relativamente fijos. Los poderes públicos ya no disponen hoy en día de ese monopolio de la autoridad. En el nivel internacional, los gobiernos abandonan voluntariamente una parte de su soberanía, a cambio de reforzar la seguridad y la cooperación y de economías de escala. El reparto de la autoridad se extiende progresivamente, a medida que las restricciones en los gastos y la falta de eficacia del sector público crean la necesidad de una competencia más fuerte, y que la tecnología y la evolución de la sociedad confieren una mayor participación a algunos grupos de individuos en la elaboración de las políticas públicas. El gobierno reconoce en muchos casos que el abandono de una parte de sus responsabilidades puede generar nuevas eficiencias y una mejor representación, y que los nuevos tipos de relación necesitan el establecimiento de nuevas reglas. A pesar de ello, *los poderes públicos continúan actuando muy frecuentemente en el marco de las viejas reglas.*

Los gobiernos descubren que necesitan adaptarse a la evolución de su propio papel, que les obliga a partir de ahora a ceder una parte de su autoridad. En un universo siempre más amplio de socios, los poderes públicos deben aprender a practicar la consulta, a coordinarse, a apoyarse mutuamente y a hacer frente a la competencia de otros centros de poder para responder a las expectativas de los ciudadanos.

El sector público ya no tiene el monopolio de los servicios: innovarse o desaparecer

El sector público ya no es más que un actor entre otros. La mundialización somete a la sociedad a influencias más numerosas y a nuevos modelos de gestión pública. La democratización ofrece a los ciudadanos un mayor abanico de posibilidades. La tecnología aporta a los grupos nuevas formas de organizarse y de atender a los administrados. En algunos servicios el sector público ha perdido su monopolio debido a la privatización o a la desregulación (ejemplo: los servicios de correos y los de suministros). El sector público es consciente de que si no hace bien su labor, otros pueden ocupar su lugar. Dar la prioridad a los ciudadanos

significa que la primera necesidad consiste en velar por la forma en que se realiza el trabajo. Como destacó uno de los delegados, “si os centráis en el resultado, el sector público sólo es un socio entre otros. Si os centráis en los insumos, decís al público y a la sociedad: “somos los agentes exclusivos”.

En otros casos, son grupos privados los que se implican para ofrecer prestaciones que anteriormente se consideraban reservadas de forma exclusiva al sector público. Organizaciones benéficas, religiosas y humanitarias proponen otra oferta de prestaciones que vienen a entrar en competencia con las del sector público (por ejemplo, los centros escolares, las prestaciones sociales). Estas organizaciones ganan legitimidad ante el público, debido a los servicios que ofrecen. Se atraen el favor del público que se siente libre de sostener o no a estas organizaciones. Los poderes públicos pueden contribuir a reforzar la confianza y la cohesión social actuando en asociación con las organizaciones benéficas. Tales partenariados permiten incrementar la confianza del público en el gobierno, porque muestran que el gobierno se basa en el apoyo del público para desarrollar actividades que gozan de la adhesión de la población y que, por ello, reflejan las preferencias de los ciudadanos.

Ofrecer alternativas al público ayuda a construir la confianza. Los ciudadanos solicitan al sector público que les ofrezca una mayor posibilidad de elección y mostrarse más receptivo. La capacidad de ofrecer una mayor opción es una etapa fundamental para construir la confianza. Según uno de los delegados, “un sector público digno de confianza debe ofrecer opciones múltiples”. El sector público puede ofrecer opciones de diversas maneras: algunos países de la OCDE han preferido introducir algunos servicios públicos en el mercado de la competencia; otros han concentrado sus esfuerzos en un reforzamiento de la competencia en el interior del mercado de las diversas instituciones del sector público para mejorar la calidad de los servicios.

Permitir una elección es una decisión difícil de tomar para los poderes públicos, porque es abrir la vía de las preferencias de los ciudadanos por otros prestadores de servicios distintos del Estado, lo que supone un *cuestionamiento del papel del Estado*. Para numerosos países de la OCDE, este cuestionamiento en algunos sectores es una cuestión tan sensible que resulta políticamente irrealizable. Los países en esta situación han centrado sus esfuerzos en una mejora de la gestión, sin plantearse la cuestión de si el sector público debe ser el primer prestador de servicios. Varios delegados tuvieron la sensación de que las iniciativas de reforma en sus países han estado limitadas fuertemente, hasta que se presente la posibilidad de superar estas restricciones. Otros países han decidido examinar el papel del Estado, a fin de detectar los campos donde su intervención es esencial. Otros países también han establecido que el interés nacional, los valores públicos y la cultura cívica imponen al sector público la prestación de

ciertos servicios, estén o no protegidos frente a la eventualidad de una estricta competencia del mercado.

Incluso después del cuestionamiento de su papel, numerosos servicios públicos han quedado claramente bajo la responsabilidad del gobierno. Si los bienes públicos son, por definición, un monopolio de los poderes públicos, no por ello deben dejar de responder a normas de calidad. El monopolio de los poderes públicos sobre los bienes públicos debe ser controlado por las partes afectadas de la sociedad. En otras palabras, debe estar sujeto a la obligación de rendir cuentas y someterse a la “sanción política” del público. La obligación de rendir cuentas, en esta etapa, significa que si el público no está satisfecho con los resultados del sector público, éste debe cambiar sus tipos de prestación y la forma en que los suministra.

Cuadro 9. **La competencia es un factor de mejora de la calidad**

En 1991, el Reino Unido inició su programa “*Competing for Quality*” (“competir por la calidad”) dirigido a producir una mayor competencia y un mayor número posible de suministradores en las actividades del sector público, para obtener así la mejor relación calidad/precio. Este programa ha recurrido a una serie de técnicas de gestión, entre las que se encuentran los tests de mercado y las prestaciones ofrecidas mediante contratos externos. La cuestión era determinar para cada actividad, tanto si era o no de la competencia del sector público, si era menos oneroso desarrollarla por el sector privado o por el público.

Una encuesta de 1996 sobre el programa desarrollado demuestra que las prestaciones contratadas externamente representaron la mayor parte de las economías producidas. Los servicios públicos contratados externamente por la vía de la privatización son en general actividades periféricas. La privatización y las actividades vinculadas a ella sólo suponen un tercio de la reducción de los efectivos de la función pública. Los otros dos tercios se deben a la mejora de los resultados, a una mayor utilización de las tecnologías y, en algunos casos, a una transferencia de actividades en el seno mismo del sector público.

Reino Unido

Un nuevo papel para los poderes públicos: controlar los servicios cuya prestación garantizan. Los socios de la regulación tienden a hacerse defensores de una mayor desregulación, pero, simultáneamente, los ciudadanos continúan considerando a los poderes públicos responsables de los nuevos ámbitos. El gobierno debe continuar garantizando una protección contra los fracasos del mercado (antitrust, contratación externa de los suministros). En lugar de actuar como prestatario único de los servicios públicos, la Administración debe aprender a convertirse en un *controlador de la estrategia* que defiende un gran número de intereses diferentes. Los delegados constataron que se ha producido una evolución

desde la simple desregulación hacia una regulación de mejor calidad y hacia el control de sus impactos.

Cuadro 10. Redefinición del papel y las funciones del sector público

Los principios subyacentes del modelo de reforma del sector público en Nueva Zelanda son los siguientes:

- El sector público debe efectuar y/o financiar lo que afecte al ejercicio de sus poderes constitucionales y coercitivos y/o lo que presente un interés comparativo (papel del Estado después de su redefinición).
- Cada institución de la Administración pública debe tener objetivos transparentes e inequívocos y, además, hacer que se conozcan los conflictos funcionales significativos que debe resolver en la medida de lo posible (clarificación de los objetivos de las instituciones).
- Las actividades puramente comerciales que continúan siendo competencia del Estado deben confiarse al sector privado, y realizarse en un contexto competitivo neutro bajo el control de los consejos de administración, por el sector privado que paga impuestos y tasas y distribuye dividendos (constitución de sociedades).
- Las funciones de asesoramiento que afectan al conjunto de los derechos y deberes de los poderes públicos, el apoyo a la gestión del sector público y las actividades de regulación y de prestación de servicios vinculados a los poderes constitucionales y coercitivos del Estado, deben asumirse por los servicios del sector público, la policía y el ejército, bajo la autoridad directa de los ministros (definición del núcleo duro).
- Las actividades no comerciales y no ministeriales deben desarrollarse, en su caso, por instituciones que actúan bajo las órdenes de responsables nombrados o elegidos, o por funcionarios del Estado o incluso por prestadores de servicios del sector privado y del sector benéfico, en un contexto de competencia imparcial.

Nueva Zelanda

El gobierno debe coordinar la elaboración de las políticas de los diferentes actores

Los gobiernos deben hacer frente, no solamente a la competencia en el campo de la prestación de servicios, sino también al hecho de no ser los únicos actores en el proceso de elaboración de las políticas. La elaboración de las políticas está sometida a la influencia de un gran número de actores diversos, desde los grupos de interés y los grupos de presión, hasta los grupos de reflexión y otros partícipes de la política. Como indican los debates precedentes, la participación más activa de estos grupos refuerza el proceso democrático y ayuda a los poderes públicos a anticiparse mejor a las expectativas de los ciudadanos, pero obliga a esos mismos poderes públicos a establecer y aplicar medidas reguladoras de esa participación.

El gobierno tiene nuevos socios en la elaboración de las políticas. En numerosos países de la OCDE, las políticas sufren el influjo no solamente de los socios tradicionales, sino también de los sindicatos e igualmente de los grupos de presión, de las ONG y de los grupos de interés que representan diversos intereses económicos, sociales y políticos. Algunos países de la OCDE han organizado los grupos de interés en comités de expertos o en consejos consultivos. Estas organizaciones generalmente abordan las cuestiones económicas, pero también pueden asesorar sobre cuestiones sociales o de otro tipo.

Los grupos de interés forman una red en la que la Administración no es más que un simple, pero poderoso actor. Su influencia varía según los países, pero Internet les ofrece nuevos medios para organizarse y llegar a la población.

Cuadro 11. **Modificar el peso de los diversos grupos de interés**

En Nueva Zelanda, el calendario de la reforma constituyó un reto en cuanto al acceso tradicional de numerosos grupos de interés, y en particular de los sindicatos, al proceso de elaboración de las políticas. El poder de los sindicatos se ha visto debilitado por reformas del mercado del empleo, como la supresión de la obligación de afiliarse a un sindicato, y la Ley de 1991 sobre los Contratos de Trabajo. Inversamente, otras numerosas organizaciones tradicionales, como las organizaciones patronales, los agricultores y el mundo de los negocios, que anteriormente habían sostenido las políticas intervencionistas, se han manifestado cada vez más favorables a las reformas. Grupos como *Business Roundtable*, *Top Tier Group*, *Institute of Directors* y las cámaras de comercio se han manifestado públicamente a favor de las reformas.

Las universidades, las comunidades y las asociaciones profesionales (como *New Zealand Council of Christian Social Services*, *Coalition of Public Health* y *Unemployed Worker's Rights Centre*) se han implicado también en la reforma, aportando una mirada crítica minuciosa sobre el impacto de las reformas y sus métodos de aplicación.

Nueva Zelanda

Estos grupos de presión pueden manifestarse como poderosos defensores de la reforma de la Administración, pero también como una fuerte fuente de oposición a ella. Colaborar con socios en la elaboración de las políticas permite reforzar la legitimidad de las políticas de los gobiernos, pero también puede aumentar los gastos de consulta y arbitraje. Los gobiernos deben reflexionar cuidadosamente sobre el papel que desean que jueguen esos grupos en la reforma estratégica.

A pesar de la creación de nuevos foros de expresión de la opinión pública, los gobiernos conservan un mandato excepcional. Algunas ONG, por ejemplo, hacen valer que son más representativas de la voluntad general de los ciudadanos

que la mayor parte de los gobiernos. En algunos problemas “espinosos” bien escogidos, realmente se encuentran mejor capacitadas para movilizar a los grupos de ciudadanos sobre cuestiones políticas específicas —con frecuencia, más allá de las fronteras nacionales—. Pero las ONG generalmente no son representativas de todos los ciudadanos, y tampoco responden automáticamente a las normas sobre la obligación de rendir cuentas, la democracia, la educación y la transparencia, que son ineludibles si se pretende representar a más de un subgrupo restringido de la población. Los gobiernos democráticos, por su parte, deben encontrar un término medio entre los intereses de todos los ciudadanos considerados individualmente. Pueden comprender mejor los puntos de vista de algunos grupos de ciudadanos escuchando a las ONG, pero esos puntos de vista completan, más que reemplazan, la percepción de los poderes públicos sobre las necesidades de los ciudadanos en un contexto de democracia representativa.

Cuadro 12. **Encontrar un término medio entre participación y acción**

Los Países Bajos han experimentado diversas formas de gobernanza interactiva en las que las decisiones de los poderes públicos se adoptan no sólo después de consultar a las partes afectadas e interesadas, sino también *con su cooperación*. Esto es particularmente cierto en el nivel local, donde los municipios están más cercanos al público, pero se contemplan también formas de adopción de decisiones interactivas en el nivel nacional, aunque sea para ganar el apoyo a las medidas gubernamentales de gran alcance.

La creciente intervención de los ciudadanos no ha supuesto solamente la aplicación de nuevos procedimientos en materia de participación del público y de expresión de sus opiniones; también ha ampliado las posibilidades de “oponerse legalmente” a las decisiones del gobierno. Numerosas leyes sectoriales conceden al público el derecho a apelar las decisiones y las normas dictadas por las autoridades públicas. Estas disposiciones más democráticas no permiten temer menos que el efecto acumulativo de la proliferación de las influencias exteriores sobre la elaboración de las políticas (tanto positivas como negativas) limite el poder de decisión del gobierno. Los Países Bajos buscan los medios para canalizar mejor esos procesos de influencia sobre las decisiones y de reacción frente a ellas, desarrollando la gobernanza interactiva con el fin de reforzar el apoyo del público en el curso de una fase proactiva de la formulación de las políticas.

Países Bajos

El análisis externo de las políticas ofrece soluciones alternativas. Los grupos de reflexión pueden tratar los problemas en paralelo con el gobierno, ofreciendo así soluciones competitivas a los problemas políticos. Aportan evaluaciones, encuestas, informes estratégicos y previsiones independientes sobre las políticas. Pueden influir en el pensamiento y en la acción política, cuestionando las hipótesis, aportando nuevos datos y un nuevo análisis y esponsorizando los

debates políticos. También pueden garantizar una cierta continuidad más allá de las políticas partidistas. Además, las universidades son una fuente preciosa para el análisis de las políticas, aunque a veces, como subrayaron algunos delegados, realicen esta labor *a posteriori*, lo que la hace menos útil para la elaboración de las políticas. Estas diversas fuentes de análisis de las políticas buscan a menudo influir en el gobierno, pero también pueden constituir un recurso no despreciable para nuevas soluciones para los problemas públicos.

El gobierno debe actuar en coordinación con las organizaciones subnacionales y extranacionales

Las consideraciones internacionales tienen una creciente influencia sobre las decisiones nacionales. La expansión de la mundialización ha conducido a los gobiernos a concluir que no se encuentran siempre en condiciones de afrontar los problemas por sí solos. Los acuerdos bilaterales e internacionales sobre los intercambios, la seguridad, el medio ambiente y los que afectan al ámbito social constituyen direcciones en las que los gobiernos buscan una solución a problemas universales. Estos acuerdos constituyen un medio para que los gobiernos influyan en la política más allá de las fronteras nacionales, pero generan restricciones para a política interior. Los gobiernos deben encontrar un término medio entre los intereses nacionales y los internacionales.

Las organizaciones internacionales juegan también un papel cada vez más determinante. Los países de la Unión Europea han abandonado su soberanía nacional en algunos ámbitos políticos, para permitir así la integración progresiva de la Unión Europea. Todos los países deben tener en cuenta la autoridad supranacional en la elaboración de sus leyes locales, y también tomar en consideración los efectos de las decisiones locales con respecto a los acuerdos internacionales. El hecho de ser miembros de organizaciones internacionales estimula la comparación con otros países, lo que puede suponer una presión para mejorar los resultados nacionales, pudiendo constituir, por otra parte, las condiciones requeridas para ser miembros un poderoso estímulo para la reforma en los países no miembros que deseen formar parte de ellos.

Cuadro 13. Las presiones internacionales a favor de la reforma

Las organizaciones internacionales y los acuerdos internacionales obligan a numerosos países a aplicar reformas en un número creciente de campos. Así ha ocurrido claramente en el caso de la admisión en la Unión Europea (UE). Finlandia, por ejemplo, se convirtió en miembro de pleno derecho de la Unión Europea en 1995. El Tratado de Maastricht, que el gobierno aceptó adhiriéndose a la UE, implica unas regulaciones en el marco de la Unión Económica y Monetaria (UEM). Para

satisfacer los criterios de la UEM, el gobierno de Finlandia debió reducir su déficit fiscal general e iniciar reformas económicas estructurales. Estas reformas han creado las condiciones que Finlandia necesitaba para hacer su economía competitiva en unos mercados internacionales abiertos.

Finlandia

Es imposible ignorar las consideraciones infranacionales. Los gobiernos de numerosos países de la OCDE han tratado de responder mejor a las necesidades de sus ciudadanos acercando las estructuras decisionales a sus ciudadanos. Este proceso implica a menudo la descentralización y la desconcentración de la autoridad, tanto en el nivel del Estado, de las regiones y de las provincias como en el nivel local/municipal. Estos cambios estructurales proyectan al primer plano todo un nuevo conjunto de actores con los que los poderes públicos deben coordinar sus acciones. Las estructuras locales tienen con frecuencia una percepción más precisa de las preferencias de los ciudadanos, pero también se hacen la competencia para obtener la inversión de recursos limitados. Por ello, los gobiernos nacionales deben asumir la responsabilidad suplementaria de proceder a la mediación entre las necesidades locales y negociar los niveles de intervención de la autoridad gubernamental.

Cuadro 14. **Consultar a los socios locales**

Alemania ha integrado un cierto número de expertos y de representantes locales en la elaboración de su programa de reforma, creando varios órganos consultivos nacionales. Por ejemplo:

- El *Lean State Advisory Council* es un órgano independiente y no administrativo que agrupa a políticos, científicos y representantes de los *Länder* y de las entidades locales, de la industria y de los sindicatos. Este Consejo, creado en julio de 1995, finalizó su tarea en septiembre de 1997 y envió su informe final al Canciller federal. El informe incluye un gran número de recomendaciones sobre la forma de proceder para modernizar la Administración federal.

- La *Independent Federal Commission to Simplify Law and Administration* (la Comisión Federal Independiente encargada de la Simplificación Legislativa y de la Administración) agrupa a figuras del mundo político, científico, industrial, jurídico, de asociaciones locales de primer orden y de seis gobiernos de *Länder* de los que dos son nuevos *Länder* federados (creados en 1991). La Comisión fue creada por el gobierno federal en 1983 y ha presentado estudios y recomendaciones sobre los procesos de desregulación y de simplificación de la burocracia.

- La *Independent Committee of Experts on the Simplification and Expenditure of Planning and Approval Procedures (Commission Schlichter)*. Esta Comisión, creada a comienzos de 1994, presentó su informe final a fines del mismo año. Ese informe contiene un centenar de propuestas de procedimientos de simplificación y de gestión.

Alemania

El hundimiento de las ideologías es propicio a las reformas, pero suprime las respuestas masivas

Varios intervinientes en el coloquio defendieron el punto de vista de que la ideología ya no ocupa lugar alguno en la reforma de la Administración. Más aún, todo el abanico ideológico está de acuerdo en el objetivo de una mejor gobernanza. El Profesor Carneiro desarrolló la tesis de que el debilitamiento de las ideologías hace más difícil a los gobiernos encontrar la respuesta a los problemas de hoy en día. El hundimiento de las ideologías ya no permite a los gobiernos proponer respuestas ideológicas masivas a los problemas de la sociedad. Por lo tanto, los gobiernos deben aprender a *gestionar los flujos* de las percepciones del presente y del pasado.

Realmente, la reforma actual de la gestión pública va a guiarse por ideas tomadas a menudo de los manuales de gestión del sector privado. En los países de la OCDE varias escuelas de pensamiento político, como el nuevo Partido Laborista (*New Labour*) de Tony Blair, la Tercera Vía (*Third Way*) de Bill Clinton y el Nuevo Centro (*New Centre*) de Gerhard Schroeder, tratan de encontrar un término medio entre las ideologías tradicionales y una perspectiva más pragmática concentrada en la gestión económica.

II. LAS ENSEÑANZAS QUE HAY QUE APRENDER DE LA REFORMA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Sin duda alguna, la parte más animada de los debates del Coloquio fue la discusión de los delegados sobre la forma de obtener enseñanzas de las prácticas actuales de reforma, para evaluar los retos presentes y futuros que debe afrontar la reforma. Los ponentes expusieron varios métodos ideales para la elaboración y la estructuración de la reforma de la gestión pública, pero reconocieron que esos principios eran difíciles de poner realmente en práctica.

La mayor parte del tiempo los ponentes plantearon más cuestiones a las que no ofrecieron respuestas. Como indicó el Profesor Schick, eso se debe en parte al hecho de que “las soluciones de reforma nacen de la práctica y no de las ideas”. Esta perspectiva se debe también al hecho de que no hay, a pesar de todo, un conjunto único de soluciones. El Coloquio trató de identificar los factores determinantes que deben tenerse en cuenta a la hora de iniciar la reforma. Los países sólo pueden tratar de plantear las buenas cuestiones y de aportar las respuestas que consideran mejor adaptadas para responder a sus necesidades específicas.

Sin embargo, los delegados han estado de acuerdo en un gran número de factores necesarios para el éxito de la reforma, incluidas las condiciones necesarias para iniciarlas. Al actuar así, han establecido una serie de principios que permiten a cada país evaluar sus propias iniciativas de reforma.

Establecimiento de las condiciones propicias para la reforma

Los delegados definieron la primera etapa de la elaboración de la reforma como la de la *identificación del programa de reforma*. El éxito de la reforma se basa en gran parte en su diseño y preparación. El programa y la visión de la reforma establecen las bases de todas las actividades ulteriores, y el proceso de elaboración del programa de reforma es crucial para crear la adhesión a la reforma en cada una de sus diferentes etapas.

Definir un programa de reforma que responda a las necesidades de los ciudadanos

La mayor parte de los gobiernos de la OCDE han tratado de reformarse a fin de prestar los mejores servicios en su intento por recuperar la confianza del público. La mejora de los servicios requiere cambiar los comportamientos —la forme en que el sector público ejerce sus actividades— para dar la prioridad a los ciudadanos. El objetivo prioritario de la reforma debe ser *cómo servir mejor a los ciudadanos*.

Estar a la escucha de los ciudadanos. De las discusiones precedentes se deduce que las decisiones políticas son el resultado de una interacción compleja entre los ideales de la política, las preferencias de los ciudadanos y de numerosas presiones ejercidas tanto en el interior como en el exterior del gobierno. La existencia de un punto de intersección entre algunos de estos intereses constituye un poderoso mandato para realizar el cambio. Un gobierno que trata de hacer una reforma sin consultar a sus ciudadanos pierde una importante ocasión para educar a sus ciudadanos y crear la adhesión a su reforma. Los retos son la receptividad y el carácter aceptable del programa de reforma, así como la legitimidad del mandato del gobierno para emprender esa reforma.

Las iniciativas de reforma descendente comportan el riesgo de crear unas reglas de “talla única” que conceden más importancia a los insumos que a los resultados. La consulta a los ciudadanos recuerda al gobierno que la mejora de la identificación y de la satisfacción de sus necesidades es el primer fin de la reforma, y le permite recentrarse en este objetivo. Uno de los delegados subrayó la necesidad de “integrar al público en el proceso de elaboración de la política, escuchándole en su calidad de ciudadano, de cliente y de usuario”. Esta perspectiva ascendente puede aplicarse para definir no solamente el calendario de la reforma, sino también sus prioridades y sus secuencias. Sin embargo, el desafío reside en la traducción de una gran diversidad de intereses en un programa coherente.

Desarrollar una visión clara de la reforma. Una visión clara de la reforma es una buena guía para el desarrollo del proceso de reforma y ayuda a los empleados de los servicios públicos a comprender mejor su papel en el proceso de reforma. Ningún cambio es cómodo, pero puede hacerse aceptable si los objetivos de la reforma son claros y aceptados con anterioridad. Los delegados precisaron que antes de lanzarse a la reforma, los aspirantes a reformadores deben plantearse la cuestión de *¿por qué hay que hacerla?*

Sin embargo, la respuesta a esta cuestión carece con frecuencia de claridad, porque las instituciones públicas tiene que satisfacer una multitud de objetivos diferentes que representan los intereses de diversos administrados. Según uno de

los delegados, “las instituciones públicas deben servir a toda la población constituida por ciudadanos, y no sólo por usuarios”. Así, fijar unos objetivos no es una simple cuestión de elección de objetivos; es también una cuestión de *definición de prioridades entre objetivos competitivos*.

Cuadro 15. Identificar las necesidades de los ciudadanos para la práctica de la consulta

Para captar mejor las necesidades de los ciudadanos y medir la eficacia de las reformas de la gestión pública, la Unidad encargada del “Servicio de Inicio” (*Service First Unit*) del “Cabinet Office” del Reino Unido encargó la creación de un Panel de la Población. El Panel está compuesto por 5.000 personas escogidas al azar entre la población del Reino Unido entero, a fin de constituir una muestra representativa de la población (según edad, experiencia, región, etc.). Los miembros del Panel son consultados sobre la forma de las prestaciones de los servicios públicos y sobre la forma de mejorar estas prestaciones desde el punto de vista del usuario y del sistema.

El Panel fue aplicado por el MORI, una sociedad de estudios de marketing, y la Escuela de Políticas Públicas de la Universidad de Birmingham (*University School of Public Policy*). Los resultados fueron objeto de una publicación. El Panel aporta una base de datos sobre los individuos que puede utilizarse para un amplio abanico de encuestas y de consultas, tanto cuantitativas como cualitativas. Debe permitir al gobierno el seguimiento de la evolución de los comportamientos y de las opiniones en el tiempo, examinar sus causas y profundizar el punto de vista tanto de los usuarios como de los no usuarios de los servicios particulares. El campo de uso cubre entre otros:

- El impacto de las diversas iniciativas de reforma de la gestión pública y de la forma en que son percibidas.
- El punto de vista de la población sobre las informaciones aportadas por los servicios públicos, sobre su accesibilidad y su utilidad, y sobre la forma en que son tratadas sus reclamaciones.
- La utilización del Panel por otros sectores de servicios públicos para efectuar una consulta sobre cuestiones como la calidad de las prestaciones, las propuestas de nuevas iniciativas o las innovaciones y la mejora de los servicios.
- La manifestación de nuevas ideas o de recomendaciones sobre las cuestiones referentes a los servicios públicos, utilizando métodos de concertación, incluida la investigación sobre la forma en que evolucionan los puntos de vista y los comportamientos como consecuencia de una información más detallada y de los debates con los demás.

Reino Unido

Una visión común sirve para unificar a los dirigentes políticos, los altos funcionarios, los empleados en contacto con el público y el gran público. Aporta también una línea de conducta para la elección de los objetivos, la elaboración de las estrategias que permitan alcanzarlos y medir sus resultados. Para crear una

visión común, el gobierno debe consultar a las partes participantes y concertar la numerosas y diferentes visiones. El Profesor Lindquist sugirió una visión común que podrían compartir las diversas instituciones del sector público, consistente en “que el gobierno busque de forma activa los medios para usar mejor el destino de los impuestos, de las tasas y de los recursos públicos, cualquiera que sea el contexto político, histórico o administrativo”.

Las crisis ofrecen oportunidades de reforma, y una reforma estratégica aporta un cambio duradero

Definir las vías para alcanzar los resultados puede ser más difícil que determinar los mismos objetivos. El Profesor Schick, de la Universidad de Maryland, planteó a los delegados en el Coloquio el reto de elaborar una *visión estratégica de la reforma*. Para el Profesor Schick, la reforma implica evaluar el estado de la sociedad y aprovechar las circunstancias favorables para proceder al cambio. Definió las estrategias como “políticas y medidas que fijan los objetivos de los gobiernos y de las tareas que hay que realizar en la implementación de los cambios deseados”.

El público puede hacer conocer los intereses y las preocupaciones que deben servir de base para la elaboración del programa de reforma, pero se necesita al gobierno para traducir estas preocupaciones generales en un programa de reforma realizable y para articular y realizar ese programa. Aunque el proceso de elaboración de las políticas incluye otros actores siempre numerosos, el gobierno es el único que tiene una visión de conjunto y que dispone de medios de análisis que permiten la planificación estratégica necesaria para la reforma interna.

El gobierno no debe creer que asumiendo la carga crucial que representa la planificación estratégica disminuye el derecho de propiedad que tienen los ciudadanos sobre el programa de reforma. Esta creencia errónea podría conducir a los planificadores de la reforma a tomar decisiones cada vez más alejadas de las necesidades públicas. El gobierno no debe olvidar que actúa en virtud de un mandato —representado por la opinión pública bajo formas diversas— que debe concretarse en un plan de acción que permite obtener los resultados que los ciudadanos esperan de los servicios públicos.

El enfoque estratégico permite al gobierno anticiparse a los problemas y a los retos, mejorar las cualificaciones y la preparación necesarias para afrontarlos, sacar mejor partido de sus escasos recursos e identificar las oportunidades políticas para elaborar y aplicar la reforma. Y lo que es aún más importante, la reforma estratégica permite a los poderes públicos *ir por delante de las expectativas* y no hacer simplemente frente a los acontecimientos. El delegado de un país ha precisado que “el desafío consiste principalmente en la clarificación del papel

que deseamos que jueguen los poderes públicos, para que podamos trazar el plan de un encadenamiento de medidas y no acabar en una situación en la que los poderes públicos se dejan arrastrar, aceptando los cambios que les impone el entorno tanto nacional como internacional”.

El Profesor Lindquist identificó un arsenal de instrumentos a disposición de los poderes públicos que deseen emprender un análisis estratégico (véase el cuadro nº 16). Estos instrumentos van desde la elaboración de una reforma estratégica que se apoya en los dirigentes políticos (comités ministeriales o revisión de las actividades de los ministerios), pasando por perspectivas puramente administrativas (oficinas centrales o revisión de las actividades de los servicios) o por revisiones mixtas (que reúnen empleados del sector público, antiguos funcionarios o consultores) hasta una revisión puramente externa realizada por consultores o comisiones externas.

La finalidad de un análisis estratégico es identificar el programa de reforma mejor adaptado para cambiar las instituciones y la cultura de una Administración. Reconociendo siempre que hay una multitud de estrategias diferentes que dependen del sistema y de los valores de cada país, el Profesor Schick identifica cuatro grandes estrategias: 1) *la estrategia del mercado* que se basa en la competencia; 2) *la estrategia gestora*, que se basa en la profesionalidad y en la ética de los gestores de servicios públicos; 3) *la estrategia de revisión de los programas*, que se basa en el análisis y la evaluación; y 4) *la estrategia de desregulación progresiva*, que se basa en un examen continuo. Estos modelos estratégicos se describen más ampliamente en el documento del Profesor Schick “*Oportunidad, Estrategia y Táctica para la Reforma de la Gestión Pública*”, encontrándose en la quinta parte de esta obra.

Los países utilizarán realmente no sólo una, sino varias combinaciones de estas estrategias en su programa de reforma. El Profesor Schick subrayó que la identificación de los elementos de estas estrategias en programas mixtos de reforma puede ayudar a plantear las cuestiones esenciales que permiten saber si las iniciativas de reforma responden a los objetivos subyacentes siguientes:

- **Estrategia de mercado:** ¿Ha creado el gobierno las condiciones para una *competencia real*?

- **Estrategia gestora:** ¿Ha creado el gobierno los instrumentos adecuados para *la obligación de rendir cuentas*?

- **Estrategia de revisión de programas:** ¿Tiene el gobierno la voluntad y el poder político para asignar recursos y adoptar otras medida sobre la base de *una revisión fundamental de los programas*?

- **Estrategia progresiva:** ¿Es capaz el gobierno de *mantener el interés y el apoyo* a la reforma a largo plazo?

Cuadro 16. Lista de instrumentos de análisis estratégico

- *Comités ministeriales.* Se nombra un Comité de ministros para supervisar los análisis o para examinar los planes realizados por otros actores y para elaborar un programa de reforma.
- *Oficinas centrales.* Según la confianza que tengan los dirigentes políticos en las instituciones centrales, y según sus capacidades, los gobiernos pueden solicitar a las instituciones centrales la realización de los análisis necesarios y el establecimiento del programa de reforma. Correspondería también al gobierno aprobar y modificar el programa.
- *Revisión de las actividades de los ministerios.* Algunos gobiernos solicitan a los ministros o secretarios de Estado encargados de varios servicios y dependencias la realización de análisis y proponer un programa de reformas para su aprobación por el gobierno.
- *Comités de viceministros.* Otro método consiste en solicitar a grupos de viceministros o de secretarios de Estado realizar análisis o proponer programas. Esos comités necesitan una pequeña secretaría.
- *Servicios.* Utilizados frecuentemente de forma conjunta con el comité ministerial y generalmente con la ayuda de una pequeña secretaría central. Corresponde a un servicio o a una agencia determinada la realización de los estudios y la propuesta de los diversos programas posibles, y esta función podría formar parte del ciclo normal de planificación.
- *Equipos mixtos (con servicios).* El mejor ejemplo de este método es el de los estudios realizados por el gobierno británico, que acuden a equipos de estudio compuestos por mitades por personal de los servicios centrales y por personal del servicio o de la delegación analizada, que trabajan durante un período decidido de común acuerdo.
- *Equipos mixtos (con el sector privado).* En este caso, los equipos se constituyen por mitades por funcionarios (procedentes de la Administración central, de los servicios y de los organismos interesados) y por participantes del sector privado, que pondrán en cuestión los principios básicos, las necesidades de los programas y las formas de prestación de los servicios. Se pueden utilizar esos equipos de forma selectiva o en el marco de una revisión general.
- *Equipos mixtos (con antiguos funcionarios).* En esos casos, los equipos comprenderían funcionarios centrales de alto nivel y antiguos funcionarios experimentados, que conocerían bien los programas y las estructuras en cuestión, pero que ya no tendrían intereses que proteger.
- *Consultores.* El gobierno contrataría externamente el análisis de los programas y de las estructuras y la carga de elaborar diversas opciones de reforma. Los responsables políticos y administrativos realizarían posteriormente una elección entre las propuestas.
- *Comisiones.* Los gobiernos pueden designar comisiones independientes encargadas de examinar las prioridades gubernamentales y las actividades administrativas, y elaborar programas de reforma. Esas comisiones pueden estar compuestas por personalidades procedentes del sector público y del sector privado, e incluso de universidades, y ser apoyadas por investigadores.

Encontrar un término medio entre estrategia y oportunidades. En sus debates sobre el establecimiento de un apoyo a la reforma, los delegados han insistido continuamente en las condiciones propicias para la reforma que crean las situaciones de crisis. Las crisis económicas o financieras o la incapacidad del gobierno para reaccionar rápida y eficazmente a una crisis exterior pueden desencadenar un poderoso movimiento de la opinión pública a favor de la reforma de la Administración.

Las crisis son las señales más manifiestas de las necesidades de reforma, pero el Profesor Schick subrayó que, de hecho, la mayor parte de las reformas han sido generadas por un declive y no por crisis. En otros términos, los poderes públicos se percatan de que la erosión progresiva de la confianza es insostenible y de que es necesario hacer algo para recuperar la confianza del público. La concienciación de que las sociedades *funcionan en desequilibrio* constituye en sí una razón mayor para que los gobiernos traten de modificar su comportamiento. Pero a falta de acontecimientos suficientemente graves para movilizar a la opinión pública, los gobiernos deben recurrir a una perspectiva estratégica de reforma. Eso quiere decir que hay que consultar a los ciudadanos, elaborar un plan, establecer buenas bases de apoyo y buscar las circunstancias favorables para ejecutar el plan.

Las circunstancias favorables son vitales para el éxito de la reforma. El Profesor Schick destacó que “en ausencia de condiciones propicias, la estrategia adopta un aspecto de ilusión, de ideas descabelladas que tiene pocas posibilidades de ser aplicadas. En efecto, a falta de una situación propicia la estrategia puede transformarse en un medio para sustituir la acción”. Sin embargo, la estrategia aporta una línea de conducta para la reforma. “Una oportunidad que no se base en una estrategia puede perder su fuerza como si fuese un capricho, pasando de una innovación a la moda siguiente, sin dejar una huella duradera”. La perspectiva estratégica es indispensable para superar la inercia de los sistemas pesados. Para que una reforma sea concluyente, el Profesor Schick recomendó la búsqueda de un equilibrio entre estrategia y oportunidad.

Prever tácticas para obtener buenos resultados. Los planes de reforma más lógicos y los mejor pensados sólo ofrecerán resultados si son ejecutados correctamente. Así, los países comprometidos en una reforma estratégica deben poner a punto previamente *tácticas* para la aplicación de la reforma. El Profesor Schick definió esas tácticas como “unos métodos dirigidos a movilizar la adhesión a la reforma y a superar los obstáculos que la dificultan.

Las decisiones tácticas se refieren, entre otros aspectos, al *ritmo* y la *amplitud* de la reforma. El gobierno puede escoger entre ensayar reformas piloto y esperar la estimación de su resultado antes de decidir la forma de continuar sus iniciativas. También puede ordenar la aplicación general en todo el sector público. Finalmente, puede preferir iniciar un ensayo de aplicación del programa en sus

agencias o incluso dejar a la decisión de cada agencia la determinación del ritmo y de la amplitud de la reforma que desea aplicar. El gobierno también puede optar por una reforma descentralizada para estimular la adhesión de las agencias al plan de reforma, pero al hacerlo, corre el riesgo de conceder a las agencias la capacidad de suspender o de acabar con las reformas impopulares.

Si los poderes públicos deciden dejar un mayor margen de maniobra a las agencias para la aplicación del programa de reforma, la cuestión del nivel de *supervisión* por parte de esos poderes públicos es especialmente importante. La localización y la estructura de los esfuerzos de supervisión pueden jugar un papel determinante para aportar la prueba de la importancia de la reforma y en el estímulo para practicar la calidad. La supervisión corresponde con frecuencia a la agencia central o al Ministerio de Hacienda. El control financiero de las agencias, vinculado a una definición clara de los resultados esperados y de los criterios de medición de los resultados, constituye un factor suplementario de estimulación para aplicar una reforma de calidad que responda a unos objetivos determinados.

Finalmente, dividir la reforma en medidas sucesivas pone de manifiesto una decisión táctica determinante en términos de elección de los sectores sujetos a la reforma y de la amplitud de la reforma. Esto es especialmente cierto para los países que experimentan una fuerte oposición a la reforma. Las medidas de reforma sucesivas deben desarrollarse unas sobre otras para constituir una base sólida para la reforma, para forjar la experiencia y las aptitudes en materia de reforma y para crear una cultura de reforma en la Administración. Así, cada proyecto de reforma prepara el camino para la etapa siguiente.

Como ocurre en toda estrategia, no hay un método único para prescribir las tácticas que hay que utilizar. El Profesor Schick aconseja a los poderes públicos aportar a las iniciativas de reforma los recursos institucionales y el apoyo político necesarios para sostener una visión clara de los objetivos de la reforma y mantenerse vigilantes en la forma de alcanzarlos.

¿Una reforma global o progresiva? El profesor Schick constató que la reforma de hoy en día tiene más posibilidades de ser global que fragmentaria. Proceder a una reforma global no quiere decir recetar la reforma en sus menores detalles. Se trata más bien de *aplicar un conjunto coherente e integrado de principios* compatible con todas las actividades del sector público.

Para cambiar un comportamiento bien arraigado, una perspectiva *global* de la reforma encierra más potencial que una perspectiva *progresiva* que sólo afecta a algunos niveles y a algunas actividades del sector público. La reforma global pone de manifiesto la determinación de los poderes públicos para realizar la reforma. Por último, presenta más posibilidades de ser coherente. La perspectiva *progresiva* corre el riesgo de conducir a una reforma fragmentaria en la medida en que cada entidad del sector público actúa por su cuenta o no hace nada.

La mayor parte de los delegados reconocieron, en principio, las ventajas de la perspectiva global. Sin embargo, la mayor parte tenían la sensación de que no gozaban del consenso de la sociedad ni del apoyo político que les permitiese comprometerse en una reforma de gran envergadura. Algunos delegados subrayaron el hecho de que a veces las reformas realizadas a pequeña escala pueden con el paso del tiempo hacerse más globales, efectuando correcciones en cada etapa y estableciendo vínculos entre las diferentes funciones. El profesor Lindquist subrayó que la elección entre una reforma global y progresiva está vinculada a las circunstancias y que depende de factores tales como la capacidad del gobierno central para llevar a buen puerto esa reforma y/o su deseo de realizarla.

Esencialmente, los delegados no han sido capaces de definir la forma de realizar una reforma global y han evocado, en la mayor parte de los debates, unos ejemplos más familiares y mejor comprendidos de reforma oportunistas. Las crisis pueden movilizar al público porque ofrecen posibilidades de reforma *ad hoc*. Por lo tanto, pueden ser útiles para iniciar la reforma en uno u otro sector. Los delegados encontraron que la reforma global, que es la ideal, es extremadamente difícil de realizar porque necesita un compromiso completo para suscitar la adhesión de los diferentes sectores de la Administración y que, por otra parte, es difícil en la era de la información que conocemos conseguir que el público concentre sus esfuerzos en un objetivo de vagas recompensas a largo plazo.

Cuadro 17. **La amplitud de la reforma depende del consenso**

Noruega no ha experimentado un cambio global de su política administrativa, en parte por el hecho de que la mayoría de la población acepta la existencia de un sector público muy amplio, una organización burocrática, un sistema de expertos profesionales bien organizado y una red corporativa en la que los sindicatos participan muy activamente. La reforma noruega se ha caracterizado sobre todo por un deseo de evitar cualquier confrontación. Noruega no tiene ninguna razón política para cambiar el curso de los acontecimientos. Un conjunto de valores esenciales limita las posibilidades de cambio. La reforma sólo es una simple iniciativa apolítica para efectuar una fuerte reducción de los costes, y debe responder a una política bien fundada. Las reformas han constituido un test a gran escala para definir la amplitud del consenso posible sobre un cambio de política en la gestión pública.

Noruega

Cuadro 18. **Aplicación de instrumentos de revisión más sistemáticos y globales**

La revisión de los programas y el cuestionamiento fundamental del papel del gobierno federal fueron la piedra angular de las reformas canadienses a finales de los años noventa. El reto, sin embargo, tenía que ver con la creación de un nuevo

sistema de gestión de los gastos que garantizase que esta revisión no fuese una iniciativa esporádica. Para hacer frente a este reto, Canadá ha establecido un Sistema de Gestión de Gastos que funciona de forma paralela a la revisión de los programas, a fin de que el análisis minucioso de los papeles los programas y las prioridades incluidas en el programa de revisión se conviertan en un elemento regular de la cultura de los departamentos en materia de gastos. Todas las reservas de tipo político han sido eliminadas, lo que permite un análisis continuo de las principales prioridades y de las de menor importancia. Excepto en los casos de urgencia, la financiación de las iniciativas iniciadas entre dos presupuestos debería garantizarse mediante una redistribución de recursos por parte del ministerio que ha apadrinado la iniciativa.

Las recientes modificaciones del sistema de gestión de gastos han hecho de éste un marco para la definición de las prioridades ministeriales en función del programa global del gobierno. En el futuro, será necesario integrar informaciones financieras y no financieras para permitir una mejor comprensión de la gestión realizada y para fijar la base de los programas futuros.

Canadá

Un buen gobierno debe desarrollar su capacidad para aprender lecciones de sus experiencias. El gobierno no es infalible y la visión general de la reforma no permite prever todas las posibles eventualidades. Como subrayó el Profesor Schick, debido al hecho de dirigirse a comprender todos los aspectos de la reforma, la perspectiva global puede “incrementar la probabilidad de consecuencias imprevistas y el riesgo de que la iniciativa no responda a todas las expectativas”.

Los poderes públicos deben desarrollar su capacidad para aprender lecciones de sus experiencias de reforma y para utilizar la información para ajustar sus iniciativas de reforma a cada etapa. Según el Profesor Schick, “la mejor estrategia consiste en comenzar por trazar el camino, luego verificar su progresión cada quince días, reconociendo lo que ha funcionado bien y lo que no, y adoptar las diversas medidas correctoras en medio de la carrera”.

Desarrollar la capacidad de reforma

El Profesor Lindquist, de la Universidad de Victoria, se interesó por la manera de mantener la capacidad de reforma y la coherencia de la reforma en pleno proceso de reestructuración de las Administraciones públicas. Su documento titulado “*Rediseñar el Centro: iniciativa, análisis estratégico y coherencia en la reforma del sector público*” figura en la quinta parte de esta obra.

Velar por la capacidad estructural. Los cambios estructurales son con frecuencia los factores más manifiestos de la reforma y esa es la razón por la que los países se equivocan a veces sobre el sentido de la reestructuración, viéndola como una solución y no como un medio para llegar a un fin. La reforma puede desembocar en un fracaso si los cambios estructurales se separan de algunos otros elementos de la reforma, porque en ese caso los empleados del sector público no tienen la posibilidad de compartir la visión o la comprensión de los objetivos de la reforma que deberían estar en la base de las reestructuraciones. La reforma institucional debe centrar sus esfuerzos en el cambio del comportamiento de los empleados *interesándose por la cultura y por las medidas de estímulo de cada institución, así como por su estructura.*

Se han realizado numerosos cambios estructurales —en particular la descentralización y la desconcentración— con la finalidad de hacer a las organizaciones más receptivas a las necesidades de la sociedad. La Sra. Brosnahan, del Consejo Regional de Auckland, calificó el paradigma de la organización del siglo XX como estable, rígido, orientado hacia los procedimientos, integrado en sentido vertical, consensual, jerárquico y basado en el tamaño y la escala. En comparación, el paradigma del siglo XXI debería caracterizarse realmente por organizaciones en constante evolución, flexibles, orientadas hacia los resultados e integradas virtualmente. Los poderes públicos deben modificar las estructuras para responder a las necesidades cambiantes de la sociedad, pero sólo deben proceder a esta reestructuración después de haber identificado cuidadosamente esas necesidades y de haberlas examinado en el contexto de un plan de reforma estratégica de todos los elementos de cada institución.

La estructura puede determinar también la visión que las instituciones tienen de la reforma. Uno de los delegados explicó que en su país la existencia de un gobierno central estructurado en sectores había conducido a la realización de reformas orientadas hacia los sectores, conservando un pluralismo de estructuras y sin establecer la uniformidad y la universalidad. Las iniciativas de reforma deben tener en cuenta las características específicas de la organización, para remediar debilidades estructurales, como la falta de coordinación horizontal.

Para los delegados no hay un tipo de estructura que sea necesariamente mejor que otra, en la medida en que las estructuras deben adaptarse finalmente a las necesidades y a las preocupaciones propias de cada país. Por otra parte, los delegados han insistido en la necesidad de identificar donde reside, en sus respectivos países, la capacidad analítica para iniciar la reforma a fin de garantizar que existe la disponibilidad de los recursos necesarios para la definición de la estrategia.

Cuadro 19. La estructura puede ser un factor determinante de la perspectiva de la reforma

Hasta mediados de los años setenta, el gobierno central de Noruega se caracterizaba por una centralización y una normalización muy marcadas, y por una gestión presidida por normas. Noruega experimenta en la actualidad un cierto grado de descentralización, de aumento de la flexibilidad, y en su sistema de gestión se atribuye mayor importancia a los objetivos, pero el aparato administrativo en la base del sistema permanece intangible. El resultado es una estructura organizativa más compleja y una política de la Administración nacional centrada en varios puntos. Esta estructura no se basa en una agencia única, sino asociada a varias entidades administrativas que a su vez están en estrecha relación con diversas partes de la dirección política.

La política de la Administración es en gran medida un subproducto de los procesos y acciones de numerosos sectores institucionales, y no el resultado de una estrategia homogénea y unificada. Los programas de reforma aparecen como un conjunto de ideas en parte independientes, que nacen a medida que se van aplicando reformas específicas basadas en iniciativas ministeriales y sectoriales. La reforma se basa más o menos en un compromiso que debería conducir a resultados progresivos. Las actividades de reforma se caracterizan por una retórica apolítica.

Noruega

Desarrollar la capacidad de análisis. Los delegados manifestaron que la mayor parte del tiempo los altos directivos están tan absorbidos por los problemas de funcionamiento cotidianos, que les resulta difícil encontrar el tiempo necesario para reflexionar sobre las cuestiones referentes a la reforma. Si bien admiten que la reforma debe integrarse en una estrategia de conjunto, es importante que las agencias sean capaces no sólo de *elaborar la estrategia y el plan de reforma*, sino también de *ponerlas en marcha*.

El Profesor Lindquist describió este problema como un *desafío transaccional*: las organizaciones están sometidas constantemente a problemas cotidianos para hacer que el sistema funcione y se les pide al mismo tiempo que respondan a las exigencias políticas procedentes de los niveles superiores. El Profesor Lindquist subrayó que “velar por responder a las exigencias de la Administración y de la política requiere estar atento a las operaciones que pueden sobrecargar el examen estratégico”.

Los delegados reconocieron la dificultad de “crear un espacio para la reforma”, que consideran como un problema al que se encuentran confrontados en su tarea. El desafío transaccional tiende a trastornar no sólo las funciones de planificación y de desarrollo de la reforma, sino también las funciones de examen y de evaluación que permiten a los gobiernos sacar partido y mejorar los esfuerzos

hechos para la reforma. A falta de los recursos analíticos frecuentemente asociados a la elaboración de la reforma, el Profesor Lindquist propone adaptar los procesos de afectación y de política existentes (como el examen del presupuesto) a un examen estratégico más reflexionado y prospectivo. Varios países de la OCDE ya han adoptado este instrumento en su seno.

¿Dónde se encuentra la capacidad? Los numerosos y variados contextos y esperanzas a que deben responder los gobiernos de los países de la OCDE se han traducido en un complejo conjunto, que constituye las estructuras organizativas de la Administración. El Profesor Lindquist presentó un modelo de reflexión sobre la capacidad de las estructuras de la Administración. Una serie de estructuras administrativas representan a los gobiernos donde la reforma se inició a partir del nivel central. Estos sistemas tienden a concentrar en la agencia central una mayor capacidad para elaborar una reforma centralizada y para difundir las políticas en dirección a las agencias. Otra serie comprende a las Administraciones cuyos centros de gestión son más pequeños. Estas estructuras están constituidas por agencias que gozan de una mayor autonomía de gestión. El papel del nivel central es el de facilitar las operaciones y negociar los acuerdos con las agencias. La mayor parte de la capacidad para adoptar las decisiones está atribuida a las diversas agencias.

Los gobiernos cuyo análisis se concentra en el nivel central pueden encontrar más fácil el desarrollo de planes de reforma global y movilizarse para el cambio. Difundir esta capacidad a través de una red de agencias puede originar unos planes de reforma que tengan en cuenta la creciente receptividad y flexibilidad del sector público (aunque no siempre es el caso). Con independencia de dónde provenga la capacidad analítica, todos los gobiernos están sujetos al reto de mejorar la coordinación y la comunicación, a fin de lograr una coherencia y de dotarse de los medios para sacar partido de las experiencias de reforma.

A fin de determinar la amplitud y el papel del nivel central, el Profesor Lindquist propuso que los países evalúen la capacidad de sus instituciones centrales y concentren su atención en sus funciones estratégicas. Si la innovación se produce en las agencias y si la institución central debe contentarse con tomar en marcha el tren de las reformas y no ser su locomotora, la institución central no tiene razón alguna para limitar las actividades de su red de agencias. El Profesor Schick, por su parte, propuso un modelo separado de organismos públicos en el que los servicios esenciales tienen por función eventual controlar la elaboración de la política y los resultados. Aunque todavía no se haya probado, este modelo podría someter a los gobiernos al reto de reflexionar sobre sus competencias esenciales.

Las limitaciones vinculadas a los recursos obligan a las instituciones centrales de la Administración a jugar un papel más estratégico, y a concentrarse en la identificación y en la aplicación de las prioridades de los poderes públicos. También les obligan a asegurarse de que los servicios y las agencias tienen programas

de acción creíbles de los que están obligados a rendir cuentas, a estimular el aprendizaje de las mejores prácticas y a la aplicación de análisis estratégicos. Los análisis estratégicos se inician por la institución central, pero se realizan en colaboración con otras agencias. De esta forma, el centro se beneficia de la experiencia profesional de las agencias y se asegura su apoyo.

El Profesor Lindquist subrayó que la competencia entre la necesidad de coherencia en las iniciativas de reforma (que garantiza un centro poderoso) y la necesidad de flexibilidad y de receptividad (que tiende a garantizar un poder de decisión más difuso) podría hacer converger los modelos de reparto y de coordinación de algunas responsabilidades de gestión y de análisis. Esta posibilidad de convergencia subraya los problemas que todos los gobiernos comparten y tratan de resolver, a pesar de sus diferentes perspectivas.

Cuadro 20. La capacidad centralizada puede aportar un liderazgo a la reforma

En Nueva Zelanda el Tesoro fue el motor esencial del proceso de reforma, aportando entre otros elementos su liderazgo intelectual en forma de informes para el gobierno entrante, presentados en la *Gestión Económica* en 1984 y la *Gestión Administrativa* en 1987. El Tesoro se beneficiaba de una gran capacidad institucional para sumir el papel de líder de en el proceso de reforma debido a 1) su papel de principal consejero del gobierno en materia de economía y de hacienda, que le confería una considerable influencia sobre teóricamente todos los ámbitos de la política nacional, y 2) sus políticas de selección y de desarrollo de su personal, lo que significaba que disponía de un gran número de expertos en materia de economía y de análisis político con una buena comprensión de la evolución de la teoría económica y administrativa.

Sin embargo, algunos tenían la sensación de que sería bueno reequilibrar la poderosa influencia del Tesoro como consejero en materia política. En 1989, el Departamento del primer Ministro y del Gabinete (*Department of the Prime Minister and Cabinet*) fue restablecido, en parte debido al problema del papel predominante del Tesoro en la política, pero también para permitir al gobierno la realización de informes contrarios sobre las recomendaciones de políticas. En conjunto, las instituciones centrales han trabajado en estrecha colaboración entre sí y con servicios en línea para apoyar la reforma.

Nueva Zelanda

Cuadro 21. Basarse en redes administrativas para elaborar los planes de reforma

En Irlanda, unas redes de altos directivos de la función pública jugaron un papel primordial en la incentivación de la reforma. Su compromiso se basaba en las experiencias precedentes de Irlanda, que habían demostrado que unos programas concebidos y dirigidos por los órganos centrales pueden encontrar una poderosa

oposición, debido sobre todo a que la reforma se caracteriza por una amplia consulta y el compromiso de los directivos en todos los servicios de la función pública.

El Ministro de Hacienda ha organizado y apoya a redes de altos directivos que proponen foros para debatir cuestiones corrientes y problemas y para promover soluciones. Por medio de estas redes se articuló la necesidad y la perspectiva de un plan de modernización, desembocando en debates escritos y propuestas que, a su vez, fueron asumidas por los Secretarios Generales. La elaboración de iniciativas fue realizada por seis Grupos de Trabajo interdepartamentales, que agrupaban a funcionarios de todos los niveles y a personas procedentes del sector privado. Las propuestas finales, presentadas por el Grupo de Coordinación de Secretarios Generales, fueron elaboradas por unos equipos procedentes del Ministerio de Hacienda a los que éste encargó la realización de informes sobre una serie de problemas de gestión de los servicios públicos. Estos equipos estaban reforzados por funcionarios procedentes de otros ministerios. El Grupo invitó también a subcomisiones procedentes del público, incluidos los sindicatos.

Irlanda

Poner en práctica instrumentos para garantizar la coherencia de la política de reforma

Los delegados reconocieron que el mantenimiento de la coherencia de la política era un factor determinante para el éxito de la reforma. Para realizar estos cambios en la escala de gobierno, estos deben velar por la coherencia horizontal entre todos los sectores de la Administración. Los delegados han puesto en guardia contra los peligros de “compartimentos estancos” cuando las agencias elaboran políticas con procesos y objetivos de reforma paralelos, sin aprovecharse de una información compartida. Los peligros de los “compartimentos estancos” incluyen la duplicación de los esfuerzos y de los recursos solicitados a las agencias del gobierno, y la adopción de decisiones estratégicas para satisfacer los intereses particulares de las agencias, más que para mejorar los resultados en beneficio del público.

El carácter siempre más complejo de la Administración no sólo refuerza la necesidad de coherencia de las iniciativas de reforma, sino que crea la necesidad de nuevos instrumentos para garantizar esa coherencia. Una organización descentralizada puede presentar la flexibilidad necesaria para una mayor receptividad, pero, ¿cómo garantiza la Administración la coherencia entre las perspectivas de reforma en las diversas instituciones que la componen? La coherencia vertical entre los diferentes niveles de la Administración ha sido siempre un factor determinante para garantizar que las agencias aplican la reforma de acuerdo con el plan. La necesidad de suscitar un sentimiento de apropiación de la reforma con-

sultando a los diferentes sectores de la Administración refuerza la importancia de la coherencia vertical, porque reclama una circulación de la información en los dos sentidos de esta línea vertical, pero también entre los diferentes nodos de la “ramificación” de la Administración. Las agencias no deben interpretar una mayor autonomía como una dispensa de la coordinación mutua.

La coherencia no es sólo un factor determinante para cambiar la cultura de las organizaciones, es también un elemento esencial para los gobiernos que buscan aprender de sus experiencias en materia de reforma. El Profesor Lindquist desarrolló la tesis de que para poder aprender de la reforma, los gobiernos deben realizar a escala del sistema unos resúmenes e informes sobre la progresión y las sensibilidades estratégicas que trascienden las actividades de cada una de las agencias.

Para lograr la coherencia, el Profesor Lindquist propone aplicar mecanismos *ad hoc* de coordinación permanente, como los comités o grupos de reflexión que ayudan a superar la forma sectorial de pensar de las diversas agencias. Sin embargo, esta necesidad de coordinación debe realizarse teniendo en cuenta los costes potenciales de la agregación de nuevos niveles improductivos en el sistema administrativo. Las comisiones y demás mecanismos de coordinación deben también ser objeto de análisis regulares para garantizar que responden a las necesidades del gobierno.

La necesidad de disponer de poderosos instrumentos de coordinación depende de la estructura y de las necesidades de cada Administración. Uno de los delegados representante de un país de reducidas dimensiones precisó que su gobierno no necesitó organizar la reforma sobre la base de un servicio específico. Así, en todos los sectores de la Administración, personas dotadas de un espíritu de empresa trabajan sobre la reforma. “Se trata de un movimiento más que de una iniciativa”. Sin embargo, la creciente diversificación implica que los gobiernos podrán contar cada vez menos con redes de comunicación informales y con una “generación espontánea” de valores culturales compartidos. Por el contrario, necesitan aprender a crear redes cerradas de comunicación y a difundir de forma proactiva los valores de la reforma en interés del mantenimiento de la coherencia.

Construir la adhesión a la reforma

Los delegados han expresado su acuerdo sobre el hecho de que el éxito de la reforma reclama un amplio apoyo, tanto en el interior como en el exterior de la Administración. Por el método utilizado para tratar de comprender las preocupaciones del público, los reformadores ayudan a construir una adhesión a la reforma. Los delegados tienen la sensación de que la adhesión del público manifestado por una opinión pública positiva puede ser tan importante como el apoyo político. Aunque sea difícil de movilizar, la adhesión masiva del público a la reforma

puede transformarse directamente en un mandato encargando a los responsables políticos que apoyen la reforma.

¿Se limita el gobierno a escuchar a la opinión pública, o también influye en ella? Los delegados expresaron opiniones compartidas sobre el papel del gobierno en la elaboración del programa de reforma. Varios delegados precisaron que si el público generalmente no está interesado en el proceso de reforma, el gobierno no debe por ello mostrarse pasivo: “el gobierno puede formar y transformar a la opinión pública”. Estos delegados desarrollaron la tesis de que el gobierno tiene la responsabilidad de movilizar la adhesión del público con una reforma preventiva, sin esperar a que una crisis o un descontento general del público ponga en evidencia la necesidad del cambio.

Otro delegado precisó igualmente “que la necesidad de una reforma no se crea, sino que se responde a ella”. Su idea era que el gobierno trata a veces de lanzarse a reformas sin saber siempre si son pertinentes para las preocupaciones y las necesidades reales de la población. Esta precisión acentúa uno de los retos del gobierno mencionados en la sección precedente —la necesidad de *informar al público*—, así como la responsabilidad del gobierno de educar a sus ciudadanos. Subrayó también la importancia de *la información ascendente* del público sobre la calidad y la pertinencia de la reforma.

Instruir al público sobre la reforma preventiva. La población está sujeta a una escolarización cada vez más larga y continúa formándose en etapas ulteriores de su vida. Estos hechos representan una oportunidad para preparar mejor a la población para *jugar un papel activo en la sociedad civil*. La complejidad y la diversidad de la sociedad actual atribuyen una importancia creciente a ese papel. Los centros escolares deben convertirse en lugares donde los individuos aprenden a trabajar juntos, con independencia de los que les diferencia. Una mala preparación de los ciudadanos en este campo puede generar un cinismo exacerbado, un debilitamiento de la confianza en el gobierno y una ignorancia sobre el reto y los límites con los que pueden encontrarse los gobiernos.

Para mejorar la calidad de la participación de los ciudadanos, el gobierno debe, en primer lugar, preguntar al público si hay o no problemas por tratar. Antes de poder expresar sus exigencias, el público debe indicar primeramente si hay una necesidad de realizar reformas. El público debe *interiorizar el coste inducido por la no realización de la reforma*, así como el coste de las actividades del gobierno.

La crisis facilita la construcción de la adhesión a la reforma. Pero en caso de ausencia de crisis, los reformadores deben trabajar más intensamente para suministrar al público los instrumentos que le permitan decidir si hay o no materia para la reforma y comprender las opciones políticas que pueden escoger para realizar la reforma.

Obtener un compromiso político. Los delegados han reconocido unánimemente la necesidad de un apoyo político para garantizar una reforma real. Se ha constatado que la esfera política tenía un papel complementario que jugar frente a la esfera administrativa del gobierno. Las autoridades políticas deben apoyar los *cambios contenidos en la visión de conjunto*, sin entrar en los pequeños detalles de la reforma. Los delegados insistieron también en la necesidad de hacer una clara distinción entre la esfera política y la esfera administrativa, cuyos retos son con frecuencia diferentes: el éxito electoral no es necesariamente el resultado más importante de la reforma.

La iniciativa política es útil para algunos objetivos de la reforma. Contribuye a promover la *coordinación* interministerial, asegura el *equilibrio* y la *imparcialidad* y *mantiene la dirección* durante algunos años. Pero el aspecto más importante es que el apoyo político es indispensable en *el cuestionamiento del papel de los poderes públicos*. Sin él, los defensores de la reforma en el seno de la Administración no tienen autoridad suficiente para ir más allá de la simple mejora de la eficiencia. Según el Profesor Lindquist, “cuanto más significativas sean las reformas contempladas por los dirigentes, más susceptibles son de tener repercusiones políticas y en la política. Su éxito depende, pues, del apoyo de los dirigentes políticos”.

Mientras que la aplicación de la reforma no es, hablando en propiedad, un problema político, el apoyo político no deja de ser menos indispensable durante esta fase. Puede jugar un papel de *vigilancia*, lo que contribuye a reforzar la responsabilización y a mantener la presión a favor de la reforma. El apoyo político también es necesario para proteger las reformas contra su invalidación por políticas posteriores.

Sin embargo, el interés de los dirigentes políticos en la reforma tiende a ser esporádico. A la pregunta: “¿cuándo podemos contar con un apoyo en el nivel político?”, los delegados respondieron: “cuando hay una apuesta política”. Si la reforma no presenta generalmente un gran poder de atracción en el nivel político, los reformadores no deben por ello dejar de recordar a las autoridades políticas que toda reforma comporta *retos políticos*. Estos retos comprenden las economías presupuestarias potenciales que se espera de las reformas, la aptitud para acreditar una voluntad de “*outsider*” para endosar los problemas internos de la Administración y la reputación de los dirigentes de las instituciones encargadas de la reforma, corresponda o no su nombramiento al nivel político.

Por otra parte, el Profesor Schick puso de manifiesto que las elecciones o los cambios de gobierno son propicios con frecuencia para el inicio de reformas. Sin embargo, la reforma de la gestión pública es por naturaleza una reforma a largo plazo, lo que significa que las iniciativas de reforma deben perdurar a través de los cambios de gobierno para tener un efecto duradero. Las iniciativas de reforma también deben percibirse como imparciales para poder producir mejoras que afec-

ten al conjunto de la Administración. Para los delegados, es importante que el apoyo político atraviese las fronteras de las disciplinas de partido para garantizar a la vez la continuidad y el apoyo legislativo de la reforma.

La reforma de la gestión pública es portadora de ventajas difusas y a largo plazo, pero puede producir efectos inmediatos dolorosos, especialmente si genera reducciones de efectivos en la función pública. Esta es la razón por la que los delegados desaconsejan comenzar tal reforma en un periodo preelectoral, cuando los candidatos son sensibles a la crítica y no disponen de la energía necesaria para iniciar nuevos proyectos ambiciosos. Iniciar nuevas reformas en tales periodos puede conducir a un despilfarro de energía y a una decepción por parte de los encargados de conducir la reforma, suponiendo la muerte de las tentativas de reforma suplementarias.

¿Reforma por la vía administrativa o por la vía legislativa? Los delegados mantuvieron opiniones compartidas sobre la aplicación de la reforma por la vía administrativa o legislativa. La primera presenta una mayor flexibilidad, pero la segunda supone un mandato más fuerte y garantiza un cierto apoyo político, confiando al legislativo una parte de la “propiedad” del plan de reforma. Además un mandato legislativo se acompaña de un nivel más alto de responsabilización política, en la medida en que los legisladores deben explicar a su electorado los proyectos de reforma que apoyan.

Cuadro 22. El apoyo político es un factor indispensable para el éxito de la reforma

Inspirándose en recomendaciones del Informe Fulton de 1968, el Reino Unido introdujo cambios significativos en la gestión de la estructura de la Función Pública, en el curso de los años setenta. Sin embargo, estos cambios sólo enraizaron en los últimos años 80 con la aplicación del programa *Next Steps* (Nuevas Etapas), considerado por una mayoría como la más significativa aportación a la estructura de la función pública desde las reformas del siglo XIX.

Las diferencias esenciales entre las dos iniciativas de reforma son la iniciativa política y el nombramiento de un alto funcionario responsable de la dirección del proyecto, asistido de un equipo restringido. El *Cabinet Office* y el Tesoro han asumido la dirección de la reforma a través de los equipos que coordinan y dirigen el programa de reforma. Sin embargo, el poder raramente procede de los propios grupos. Su autoridad depende del acceso que tengan al Primer Ministro o a otros ministros claves.

Reino Unido

La respuesta depende de la forma en que los legisladores consideren la necesidad de un apoyo político para sostener las iniciativas de reforma, en particular frente a una resistencia extrema. El mandato legislativo, cuando es posible, ofrece

más fuerza a los argumentos de los poderes públicos (“nosotros estamos encargados de hacer aplicar la ley”). Pero el problema es también una cuestión de tiempo. La aplicación de un apoyo legislativo para un programa de reforma puede suponer mucho más tiempo y, por lo tanto el riesgo de interrumpir un proceso de reforma, antes de llegar a un acuerdo sobre la política final.

Comunicar para forjar la adhesión a la reforma

Los delegados fueron intransigentes sobre la necesidad de establecer una amplia coalición en torno a la reforma. A fin de que ésta alcance sus frutos, la comunicación es uno de los instrumentos fundamentales a este respecto. Identificando las partes participantes en la reforma y tendiéndoles la mano, los poderes públicos reconocen que no son los únicos actores ni los únicos beneficiarios de la reforma de la gestión pública.

Comunicar para desarrollar el sentimiento de pertenencia de las partes participantes en el proceso de reforma

“Nunca comunicaréis bastante. Cualquiera que haya experimentado la puesta en marcha de una reforma concluye que jamás podréis llevar la comunicación bastante lejos o bastante bien.

Comunicad, y no os canséis de comunicar. La clave está ahí”.

(Un delegado del coloquio)

La comunicación como instrumento para el cambio. Los delegados han constatado que la comunicación es cada vez más vital para llevar a cabo las iniciativas de reforma, y que no corresponde a sus dirigentes políticos. Por el contrario, también los agentes de la función pública deberían convertirse en *expertos en comunicación* para explicar las virtudes de la reforma de la gestión pública. Por comunicación eficaz hay que entender no sólo la trasmisión de la información, sino también el establecimiento de un contacto real con el público para que se sienta investido de un derecho de propiedad sobre las iniciativas de reforma. En un contexto de reforma, la comunicación se dirige a varios objetivos, entre los cuales se encuentran los siguientes:

- La recogida de adhesiones a la reforma.
- La coordinación de las iniciativas de reforma en el seno de los poderes públicos.
- El mantenimiento de las iniciativas de reforma.

Para alcanzar esos objetivos, resulta indispensable hacer compartir la *necesidad de reforma*, el *proceso de reforma* y los *éxitos de la reforma*. Reconocer la necesidad de la reforma contribuye a crear y a movilizar adhesiones. Informar sobre el proceso de la reforma depende de la comunicación interna de los poderes públicos y es crucial para la coherencia global de las iniciativas de reforma. Finalmente, hacer públicos los resultados de la reforma contribuye a mantener la dinámica que se ha creado, establece vínculos entre las medidas adoptadas y los resultados y difunde la información sobre lo que ofrece buenos resultados entre los diversos integrantes de la Administración.

Comunicar en todas las direcciones. Los delegados han reconocido que el éxito de la reforma depende de la trasmisión del mensaje destinado a las partes principales que participan en la reforma: el gran público, pero también los directivos de la función pública y los empleados de la Administración. A menudo es necesario persuadir a los dirigentes políticos para que se comprometan en la reforma, sobre todo si esta última es poco susceptible de aportarles alguna gloria política. Por lo que se refiere a los empleados de la Administración, tienen la pesada tarea de aplicar la reforma de la gestión pública. Es indispensable que crean en la reforma para que abandonen su interés personal en la burocracia, vislumbrando oportunidades a largo plazo. El mensaje de reforma, manteniendo siempre su coherencia, debe ser *personalizado en función de cada uno de esos grupos* en términos de perspectiva, de nivel de detalle y de ventajas específicas.

Cada vez más, se necesita la comunicación en el interior de la burocracia para permitir la *comunicación horizontal de las enseñanzas que hay que aprender del pasado*. Debido a que las instituciones son estimuladas para que pongan a punto sus propias prácticas innovadoras, resulta vital que dispongan de vías de transmisión para beneficiar a otros integrantes de la Administración de esas prácticas. La comunicación refleja también el incesante desarrollo de las redes de la Administración. En un sistema en forma de redes, la comunicación se practica en todas las direcciones y no circula únicamente de abajo hacia arriba.

Obtener el compromiso de las autoridades políticas. Los delegados estuvieron de acuerdo en que el apoyo político es un factor determinante para cualquier iniciativa de reforma, aunque la mayor parte de los detalles de la reforma continúan siendo aplicados en el servicio público. Por lo tanto, resulta fácil que las autoridades políticas tomen sus distancias sobre la necesidad de la reforma y sobre los detalles de las iniciativas de reforma en marcha. Informar a las autoridades políticas sobre la reforma requiere *un profundo conocimiento de las actividades de reforma*, así como *el acceso a la esfera política*. Los delegados subrayaron la importancia de colocar a los agentes del cambio justo por debajo del nivel de las autoridades políticas, lo que les permite hacer ascender la información sobre la necesidad del cambio hacia los dirigentes políticos, conservando un papel activo en el proceso de reforma.

Ayudar a los funcionarios a hacer frente al cambio. Los funcionarios juegan un papel primordial en la aplicación de la reforma, pero también se les pide demasiado a menudo que realicen los cambios sin darles una explicación adecuada sobre los resultados esperados de esos cambios, o sobre su propio papel en la globalidad de la reforma. Los delegados insistieron en la necesidad de comunicar la visión, la razón de ser y la validación de la reforma en la burocracia.

Varios delegados explicaron claramente la necesidad de *comunicarse directamente* con los empleados de la Administración. Más que una comunicación mediante simples envíos masivos de mensajes por correo electrónico, los responsables de la reforma deberían practicar el contacto directo con los empleados de los servicios públicos multiplicando las reuniones y los contactos individuales. Los encuentros y los contactos personales son los factores claves para hacer avanzar el mensaje de la reforma y no solamente el proceso de reforma.

La Administración se transforma en redes cada vez más complicadas. Por ello, es vital mejorar los medios de comunicación tanto formales como informales, para mantener la coherencia de las actividades de reforma. Los delegados insistieron en el hecho de que la difusión eficiente de la información sobre la reforma es insuficiente. La comunicación sólo puede considerarse un éxito si los agentes de la Administración comprenden las expectativas que están en la base de la reforma.

“La comunicación interna no ha funcionado tan bien como debería. El error ha sido centrar la comunicación en las tareas para que los servicios aportasen su contribución a la reforma, así como no validar las hipótesis, lo que ha conducido a una falta de comprensión en el seno de la burocracia”.

(Un delegado del coloquio)

Atraer la atención del público. Los delegados se mostraron divididos sobre el papel del público en el proceso de reforma, y, por lo tanto, sobre la forma de comunicación con él. Numerosos participantes eran conscientes de la importancia de la comunicación con el público, pero añaden que el servicio público no está habituado a esta función, asumida como esencial por los responsables políticos.

Como hemos visto, la labor de comunicación debe aclarar a los ciudadanos la necesidad de las reformas y los valores subyacentes. El público apoyará las reformas si está informado de los *éxitos obtenidos*. La comunicación permite establecer el vínculo entre iniciativas de reforma complicadas y detalladas, y los resultados concretos que se derivan para la vida cotidiana de las personas.

Cuadro 23. ¿Está informado el público de las reformas?

La élite política y los observadores extranjeros consideran las reformas realizadas en Nueva Zelanda como un éxito, pero estas reformas han coincidido con una erosión de la confianza del público en el gobierno. Varios factores explican este fenómeno: 1) el incremento de la transparencia ha suscitado nuevas expectativas en la población; 2) el ritmo y la amplitud de las reformas han chocado con la opinión pública; y 3) el público no ha comprendido bien las reformas debido a una falta de comunicación.

Nueva Zelanda

Numerosos delegados deploraron la incapacidad de los medios de comunicación para dar cuenta con total imparcialidad de los éxitos del gobierno y su tendencia a centrarse solamente en los fracasos. También consideraron que los medios de comunicación sorteaban a veces la “frontera de la impunidad”, porque no hay un contrapeso a su versión de los hechos y a su descripción unilateral. Algunos participantes propusieron contrapesar el desinterés tradicional de los medios de comunicación por las “buenas noticias” cooperando con la prensa local a fin de poner de relieve las reformas locales, sobre todo cuando se erigen en ejemplo nacional.

Los delegados señalan también que la creciente fragmentación de los medios de comunicación permite al gobierno establecer una comunicación directa con sus ciudadanos por medios tales como Internet o la televisión por cable. Como declaró un participante, “los nuevos medios de comunicación establecen una relación interpersonal”. Lo que constituye un desafío para los gobiernos que deben ofrecer informaciones de calidad, controlar las nuevas tecnologías y adaptarse a las nuevas formas de comunicación si quieren atender a los ciudadanos.

Aprender el lenguaje de la reforma para establecer una relación con los ciudadanos

Comunicación más que propaganda. La comunicación con el público tiene por finalidad vincularlo a las reformas. El discurso no sólo debe sensibilizar a los ciudadanos sobre la necesidad de las reformas, sino también convencerlos de que el gobierno tiene un plan para responder a esta necesidad de reforma, a un coste razonable. Un delegado destacó que “labrarse apoyos significa ser capaz de comunicar y de hacer comprender al público que es él quien paga, y que si los cambios se realizan bien, él será el beneficiario”.

Las reformas no consisten en “hacer tragar una píldora” al público haciendo abstracción de las dificultades y de los costes. El lenguaje de la reforma debe ser

claro sobre los objetivos, el sentido de la reforma o de la modernización, las personas afectadas y los efectos de la reforma.

Apelar a los sentimientos. Es con palabras como los gobiernos hacen comprender la necesidad de las reformas y de los resultados esperados, y también el *lenguaje de la reforma* juega un papel determinante en la imagen que el público se hace de ella. Se ha visto en el apartado precedente que comunicar significa establecer un vínculo con los ciudadanos, y no sólo aportarles información. El público sólo suscribirá la acción emprendida si comprende su interés y sus resultados concretos.

Los delegados consideran esencial transmitir un mensaje que encuentre una resonancia en la vida cotidiana de los ciudadanos. Es preciso poder responder en todo momento a la siguiente pregunta del público: “¿cómo afecta esto?”

“No se para de hablar de eficacia, de productividad, de reestructuración y de responsabilidad. Para el ciudadano ordinario, eso no quiere decir gran cosa. Lo que él desea es oír hablar de honestidad, de servicio ... Es preciso comunicar en el plano emotivo, y hablar de los temas que le preocupan.”

(Un delegado del coloquio)

Actualmente cuando se habla de reformas se habla sobre todo de procesos y de estructuras (por ejemplo, descentralización, devolución de competencias) o de conceptos abstractos tales como la eficacia, centrados en la forma de actuar y no en las personas. Para llegar a los ciudadanos hay que apelar al fondo de *valores* comunes tales como el trabajo, el uso eficaz de los fondos públicos y la honestidad, y mostrar que los cambios se traducen en una mejora de los servicios. Aunque la noción de eficacia sea importante para estructurar la reforma, hay que presentar este valor abstracto en términos que hablen al público. En lugar de decir que la reforma hace más eficaz la tramitación de las solicitudes de pasaportes, es mejor mostrar cómo la Administración reducirá el tiempo de espera del cliente si el funcionario responsable de los pasaportes está capacitado para resolver por sí mismo los problemas sobre la marcha.

Mostrar que el plan de reforma va en el sentido de los valores compartidos por el público contribuye a vincular a los ciudadanos, sobre todo si se relaciona esta iniciativa con los resultados de las reformas.

Evitar la jerga. Los delegados consideran que hay que evitar la jerga en el discurso sobre las reformas. La lengua cotidiana es el mejor medio para transmitir un mensaje al público.

Una buena parte de los conceptos que conforman la reforma del servicio público deben mucho al sector privado. Muy a menudo, la aplicación de concep-

tos propios del sector privado ha permitido romper con la mentalidad del sector público. Pero el paradigma del sector privado tiene también sus límites, y los delegados se preguntaron sobre el hecho de que se utilicen un lenguaje y unos conceptos importados del sector privado sin preguntarse en qué medida son aplicables a los objetivos del sector público. Fórmulas tales como “la gestión del cambio” pierden mucho sentido fuera de contexto. Un delegado observó que “la gestión del cambio se ha convertido en una especie de entidad esotérica sin que se sepa si uno u otro cambio es bueno o malo y a qué intereses sirve”.

La jerga puede utilizarse para enmascarar un pensamiento confuso, porque economiza una definición clara de los objetivos. La jerga se convierte a menudo en un fin en sí misma, en lugar de describir los procesos exigidos para mejorar los servicios y la flexibilidad del sector público. Estos son los resultados que constituyen el mensaje esencial del gobierno dirigido al público.

¿Qué debe ser lo primero, la palabra o la acción? Para la mayoría de los delegados, aunque es importante estar atento al lenguaje usado, las palabras que sirven para describir el cambio se derivan de las reformas realizadas, y no a la inversa. Esto significa que “*hablar de la reforma no quiere decir nada en ausencia de acciones concretas*”.

El calendario de las reformas y de las comunicaciones es importante para transmitir un mensaje de reforma. El público debe poder comprobar las señales del cambio que acompañan al mensaje. Su confianza se erosiona cuando el discurso oficial no encaja con la acción gubernamental. Un eslogan llamativo acompañado de prácticas inmutables sólo hace alimentar las dudas del público sobre la voluntad real del gobierno de poner en práctica verdaderos cambios.

Cambiar de lenguaje implica ante todo que el gobierno cambia de forma de pensar. Un vocabulario común de la reforma sólo es útil si refleja estrategias comunes en el seno de los servicios públicos. Por eso, debe existir una *visión clara* de los objetivos de la reforma que puedan formularse en un mensaje a los ciudadanos y a los empleados del servicio público.

En el caso de los funcionarios, el lenguaje del cambio debe acompañarse de estímulos reales para el cambio. Si la palabra precede a la acción, el gobierno debe mostrar el camino a sus empleados y al público e indicar cuándo comenzarán los cambios, cuándo deberán finalizar y cuáles son los resultados esperados.

No realizar promesas excesivas. Los delegados se inquietaron por la pérdida de credibilidad que se produce cuando la retórica de un gobierno supera su capacidad para conformar y para materializar el cambio. Esto significa que el gobierno debe ser realista en sus expectativas y honesto en su comunicación con el público. A la larga, la consecución sistemática de objetivos modestos y realistas contribuye más a fortalecer la credibilidad del gobierno que el hecho de prometer

milagros. Un delegado subrayó que “la confianza en el gobierno se hunde cuando formula promesas excesivas y no las cumple”.

Crear una cultura del cambio modificando los comportamientos

“La reforma sólo tendrá éxito si las personas están convencidas de que su existencia se justifica por una razón seria: en el plano personal, en el profesional, para el país o para los que trabajan con ellos. Tenemos que tocar un valor profundamente enraizado si las personas deben ayudarse a sí mismas durante la realización del cambio.

Esto les impone la suspensión de sus mecanismos personales de autoprotección”.

(Un delegado del coloquio)

El Profesor Dupuy, del Instituto Europeo de Administración de los Negocios (INSEAD) se planteó la cuestión de los estímulos en el seno del sector público en su intervención titulada “¿Por qué es tan difícil reformar la Administración pública?”, reproducida en la parte quinta de este Informe. Afirma que las organizaciones están gestionadas de acuerdo con un conjunto de estrategias racionales. Pero con el paso del tiempo, los métodos de trabajo tienden a privilegiar la protección de los miembros de la organización. Los trabajadores consideran más importantes sus problemas que los de la comunidad. Por ejemplo, el principio de igualdad se desnaturaliza y significa entonces que todos los funcionarios deben beneficiarse del mismo trato, sean cuales sean sus resultados. Privilegiar los intereses de los trabajadores se hace a menudo a expensas de la calidad de los servicios a los ciudadanos.

Dotar a la reforma de medidas de estímulo

Los delegados destacaron que los funcionarios se encuentran entre los principales actores de la reforma. Si consideran que el objetivo es el de reducir los costes, y por lo tanto reducir personal, no cooperarán. El cambio institucional se basa más en el cambio cultural de las organizaciones que en el cambio de las estructuras organizativas. Es un medio para alcanzar sus fines. Cambiar la cultura organizativa supone un apoyo interno a las reformas, y hay que acudir a la motivación, al estímulo y al ánimo. Estos cambios implican la gestión de grupos y de objetivos, y no solamente de personas y de resultados.

La cooperación debe reemplazar la coordinación. El Profesor Dupuy planteó a los delegados el reto de transformar el comportamiento de los trabajadores a fin de promover la cooperación en lugar de la coordinación. Explica que la coordinación implica la ordenación de distintas tareas, *mientras que la cooperación exige a los empleados de los servicios públicos que trabajen juntos en función de un objetivo común*. Para que la cooperación produzca sus frutos, la organización debe aprender a olvidar sus propios intereses en beneficio de los del público.

La noción de coordinación se basa en una visión legalista del mundo del trabajo, donde cada uno debe realizar tareas rigurosamente definidas de las que debe responder. Los empleados deben concentrarse en esas tareas durante el tiempo que se les indica. Este concepto les protege de conflictos con sus colegas, ya que no tienen que trabajar juntos. Esta lógica desestimula la iniciativa y la visión de conjunto y sustrae a los individuos la responsabilidad del resultado final. Esta organización del trabajo conduce a la multiplicación de los recursos requeridos para cumplir la misma tarea, porque cada empleado acumula los equipos y el material necesarios para desarrollar su actividad de forma independiente. La aplicación del principio de que los empleados deben cooperar, en lugar de coordinarse, puede ayudar al gobierno a alcanzar dos objetivos exigidos por el público: 1) suministrar servicios más rápidos y más eficaces y 2) movilizar menos recursos para suministrar estos servicios.

Sin embargo, fortalecer la cooperación no es fácil. La cooperación exige que cada uno comparta la responsabilidad de una tarea, lo que implica que la contribución de cada uno es más difícil de medir. Reforzar la cooperación aumenta los riesgos de conflicto y de disolución de la responsabilidad personal. En este modelo, los individuos y las organizaciones deben aprender a jugar con la aproximación, la redundancia, la dependencia y el conflicto. El Profesor Dupuy vio en ello un paso del legalismo a la gestión, porque este cambio necesitará más competencias de gestión.

Paralelamente a la mejora de la gestión, el fortalecimiento de la cooperación implica nuevos modelos de reconocimiento de los resultados. El reconocimiento colectivo puede estimular la cooperación y ayudar a los empleados a sentirse colectivamente responsables de un proyecto y a querer trabajar en equipo. Desde esta perspectiva, los grupos deben *autoadministrarse* a fin de que cada uno haga su parte.

Cambiar las medidas de estímulo para los funcionarios. Para convencer a los funcionarios de que asuman el cambio, es preciso que la reforma se dote de medidas de estímulo que vayan en el sentido de sus intereses. Los funcionarios deben saber que sirviendo mejor al público, sirven también a sus intereses a largo plazo. Deben comprender por sí mismos el valor de la reforma. Como ha subrayado un delegado, “no se puede imponer el cambio”.

El Profesor Dupuy contempló la introducción de “palancas” de transformación del comportamiento de los individuos. Esto implica la modificación de los sistemas de gestión de los recursos humanos, a fin de cambiar el contexto. Los delegados reconocieron que la política de recursos humanos puede ayudar a reformar el sistema de incentivos, pero también llamaron la atención sobre los obstáculos a los que se enfrenta la reforma de la gestión de los recursos humanos en numerosos países. Algunos delegados dudaron sobre poner en cuestión la permanencia de los funcionarios, que consideran como una de las escasas ventajas materiales del trabajo en el sector público.

Cuadro 24. **Cambiar los comportamientos**

Una reforma se dirige a cambiar el comportamiento de los individuos, y no sólo a reorganizar las estructuras. El proceso de cambio comienza por la difusión de una visión personal de la reforma. Si los individuos ignoran los valores que subyacen a la reforma, los objetivos contemplados y su papel en ese cambio, no renunciarán al *statu quo*. Los delegados del coloquio consideraron que hay que reunir las siguientes condiciones para garantizar la adhesión de los empleados:

- **Hacer conocer las expectativas:** Comunicar a los empleados 1) los valores comunes que animan la reforma; 2) los resultados esperados y los plazos previstos; 3) su papel en estos cambios. El éxito pasa por el compromiso personal de los empleados en favor de la reforma.
- **Poner de relieve los aspectos positivos:** Subrayar las ventajas que generará la reforma. Esto no quiere decir que se guarde silencio sobre los costes del cambio, pero los empleados deben conocer las ventajas para aceptar soportar sus inconvenientes.
- **Encontrar líderes del cambio:** Detectar a los agentes del cambio que sean creíbles y que puedan incitar a los empleados a adherirse a su visión del cambio.
- **Recompensar el cambio:** Ofrecer estímulos para transformar los comportamientos. Esto incluye estímulos no salariales o no pecuniarios, incluido el reconocimiento público de los éxitos obtenidos y la ampliación del margen de maniobra y de las responsabilidades de los que se adhieren a la visión de la reforma.
- **Crear ocasiones favorables:** Ofrecer a los empleados la formación y la ayuda necesarias para que se adapten al nuevo contexto.

Los delegados se preguntaron cuál es la mejor forma de introducir medidas de estímulo en el medio laboral. Algunos destacaron que son los estímulos retributivos relacionados con el rendimiento o con los resultados. Añadieron que si no se conocen claramente las tareas a evaluar, una autonomía demasiado grande en la evaluación de resultados difíciles de medir puede desembocar en gratificaciones arbitrarias en el mejor de los casos, y en un trato de favor en el peor de ellos. Se preguntaron también sobre la idea de ofrecer primas para recompensar los logros y los resultados de un equipo.

Los delegados citaron algunos ejemplos de iniciativas dirigidas a reconocer el trabajo de calidad, entre las cuales algunas implican gratificaciones económicas, pero también no pecuniarias, como la visita a los dirigentes políticos y la atribución de responsabilidades suplementarias y de un margen de maniobra a los mejores elementos. Sin embargo, el paso a una perspectiva basada en los resultados impone a los dirigentes la justificación de sus evaluaciones, poniendo en relación los resultados individuales con los del conjunto.

Garantizar un comportamiento responsable en el seno del servicio público

Un delegado observó que si es “imposible despedir al equipo, podéis despedir al jefe, porque con frecuencia es en la cúspide donde reside el bloqueo o la solución”. En este nivel, la búsqueda de responsabilidades implica concentrarse en los resultados de la organización entera, más que en procesos o resultados particulares.

Los delegados se esforzaron en diseñar métodos que permitiesen medir las cualidades a menudo complejas que las Administraciones públicas deben poseer. Plantean cuestiones del siguiente tipo: “¿Cómo evaluar la internalización de los valores?”; “¿Cómo conciliar la evaluación del individuo con la de los resultados globales?”. Estas cuestiones son especialmente pertinentes cuando es difícil medir la contribución de cada uno, especialmente en el caso de un reforzamiento de la cooperación.

Un delegado subrayó que no basta con pasar desde una perspectiva basada en los insumos a otra basada en los resultados. Los resultados globales son demasiado abstractos. Los altos directivos deben seguir siendo *responsables de los productos y de los resultados*, porque los productos son más concretos y pertinentes a corto plazo para el público y para los propios directivos. Sin embargo, es necesario establecer lazos explícitos entre los productos y los resultados. Un delegado sugirió la “aplicación de sistemas de medición y de evaluación que contemplen el impacto de los productos sobre los resultados u objetivos políticos deseados”.

Cuadro 25. Estimular el cambio mediante la competencia

Nueva Zelanda introdujo la competencia en su mercado de servicios públicos a fin de fortalecer los estímulos para el cambio. Las reformas aplicadas comprenden la fijación de objetivos de rendimiento para los jefes de servicio; contratos de duración determinada para los directivos y cuadros intermedios; contratos de compra para los ministerios previendo acuerdos de servicios a precios fijos, y contratos referentes a la adquisición de servicios por los ministerios a otros organismos gubernamentales.

Nueva Zelanda

III. CÓMO MANTENER LA DINÁMICA DE LA REFORMA

Después de haber explicado por qué es necesaria la reforma y cómo ponerla en marcha, los delegados abordaron una de las cuestiones más delicadas: cómo garantizar un *cambio duradero*. No hay una receta milagrosa. Como se precisaba en la última sección, el éxito de la reforma depende de la capacidad de la Administración para cambiar de comportamiento, y por lo tanto de la actitud de los empleados del servicio público. Se trata de aplicar estímulos eficaces en un entorno político favorable. Esto implica un liderazgo fuerte.

Para transformar el comportamiento de los funcionarios, los delegados afirmaron que los reformadores deben asegurarse ante todo de que los funcionarios se sientan afectados por las reformas. Muy a menudo el gobierno se contenta con dirigirse al público, el “cliente” de la reforma. Pero también los funcionarios deben tener la sensación de que sus opiniones son tenidas en consideración, porque es a ellos a quienes incumbe cambiar los métodos de trabajo. Los delegados evocaron la necesidad de ganar un *apoyo interno* en favor de las reformas. Aunque la reforma se base en la mejora del servicio al público, el Estado no debe olvidar que también sus empleados están afectados y que el éxito de las reformas depende de ellos.

Luchar contra el cansancio

El “cansancio” es uno de los principales problemas que hay que evitar. Una vez que el plan de reforma está definido y que la aplicación ha comenzado, ¿cómo puede impedir el gobierno que los funcionarios se desvinculen de ella y que bajen la guardia? El cansancio puede producirse en numerosas circunstancias: cuando hay demasiados cambios, y los funcionarios se sienten entonces desbordados y sentados en el banquillo; cuando hay muy pocos, desplegados en un periodo prolongado y el impulso decae.

Como hemos visto en la sección precedente, el éxito de la reforma depende en gran medida de la aptitud del gobierno para reexaminar los estímulos y para cambiar los comportamientos. A largo plazo, el éxito de la reforma depende pues de la claridad de los objetivos, de la planificación en el comienzo del proceso y de la forma en que se difunde este mensaje. Aunque el programa de reforma sea

irreprochable, en algún momento los empleados se cansarán de las reformas. Cambiar los comportamientos exige su tiempo y puede ser agotador. Incluso los elementos más motivados pueden sentirse desbordados por los sucesivos cambios. Para luchar activamente contra este cansancio, el gobierno puede ofrecer a los funcionarios *una participación en la reforma*, estimular su *capacidad de aprendizaje e inspirarse en las reformas precedentes* y prodigar *estímulos* a lo largo de todo el proceso.

Favorecer la apropiación de la reforma para atraer apoyos

“La reforma es a veces como si un árbol estuviese cubierto de pájaros y usted palmea las manos: todos los pájaros vuelan, pero un minuto más tarde se posan sobre las ramas. No están ya en la misma rama, pero nada ha cambiado para el observador: el árbol está todavía cubierto de pájaros”

(Un delegado del coloquio)

Si los valores subyacentes permanecen invariables, los cambios estructurales sólo pueden provocar un efímero trastorno, muy rápidamente seguido de una vuelta a las habituales formas de actuación. En lugar de esforzarse para integrarse en la reforma, algunos funcionarios se empeñan en dar un rodeo a los cambios de normas y de estructuras para conservar procedimientos familiares, aún asumiendo un cambio sólo de fachada. Uno de los principales objetivos de la discusión sobre la perennidad de las reformas es justamente superar este problema.

Basar los valores de la reforma en acciones coherentes. Es esencial hacer comprender los valores subyacentes a las reformas para que el sector público se adhiera a ellas. Los valores colectivos son una condición necesaria para las reformas porque garantizan una comprensión común de los fines y las perspectivas de la reforma. Para que esos valores se enraícen y se irradian, deben ser apoyados por *acciones coherentes*. El Profesor Dupuy evocó a este respecto la tendencia que tienen los funcionarios a retomar sus hábitos burocráticos y a defender sus intereses, incluso cuando hablan de reforma. Los delegados subrayaron cuán importante es que los dirigentes *envíen buenas señales*: los nombramientos y los ascensos dicen mucho a los empleados sobre la evolución real del comportamiento de la dirección.

Mantener la retroacción y la consulta. Si los funcionarios tienen la sensación de que la reforma es contraria a sus intereses personales, serán reticentes a cambiar su comportamiento. El momento escogido para llevar a cabo una u otra

medida es importante. Consultar a los empleados una vez se ha planificado y aplicado la reforma corre el riesgo de exacerbar las tensiones, si los reformadores no están dispuestos a hacer marcha atrás y a tener en cuenta comentarios o preocupaciones de los empleados. Según los delegados, hay que incorporar muy pronto a los funcionarios al proceso de reforma si se desea evitar que las relaciones se vuelvan tensas y hay que mantener mecanismos de consulta que permitan a los empleados participar en el proceso.

Un delegado explicó que en su país se está obligado a informar eficazmente a los empleados, pero se han olvidado de establecer mecanismos que les permitan expresar sus reacciones. Los delegados ven en la *retroacción y la evaluación continuas* una de las claves de la creación y el mantenimiento de un clima de cambio. La retroacción y la consulta muestran a los funcionarios que sus preocupaciones son tenidas en cuenta. Contribuyen a infundir un sentimiento de responsabilidad y a mejorar el proceso de reforma, arrojando luz sobre prácticas y consideraciones de las que los reformadores no siempre están informados.

Sin embargo, la consulta sola no basta. Para que los funcionarios tengan la sensación de que su voz se escucha, es necesario responder efectivamente a sus preocupaciones. Esto no quiere decir que los planificadores de la reforma deban acceder siempre a sus demandas, sino que deben tratarlos como socios dignos de consideración. La consulta tiene también un interés educativo: demostrar a los funcionarios cómo incorpora el plan de reforma sus preocupaciones.

Atraer la atención sobre los logros y los éxitos. Como la reforma puede ser una tarea de muy larga duración, no basta siempre con canalizar la atención sobre el resultado final para motivar a los funcionarios. Aunque la reforma debe centrarse siempre en los resultados, los empleados también tienen la necesidad de *finas concretos y realizables* para tener la sensación de estar sobre la buena vía y para conservar la moral. Para crear puntos de referencia que ayuden a los funcionarios a coexistir con las incertidumbres, los reformadores deben dotar a sus planes de objetivos concretos e indicar explícitamente cómo conducirán esas actuaciones a los resultados finales.

Los delegados afirmaron muy claramente la necesidad de motivar a los funcionarios *subrayando los éxitos*. Las recompensas no son necesariamente pecuniaras, pero deben *reconocer* los esfuerzos de adaptación a los cambios y *mantener el impulso* mostrando los avances ya realizados. Los gestos políticos y/o mediáticos (ceremonias de agradecimiento, fotos, artículos en los periódicos, certificados y gratificaciones) son buenos ejemplos de la celebración de los éxitos.

También el público puede cansarse de las reformas, por lo que es preciso informarle de los éxitos obtenidos. Aunque la población raramente está expuesta a la reforma interna del sector público, es plenamente consciente de los costes inmediatos que a veces comporta la reforma, y no sabe siempre a quién dirigirse

en caso de reorganización de las Administraciones. Los delegados preconizaron la mejora de la comunicación interna y externa a fin de llamar la atención sobre los éxitos, atraer apoyos y estimular a los empleados de las Administraciones públicas.

Los delegados citaron ejemplos en los que los funcionarios de su país habían aceptado los cambios, a pesar de la reducción de los recursos, porque se han beneficiado de una autonomía y de un apoyo técnico mayores. Ofrecer a los empleados una mayor libertad en algunos ámbitos contribuye al nacimiento de un sentimiento de apropiación del proceso y de los objetivos de la reforma. Manifestarles confianza les hace sentirse más responsables de los resultados. Sin embargo, también hay que darles herramientas que les permitan alcanzar los fines señalados. La formación ayuda a los empleados a comprender lo que se espera de ellos y les da los medios para entregarse plenamente, en vez de limitarse a cumplir las órdenes.

Cuadro 26. **Reconocer los éxitos**

En los Estados Unidos, el Partenariado Nacional para la Reforma del Gobierno (NPR) creado por el Vicepresidente, concede un “*Hammer Award*”² a los equipos de empleados federales que creen un proceso o un programa innovador y único que permita mejorar el trabajo del gobierno y alcanzar resultados. Esta gratificación llama la atención sobre los que se emplean de forma eficaz en la mejora del servicio a la clientela, en la mejora de los resultados financieros, en racionalizar los procedimientos, en ahorrar dinero y en resolver de forma ejemplar los problemas del servicio público. El nombre de este premio hace referencia al estereotipo de la ineficacia gubernamental, simbolizado por un martillo que costó 400 \$. La recompensa consiste en un marco en la que figura un martillo de 6 \$, una cinta y un diploma del Vicepresidente. Se han concedido más de 1.200 “*Hammer Awards*” a equipos de empleados federales, locales y de los Estados federados, así como a ciudadanos.

Estados Unidos

La aplicación debe hacerse de forma estratégica

El “periodo de asimilación” forma parte de la aplicación. Las reformas se caracterizan con frecuencia por un periodo de innovación y de cambio, seguido de un periodo de consolidación durante el cual se comunican las nuevas reglas y expectativas. Este periodo es esencial para que los funcionarios aprendan las

² NOTA DEL TRADUCTOR: literalmente, “premio martillo”. La explicación de esta denominación se encuentra en el texto de este cuadro 26.

nuevas reglas, reciban formación y se familiaricen con los nuevos procedimientos y estructuras. Sin embargo, estos periodos de asimilación deben considerarse como una fase de la aplicación de la reforma, y no como una pausa ni como una recaída en el mismo tipo de comportamientos anteriores a la reforma.

El Profesor Lindquist subrayó que si los reformadores no se dedican a consolidar los cambios después de la fase de aplicación, “las exigencias puntuales y políticas subirán a la superficie”, provocando una vuelta a las antiguas prácticas. Para perennizar la estructura y la disciplina del periodo inicial de reforma, el profesor Lindquist propuso crear un Secretariado encargado de establecer un calendario y de velar por que los departamentos ministeriales y las agencias alcancen los objetivos presupuestarios y de otro tipo. Esto no es sólo para apoyar los esfuerzos de reforma, sino también para reforzar la coherencia de la reforma global.

Infundir un impulso reformador. Uno de los riesgos del cansancio no consiste tanto en que los empleados se vuelvan contra la reforma, como en que pierdan el sentido de su utilidad. Cuando la reforma está motivada por una situación de crisis, corre el riesgo de perder su razón de ser una vez superada la crisis. Si el impulso decae, los organizadores tienden a regresar a sus viejos hábitos. Incluso el éxito de las reformas realizadas no protege contra ese peligro. Los nuevos sistemas sólo son viables si están sostenidos por una voluntad estratégica. Una vez alcanzado el equilibrio, el gobierno debe esforzarse en mantener este estado estableciendo la confianza en el seno de las Administraciones públicas.

No hay que considerar la reforma como una actividad distinta de las responsabilidades cotidianas de los funcionarios. Si fuese así, pasaría a un segundo rango y sería relegada al rango de actividad anexa. Siempre habrá imperativos que desviarán la atención de las reformas a largo plazo. Por lo tanto, hay que inscribir la reforma en una estructura de estímulos a fin de que el impulso proceda del interior de la Administración, en vez de ser impuesto por las instancias superiores.

Cuadro 27. **Organizar la reforma para infundir un impulso**

La reforma reciente del mercado de trabajo en el sector público en Australia ha supuesto inesperadas transformaciones gestoras en el seno del Tesoro. Después de que el Gobierno adoptase una ley aplicando en el sector público la legislación laboral vigente en el sector privado, los funcionarios tuvieron que negociar sus retribuciones sobre la base de los rendimientos. Hasta entonces los cambios de ministerio eran escasos. Desde entonces, es posible negociar un incremento de salario cambiando de ministerio. En consecuencia, el mercado de trabajo de los consejeros políticos se ha vuelto extremadamente competitivo. La Dirección General del Tesoro comprendió que era preciso otorgar a los mejores elementos un salario competitivo con los del mercado para retenerlos. Para poder ofrecer a los mejores

talentos unas retribuciones atractivas, los ministerios ya no podían permitirse conservar a funcionarios mediocres. Por ello, han aplicado un sistema de gestión de resultados. El personal aceptó estos cambios, a condición de que los resultados de los directores fuesen evaluados por la base. El sistema así creado, que preveía la evaluación de los cuadros superiores, ha cambiado profundamente la actitud de los directivos, poniendo resueltamente el acento en la calidad de la gestión y en el liderazgo en el seno del Tesoro.

Australia

Un mensaje coherente previene del cansancio. Un delegado estima que “el cansancio se debe a los cambios perpetuos: la gente se fatiga”. Una visión clara de la reforma garantiza la coherencia. Otro delegado añade: “los gobiernos que se precipitan desde una innovación chapucera a otra, cosechan cansancio y confusión”. En la medida de lo posible, los esfuerzos de reforma deben integrarse en un plan de conjunto. A falta de éste, los reformadores deberán mostrar el vínculo lógico entre los esfuerzos pasados y los presentes, aunque sólo sea por probar que han aprendido las enseñanzas deseadas de los errores del pasado.

Sacar enseñanzas de las reformas pasadas

Los funcionarios deben comprender la lógica interna de las sucesivas etapas de las reformas, a fin de no sentirse constantemente agredidos por nuevas propuestas de reforma. La *continuidad* es obligada. Si el estilo puede variar, los principios y la lógica subyacentes a la reforma deben mantenerse inmutables, aunque los gobiernos ajusten los mecanismos en función de lo que aprenden gracias a la retroacción y a la evaluación.

Incluso cuando las reformas no alcancen los resultados esperados, el gobierno debe ser capaz de aprender lecciones de sus fracasos pasados. Ver los errores repetirse indefinidamente desanima a todos los actores. Un gobierno capaz de aprender demuestra que quiere mejorar su funcionamiento interno y que no propugna las reformas solamente para dotarse de un rédito político. El Profesor Lindquist sugirió la búsqueda expresa de enseñanzas derivadas de las experiencias pasadas, organizando mesas redondas, encargando informes escritos de los procesos de reforma o encargando evaluaciones.

A menudo las experiencias parciales no permiten medir el éxito de la reforma. El Gobierno puede atraerse apoyos a favor de la reforma mostrando, en el marco de las actividades de información y de evaluación, las repercusiones de las medidas adoptadas. Enriquece de golpe sus conocimientos sobre las medidas más eficaces. El Profesor Jean-Claude Thoenig, del Instituto Europeo de Administra-

ción de Negocios (INSEAD) trató la evaluación como un instrumento de mejora de las reformas y se centró en las buenas prácticas en la materia seguidas por varios países miembros. Su ponencia, “*La evaluación, fuente de conocimientos aplicables a la reforma de la gestión pública*”, figura en el quinto capítulo del presente documento.

La evaluación puede servir para mejorar los planes de reforma. Teniendo en cuenta la relativa falta de datos sobre el éxito de las reformas desarrolladas en el servicio público, la evaluación constituye una fuente preciosa de información. No sólo puede contribuir a mejorar la eficacia del servicio público, sino también a aumentar la imputabilidad y la transparencia de los criterios utilizados por el gobierno para medir el éxito de sus esfuerzos. *La evaluación permite recenter la atención en las finalidades de la reforma.* Como expresó un delegado, “lo que se mide puede gestionarse”. Además, la evaluación enriquece la base de datos de los conocimientos sobre las prácticas eficaces y contribuye a fortalecer el carácter racional de las reformas. En el marco de un proceso de aprendizaje orgánico, puede ayudar a los gobiernos a afinar sus esfuerzos de cambio.

No obstante, el Profesor Thoenig previno contra las expectativas excesivas. La evaluación es un instrumento válido cuando se utiliza con buen criterio. Con mucha frecuencia se centra en la *gestión* y las *economías de medios* más que los *resultados efectivos*, mucho más difíciles de evaluar. A menudo la evaluación tiende más bien a informar a los estrategas de *lo que funciona y lo que no*. Sin embargo, las prácticas de evaluación deberían aportar valor añadido ayudando a responder a las cuestiones pendientes. Una buena evaluación debe ser *flexible e incrementalista*, y debe contribuir a ampliar los conocimientos cuando se presente la ocasión.

El Profesor Thoenig hizo notar que la evaluación no se ha utilizado tan a menudo como podría: “los gobiernos afirman públicamente la necesidad de una evaluación pero no van de las palabras a los hechos”. Enumeró las razones de esta reticencia. Algunos responsables pueden ver en ello, en efecto, un cuestionamiento de su autoridad por especialistas externos o un instrumento de aplicación de un programa político distinto. También los evaluadores tienen responsabilidades en el uso limitado de este instrumento. Algunos tratan de definir los objetivos y el contenido de la reforma en lugar de admitir que ese es el papel de los responsables políticos. Otros se dedican a realizar evaluaciones metodológicamente perfectas, en lugar de tratar de buscar la obtención de resultados *oportunos y útiles*.

Si algunos países son más susceptibles de recurrir a las evaluaciones que otros, el Profesor Thoenig subrayó que no se precisa necesariamente una “*cultura de la evaluación*” para utilizar este instrumento. Los decisores políticos deben aprender que la evaluación es simplemente un instrumento de mejora de las reformas entre otros. Así, el hecho de situar la reforma en su justo contexto favo-

recerá el uso de la evaluación, porque ésta procurará informaciones aplicables a los problemas encontrados.

Para favorecer el uso de la evaluación, el Profesor Thoenig se preguntó cómo hacerla más *creíble* a los ojos de sus usuarios potenciales. Tres condiciones son necesarias para que la evaluación sea creíble y aceptable: 1) debe ser apoyada por personalidades dignas de confianza que tengan una experiencia práctica en evaluación y un acceso directo a los responsables políticos; 2) debe responder a una necesidad o a un problema concreto; 3) debe producirse en el momento oportuno del proceso de reforma.

Para ser útil, la evaluación debe llamar la atención. Como sus resultados compiten con otras fuentes de la toma de decisiones, como los informes de los medios de comunicación y las consideraciones políticas, los evaluadores deben llamar la atención de los decisores políticos suministrando datos útiles y presentando resultados expresados en un lenguaje claro. El Profesor Thoenig consideró que las evaluaciones se realizan a menudo a iniciativa de los altos responsables. Desde el momento en que se dan cuenta de que pueden contribuir a resolver problemas, tienden a utilizarlas con más frecuencia.

En segundo lugar, la evaluación debe tener una *razón de ser*. No debe percibirse como un fin en sí misma. Una *perspectiva pragmática* que responda a *necesidades específicas* y a *posibilidades de acción* implica, sin embargo, que los responsables políticos definen *lo que se quiere saber*. El objetivo de la evaluación debe ser aportar *informaciones útiles* basadas en datos empíricos.

Finalmente, la evaluación debe producirse *en un momento oportuno*. Teniendo en cuenta la escasez de los datos referentes a los resultados de las reformas en el sector público, debe utilizar los mejores datos disponibles. La evaluación se vuelve más sistemática, pero también más informal. Vale más resolver un pequeño problema bien definido y constatar su impacto en el programa evaluado que dedicarse a un problema de envergadura y perderse en dificultades metodológicas.

También hay que reconocer los límites de la evaluación. Para el Profesor Thoenig tiene como principal objetivo ofrecer una *descripción objetiva* de una actividad. Aunque algunos se preguntan sobre la necesidad de dotar a las evaluaciones de juicios, los evaluadores no deben olvidar que los resultados de las evaluaciones compiten con otras informaciones y no constituyen la única base de la toma de decisiones. La responsabilidad en materia de valoración final corresponde a los responsables políticos. Por ello, aunque los evaluadores pueden llegar a ciertas conclusiones sobre la base de su evaluación, deben evitar cuestionar las decisiones de los responsables políticos, sobre todo con ocasión del análisis de una reforma en marcha.

El profesor Thoenig previno a los delegados contra la tentación de crear un *prejuicio negativo* si el acento se pone exclusivamente en los errores y en las

lagunas, sin tener en cuenta los éxitos. Las evaluaciones parciales no ayudan a medir el valor de un programa, ni tampoco aportan las informaciones necesarias para mejorarlo.

La multiplicación de las reformas en el sector público parece favorecer un uso más frecuente de las evaluaciones. El Profesor Thoenig hizo referencia especialmente al uso ventajoso de una perspectiva descentralizada y participativa de la evaluación, en la que las Administraciones se ven abocadas a unir y compartir la información, mientras que un organismo central se ocupa de la responsabilidad de cada una, estimula la puesta en común de las informaciones y supervisa la situación de conjunto.

Inspirarse en reformas pasadas. Para ser duradera y viable, la reforma debe inspirarse en las reformas pasadas. Se piensa demasiado a menudo que estimular la innovación implica una ruptura con el pasado. De hecho, innovar supone encontrar nuevas soluciones a los nuevos problemas existentes, en lo que pueden ser útiles la recogida y la difusión de los buenos métodos de trabajo. Indudablemente, es más fácil inspirarse en reformas pasadas cuando las reformas iniciales son objeto de un programa detallado y completo. En su defecto, cuando ése no es el caso, la evaluación permite sin embargo situar las medidas adoptadas en un marco más sistemático. Las reformas deben reconocer francamente los aspectos positivos y negativos de los esfuerzos realizados. Un rechazo en bloque al pasado sólo agrava la falta de conocimientos sobre las prácticas que ofrecen buenos resultados y sobre las que no conducen a ninguna parte.

El Profesor Thoenig preconizó el uso de las *evaluaciones a posteriori* para constituir una base de conocimientos sobre las actividades más eficaces. Aunque este método es con frecuencia oneroso y molesto, puede producir resultados útiles. Aunque los resultados *a posteriori* se utilizan raramente para mejorar la actividad objeto de evaluación, pueden aportar un conjunto de datos útiles para las futuras reformas.

Finalmente, la memoria institucional es otra fuente preciosa de enseñanzas sobre las experiencias pasadas. Los reformadores deben reflexionar seriamente sobre las reformas pasadas y mejorar la comunicación interna a fin de que las diferentes Administraciones puedan aprender unas de otras. La memoria institucional se refuerza por las políticas de recursos humanos que estimulan a los mejores elementos a permanecer en el servicio público. Bien explotada, la memoria institucional puede evitar tener que “partir de cero” y repetir así los errores pasados.

¿Cómo impedir una vuelta atrás?

Los delegados reconocen que, a largo plazo, la única forma de luchar contra la tendencia a la vuelta a los métodos antiguos es una transformación profunda de las mentalidades. Aunque los comportamientos cambian, se conjugan presiones externas para reducir a la nada los resultados de la reforma. Según el Profesor Schick, “el principal riesgo no es que los gobiernos releguen al olvido las innovaciones y reintroduzcan prácticas abandonadas, sino que impongan mediante retoques progresivos normas y procedimientos ante problemas específicos”.

El gobierno está presionado por todas partes para conceder un régimen especial a algunos grupos o programas, sea por el legislador o por los mismos dirigentes. El Profesor Schick observó que “cada norma o exigencia reintroducida puede justificarse por sí misma, pero acumuladas, corren el riesgo de desembocar en una vuelta a la gestión centralizada”.

El Profesor Schick reconoció que un gobierno puede reconsiderar periódicamente las normas y suprimir las que no encajen con la visión de la reforma, pero vale más prevenir esta tendencia *institucionalizando los principios de discrecionalidad y de responsabilidad de los gestores* para impedir el retorno a los viejos hábitos.

Cuadro 28. La imputabilidad política puede impedir la vuelta atrás

En Canadá, el Primer Ministro se ha comprometido personalmente a ejecutar cada reforma. Esto impide el cuestionamiento de las decisiones tomadas, lo que tiene una importancia crucial para que la reforma vaya adelante. Además, el ministro encargado de la Presidencia del Consejo del Tesoro es responsable frente a sus colegas y a la opinión pública de la gestión pública y de la renovación del servicio público. La separación de intereses y de responsabilidades entre el servicio público canadiense y los electos está definida claramente en el informe del Grupo de Trabajo del Viceministro sobre los valores y la ética, que describe los retos de la gestión pública con respecto a los de la política pública, y la integración de ambos.

Canadá

Integrar el cambio en las actividades corrientes es una solución de recambio a la reforma continua

Una reforma permanente impuesta desde arriba acaba por perder su fuerza porque se dicta entonces a los empleados lo que deben pensar y hacer, en lugar de asociarlos al proceso de mejora. Cuando el gobierno acaba por tomar decisio-

nes, la sociedad ya está involucrada en otros temas y las políticas se encuentran desfasadas.

En respuesta a la cuestión de dónde está el límite de la reforma y dónde comienza el gobierno, un delegado respondió que el cambio es quizás una realidad permanente y nosotros debemos crear un gobierno capaz de responder al cambio. Cuando un Estado alcanza finalmente ese nivel de receptividad, el cambio se convierte en parte integrante de la cultura cotidiana, más que en una entidad desconocida y amenazante. En lugar de perseguir sin cesar los cambiantes objetivos de las necesidades en perpetua evolución de la sociedad, los reformadores deben permitir a los empleados tomar la iniciativa para hacer frente a los cambios permanentes.

Los delegados pusieron en guardia frente al peligro de mitificar la reforma: “el gobierno tiende a realizar discursos ampulosos, a decir que esta vez es de verdad ... se impone la modestia”. Las expectativas defraudadas son otra causa de cansancio. El gobierno debe tender hacia un programa continuo de mejoras, más que hacia reformas continuas. Un delegado destacó que “la innovación es un deber, pero la reforma no es ni una obligación ni una necesidad, salvo que conduzca a un resultado positivo”.

Mantener el rumbo apoyando a los paladines de la reforma

“El éxito de la reforma no viene sólo: es preciso que haya dirigentes que exploten los espacios abiertos, que estimulen y orienten el cambio. Los dirigentes no deben contentarse con reconocer los espacios; deben crearlos formando a la opinión pública, importando sangre nueva e ideas nuevas; saliendo del tranquilo marco de sus bases políticas tradicionales para constituir coaliciones que apoyen el cambio y adopten riesgos en la acción y en la gestión que abran nuevas perspectivas de cambio”.

Allen Schick

El liderazgo juega un importante papel en la aplicación de la reforma porque hay que tener en cuenta dos aspectos fundamentales de ésta: el *cambio* y los *individuos*. Si el liderazgo y la capacidad gerencial son indispensables en cualquier organización, la necesidad de liderazgo se determina en parte por la amplitud de los cambios que una organización da por descontados o desea. El liderazgo es un instrumento precioso de *promoción y de gestión del cambio*, y reviste una creciente importancia en los países que inician una reforma del sector público.

El liderazgo se ejerce en las relaciones entre los individuos. Unos buenos dirigentes *inspiran a los demás*. La sección precedente demuestra que cambiar una organización conduce a *cambiar el comportamiento de los individuos*, pero también las organizaciones en transformación necesitan un liderazgo fuerte. Los líderes contribuyen a difundir y a dinamizar los valores de la reforma necesarios para un liderazgo fuerte. Los líderes contribuyen a difundir y a dinamizar los valores de la reforma necesarios para triunfar.

Sin embargo, es difícil definir el liderazgo porque comprende realidades diferentes en los distintos países. Los delegados abordaron el papel y la función de los líderes, y se preguntaron cómo estimular el liderazgo en los servicios públicos. Para comprender mejor la amplitud de la tarea, dos intervinientes —el Sr. Kevin Bacon de PricewaterhouseCoopers LLP y la Sra. Jo Brosnahan, del Consejo Regional de Auckland— transmitieron sus experiencias en materia de desarrollo del liderazgo en las Administraciones públicas. Para informaciones más amplias sobre los criterios de liderazgo y de su desarrollo, conviene referirse a los documentos titulados “*Más allá de la formación: ayudar al desarrollo y a la expansión de los dirigentes en el sector público*” (Bacon) y “*La reforma del sector público necesita capacidad de dirección*” (Brosnahan) que figuran en el quinto capítulo de esta obra.

¿Quién necesita el liderazgo? La mayor parte de los delegados estuvieron de acuerdo en que el liderazgo es importante para reformar el sector público, pero no todos parecían hablar de la misma cosa. Si todos los delegados consideraron que el director de un organismo de la Administración debe ejercer un liderazgo fuerte, el consenso fue menor sobre el papel del liderazgo para promover y ofrecer asesoramiento para las reformas en el resto de la Administración. En efecto, la necesidad de liderazgo depende de la *composición de la sociedad, de la estructura de la organización y del tipo de reforma*.

En una sociedad homogénea, es más probable que los valores de la reforma se comprendan de la misma forma por todos, y que se alcance un consenso sobre la necesidad o no de la reforma y sobre el tipo de cambio que hay que realizar. Además, en la medida en que esta sociedad experimenta un equilibrio estable, las reformas de gran alcance son superfluas. Cuando un plan de reforma se concibe en una sociedad homogénea, en general se aplica sin dificultad porque la autoridad de los reformadores es menos susceptible de ser cuestionada y porque los empleados comparten ya la misma visión que los reformadores o, al menos, les confían la realización de los cambios que les interesan.

Como hemos explicado al comienzo de este documento, la mayor parte de los países de la OCDE ya no son sociedades homogéneas y estables (pero, ¿lo han sido alguna vez?). El desequilibrio es cada vez mayor y se imponen reformas de gran alcance, incluso aunque los gobiernos gocen cada vez de menos confianza para aplicarlas. Enfrentados a una creciente diversidad, los líderes deberán comu-

nicar cada vez más los valores de la reforma, jugar un papel mediador para reducir las divergencias y crear coaliciones para sostener las reformas.

Asimismo, las Administraciones jerarquizadas, cuyo funcionamiento se basa en reglas precisas, tendrán menos necesidad de líderes en sus diversos niveles que unas Administraciones menos jerarquizadas. En el primer caso, el liderazgo se concentra en la cúspide: lo esencial para los funcionarios es seguir las reglas y prestar servicios con la eficacia y coherencia posibles. Sin embargo, en el segundo caso, serán necesarios más líderes para estimular a los funcionarios y ayudarles a asumir los valores de la reforma. Numerosos países de la OCDE transforman las estructuras de su Administración ante la evolución de la sociedad. Cuanto más descentralizado y en forma de “red” se encuentra un gobierno, más necesidad tendrá de una amplia red de líderes para aplicar las reformas.

Finalmente, la necesidad de liderazgo depende también del nivel de las reformas. Los países que han elegido la vía de las reformas progresivas estarán menos inclinados a movilizar numerosos líderes al mismo tiempo para orientar el cambio. Pero cuanto más profunda y difusa es una reforma, más fuerte es la necesidad de líderes. Cuanto más radical es la reforma en el plano de las transformaciones del papel de la organización y de las funciones de los individuos, más necesarios son los líderes en todos los niveles para atenuar los disgustos y vencer la resistencia que acompaña a los grandes cambios.

¿Cuáles son las cualidades de un líder? El liderazgo no tiene el mismo significado para todo el mundo. La Sra. Brosnahan destacó que, para muchos, la imagen de un líder es la de una personalidad paternalista y llena de sabiduría que adopta todas las decisiones y dirige sólo una organización. Esta imagen se basa en las necesidades y características históricas de las sociedades y de los gobiernos que las sirven. Pero las sociedades no cesan de diversificarse y las organizaciones adquieren, por lo tanto, mayor flexibilidad. *Las nuevas situaciones exigen líderes con una nueva actitud.*

Si el liderazgo público incluye evidentemente a los dirigentes de los organismos gubernamentales, la visión del liderazgo descrita en el coloquio es más amplia y engloba a los líderes en su papel de *agentes del cambio*, dispersos en todos los niveles de una organización que sostiene el proceso de reforma. La eficacia de un líder no se refiere a una autoridad todopoderosa, sino a su capacidad para *convencer a los individuos y orientar sus esfuerzos hacia un objetivo común*. Como señalaba un delegado, “¿cuestionad vuestro concepto de liderazgo! Éste no debe ser patrimonio de algunos, sino que es preciso, por el contrario, que los líderes sean numerosos”.

Los delegados establecieron también una distinción entre el *liderazgo* y los *líderes*, es decir, las personas que lo ejercen. Un delegado subraya que las orga-

nizaciones deben esforzarse en *crear ocasiones para el liderazgo* en lugar de crear líderes, porque confiar a algunas personas un papel de jefe disuade a los demás de cualquier iniciativa personal. Aunque los directivos de los organismos gubernamentales deban ser líderes imperativamente, otros miembros de una organización pueden ser, en algunos casos, “cabecillas”, y en otros seguidores, en función del contexto y de la problemática. Desde esta perspectiva, los individuos deben aprender a ejercer un *liderazgo de circunstancia* para ayudar a sus colegas a negociar transiciones en los campos en los que sus competencias, su formación y su experiencia los preparan mejor.

Superar la brecha entre el diseño y la aplicación de la reforma

Los agentes del cambio transmiten los valores y las estrategias de la reforma. Los gobiernos que tratan de ponerse al servicio de sociedades diversificadas constatan que el liderazgo es una pieza decisiva de la reforma. Los agentes del cambio que actúan por cuenta de los reformadores son necesarios para ayudar a sus colegas a comprender la estrategia y los valores que subyacen a los esfuerzos de cambio. El liderazgo está en función de las circunstancias, pero la Sra. Brosnahan ha identificado, en el curso de conversaciones con líderes de los Estados Unidos, numerosos elementos comunes a los líderes:

- Los líderes se comprometen en una misión.
- Los líderes deben poder definir una estrategia.
- Los líderes son los guardianes de los valores de una organización.
- Los líderes deben ser los catalizadores del cambio.
- Los líderes dirigen con el ejemplo.
- Los líderes aceptan una responsabilidad personal.

En resumen, los líderes deben poseer las mismas cualidades que las requeridas para la elaboración de las reformas. Según la Sra. Brosnahan, deben *convenirse* del interés de la reforma. Comprendiendo los motivos de la reforma y el proceso de elaboración del plan de reforma, pueden difundir la visión de los “diseñadores” en toda la organización. Así, cubren la brecha entre el diseño y la aplicación del cambio.

“Dar ejemplo”. El ejercicio del liderazgo no se limita a comunicar los valores de la reforma, sino que implica también dar ejemplo. Los líderes *inspiran*. Ellos infunden la energía en una organización demostrando su compromiso a favor del cambio. Su acción es más eficaz si personifican y encarnan los valores de los que se convertirán en paladines. Un delegado aconseja “encontrar a perso-

nas que encarnen los valores del modelo de organización que queréis promover”. Otro añade: “el liderazgo es una de las claves del cambio cultural. Debemos transformar la cultura y transformarnos nosotros mismos. No basta con hablar, hay que hacerlo. *Cambiad de discurso y dad ejemplo*”. Los líderes deben *actuar de acuerdo* con el mensaje que transmiten.

Para ser más eficaces, los líderes deben demostrar que conocen su organización. La misión de un líder es la de ayudar a su organización a atravesar un periodo de cambio. Para conseguirlo, debe comprender a quien la dirige y cuáles son las necesidades de los que la integran. Los líderes que ya han asumido o compartido las tareas de los que les rodean tienen, no sólo una mejor comprensión de los temores y preocupaciones de sus colegas, sino que también son más creíbles cuando solicitan a los demás que se incorporen a la reforma.

¿Dónde colocar a los líderes? Los delegados están de acuerdo en que la posición de los líderes de la reforma en el seno de una organización determina en parte su éxito. Muy a menudo, el director de un organismo público asume lo esencial de las responsabilidades de aplicación de la reforma y debe dar cuenta de su éxito. Puede delegar funciones de liderazgo en una red de individuos en el seno de la organización. Sin embargo, los delegados indican que no todos los directivos tienen la voluntad de comprometerse con un cambio. Como dijo un delegado, “los que se encuentran en la cima de la jerarquía deben su éxito al antiguo sistema que conocen y controlan”. En tales casos, colocar a los agentes del cambio en el escalón inmediatamente inferior a la dirección general les ofrece más medios para “hacer cambiar las cosas” y convertirse en los apóstoles del cambio porque tienen menos intereses en el mantenimiento del *statu quo*.

Los agentes del cambio también pueden colocarse justamente debajo de los responsables políticos, porque poseen las capacidades de comunicación que les permiten trabajar con estos últimos, y también porque pueden garantizar la continuidad de los esfuerzos de reforma. Los responsables políticos no siempre tienen el mismo *horizonte* que los directivos públicos. Para ser eficaz, la reforma debe sobrevivir a los cambios políticos.

La relación entre las funciones políticas y administrativas es esencial. La Sra. Brosnahan puso el acento en la necesidad de una separación clara de estos papeles, pero también de una estrecha colaboración. El Profesor Lindquist también subrayó el interés de iniciar referencias cuando los dirigentes políticos y administrativos se apoyan mutuamente en la finalidad de establecer reformas comunes. Si bien son capaces individualmente de poner en práctica reformas limitadas, están obligados a asociarse, sin embargo, para llevar a buen término una reforma global.

Finalmente, las organizaciones que buscan el desarrollo del liderazgo deben garantizar que sus estructuras se prestan bien a ello. De la misma forma que las

estructuras no jerarquizadas requieren más líderes y estimulan el desarrollo del liderazgo, las organizaciones jerarquizadas tradicionales no ofrecen las condiciones apropiadas para su desarrollo. El liderazgo exige una libre circulación de la información, la responsabilidad individual y la obligación de rendir cuentas. Las organizaciones jerarquizadas tienden más a nombrar algunos líderes, escogidos con esmero, que a ofrecer a numerosas personas la libertad y la flexibilidad de innovar y de ejercer un liderazgo en numerosos niveles.

Esforzarse en identificar y formar a los líderes del mañana

Reconocer a los líderes. La primera etapa del desarrollo del liderazgo consiste en localizar a los líderes potenciales. La Sra. Brosnahan cita a varios expertos en gestión que han tratado de definir y clasificar las competencias personales que implica el liderazgo. Las organizaciones llegarán a detectar mejor a las personas dotadas de las cualidades potenciales y a desarrollarlas si mejoran sus métodos de *identificación y medición de las cualidades del líder*. El desarrollo del liderazgo supone también mantener un vivero de líderes potenciales, lo que implica cooperar con las universidades y otros sectores para reclutar a “los elementos mejores y más brillantes”.

Cuadro 29. La formación, instrumento de desarrollo del liderazgo

Reconociendo que un estilo de liderazgo basado en la cooperación es el fundamento del fortalecimiento de la cooperación entre el personal, la Academia Federal Alemana para la Administración Pública ha elaborado un programa de formación sobre el lugar de trabajo que se centra en el desarrollo de las cualidades de liderazgo. Los cursos realizados se refieren a los métodos modernos de cooperación y de trabajo en equipo, y a la organización de discusiones entre el personal para incrementar la eficacia. Todos los ministerios garantizan hoy en día que *al menos el uno por ciento de las horas de trabajo* se dedican al *perfeccionamiento* a fin de que el personal se beneficie de alrededor de 15 días de formación, en un periodo de tres años.

Alemania

La *planificación del relevo* es un método eficaz para identificar a los futuros líderes. Este ejercicio obliga a los dirigentes a reflexionar sobre quienes, entre su personal, tienen el potencial de convertirse en su día en líderes, así como en las cualidades requeridas para realizar un trabajo de calidad, en su puesto actual.

Estimular la selección y la formación. Según el Sr. Bacon y la Sra. Brosnahan, el desarrollo del liderazgo debe realizarse principalmente “*en el lugar de trabajo*” y no debe limitarse a las situaciones de formación. Esto puede hacerse

mediante la rotación de los destinos y la inclusión de jóvenes en grupos de proyectos especiales y otros puestos de perfeccionamiento. Por otra parte, la Sra. Brosnahan preconizó un sistema formal de selección para garantizar que todos los líderes asumen la responsabilidad de la formación de la próxima generación de dirigentes.

Aunque las competencias en materia de relaciones humanas se adquieren sobre todo en la práctica, la formación puede ofrecer a los futuros dirigentes las herramientas y los principios fundamentales necesarios para fortalecer sus capacidades en este terreno. La formación para el liderazgo puede efectuarse en el seno mismo de la organización, pero no se debe olvidar a las universidades y a las instituciones especializadas. La Sra. Brosnahan destacó que esta formación debe comprender los papeles y las cualidades de los que dependen de ellos, a fin de tener en cuenta la naturaleza cada vez más interdependiente del trabajo en el sector público.

Desarrollar los atributos del liderazgo

Las capacidades de gestión y de comunicación y el sentido común forman parte del conjunto de cualidades que todo líder debe poseer. Los ponentes del coloquio llamaron la atención de los delegados sobre las habilidades interpersonales y humanas, más difíciles de definir o de medir, pero también indispensables.

Valorar la inteligencia emocional. El Sr. Bacon inició su presentación explicando que una encuesta del *US Senior Executive Service* ha puesto de manifiesto que entre los altos dirigentes cualidades como la flexibilidad, la visión y la orientación son más apreciadas que las cualidades especializadas, como la especialización técnica o el control de las tecnologías de la información. El liderazgo es ante todo una cuestión de *recursos humanos*. Un líder inspira a los demás, les aporta su apoyo y les prodiga sus estímulos para realizar cambios a veces dolorosos.

El Sr. Bacon añadió que, si las habilidades técnicas son las condiciones habituales del éxito en una carrera en el sector público, no bastan para dirigir el cambio de forma exitosa. La Sra. Brosnahan se hizo eco de este análisis en su presentación: “No hay que limitarse a la búsqueda de las cualidades tradicionales”. Los oradores previenen a los delegados del peligro de confundir las *cualidades técnicas o gestoras con el liderazgo*. Las cualidades interpersonales deben desarrollarse y valorarse tanto como las aptitudes técnicas.

Los dos ponentes pusieron de relieve de forma clara la necesidad de *una inteligencia emocional*. Además de sus competencias en materia de gestión, el líder debe demostrar que se preocupa por los empleados y que puede comunicarse con ellos en el plano emocional. Un buen líder sabe escuchar. Puede favorecer el cam-

bio si sabe apelar a su inteligencia emocional para realizar las tareas del siguiente tipo: transmitir la información y recibir la retroacción sobre los resultados; resolver los conflictos; crear equipos y trabajar con ellos; y recurrir a diferentes estilos de gestión para responder a las necesidades específicas de uno u otro empleado.

Priorizar los valores. El coloquio subrayó el papel de *guardián de los valores* que debe asumir todo líder. “Los valores”, explicó la Sra. Brosnahan, “influyen en la percepción de las situaciones y de las soluciones aplicadas. Influyen también en las relaciones entre los individuos y los grupos, la percepción del éxito, la percepción del bien y del mal y el impacto de las presiones y de los objetivos de la organización”. Los líderes pueden ayudar a los demás a adherirse al cambio, comunicándoles los valores de la reforma, tales como la honradez, la equidad y la integridad.

Los líderes también deben comprender los valores de la comunidad que les rodea. La Sra. Brosnahan explicó que las comunidades pueden definirse en diversos niveles, en función de la amplitud de la reforma y de las personas afectadas. Cuando el cambio amenaza el sentimiento de pertenencia comunitaria, los líderes pueden contribuir a redefinir a la comunidad identificando sus valores unificadores y utilizándolos para crear sensibilidad hacia un proyecto común.

Actuar para aprender

Los delegados están de acuerdo en que las habilidades de orden general son más fáciles de adquirir “sobre el terreno” que en una clase. El desarrollo de las habilidades fundamentales del liderazgo necesita una interacción regular con las personas en el medio de trabajo. En la oficina, hay muy pocos casos de libro que ilustren sobre cómo motivar a los empleados para iniciar reformas. Sin embargo, numerosos altos directivos se enfrentan al desafío transaccional. El trabajo cotidiano absorbe todo su tiempo y no tienen suficiente para interesarse en el desarrollo del liderazgo.

Las Administraciones que tratan de fortalecer las habilidades en materia de liderazgo deben pedir a sus altos directivos que se dediquen a reservar tiempo para localizar y formar a los líderes del mañana. Según el Sr. Bacon, una de las mejores prácticas en las empresas privadas más eficientes consiste en que los cuadros directivos dedican hasta el 25 por ciento de su tiempo a la formación de los líderes: “La seria implicación de los cuadros superiores puede dirigir una poderosa señal a la organización sobre las cualidades requeridas a sus líderes y sobre la importancia de desarrollar estas cualidades entre el personal”.

Considerando su pesada carga de trabajo, la Sra. Brosnahan sugirió que, en algunos casos, un alto directivo confíe la gestión de los asuntos corrientes a un

cuadro intermedio para poder concentrarse libremente en su papel de campeón del cambio y en el desarrollo del liderazgo.

Practicar la ampliación de las tareas. El Sr. Bacon subrayó la necesidad de conceder a los jóvenes directivos prometedores la ocasión de asumir responsabilidades que superen el marco de sus atribuciones: “Para seleccionar, formar y estimular a los futuros líderes, el sector público debe conceder a los individuos prometedores la posibilidad de experimentar y de desarrollar habilidades de liderazgo dedicándose a los problemas del sector público más complejos y pesados”. Esta perspectiva permite, por una parte, realizar el trabajo (resolución del problema), pero también fortalecer las habilidades del liderazgo y el compromiso de los jóvenes con la función pública como opción de carrera valorada.

El desarrollo del liderazgo es un proceso constante de ensayos y de errores, durante el cual los individuos fortalecen progresivamente sus actitudes de líderes. El Sr. Bacon previno contra la tentación de remitirse a los que ya están experimentados para superar los desafíos del liderazgo, haciendo perder así a los empleados menos experimentados una ocasión para desbordar su ámbito actual de atribuciones.

Según el Sr. Bacon, la reestructuración del gobierno supone “elaborar perspectivas radicalmente nuevas para gestionar los procesos básicos, interactuar con los clientes y otros actores y promover la idea de que la Administración puede ofrecer valor añadido al público”. Esta tarea permite también desarrollar el liderazgo en todos los niveles de gobierno.

Estimular la movilidad del personal. La movilidad del personal ayuda a los individuos a profundizar en su comprensión de la misión, de los procesos, de los problemas y de los actores implicados. Esto genera una *abanico de experiencias* útiles para probar y desarrollar la capacidad de adaptación a nuevas circunstancias, la capacidad para gestionar al personal y la de responder a las necesidades de los nuevos grupos de clientes. La movilidad permite comprender las cuestiones estratégicas, la gama de posibles visiones y la utilidad de las redes y de las alianzas.

La Sra. Brosnahan observó que es decisivo estimular los cambios de uno a otro sector. Hay que recordar que el gobierno no es más que un actor que coopera con otros muchos, incluido el sector privado, los gobiernos locales, las asociaciones sin ánimo de lucro y las organizaciones internacionales. Los responsables gubernamentales deben conocer cómo gestionan el cambio estos otros sectores. La Sra. Brosnahan preconizó la concesión de ayudas económicas para permitir a los jóvenes directivos aproximarse a entornos políticos que les ayudarán a comprender mejor el proceso político, a crear redes y a fortalecer sus cualidades de liderazgo.

Los delegados reconocieron que no siempre resulta fácil crear ocasiones propicias para el desarrollo del liderazgo. Los líderes tradicionales tienden a querer

conservar sus mejores colaboradores, en lugar de correr el riesgo de perderlos autorizándoles a realizar otras experiencias. Sin embargo, los empleados estarán más motivados a volver al seno de la Administración si tienen la sensación de que se les ayuda a perfeccionarse, especialmente en el ámbito del liderazgo. El reforzamiento de la movilidad se inscribe en los cambios de conjunto necesarios para garantizar la calidad del personal y formar a los líderes. El Sr. Bacon enumeró varias formas de aumentar la movilidad del personal:

- Acudir a la movilidad vertical en el seno de los grandes organismos públicos o entre ellos.
- Seleccionar cuidadosamente al personal adscrito a proyectos especiales y a grupos de estudio.
- Asegurar una rotación de los puestos claves en favor de los colaboradores prometedores.

Crear estímulos a favor del liderazgo

Apostar por la ética del servicio público. La *principal ventaja competitiva* del servicio público es permitir a los altos responsables realizar un *trabajo estimulante que tenga un impacto social*. Los delegados consideraron mayoritariamente que los altos funcionarios han escogido el servicio público por razones distintas a las pecuniarias. De hecho, la noción de servicio público seduce a numerosos jóvenes. Como ya hemos destacado anteriormente, el gobierno debe preguntarse por los medios para estimular más el interés por el liderazgo.

El gobierno puede ofrecer a los directivos prometedores pero poco experimentados la posibilidad de adquirir habilidades de liderazgo y de reconocimiento en su trabajo. Las *prácticas de liderazgo*, como la asunción de riesgos, la innovación y la motivación, deben recompensarse en detrimento de las prácticas sin riesgo que se limitan a las funciones descritas para el puesto. Una organización que privilegia más la antigüedad que la competencia corre el riesgo de ver frustrados sus esfuerzos de estimulación del liderazgo.

Las posibilidades de desarrollo del liderazgo ofrecidas a los funcionarios pueden constituir para ellos un importante motivo de incorporación a la reforma. Las transformaciones actualmente en curso se limitan con frecuencia a suprimir los obstáculos para el reforzamiento del liderazgo en el sector público. Los cambios de misión y las visiones nebulosas generan expectativas confusas y perjudican el liderazgo. Las organizaciones deben aprender a temer menos los riesgos a fin de ofrecer un margen de maniobra a los gestores del cambio.

Condicionar las primas a los resultados. Sin embargo, en algunos casos, para los altos directivos, la satisfacción del trabajo bien hecho no basta. Es cierto

sobre todo cuando el servicio público se esfuerza por atraer a los líderes del sector privado. Frente a la evolución del papel del gobierno, el sector público no es el único medio de servir al interés general; también el sector privado puede ofrecer numerosos retos a los directivos competentes y unas retribuciones mucho más atractivas.

La Sra. Brosnahan apeló a una revisión de las retribuciones de los *cuadros directivos*. Cuando una misión es particularmente exigente “las recompensas intangibles de la participación en el sector público no son siempre suficientes para compensar los salarios más elevados pagados en el sector privado”. Pero el incremento de las retribuciones debe estar en función de los resultados, y dirigirse a los cambios estratégicos a largo plazo. Si un líder debe ser considerado responsable de los resultados globales, su impacto sobre los resultados globales de la organización puede medirse en términos de resultados específicos con respecto a los objetivos perseguidos.

¿Unos líderes del interior o del exterior? Dos puntos de vista parecen dominar en el ámbito de la formación de los líderes. Por una parte, los líderes en el seno del gobierno tienen en general más credibilidad porque conocen ya la organización y comprenden sus dimensiones política e institucional. Por otra parte, como el liderazgo implica también el cambio, se puede temer que los que ya conozcan demasiado bien la organización sean reticentes a asumir cambios reales y busquen mantener el *statu quo*. Desde este punto de vista, seleccionar personal del exterior denota una voluntad de cambio.

Cuadro 30. **Asumir la responsabilidad del cambio**

Nueva Zelanda inició su proceso de reforma mediante una transformación fundamental de las mentalidades del sector público, seleccionando una nueva generación de altos responsables favorables a las reformas y capaces de garantizar el necesario liderazgo. El nuevo sistema de gestión pública transfirió la responsabilidad gestora a los jefes de servicio; por lo tanto, éstos llevaban sobre sus hombros el peso del éxito o del fracaso.

Sin embargo, algunos altos responsables ofrecieron resistencias a los cambios o no tenían las cualidades necesarias para asumir nuevas responsabilidades. En particular, con motivo de las primeras fases de la reforma, con frecuencia fue necesario suprimir o “puentear” a los escalones superiores de las organizaciones y de los servicios públicos y reemplazarlos por personas que poseían las aptitudes necesarias para aplicar y gestionar el cambio. En algunos casos, algunas personas fueron nombradas específicamente para esta finalidad.

Nueva Zelanda

Los líderes de alto nivel —como los directores de organismos públicos— continuarán siendo reclutados en otros sectores, sobre todo cuando han probado su

aptitud para transformar una organización. Pero el sector privado y el no lucrativo no deben ser los únicos en enseñar cómo vivir con el cambio. El fin del Estado debe ser formar a líderes internos habituados al *cambio continuo* e inculcar esas cualidades en las organizaciones. Es el mejor terreno de entrenamiento para preparar a los líderes para ejercer altas funciones en el seno de la Administración.

El Sr. Bacon indicó a los delegados que el sector público, en general, debe comenzar por reconocer la existencia de una *penuria de líderes* y que es poco probable encontrar cualidades en la materia en el mercado de trabajo. Sobre todo es el caso del nivel jerárquico inmediatamente inferior a la dirección general. Si los responsables saben que deben formar a sus propios líderes, se verán incitados a invertir en el desarrollo del liderazgo.

Un mejor retorno de la información es la prueba de los líderes más competentes

Estimular la conciencia de uno mismo. La obligación de rendir cuentas es tan importante en el caso de los líderes como en el de los otros funcionarios, si no más. En lugar de referirse a los resultados individuales, la evaluación del liderazgo debe basarse sobre todo en los resultados finales. Llamados a asumir riesgos y a encontrar soluciones innovadoras, los líderes deben tener derecho a equivocarse. Hay que incitarlos a aprender las lecciones de sus errores. Necesitan un constante retorno de información para saber si están o no en el buen camino.

El Sr. Bacon examinó los resultados de los estudios que demuestran que los líderes eficientes tienen una elevada “conciencia de sí mismos”, es decir, que reflexionan activamente sobre el impacto de sus actos y que actúan de forma estratégica. Uno de los fundamentos de la conciencia de sí mismo es la retroacción recibida de todas partes y se basa en una recogida sistemática de informaciones de los subordinados, de los iguales y de los superiores. Este retorno de información permite captar mejor el estilo de comunicación, de liderazgo y de gestión. Las cuestiones pueden adaptarse a las cualidades de liderazgo y a los valores específicos de cada organismo público.

Este sistema tiene todas las posibilidades de percibirse en un primer momento como una amenaza para la concepción tradicional de la relación entre superiores y subordinados. Para que funcione, los altos responsables de cada organismo deben sostenerlo e implicarse personalmente. Esta perspectiva aporta también datos concretos sobre la aplicación por los dirigentes de los valores y de los principios preconizados en los enunciados estratégicos.

Hacer a las organizaciones más conscientes de sí mismas. Finalmente, las organizaciones deben ser conscientes y responsables del desarrollo del liderazgo.

El Sr. Bacon recomendó a los delegados presentes en el coloquio aplicar las cuatro medidas de gestión siguientes para determinar si su organización hace bastante para desarrollar el liderazgo:

- Determinar el número de empleados que participan actualmente en rotaciones de destinos o en destinos de perfeccionamiento y su localización.
- Solicitar a los altos directivos que designen anticipadamente a sus sustitutos en el caso de que se retiren o dimitan (aunque sea de forma oficiosa, este ejercicio estimula la discusión sobre las capacidades de liderazgo en el seno de la organización).
- Examinar los resultados de la retroacción obtenida de todas partes para detectar las habilidades de liderazgo que hacen falta en la organización.
- Determinar el tiempo que los altos directivos dedican a la formación de los futuros líderes y el impacto de sus esfuerzos sobre la familiarización de los jóvenes empleados en las nuevas responsabilidades.

El desarrollo de las cualidades de liderazgo es una etapa inevitable para crear Administraciones públicas capaces de adoptarse de forma permanente a los cambios que se producen en la sociedad. Los gobiernos se esfuerzan en perennizar las reformas ofreciendo a los distintos integrantes de la Administración los instrumentos para innovar y actuar independientemente a fin de alcanzar un conjunto coherente de resultados. Si los alcanzan, podrán finalmente afrontar todos los desafíos que esperan en el futuro.

IV. LAS PERSPECTIVAS DE FUTURO

“Necesitamos un plan para el futuro. El gobierno debe jugar un papel de líder y corresponde al sector público iniciar y promover el proceso. Debemos ir adelante y no responder solamente a las necesidades del ayer. El riesgo se encuentra en que las reformas del sector público se mantengan centradas en las necesidades pasadas y olviden el futuro”.

(Un delegado presente en el coloquio)

El coloquio “El gobierno del futuro: examinar el presente a la luz del pasado, a fin de clarificar el futuro”, trató de definir los retos futuros a los que comienzan ya a enfrentarse los poderes públicos de hoy en día y la forma que pueden adoptar los gobiernos para responder eficazmente. Con la ayuda de ponentes y de delegados, los participantes pasaron revista a un amplio conjunto de cambios institucionales, demográficos, económicos y tecnológicos. Estos cambios no sólo generan nuevos retos a los gobiernos, sino que también influyen en los instrumentos a disposición de las Administraciones públicas, sobre sus colaboradores en el servicio público y sobre las expectativas de los ciudadanos.

El coloquio contribuyó a precisar buen número de retos que esperan a los gobiernos. Restablecer la confianza en el servicio público, repensar el papel del gobierno, encaminarse hacia una política más estratégica y consultar mejor a los ciudadanos son ejemplos de las medidas que puede adoptar el Estado para encarar el futuro y definir un nuevo plan de reformas. Pero encontrar la respuesta adecuada para cada país es una tarea más delicada.

El coloquio examinó también los esfuerzos actuales de reforma en diferentes países y obtuvo enseñanzas válidas. Demostró que los gobiernos han realizado ya gran número de avances en la mejora de los servicios, el reforzamiento de la imputabilidad y de la transparencia y la mejora de la gestión interna. Los delegados han puesto en común sus prácticas para hacer más eficaz el trabajo de las Administraciones públicas y para superar el miedo a lo desconocido a fin de establecer una cultura basada en los resultados de su Administraciones nacionales.

Sin embargo, el PUMA³ es consciente de que será necesario mucho más aún. Para que los gobiernos sepan situarse en un terreno social en perpetua evolución, deberán determinar cómo mejorar sus propios resultados, pero también anticipar los nuevos retos y establecer una cooperación con otros actores públicos mediante unas nuevas redes y colaboraciones.

El PUMA reconoce la dificultad de ver más allá de los desafíos del presente. No se trata solamente de adaptar los métodos actuales de resolución de problemas a la problemática del futuro. Como ha dicho el Profesor Schick, “es útil distinguir las reformas que responden a los intereses actuales del gobierno nacional y los susceptibles de imponerse al futuro. Es muy probable que todos los gobiernos reformistas se dediquen a los problemas actuales, pero es mucho más seguro que se interesarán por lo que el futuro pueda reservar”.

Para responder a los retos del mañana, los países deberán reflexionar sobre la forma y sobre el alcance de su acción gubernamental. Este campo de acción se hace difuso, se ensancha y, por otra parte, numerosas soluciones dependen de otros intervinientes distintos de la Administraciones públicas. El Estado debe comprender las interacciones cada vez más numerosas en su fronteras. Más que nunca, debe cooperar con las universidades, las organizaciones no gubernamentales, el sector no lucrativo y las empresas privada para encontrar y poner en obra soluciones a los nuevos problemas públicos. Con la creciente descentralización, los gobiernos deben revisar las funciones y las relaciones entre el centro y las diferentes agencias para hacer frente a los nuevos desafíos.

Los funcionarios de hoy en día tienen una dura tarea: resolver los problemas del momento y anticipar el futuro. El análisis realizado por el PUMA de las prácticas de gestión pública en todos los países de la OCDE le confiere una ventaja comparativa única para analizar las diferentes perspectivas en la materia. Por su carácter internacional, el PUMA comparte una visión de conjunto con los países que describen los nuevos retos que afrontarán los poderes públicos con la consolidación de la mundialización.

El PUMA desea utilizar su posición estratégica para estimular a los profesionales del sector público a delimitar los retos futuros, concentrándose en soluciones adaptadas a sus necesidades. El coloquio puso de manifiesto la necesidad de establecer un foro en el que los profesionales del servicio público pueden desprenderse de sus preocupaciones cotidianas y adoptar una perspectiva más amplia, enriquecida por su experiencia. El PUMA se esforzará por continuar ofreciendo este tipo de foros para ayudar a los países miembros y no miembros de la OCDE a preparar mejor el gobierno del futuro.

³ NOTA DEL TRADUCTOR: “PUMA” son las siglas del Comité de Gestión Pública (*Public Management Committee*) de la OCDE.

V. DOCUMENTOS DEL COLOQUIO

UNA NUEVA RAZÓN DE SER: DEL ESTADO TUTELAR AL ESTADO SERVIDOR

ROBERTO CARNEIRO

Profesor de la Universidad Católica de Portugal

Prólogo

El punto de partida del presente documento se parece a un análisis externo. Vamos a lanzar una mirada lúcida e impasible sobre las formas actuales de gobierno: estructuras, forma, normas democráticas, retos y carencias. Al hacerlo, esperamos plantear cuestiones difíciles que quizás pondrán nuestra imaginación común ante el reto de cuestionar nuestras instituciones y de encontrar soluciones alternativas.

Nuestro método es sobre todo descriptivo. Dicho de otra forma, evitaremos las formas de reflexión estrictamente paradigmáticas. Asimismo, recurriremos a una perspectiva holística en toda nuestra exposición. El aparato gubernamental y sus engranajes no forman parte de nuestro objetivo.

Nuestro periplo nos incitará a pasar revista a dos temas favoritos del psicólogo social: el paisaje de la acción y el de la conciencia en el sector público. La reflexión sobre el discurso, el mandatario, la acción, la finalidad y la reforma será precedida del conocimiento, de la interrogación, de la exploración, de la comprensión y de la recogida del complejo flujo de la acción y de las intervenciones adecuadas que supone.

Nuestro fin no es el de resolver los enigmas de la gobernanza democrática. Sin embargo, nuestra investigación no está desprovista de intenciones. La promoción de los ideales democráticos de gobierno y el estímulo de los usos democráticos se encuentran también entre los objetivos de nuestra tarea.

Reexaminando los fundamentos seculares del Estado, vamos a desplegar la mirada sobre algunas de las debilidades que socavan a las instituciones democráticas. A pesar de todo, también expresaremos nuestra profunda confianza en el ingenio humano, capaz de completar las instituciones sociales y de reanimar el sentido del interés público en una época dominada por las fuerzas del mercado.

El principio supremo del progreso social es el civismo, cuya finalidad es elevar la competencia cívica y mejorar nuestra capacidad común para iniciar debates constructivos. Los ciudadanos generan la riqueza colectiva, discutiendo juntos y realizando el proyecto social. La educación aparece como el granero más importante para elevar la calidad de la vida democrática. Durante siglos, la ense-

ñanza en nuestras escuelas ha cedido ante la necesidad de producir los trabajadores necesarios para el mantenimiento del crecimiento económico. La equidad (promoción de la movilidad social) y la democracia (preparación de ciudadanos activos) han sido relegados a un segundo plano. Ha llegado el momento de dejar paso a una escuela favorable a la democracia, apta para invertir el declive de la vida colectiva en una sociedad individualista.

Como las sociedades no cesan de crecer en complejidad, los instrumentos de análisis actualmente utilizados para resolver los problemas de gobernanza están superados. Debemos recurrir a sistemas de reconocimiento de la complejidad. Desde esta perspectiva, se realiza una comparación entre los sistemas que están “próximos al equilibrio” y los que están “alejados del equilibrio”. Mientras que los primeros están inclinados a contar con una presencia tutelar para proteger el interés dominante, los otros adoptarán la forma de gobiernos basados en el servicio, determinados a promover el riesgo en el camino de la innovación, conscientes de que el interés público conduce a servir la causa del cambio social. Una buena gestión pública supone la aptitud para gobernar en cualquier entorno, “próximo o alejado del equilibrio”.

La gobernanza en el siglo XXI es un reto muy exigente. Cualquiera que sea la óptica, resulta difícil creer que la mejora del rendimiento de los gobiernos en el siglo próximo será compatible con los modelos gubernamentales del siglo XIX. Se acepta de forma general que el mantenimiento del *statu quo* está lejos de lo necesario para hacer frente a los nuevos retos. Las dos guerras mundiales devastadoras que ha conocido el siglo XX y la proliferación de los conflictos étnicos en su último cuarto, el aumento de las diferencias en equidad, el riesgo pandémico en un momento en que se incrementa la movilidad humana y la degradación del medio ambiente son sólo algunos indicadores de la procedencia de mejorar globalmente la gobernanza sobre nuestro planeta.

El presente documento comprende cuatro partes:

- La parte primera presenta los argumentos que justifican la búsqueda de unas nuevas formas de gobierno.
- La parte segunda se refiere a la gobernanza en condiciones inestables, alejadas del equilibrio.
- La parte tercera desarrolla el tema fundamental de la confianza como base de un gobierno estable en “entornos próximos al equilibrio”.
- Finalmente, la parte cuarta expone lo que consideramos como el ADN del gobierno. No se trata de conceptos teóricos ni de incitaciones a la reforma legislativa, como tampoco de modelos empíricos o incluso de ingredientes básicos para una receta de reestructuración de los gobiernos del futuro. Se trata simplemente de recordar la importancia de las personas y de los valores cuando llega el

momento de reconsiderar las estructuras fundamentales del gobierno. Hablando de personas, proponemos la interpretación más amplia de las partes constituyentes del gobierno: legisladores y decisores, altos funcionarios y gestores de organismos públicos, sean jefes o subordinados, pero comprometidos en la promoción del servicio colectivo en general.

Cada parte está dividida en secciones temáticas, precedida cada una de ellas por una presentación normalizada. Una vez se ha establecido brevemente el contexto, se plantea una serie de preguntas abiertas. La sección termina mediante unos párrafos que señalan los “hechos destacables” sobre los que basar una investigación más profunda.

Las cuestiones teóricas más atractivas, y quizás también las más imparables, se presentan en un anexo. Suministran el marco conceptual y las representaciones mentales en el origen del documento.

Rindo homenaje al PUMA por haber lanzado el reto de recoger y presentar un cierto número de ideas personales. Le debo reconocer también la ayuda preciosa que ha supuesto el acceso a los últimos escritos sobre este tema. El compromiso del PUMA con respecto a la mejora de la gobernanza bien valía nuestros esfuerzos conjuntos.

La búsqueda de un gobierno nuevo

Los límites de los sistemas del pasado

El contexto

Se siente un malestar creciente con respecto a las estructuras actuales de gobierno. Los ciudadanos exigen una mejor democracia y una mayor transparencia. Las entidades locales exigen una mayor autonomía. Los empresarios se quejan de la lentitud de la acción gubernamental. Los grupos de interés ejercen una gran presión sobre la forma en que los gobiernos regulan sus diferencias y sus problemas. Los medios de comunicación no piden más que informar sobre la disidencia y alimentan la desconfianza. La ineficacia del Estado figura en la cima de la lista de las grandes preocupaciones sociales.

El Estado moderno está imbuido de la “ambición hegeliana” de crear un agente primario de la historia —impersonal, objetivo y racional— que será el garante digno de confianza de la conformidad y de la homogeneidad culturales. El *modus operandi* tradicional del Estado-nación continúa articulándose en torno a los paradigmas de la integridad territorial, como fundamento único del poder. El Estado-nación tiene la responsabilidad de un territorio bien definido, atendien-

do las necesidades de la población y gestionando las riquezas naturales localizadas y relativamente estáticas.

Un nuevo paradigma tecnológico favorece la movilidad, las redes, la velocidad y la conectividad, mientras que el orden social ha venido a basarse en la diversidad multicultural y el triunfo de la diferencia. El Estado-nación es incapaz de gestionar la complejidades de una sociedad multipolar, mientras que la creciente mundialización de las últimas décadas ha incrementado las expectativas de los ciudadanos, que exigen dinamismo y capacidad de anticipación por parte del gobierno. La acción pública no escapa a las exigencias de una opción más vasta y de una mayor receptividad.

Las cuestiones

1. En un mundo de cambio desenfrenado, ¿se reconocen los límites de las formas actuales del gobierno en el seno de los sistemas de poder?

2. ¿Cuáles son los factores “internos” del cambio? ¿Se pueden deducir ya los signos de las tendencias futuras?

3. ¿Cuáles son los principales factores externos que influyen en la propensión al cambio en los gobiernos de la OCDE?

4. En una época en la que los cambios son profundos e imparables (economía, formas de vida, valores, relaciones culturales, progreso de la democracia, tecnología), ¿pueden contentarse los gobiernos con cambios graduales?

Los hechos destacables

He aquí algunos de los principales factores medioambientales que explican por qué y cómo evolucionan los gobiernos:

1. Acción impuesta por los medios de comunicación.
2. Presiones presupuestarias y durabilidad.
3. Peso e influencia de los grupos de presión.
4. Redes de poder.
5. Fuerzas dinámicas más que estáticas.

Estos factores externos juegan sobre la forma en que reaccionan los gobiernos ante los retos y sobre el ritmo con que se mueven para mantenerse “modernos”.

Los medios de comunicación

La influencia de los medios de comunicación puede ejercerse en dos niveles. En el lado positivo, ilustra sobre la principal preocupación de los gobiernos contemporáneos, que es la de responder a las expectativas del *Homo mediaticus* (el ciudadano conectado, emisor y receptor compulsivo de mensajes). A decir verdad, una función fundamental de los gobiernos es la de servir de enlace inteligente entre la actividad gubernamental y los medios de comunicación. En el lado negativo, las influencias comprenden toda la gama de las opiniones públicas de las que se hacen eco los medios de comunicación, amplificándolas, para ejercer presiones sociales sobre las instituciones gubernamentales. En el “ethos” de la democracia moderna los medios de comunicación juegan cada vez más el papel de perro guardián o de inquisidor con respecto a las Administraciones. Mientras que los “antiguos medios” —sujetos a las exigencias de las redacciones, de difusión y de programación— se dirigen a equilibrar las influencias positivas y negativas, los nuevos medios —que proponen más la instantaneidad, la desintermediación, la difusión en la Web y la interactividad— establecen una plataforma más práctica para la acción política y la comunicación con amplios públicos. Las opciones políticas se adaptan a las reacciones y al ritmo anticipado de los medios de comunicación. Además, los nuevos gobiernos centristas están dispuestos a permanecer a la escucha pragmática de las preferencias de los medios de comunicación, en una actitud vinculada a la proliferación de los ciclos electorales y a la llegada de la política pragmática.

Las presiones presupuestarias y la durabilidad

Las políticas presupuestarias pasan por un momento difícil. La desconfianza hacia el gobierno y una mayor toma de conciencia del valor de la durabilidad intergeneracional han hecho imperativa la exigencia de presupuestos equilibrados. Bajo el efecto del desarrollo de las Administraciones, el servicio de la deuda nacional —resultado de los déficit acumulados— es la categoría de gastos gubernamentales que ha crecido más en el curso de los tres últimos años en los países de la OCDE. Simultáneamente, la integración económica regional obstaculiza la adopción de políticas de gastos expansionistas en periodos de ralentización económica. Es así como los gobiernos, en caso de crisis económica, han debido demostrar una creatividad sin precedentes para poner a punto soluciones organizativas poco costosas y, simultáneamente, basadas en la mejora del rendimiento. Continuarán ejerciéndose presiones para que se reduzcan los gastos públicos en los ámbitos de los servicios sociales, la educación y la salud. La imposibilidad de que el sector benéfico, ya sobrecargado, tome el relevo en el campo de las atenciones sanitarias podría incrementar peligrosamente las presiones presupuestarias sobre

los bienes colectivos en un periodo de dificultades económicas. No obstante, la obligación de producir más y de obtener mejores resultados con menos recursos es la ocasión para estimular la innovación y el ingenio en el sector público.

Los grupos de presión

El advenimiento de la sociedad civil estructurada coincide con la emergencia de poderosos *lobbies*. La eficacia de un grupo de presión particular puede medirse actualmente por el grado de interés que manifiesta sobre la forma y la denominación de los ministerios gubernamentales. En una democracia de opinión, los *lobbies* poderosos pueden paralizar o acelerar la aplicación de las políticas sectoriales, sobre todo si los gobiernos son débiles y no gozan de un apoyo sólido en las asambleas legislativas. La negociación social es saludada a menudo como la versión moderna del régimen democrático. Demasiado a menudo, sin embargo, para elegir opciones estructurales de gobierno, aunque ha servido para equilibrar la balanza en las transacciones entre el gobierno y los *lobbies*, a favor de grupos sociales más aptos para hacerse oír en el contexto de reivindicaciones competitivas.

Las redes de poder

El Estado-nación ha sido la única forma de gobierno para el ejercicio del poder en el curso de los últimos 200 años. Su misión era la de un Estado tutelar: responsable de un territorio preciso, atendiendo las necesidades de la población residente y gestionando riquezas naturales localizadas y relativamente estáticas. Después, el mundo ha experimentado profundas transformaciones: la geografía y los territorios han perdido importancia, la población y los conocimientos se han hecho movibles, las riquezas naturales ya no son el fundamento del poder económico. Más que gestionar los bienes, hoy en día los poderes públicos deben gestionar flujos (de conocimientos, de personas, de capital, sociedades transfronterizas, ...). El poder está difundido en las sociedades modernas y se extiende “hacia el interior”: actores locales, grupos de presión y tendencias hacia una mayor autonomía gubernamental. La soberanía de un Estado está también más vinculada “hacia el exterior” con soberanías supranacionales.

Unas fuerzas más dinámicas que estáticas

El control está garantizado por amplios partenariados. Estos partenariados ya no se contentan con el *statu quo* para la definición del interés público. Son cada vez más insistentes en sus demandas de desregulación, un factor de aceleración del

cambio por la deslocalización de actividades económicas en beneficio del servicio. En este contexto de rápida transformación, es importante que el gobierno no ponga frenos a las empresas, no estrangule la innovación, no reprima el desacuerdo, no aleje a las personas del valor del comercio o de la industria y no espante a los inversores. El “Estado homeostático” —que trata de mantener su papel sin cambios o frenándolos— es el primer y principal enemigo de la sociedad dinámica.

La formación de nuevas prioridades públicas y de programas de acción pública

El contexto

Unas fuerzas precursoras interactúan para producir una nueva serie latente de prioridades públicas. Este fenómeno pone de manifiesto turbulentas y complejas interacciones que intervienen en las sociedades contemporáneas. En consecuencia, las características últimas de un sistema público autoestructurante dependerán de los filtros interpretativos que traduzcan las acuciantes prioridades públicas en programas de acción pública.

Una configuración del gobierno “altamente receptiva” favorecerá las estrategias predictivas —gobierno anticipativo en el límite entre la asunción de riesgos y la gestión del cambio—. Un sector público “lento” elegirá una vía adaptativa —gobernando por sondeos y en el día a día— o simplemente no reconocerá la necesidad de cambio. Sin embargo, el tiempo y la acumulación de pérdidas de oportunidades acaban por no dejar opciones. Las dilaciones ante los cambios fundamentales (“el inmovilismo político”), en un mundo regido por la velocidad de los *grandes cambios*, acaban por pasar a la historia y por deber escoger, a fin de cuentas, entre soluciones más costosas.

Una señal evidente del inmovilismo ante la rigidez de las estructuras gubernamentales es el hecho de que buen número de países de la OCDE, especialmente en Europa, tienen un presupuesto de gastos que se eleva a cerca del 50 por ciento del PIB. Los derechos a las prestaciones se amplían de forma extrema: la ciudadanía se ha convertido en sinónimo de derecho a admisión a los servicios sociales y a las prestaciones sociales.

Hemos superado ampliamente el plazo para la reconfiguración de las estructuras gubernamentales del pasado...

Las cuestiones

1. ¿Es posible controlar los principales factores que influyen en la formación de unas nuevas prioridades públicas en las sociedades abiertas y pluralistas?

2. ¿Cómo podríamos establecer una prioridad entre las principales causas de las prioridades públicas: cambio social y económico, cuestiones medioambientales y soberanía compartida?

3. ¿En qué medida los medios de comunicación son el reflejo de las preferencias, interconectando demandas simbólicas y reforzamientos mutuos que provienen de fuentes diversas? Es legítimo que los gobiernos “sigan a los medios de comunicación” cuando esas influencias modifican insidiosamente los programas electorales que ha presentado la opción del gobierno?

4. ¿Cuál será el papel del saber y de los *lobbies* como factores de influencia sobre el sector público del futuro?

5. ¿Es contestada la gobernanza democrática por los nuevos programas de acción pública?

Los hechos destacables

Las prioridades públicas no cesan de crecer y de cambiar. En las sociedades abiertas, la influencia de los grupos de interés para la determinación de las prioridades públicas siempre está funcionando. Además, los programas de acción son imprevisibles, porque acontecimientos inesperados cuestionan la capacidad del gobierno para gestionar la crisis.

Puede pasar mucho tiempo antes de que las cuestiones de interés público aparezcan en la lista de las prioridades públicas, y mucho más aún antes de que se concreten en programas de acción, salvo que los gobiernos actúen por anticipación y de forma estratégica. La protección del medio ambiente y la exclusión urbana son dos ejemplos de esta vía. Un programa de acción pública imprevisible es el que, ante la falta de una estrategia, se limita a gestionar las crisis.

Las grandes tendencias emergentes de las prioridades públicas pueden ya ponerse de relieve y afectan a las siguientes cuestiones:

- Cambio social:

- Autonomía del gobierno de las ciudades (que son la cuna de las instituciones democráticas).

- Tribalismo, extremismo, heterogeneidad y sectarismo étnico.

- Exclusión informática (los “inforricos” y los “infopobres”).

- Cambio demográfico y fracaso de los sistemas de seguridad social.

- Aumento del tercer sector, entidades sin ánimo de lucro y ONG.

- Imperativos de las “nuevas empresas”.

- Soberanía compartida:

- Gobierno planetario y regional (mundialización de las finanzas, de la criminalidad, de la economía, de las ideas y de la sociedad civil).

- Integración y regulación supranacionales —incremento de las comunidades transfronterizas—.

- Progreso de una sociedad civil internacional (redes mundiales de organismos no gubernamentales).

- Autonomía infranacional —incremento de las comunidades transfronterizas—.

- Normalización de las políticas (que afectan a las *marcas*, por ejemplo).

- Nuevas normas, amplios acuerdos multilaterales.

- Cuestiones medioambientales:

- Objetivos comunes.

- Reglamentación multilateral.

- Pánico sobre disponibilidades alimentarias.

- Cambios climáticos inducidos por una contaminación no controlada.

- Amenazas procedentes de dos polos: agresiones procedentes de las forma de consumo de los ricos; y presiones ejercidas por los pobres reducidas a opciones limitadas.

- Reservas agotadas, pérdida de biodiversidad y deforestación.

He aquí algunas de las cuestiones de interés público más cruciales, que necesitarán realmente una mayor atención:

- Control de la calidad y establecimiento de normas con esta finalidad.

- Regulación de la forma de gobierno.

- Imitación de modelos gubernamentales.

- Distribución equilibrada de los servicios.

- Gestión de las relaciones interculturales.

- Construcción de la identidad cultural y búsqueda de la cohesión nacional.

- Medidas para garantizar la calidad del medio ambiente.

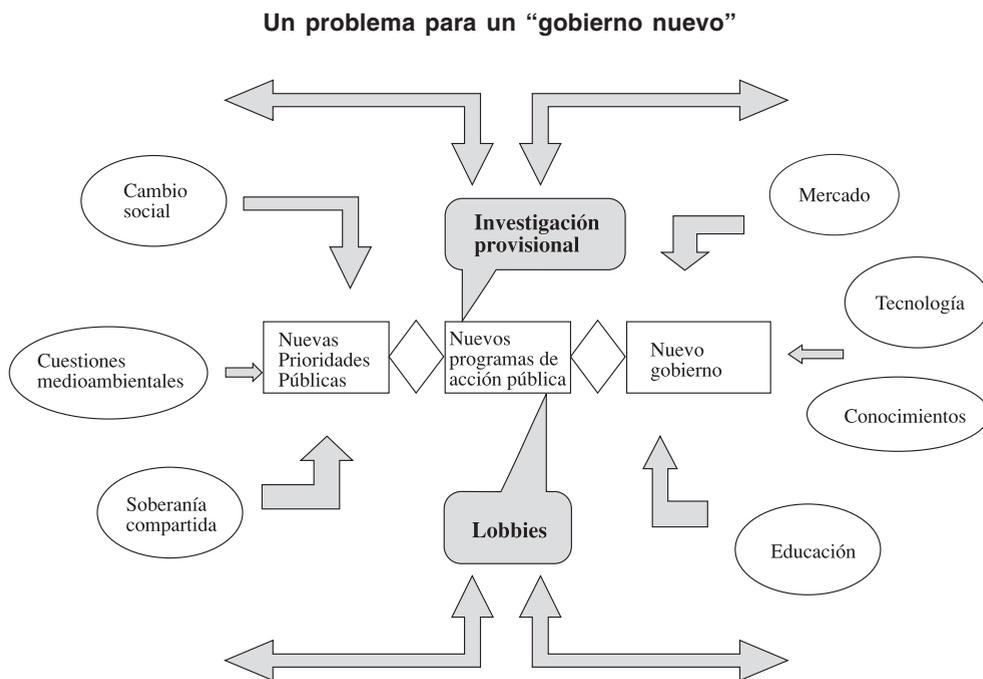
- Lucha contra las crecientes desigualdades y las diferencias en las sociedades fragmentadas.

- Papel de los ciudadanos como beneficiarios y como aportadores.

Algunos aspectos de las prioridades públicas -aunque no todos- podrán integrarse en los programas de acción futuros. El punto de intersección de las preferencias políticas y electorales es la base de la acción pública.

Algunas cuestiones pueden constituir graves obstáculos para la gobernanza democrática. Es el caso de los problemas mundiales que escapan a la voluntad de un gobierno determinado, entre la que se encuentran los siguientes:

- Mundialización de la criminalidad.
- Control de los grupos extremistas.
- Protección de la vida privada.
- Incremento del tribalismo y propagación de las entidades depredadoras.
- Casuismo y oportunismo en la gestión de las políticas.
- Desintermediación y “reintermediación” en el marco político.



Los determinantes de un gobierno “nuevo”

El contexto

Un gobierno “nuevo” no es solamente el producto de nuevas exigencias. Un gobierno más receptivo podría concebirse mediante la mejora de la relación con la clientela, sin que sea necesario reconstruir la base del gobierno. También son igual de importantes los factores de la sociedad que modifican generalmente el aspecto de la oferta, así como la evolución de los organismos: nosotros nos centramos en la presente sección en la descripción de algunos de los temas dominantes desde una perspectiva hacia un gobierno “nuevo” que se base en la oferta.

Hay que tener audacia para decidirse a modificar el curso de la gobernanza por una opción estratégica o por una anticipación política. A fin de incrementar las oportunidades de éxito, conviene evaluar la demanda teniendo en cuenta rigurosamente los factores que actúan sobre la oferta. La oferta y la demanda deben actuar a la par para permitir una reconstrucción apropiada del concepto del gobierno, según un plan detallado. Sin anticipación, el cambio estructural sólo se produce bajo los efectos de dolorosas presiones económicas o de declive social (descontento general con relación a los valores establecidos). En este último caso, la capacidad de innovar se encuentra gravemente reducida y el gobierno “renovado” tiende a convertirse en el estado de ánimo que caracterizaba al “antiguo régimen”.

En resumen, un gobierno nuevo sólo puede ser duradero si es el fruto de una voluntad estratégica de regular los problemas vinculados a la elaboración y a la presentación de programas de acción pública. Además, la eficacia de una nueva forma de protección del interés público se parece a la realización de un sueño, a un salto hacia delante en el proceso histórico que consiste en añadir significados y fines a la vida colectiva. Un “gobierno nuevo” asume una responsabilidad histórica.

Las cuestiones

1. ¿Por qué hace falta mucho más tiempo para cuestionar los modelos de gobierno que los modelos de empresa?
2. ¿Hay valores dominantes en los electores que determinan la preferencia por el conservadurismo en el sector público, contrariamente a lo que ocurre en el entorno competitivo de las empresas? ¿Qué proporción de valores progresistas y conformistas hay en los gobiernos contemporáneos?
3. ¿Son prisioneros de mayorías hostiles al cambio los gobiernos democráticos? ¿No ocurre más bien que los mediadores políticos, al no haber interpretado

correctamente la situación, se vuelven “inactivos” una vez en el poder? ¿Se encierran los partidos rivales, una vez en el poder, en una lógica expansionista y conservadora para no traicionar las promesas electorales y para pactar con los burócratas contrarios al cambio?

4. ¿Cómo pueden conciliarse los intereses a largo plazo de la sociedad con la necesidad a corto plazo de evaluar el rendimiento del gobierno y de garantizar su responsabilidad con respecto a ella en cada ciclo electoral?

Los hechos destacables

Cuatro conjuntos de factores vinculados a los siguientes ámbitos explican la propensión a modificar las estructuras internas del gobierno: mercado, tecnología, saber y educación. Los ejes de reflexión de los gobiernos modernos se articulan en torno a la dosificación relativa de esos factores. Es posible deducir tres orientaciones para el rediseño del gobierno:

- Orientación de las políticas y de los grupos.
- Valoración de las culturas basadas en la adquisición del saber.
- Constitución de redes.

Estas orientaciones serán examinadas más adelante, en las secciones siguientes del documento.

“Es el mercado”

La competencia es el principal motor de rendimiento y de evolución de las empresas. Se trata de una variable fundamental de la innovación en los modelos de empresas. La voluntad de mantener su competitividad en el mercado es también la fuerza determinante que conduce al desmantelamiento de los “antiguos sistemas ineficientes”, en un proceso que se parece a la evolución en biología. Con toda justicia el análisis comparativo —vestigio elocuente del espionaje industrial en su mejor versión— se ha convertido en una actividad de moda entre los gurús de la gestión. Lo mismo ocurre en el sector público, donde los gobiernos ya no están al abrigo de la competencia. La comparación de las estructuras y la evaluación de los resultados de los gobiernos se generalizan, mientras que la medición del rendimiento debería avanzar y afinarse en un futuro próximo. De esta forma, los analistas más prestigiosos, en sus evaluaciones generales de la competitividad nacional, no dudan en evaluar a los gobiernos o en juzgar la eficacia de tal o cual política particular. Una vez dicho esto, no resulta evidente que la prestación de los bienes colectivos sea reductible a procesos en marcha o

pueda ser objeto de análisis mediante los instrumentos preconizados para los bienes privados. Pero la lógica que quiere que la prestación de los bienes colectivos se garantice por una entidad superior al mercado no debe impedir al prestador, es decir, al gobierno, garantizar en primer lugar que los servicios son de calidad ni preguntarse si debe continuar siendo el principal prestador. La prestación de los bienes puramente colectivos por el gobierno es, por definición, un monopolio. Sin embargo, no sería necesario que fuese un monopolio no regulado, sino más bien un monopolio controlado por las partes interesadas de la sociedad. Hay mucho que observar y aprender en la escuela del sector privado, pero no hay que perder de vista la dimensión pública en las teorías del gobierno. Sin embargo, se podría incurrir en un costoso error si se desprecian imperativos del mundo de los negocios que ofrecen la posibilidad de mejorar el rendimiento del Estado. Una tendencia particular del sector empresarial, que merece ser tenida en cuenta en nuestra época de agitación económica, es la que da nacimiento al gigantismo de las empresas como solución a la incertidumbre y a la disminución de los beneficios —consecuencia de la mundialización de la competencia—. Esta propensión a ensancharse (“demasiado grande para fracasar”) ha provocado un ola de fusiones y de adquisiciones sin precedentes en la historia reciente. Por definición, el Estado no se mundializa. Lo que se produce actualmente es una transferencia considerable de competencias del nivel nacional a los niveles infranacionales. Las “nuevas formas de gobierno” deben permanecer atentas a este nuevo reparto de las funciones y de las responsabilidades entre los diferentes niveles de la Administración. La convergencia de las normas de gobernanza —privadas y públicas— determina el futuro de nuestras sociedades.

La tecnología

Resulta banal afirmar que la tecnología ha estado en el origen de la mayor parte de los cambios sociales que se han producido en el curso de los dos últimos siglos. Con la llegada de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), el cambio tecnológico se ha vuelto irreversible. El hundimiento de los precios de las TIC favorece la prosperidad en las economías con altos ingresos. El mundo está a punto de dividirse en dos mitades, la analógica y la numérica. Las redes numéricas impregnan todos los aspectos de la vida humana, desde el ocio al trabajo, desde el culto al aprendizaje. Ni siquiera los gobiernos pueden escapar a la tendencia a “enrolarse”, es decir, a entrar de lleno en la era de la “conectividad”. La tecnología puede abrir vías rápidas al gobierno. La gobernanza a base de saber sacar partido de Internet está en condiciones de responder a diversas necesidades nacionales. El gobierno electrónico, la consulta directa sobre las políticas, las asambleas locales electrónicas, las burocracias sin papeles, las clases virtuales, las tiendas públicas multimedia sólo son algunas de esas nuevas

soluciones. Se tiende a medir la mayor parte de las repercusiones desde el punto de vista del consumidor, es decir, analizando la relación entre el gobierno y el ciudadano. Pero si esta cuestión no se plantea más en nuestro informe, se podría discurrir ampliamente sobre la posible influencia de las nuevas tecnologías sobre otros dos planos: la mejora de la eficacia interna de los organismos públicos y de sus formas de comunicación; y el enriquecimiento de la masa común de bienes incorporales actualmente disponibles en el sector público (conocimiento de las preferencias de los ciudadanos, acceso a las bases de datos mundiales, cuadros comparativos de la concordancia de las políticas gubernamentales). En consecuencia, la tecnología puede ser extremadamente eficaz como instrumento en la carrera hacia la diferenciación. El problema es que la mundialización es profundamente autoritaria, imponiendo la voluntad del más fuerte al más débil. Sin embargo, las “nanotecnologías” y las microtecnologías podrían contribuir a invertir esta corriente y a ayudar a las pequeñas entidades a reencontrar su autonomía. Una generación basada en la tecnología puede aspirar a un destino distinto en un mundo en red.

La era del saber

El poder basado en profundos conocimientos se ha convertido en el principio mismo de la sociedad de la información y del nuevo orden económico. Por lo tanto, no es sorprendente que el saber determine las políticas sociales y las instituciones de la vida corriente. El control de esos conocimientos profundos presenta un gran valor, así como la capacidad de poner las competencias y el saber en condiciones de contribuir a la solución de los problemas. Desde una postura racional, se podría creer que los conocimientos profesionales y las ideas equilibradas pueden modificar la forma en que se gobierna el mundo. En el mismo orden de ideas, se puede estar inclinado a pensar que las economías del saber son más duraderas que las basadas en los métodos tradicionales para la producción de bienes y de servicios. Esta opinión controvertida explica por qué se tiende en el mundo entero a no preocuparse demasiado del lugar y del papel de los “conocimientos indígenas” (los que emanan de las culturas locales y de modos tácitos—no codificados— de conocimientos). Los gobiernos bien informados se basan enormemente en informes de calidad y en consejos técnicos para cumplir sus funciones. Aprender a conocer y a vivir en armonía con el saber actual no es, sin embargo, una empresa fácil, tanto para los humanos como para los organismos. Un gobierno inteligente—que logra poner el saber humano y social al servicio de la búsqueda de la felicidad— desarrolla numerosas funciones: gestión de los conflictos y de los puntos de vista opuestos; valorización de la diversidad, integración de los conocimientos y de las competencias en estructuras biológicas de comportamiento; anticipación de los acontecimientos y descubrimiento precoz;

estímulo del cosmopolitismo frente al “espíritu de campanario”; desarrollo del capital social y mantenimiento de la cohesión de la sociedad. Hay que añadir a las formas tradicionales de adquisición de los conocimientos (¿qué y por qué?) una interrogación sobre el alcance del nuevo saber. Ésta debe proyectarse sobre dos dimensiones del saber: la resolución de los problemas y la experimentación razonada (¿cómo?), y los aspectos sociales de la adquisición del saber (¿quién?).

Las personas, la instrucción y los valores

Hasta la empresa más pequeña aprende a comprender que los gustos de su clientela cambian. Por otra parte, su supervivencia depende de su capacidad para reconocer las primeras señales de cambio y ofrecer un valor añadido satisfaciendo las nuevas necesidades de esta clientela. Mejor aún, los innovadores que triunfan pueden crear nuevas necesidades, cuya satisfacción incrementa el bienestar del cliente. Los gobiernos deberán a su vez seguir un procedimiento análogo. Las personas y las sociedades evolucionan enormemente, a un ritmo aún más rápido. El extraordinario crecimiento de la democratización de la educación en el curso del siglo XX fue el elemento desencadenante. Los ciudadanos instruidos realizan elecciones acertadas. Las exigencias de calidad están en función del nivel de estudios de la población. El mismo principio se aplica a la necesidad de participar, de hacerse autónomo y de asumir responsabilidades comunitarias. Para una sociedad abierta, el compromiso de los ciudadanos es un poderoso detonante de cambio. Los valores y las actitudes que inspiran una sociedad que tiene una escolaridad de nivel secundario difieren considerablemente de la de una sociedad iletrada (o que no tiene una escolaridad básica). El gobierno debe entonces dar cuenta de sus políticas de forma diferente. No basta con actuar “bien”, también tiene que explicar claramente y de forma detallada por qué y cómo actúa “bien”, y a qué coste.

Aprender a actuar en un contexto alejado del equilibrio

Las teorías de los sistemas complejos nos aportan un poderoso instrumento para interpretar el cambio. Desde esta óptica, el cambio gubernamental podría compararse a un “equilibrio intermitente”, es decir, largos periodos de estabilidad de las políticas, interrumpidos por breves periodos de inestabilidad y de saltos hacia adelante. Dicho de otra forma, tenemos aquí un comportamiento típicamente biológico, que explica el proceso evolutivo por fases alternativas de cambio gradual y radical, frente a una continuidad puramente mecánica.

Examinamos en el presente capítulo las características de un gobierno que actúa en un contexto alejado del equilibrio. Ese es el caso —escasamente probable pero con fuerte potencial de cambio— de los gobiernos que llegan a una

encrucijada y deben escoger entre dos direcciones (“bifurcaciones”) y cuando la elección determina un futuro considerablemente diferente de la realidad anterior.

Aprender a actuar en un contexto “alejado del equilibrio” exige unas cualidades superiores en gestión de crisis, es decir, la capacidad de transformar las amenazas en ocasiones oportunas, para sacar partido de los desequilibrios para poner fin a una inercia paralizante. Estas mismas cualidades son importantes para evitar la descomposición excesiva del tejido social cuando las estructuras desestabilizadoras se imponen en la vida corriente.

La gestión de los flujos. Unidades más rápidas y pequeñas

El contexto

El Estado-nación prosperó cuando tenía el mandato de administrar un territorio, ampliarlo y protegerlo. Se suponía que en el interior de estas fronteras bien definidas el Estado industrial debía garantizar la integridad territorial, proteger a sus habitantes y gestionar las riquezas naturales. Año tras año, el Estado, gestor de los bienes, reconducía escrupulosamente el mismo mandato. Entonces, en el curso de las últimas décadas, la movilidad se ha puesto a redefinir las reglas del juego.

Las personas viajan y los trabajadores se desplazan. Las empresas se deslocalizan en busca de factores de producción menos costosos y de niveles de productividad más altos. El capital circula alrededor del planeta “en tiempo real”, la información no está limitada por el tiempo o por el espacio. La innovación destruye y rediseña de forma creativa las ventajas competitivas. Los conocimientos son cada vez más abiertos e internacionales, en vez de estar sujetos a las antiguas nociones de propiedad exclusiva. Sin embargo, los conocimientos críticos para la competitividad de las empresas permanecen ocultos. A este respecto, los gobiernos juegan un papel clave para garantizar la libre circulación de los conocimientos públicos y combatir los monopolios de los bienes incorporales con fuerte contenido de conocimientos. El nuevo Estado forma parte de una amplia constelación de actores.

La estrategia espacial cede el paso a la gestión estratégica del tiempo y la acción pública se convierte en un factor de desarrollo, entre otros. Los gobiernos ya no son considerados como los guardianes de bienes estables. Sus principales funciones consisten cada vez más en gestionar los flujos en tiempo oportuno. Su papel es percibido a partir de ahora como cercano al de un órgano regulador estratégico —actuando en nombre de la comunidad— de una multitud de mandatarios, más que como un órgano de prestación única y monopolística de bienes colectivos.

El alcance y los límites exactos del control estratégico no son claros. Sería necesarias investigaciones más amplias para acercar los puntos de vista opuestos sobre la seguridad y el riesgo, construyendo una teoría general de la reglamentación. Incluso en el modelo del mercado conviene que los gobiernos puedan establecer las reglas básicas de la propiedad y de los contratos. Por otra parte, parece que se cuenta con el gobierno para intervenir en caso de fracaso del mercado, sobre todo impidiendo los monopolios y las prácticas monopolísticas, especialmente en una época en la que los progresos de la tecnología favorecen el dominio de un actor único en el mercado. El papel de los poderes públicos con respecto a las medidas antitrust debería tener una importancia creciente, en la medida en que se espera que las sociedades democráticas defiendan a los “infopobres” y a las personas totalmente paralizadas por las fuerzas del mercado.

Las cuestiones

1. ¿En qué se diferencia un gobierno gestor de flujos de un gobierno gestor de bienes?
2. ¿Los flujos son siempre imprevisibles y volátiles, o podemos prever situaciones de “flujos constantes”, próximos al equilibrio?
3. ¿Hay una “excepción” para los flujos no regulados de bits y de octetos en un mundo desmaterializado? ¿Constituirán los flujos del ciberespacio un nuevo campo del Derecho consuetudinario y no escrito?
4. ¿Impondrán las limitaciones presupuestarias límites a la gestión de los flujos? ¿podrán ayudar a abolir estas limitaciones unas medidas correctoras?
5. ¿Cómo pueden conciliarse los flujos opuestos en las políticas gubernamentales: empleo e igualdad, universalidad y calidad, competitividad y equidad, mercado y distribución?
6. ¿Cómo puede conciliarse la gestión de los flujos con el cambio democrático hacia “un gobierno guardián de los flujos”?

Los hechos destacados

El Estado contemporáneo juega el papel principal para mantener “el orden estratégico” o para desencadenar el “desorden controlado” en una sociedad. Favoreciendo las políticas de innovación, puede inspirar el riesgo y el cambio. Por el contrario, manifestando una preferencia por la estabilidad, puede desestimular en gran medida una sana propensión al cambio.

Las sociedades de los países de la OCDE se caracterizan por importantes niveles de saturación, aunque los indicadores de nivel de abundancia sean altos. La lección que habría que aprender es que las sociedades saturadas por los bienes materiales continúan concediendo un gran valor a los gobiernos que concilian la realidad y el sueño, que proponen establecer un puente entre el presente y el futuro, y que pueden dar un salto visionario que permita a la población “emprender el vuelo”. La diferencia con respecto a los desafíos del pasado, no se refiere solamente al grado de intensidad, sino también a la naturaleza de la acción. Los gobiernos no son ya los “intérpretes de una ideología”, se han convertido en los “arquitectos y diseñadores del futuro”.

Es en tal concepto como los gobiernos pueden hacer cambiar la balanza en las sociedades, provocando la incomodidad de una reflexión que desborda el marco estricto de la satisfacción de sus necesidades corrientes.

Concentrándonos en los flujos, se entrevé el futuro con una buena dosis de esperanza. Se renueva así el compromiso del sector público de promover, como objetivo cultural y democrático fundamental, los debates reflexivos y profundos sobre las posibles líneas de actuación.

Un gobierno estratégico concreta la línea de demarcación entre el control necesario para el mantenimiento del pasado y el diseño de un futuro diferente. En épocas de riesgo e incertidumbre, las políticas gubernamentales deben superar las distancias entre los “excluidos” y los “asentados” en la sociedad.

El gobierno inteligente —más brillante, más rápido y más cercano—

El contexto

La capacidad de adquirir el saber es lo que buscan los organismos adaptables y estratégicos. Este atributo es el que diferencia a los ganadores de los perdedores en la carrera por los conocimientos. Nuestro actual vocabulario de la gestión recurre a términos ligados al saber: estrategias de adquisición continua del saber, organizaciones inteligentes, empresas inteligentes, sociedades del aprendizaje, cultura de la adquisición del saber, personas en aprendizaje...

La participación en la sociedad del saber está sujeta a un compromiso con la adquisición del saber. Es el caso especialmente de un gobierno “alejado del equilibrio” ante la gestión de la incertidumbre, la amenaza, el cambio y el riesgo.

El gobierno inteligente se compromete a liberarse de las presiones que favorecen el conformismo. Cultiva la innovación y la creatividad en la medida en que el tejido social debe ser renovado. La clave que abre la puerta de los conociemien-

tos reales es el meta-aprendizaje, es decir, la capacidad de “aprender a aprender”. De la misma forma, la adquisición continua del saber es la consecuencia directa del “poder de reflexión”, o la aptitud para reflexionar sobre sus propios conocimientos prácticos y para sacar enseñanzas de ellos.

Las cuestiones

1. ¿Cómo pueden articularse el “poder de reflexión” y el pensamiento estratégico en el seno de un gobierno que asume riesgos?
2. Si la jerarquía es el paradigma reconocido del antiguo Estado industrial, ¿cuál sería el paradigma inspirado por la Web de un Estado abierto al desequilibrio?
3. ¿El Estado comunicador forma parte integrante de un gobierno inteligente?
4. En ese caso, ¿es una iniciativa válida la comunicación para una adquisición recíproca del saber (entre el Estado y la sociedad civil)? ¿Es éste modo de comunicación bilateral un producto intelectual? O, por el contrario, ¿está destinado a integrar una proporción mucho más grande de emociones en las políticas?

Los hechos destacables

Las prioridades para un gobierno inteligente pueden contemplarse bajo ángulos diferentes. Nuestro documento ya se ha citado varios:

- Personas cualificadas.
- Infraestructuras del saber.
- Promoción de las culturas y adquisición del saber.
- Promoción de la diferencia y de los puntos de vista pluralistas.
- Constitución de redes y promoción de partenariados abiertos.
- Apoyo a las concepciones adaptativas del gobierno y de los comportamientos biológicos.
- Creación de funciones estratégicas en el gobierno central.
- Búsqueda de la proporción óptima de emociones en las políticas.

Cada uno de estos factores merece ser tenido en cuenta. Nuestro documento, en su conjunto, examina algunos aspectos cruciales de los factores enumerados.

La sección siguiente pasa revista brevemente a dos aspectos del gobierno inteligente en vías de emergencia. El primero tiene que ver con la pertinencia de los grupos de reflexión como medio para mejorar la calidad de las actividades gubernamentales de base. El otro se refiere a la transición entre los gobiernos verticales y una estructura en red más adaptada a las exigencias actuales de la acción pública en entornos inestables.

Los grupos de reflexión

Estos grupos tienen el mandato de influir en el programa de acción pública mediante la publicación de trabajos de investigación y la defensa de políticas. Pueden jugar en varios niveles: evaluación independiente de políticas, proyecciones y estudios de previsión, orientación de la cultura y del contexto del pensamiento y de la acción políticas, investigaciones-sondeos, informes estratégicos, etc. Los grupos de reflexión oficialmente independientes presentan la ventaja suplementaria de garantizar la continuidad estratégica más allá de los cambios de las políticas partidistas. Estos grupos de vigilancia estratégica tienen la posibilidad de tratar las cuestiones de forma paralela, en una estructura que no es lejana a la de los organismos biológicos que, en las situaciones complejas de todos los días, evitan normalmente una forma puramente seriada de comportamiento.

El gobierno en red

La estructura jerárquica del gobierno, basada en sectores de responsabilidad ordenados verticalmente, se ha convertido gradualmente en una configuración híbrida constituida por ministerios sectoriales y por ministerios con una sola función. Estos últimos estarán representados normalmente por los ministros encargados de los asuntos urbanos o de la juventud, enmarcados por ministros jerarquizados en una matriz de interrelaciones. La próxima etapa previsible en la evolución de las estructuras de sector público sería la constitución de conjuntos concéntricos de responsabilidades que gravitan alrededor del gobierno central. Una configuración en red para el gobierno es especialmente apta para generar redes de saber y para integrar las principales fuentes locales, regionales y mundiales de adquisición del saber.

Inspirar confianza en un contexto cercano al equilibrio

Los sistemas evolutivos, en circunstancias naturales, tienden hacia una situación de estabilidad. Esta situación se caracteriza por el nivel energético óptimo

proporcionado a las funciones realizadas por el sistema. El punto de equilibrio corresponde sensiblemente al nivel de estabilidad de la conservación de la energía. Hay que comprender que si los sistemas se desvían algo en relación con su punto de equilibrio, todos los factores se conjugan en un esfuerzo para reencontrar el equilibrio inicial. Esto se realiza mediante la absorción de las ondas de choque o mediante la limitación de las perturbaciones.

Los sistemas democráticos se dirigen a encontrar un punto medio entre la estabilidad y el cambio. Aunque el régimen democrático prevé un término al ejercicio del poder —que coincide con la legislatura— un uso más frecuente del veredicto popular concede a los electores la posibilidad de reconducir o de cambiar la mayoría en el poder. Por lo tanto, la rotación en el ejercicio del poder es una medida vigente en la democracia.

Sin embargo, gobernar por consentimiento democrático sólo es una primera etapa hacia el equilibrio. Es una condición indispensable, pero no suficiente. La consecución del equilibrio como objetivo político sólo puede ser el resultado de una compleja interpenetración de un gobierno por consentimiento y de un gobierno por confianza. Ganar y conservar la confianza popular es una condición previa para un gobierno estable. Cuando la desconfianza se extiende y la insatisfacción se generaliza, el sistema se aleja del equilibrio, preparando el terreno para una nueva solución democrática: el nuevo orden —generador de una nueva “normalidad”— mueve el sistema adelante hacia un punto de equilibrio diferente.

La confianza en el gobierno

El contexto

La naturaleza de la relación entre los gobernantes y los gobernados experimenta una profunda transformación. La era de la sumisión da lugar a una ecuación totalmente diferente: contribuyentes y gestores, intervinientes y representantes.

Un síntoma de esta nueva configuración es la revuelta de los contribuyentes contra los gastos públicos excesivos. Raramente en el curso de la historia las sociedades han adquirido una conciencia tan generalizada de las ventajas de un presupuesto equilibrado o, para expresar la idea de otra forma, el descenso del nivel de confianza en el gobierno ha conducido a presiones inexorables sobre las estructuras de los gastos para que se acerquen al equilibrio.

Los medios de comunicación y la educación son dos de los factores fundamentales que cimentan la credibilidad de los gobiernos o que minan la confianza en ellos. Cada uno de estos factores, poderoso a su manera, puede hacer girar la

balanza hacia el desequilibrio y la disidencia o, inversamente, ampliar la base de la confianza gracias a la cual el gobierno por consentimiento puede esperar sobrevivir a las crisis electorales.

Los dos factores son tan poderosos como generadores de valores societarios. A fin de cuentas, el grado de confianza está íntimamente vinculado a la estructura de los valores dominantes y a la forma en que el gobierno los interpreta para controlar y proteger el interés público.

En las democracias oficiales, en el plano social y electoral, las preferencias son el resultado de la convergencia percibida entre la consecución de valores y la prestación de bienes colectivos. Este proceso constituye la esencia misma de la democracia, siendo soberana la voluntad del pueblo. Sin embargo, cuando los dos principales factores de la evolución social, los medios de comunicación y la educación, privilegian fines inmediatos y valores egoístas o materiales, son las opciones a corto plazo las que se imponen. Dicho de otra manera, las formas de gobierno cercanas al equilibrio son entonces sancionadas por las preferencias de voto del electorado. Esos gobiernos ultraestables pueden, sin embargo, producir perjuicios a los objetivos a largo plazo de la sociedad.

Para ganar la confianza en la carrera por los sufragios, los gobiernos pueden verse incitados a actuar como simples mediadores de intereses. Esto constituye un peligro para la democracia, al acaparar el mercadeo la totalidad de la actividad gubernamental. El gobierno se mantiene al precio de adulaciones dirigidas a satisfacer al mayor número posible de intereses. Cultivar políticas de gobierno cercanos al equilibrio, en ese contexto populista, es contrario a la necesidad imperiosa de trazar nuevas vías para el futuro.

En el peor de los casos, la confianza se mide por la aptitud para satisfacer las aspiraciones sobre las prestaciones básicas. El electorado, que se siente protegido, es entonces una presa fácil frente al arsenal demagógico desplegado con frecuencia en previsión de los escrutinios.

Las cuestiones

1. ¿Pueden satisfacer a la vez las políticas gubernamentales la necesidad de instaurar la confianza y de permitir que la sociedad evolucione?
2. ¿Cómo puede interpretarse la confianza en un contexto plurilingüístico, multiétnico, multiconfesional y multicultural?
3. ¿Es esencial la celebración de un nuevo contrato social para la gestación de un gobierno digno de confianza? ¿En qué medida los programas de prestaciones debe ocupar un lugar destacado en un nuevo contrato social?

4. ¿Puede inspirar el sector empresarial un modelo de confianza para el futuro entre los gestores públicos y las partes interesadas?

5. ¿De qué manera pueden influir los medios de comunicación y el nivel educativo en la relación entre los gobiernos y los ciudadanos?

Los hechos destacados

En la sección siguiente examinamos un modelo cualitativo de confianza aplicable a una forma de gobierno cercana al equilibrio, subrayando la dependencia de cuatro (2 x 2) elementos clave:

Calidad	} Medios de comunicación	Elección	} Nivel educativo
Responsabilidades		Controles	

La calidad de la gestión de los asuntos públicos es en amplia medida una cuestión subjetiva. Por eso los medios de comunicación juegan un papel capital comentando las ganancias y las pérdidas de calidad en la vida pública. Estos juicios se emiten en función de la idea que se tenga de las normas y de las expectativas sociales, y los líderes de opinión rivalizan a cual más para que se imponga su punto de vista. El carácter instantáneo de los medios de comunicación —atributo corriente tanto del paradigma inyectivo de los antiguos medios, como del paradigma multívoco presente en los nuevos medios— añade calidad a la volatibilidad de las evaluaciones. Sean lo que sean, las exigencias de calidad en la dirección de los asuntos públicos son cada vez mayores en las sociedades contemporáneas, lo que hace de la calidad el factor más importante de la confianza que existe entre los gobiernos y la población.

La responsabilidad es otro elemento vital. Sin una responsabilidad debidamente asumida, la confianza se convierte en un objetivo abstracto. Las campañas electorales son, por definición, un enfrentamiento de percepciones sobre el rendimiento del gobierno. Algunas personas —en el gobierno— utilizan los medios de comunicación para hacer valer que cumplen con sus responsabilidades (respeto de los compromisos anteriores) mientras que otras sostienen que el gobierno no ha cumplido con sus responsabilidades durante el ejercicio de su mandato. Mas allá de estas escaramuzas típicas de los campos de batalla políticos, se exige cada vez más prácticas responsables por parte de las Administraciones avanzadas. Los servicios públicos modernos —que eran en otro tiempo una fortaleza impenetrable— se ven obligados cada vez más a rendir cuentas a la población (ciudadanos, clientes y consumidores). De la misma forma, el principio de la participación en la gestión de los organismos públicos avanza de acuerdo con las exigencias de los ciudadanos evolucionados.

La opción no solamente es indisociable del buen gobierno, sino también de la lealtad democrática. Una sociedad instruida es también una sociedad determinada a ejercer su derecho a realizar opciones inteligentes. Así, para inspirar confianza, un gobierno debe ofrecer numerosas opciones que permitan ejercer la libertad de elección. La ampliación de las posibilidades de elección en la sociedad también abre la puerta al desarrollo humano, interpretado como el primer objetivo de las economías modernas. Incluso los gobiernos con tendencia intervencionista en las democracias modernas apuestan por unos mecanismos de mercado y unos acuerdos contractuales para la prestación de unos bienes colectivos que, hasta hace muy poco tiempo, se consideraban un monopolio público. Por el contrario, un régimen totalitario que se burla de los derechos y los principios de los ciudadanos conduce directamente a la servidumbre, lo que es incompatible con la existencia de ciudadanos instruidos. Los altos niveles de confianza que se observan a veces en los regímenes totalitarios son el producto de un fanatismo manipulado y de la ignorancia, raramente el fruto de una opción consciente.

La naturaleza de los controles sociales ejercidos sobre el gobierno varía en función de las tradiciones constitucionales y culturales. Las exigencias relativas al control de los organismos públicos y el vigor de las reivindicaciones de autonomía gubernamental son proporcionales al nivel de instrucción de la colectividad. De ello se derivan dos consecuencias: la aceptación de la asunción local de la gestión de los servicios públicos desconcentrados (educación, sanidad, servicios sociales, oficinas de empleo, etc.) y la reivindicación del derecho a participar en la evaluación de los servicios públicos y en la formulación de las políticas gubernamentales. La presencia de estructuras que permiten una participación equilibrada de las partes interesadas es a partir de entonces un factor importante de la confianza en el gobierno. De la misma manera, el pase de la “antorcha de la responsabilidad” a una sociedad civil adulta está íntimamente ligada a la madurez de la democracia. Los círculos de personas instruidas, en particular, toleran cada vez menos la mala gestión.

Un índice compuesto por la confianza trataría de establecer C^1 (confianza) como una variable dependiente de cuatro parámetros claves. Expresado matemáticamente, este índice se formularía de la siguiente manera:

$$C^1: m(q^2.r)*B+e(c^1-c^2)*C^2$$

m = algoritmo de medias

e = algoritmo de la educación

q = calidad

r = responsabilidad

c^1 = opción

c^2 = control

B = factor compuesto de bienestar

C^2 = factor compuesto de la cultura (vigilancia de la sociedad civil)

B y C^2 son dos filtros que ejercen sus efectos sobre los términos restantes de la ecuación. Los ciclos de bienestar avanzado, propicios a buenos resultados económicos, influyen sobre la opinión que se pueda tener de la calidad y de la responsabilidad de las prácticas gubernamentales. La utilización de una derivada parcial única dirigida a maximizar el efecto de C^2 sobre q (considerada la variable independiente más influyente) mostraría cuán sensible es la confianza a los efectos recíprocos de m y de B. *Ceteris paribus*, una fuerte tradición de sociedad civil favorece la elección y el control de los ciudadanos en un desplazamiento fundamental del eje del poder. La debilidad de los hábitos comunitarios implicaría verdaderamente una más débil propensión a ejercer sus derechos y sus deberes, si todas las demás variables permanecen constantes.

Un examen más profundo de los modelos de empresa nos aporta algunos datos interesantes para reconsiderar el contrato de confianza en el sector público. Las investigaciones estratégicas sobre la posible naturaleza de un nuevo contrato social pueden ser extremadamente pertinentes a tal fin. Las principales características de un gobierno digno de confianza, determinado a responder mejor a las exigencias de sus electores, serían las siguientes:

- Evolucionar desde una prestación monopolística hacia una prestación competitiva.
- Garantizar la calidad de los servicios a la clientela.
- Precisar los centros de decisión.
- Elaborar contratos de servicios públicos y gestionar la entente mandante-mandatario.
- Mejorar los controles del público y de la clientela.
- Publicar informes trimestrales.
- Organizar reuniones públicas de rendición de cuentas (¿en Internet?).
- Dar respuestas a las comisiones de contribuyentes.
- Organizar audiencias públicas.
- Mejorar la relación con las partes interesadas y los ciudadanos.

Un gobierno digno de confianza no debe perder de vista las organizaciones benéficas y de prestación de servicios sanitarios. En efecto, el ascenso del tercer sector puede observarse en las sociedades con fuerte capital social, deseosas de

estabilizar la sociedad mediante un justo equilibrio entre el modelo neoliberal de un Estado mínimo y el modelo intervencionista puro. La confianza horizontal —reforzada por los partenariados ascendentes— es con frecuencia una garantía de confianza vertical en las instituciones públicas, que aprenden a formar equipo con los mandatarios de la sociedad civil. Es también un medio eficaz para compensar la escasez de recompensas y de estímulos que se encuentra en el mercado para el altruismo, la reciprocidad y la generosidad (actividades no mercantiles).

Gobernanza eficaz y legitimidad

El contexto

Desde una perspectiva basada en el futuro, la gobernanza eficaz y la legitimidad son las dos cuestiones fundamentales de un sistema estable de funciones públicas. Después de las difíciles decisiones que suponen los puntos de inflexión y las inquietudes que acompañan a los periodos de cambio turbulento —provocado muy a menudo por el azar—, las reivindicaciones sociales evolucionan para centrarse en la eficacia del gobierno.

Se ha recurrido a la noción de gobernanza para englobar toda clase de cuestiones globales en la gestión pública moderna.

Para el Banco Mundial, la gobernanza se define como:

- La forma del régimen político.
- El proceso mediante el cual se ejerce la autoridad y la gestión de los recursos económicos y sociales de un país para su desarrollo.
- La capacidad de un gobierno para concebir, formular y aplicar políticas y ejecutar sus funciones.

La Comisión de Gobernanza Global ha definido este término como “el conjunto de diversas formas en que los individuos y las instituciones, públicas y privadas, gestionan sus asuntos comunes. Se trata de un proceso continuo a través del cual pueden conciliarse los intereses diversos o incompatibles. Comprende las instituciones formales y los regímenes que tienen autoridad para hacer aplicar tanto el respeto a la ley como los acuerdos informales que los individuos e instituciones han celebrado, o que consideran de su interés”.

En el marco de la OCDE, la gobernanza “se define en términos de relación, y cubre por ello un campo de métodos e instrumentos para gobernar más amplio que el de las Administraciones e instituciones públicas. Comprende también el conjunto de relaciones entre los gobiernos y los ciudadanos, actuando a la vez como individuos y como parte integrante o a través de las instituciones, por

ejemplo, los partidos políticos, las empresas, los grupos de interés y los medios de comunicación¹”.

Más recientemente el PUMA ha examinado unas nuevas orientaciones para promover la buena gobernanza en apoyo de los objetivos económicos y sociales del país. En su reevaluación de los métodos de gobernanza. El PUMA ve en él “un término general que designa el papel del Estado, o de la autoridad pública, y su capacidad de influir, de permitir o de emprender acciones para promover los objetivos públicos cuando el mercado y la sociedad civil no bastan por sí solos²”.

El Informe sobre el desarrollo humano de 1999 de las Naciones Unidas analiza la gobernanza desde un ángulo ligeramente distinto, pero también contundente: “se trata de un marco de reglas, de instituciones y de prácticas que establece límites y procura estímulos sobre el comportamiento de los individuos, de las organizaciones y de las empresas. Sin un gobierno firme, los riesgos de conflictos mundiales podrían concretarse en el siglo XXI, que se verá entonces emponzoñado por guerras comerciales para la defensa de los intereses nacionales y de sus empresas, una volatilidad financiera incontrolable en el origen de conflictos civiles, y una criminalidad desbordada gangrenando los barrios hasta entonces seguros e infectando la política, el mundo de los negocios y la policía”.

En nuestro documento, no analizaremos en detalle los retos de la gobernanza eficaz. Estos ya son examinados expresamente en las diversas publicaciones del PUMA.

La sección siguiente se conforma con abordar algunos de los problemas de la gobernanza legítima y de la relación entre la medición y la eficacia de las políticas en un marco normativo de responsabilización.

Las cuestiones

1. ¿Puede prestarse la eficacia de los gobiernos a una evaluación objetiva como instrumento de control democrático mejorado?

2. ¿En qué medida la eficacia democrática depende de la determinación exacta de lo que las poblaciones esperan de la gobernanza? ¿Suplantarán gradualmente a las elecciones generales los sondeos políticos de gran calidad, los escrutinios deliberantes evolucionados³ y las investigaciones y encuestas detalladas?

¹ Definiciones obtenidas del Coloquio Interministerial sobre el futuro de los servicios públicos, PUMA, OCDE, marzo de 1996.

² Sacado de un documento preliminar del 9 de junio de 1999, sobre orientaciones posibles para el futuro mandato del PUMA.

³ Utilización de muestras de ciudadanos seleccionados al azar para realizar debates y deliberaciones sobre políticas, sustituyendo a las reuniones universales.

3. ¿Se parece la gobernanza legítima a una democracia universal? ¿Cómo podría habilitarse a la sociedad civil para actuar de forma que garantice normas elevadas de control de la legitimidad?

4. ¿Pueden las prácticas de concertación perjudicar a la eficacia? ¿Cuál es el grado de oposición política y de confrontación que podría ser necesario para salvar la democracia?

Los hechos destacados

La medición de los hechos sociales ha supuesto profundos cambios de actitud en las políticas sectoriales. Así ocurre sobre todo en el ámbito de la educación, donde la disponibilidad de pruebas normalizadas y de puntos de referencia internacionales modifican las percepciones del público e incrementan las presiones sobre los políticos. La mundialización permite comparar mejor los resultados y evaluar la calidad por medio de indicadores en todos los ámbitos de servicios públicos.

Incluso en la actualidad, el grado de respeto de las promesas electorales continua siendo en amplia medida una cuestión subjetiva. Las personas en el poder y sus rivales que se disputan el favor de los electores avanzan apasionados argumentos para demostrar sus puntos de vista. La opinión pública se confunde a menudo por la falta de rigor en las evaluaciones de las políticas y en los informes sobre esta materia. La opacidad de las discusiones presupuestarias es un ejemplo perfecto del esoterismo de las deliberaciones sobre las políticas, cuyo tenor escapa al entendimiento del ciudadano común.

Los organismos reguladores se consideran actualmente como comisiones independientes encargadas de asegurar una justa competencia y de proteger el interés público, en el sentido más amplio. Se puede esperar que estos organismos superiores se comprometan gradualmente en la medición sistemática de los resultados de las políticas en sus respectivos ámbitos de competencia, y que presenten regularmente informes al público. La aprobación de normas, la puesta a punto de indicadores, la medición del rendimiento y de los avances, la información al público y los informes a las asambleas legislativas constituyen medios para mejorar la eficiencia y la eficacia del gobierno. Este papel más amplio permitiría atenuar la subjetividad en la evaluación de las políticas básicas.

Mientras tanto, la escasez de bases de conocimientos objetivos sobre la consecución de los objetivos de las políticas debilita los sistemas actuales de evaluación de las políticas. Sin embargo, un control indefinido de la utilización de los conocimientos llamados “positivos” podría ser perjudicial para la democracia. La mejora de los conocimientos y la medición de los hechos sociales debe servir, prioritariamente, para reforzar el ejercicio de los controles por los órganos elegi-

dos democráticamente, tales como las asambleas legislativas, y a fin de cuentas por el mismo pueblo, en las urnas. Esta precaución es una condición de la legitimidad de las cargas públicas, así como una garantía de que se aplicarán los mecanismos de corrección de los errores en la democracia.

Estos factores ponen en evidencia el delicado equilibrio entre la estabilidad y el cambio en la gobernanza eficaz. Los gobiernos centrales y los gabinetes podrían establecer fundamentos uniformes para las siguientes medidas:

- Examinar las funciones de gestión del cambio.
- Reconstruir la visión del riesgo.
- Conceder estímulos a la experimentación y al ensayo empírico (políticas y constructivismo social).
- Comprender las ventajas de las ideas opuestas y de los debates contradictorios en democracia.
- Poner en común los conocimientos colectivos para desentrañar la complejidad (autorregulación, autoorganización, bucles de retroacción, metaconocimiento).
- Estimular la medición objetiva de los fines y de los objetivos políticos.
- Apoyar programas que refuercen la competencia moral y cívica de los ciudadanos y la calidad de los “debates cívicos”.

El valor del capital social es incontestable. La gobernanza legítima y la eficacia responsable no son solamente escollos; son también cualidades que permiten elevarse por encima del egoísmo individual, así como sostener un espíritu de servicio público que es necesario para que la democracia prospere y para que la elección social sirva la causa del interés público en general. Después de todo, la ciudadanía se parece a una obligación de diligencia. La democracia y la economía de mercado forman el tejido de los países de la OCDE. Desmintiendo incluso las peores predicciones de los profetas de la desgracia, ambos sistemas han sobrevivido y se han establecido sólidamente en el curso del siglo XX. Representan una herencia preciosa para las poblaciones del siglo XXI. Estos dos elementos —la democracia y la economía de mercado— deben continuar desarrollándose armoniosamente, en la medida en que continúan siendo los mejores medios de resolver los problemas imprevisibles e imprevistos y de generar soluciones creativas en un mundo de creciente complejidad.

El cambio de siglo coincide con profundas interrogantes sobre la naturaleza de esta coexistencia. Como hemos visto anteriormente, la mundialización es una invención del mercado, con la ayuda de las tecnologías apropiadas, y no el fruto de una decisión política. ¿Puede atenuar la democracia el carácter autocrático del capitalismo internacional? ¿Cuáles son los medios de defensa de los gobiernos legítimos en los países menos evolucionados económicamente para resistirse al

poder de los centros extranjeros de decisión? ¿Pueden repartirse la propiedad de las multinacionales y sus beneficios según normas democráticas de equidad? ¿Pone en riesgo de separar a los gobiernos de su punto de equilibrio la concentración de las fuerzas del mercado en manos de algunos actores mundiales? ¿Deberíamos esperar una evolución deliberada de las políticas nacionales y supranacionales hacia la inestabilidad, es decir, una nueva regulación, para contener el nuevo poder de las macroempresas?

- Se trata de cuestiones difíciles que suponen decisiones difíciles.
- Representan también grandes desafíos para las mejores personas en el poder y una ocasión para que los funcionarios pongan en juego su talento.

El ADN de los gobiernos: las personas y los valores

El contexto

Las organizaciones, como los seres vivos, tienen un código genético. Desde el punto de vista del comportamiento, los gobiernos están lejos de constituir mecanismos regulados minuciosamente, una especie de *deus ex machina* que fabrica en serie bienes colectivos. Por el contrario, los sistemas públicos son una mezcla especial de culturas, compromisos, creencias, historia y ficción, a la imagen del alma del pueblo. Cada Administración pública es el producto de una historia particular, una manifestación original de identidad. La replicación organizativa con la ayuda de una especie de genio “genético” —e incluso de clonación— puede constituir el objeto de investigaciones, pero los resultados tomarán tiempo en producirse porque el proceso necesita el uso de conocimientos críticos y los métodos de investigación deben ser flexibles.

La gestión de organismos es asimilable a la gestión de las personas. Para cambiar los organismos públicos, hay que cambiar primero las personas que los componen, de forma irrefutable en el plano ético.

Dejar de invertir en personas es el camino más corto hacia el fracaso y una forma de abdicación política. Un declive en las normas que rigen el elemento humano sólo puede conducir a un sistema público decadente.

Volvamos ahora a las preocupaciones corrientes de la gestión pública. Después de un análisis “global”, pasemos a los principios fundamentales: las instituciones del sector público deben ser eficientes y una buena gestión de los recursos humanos es esencial para la consecución de este objetivo. El mensaje más importante que hay que retener es que el futuro del gobierno está íntimamente vinculado a la presencia de servicios públicos profesionales, cuyo personal, escogido con esmero, ha sido seleccionado en las capas superiores de la inteligencia dis-

ponible y está comprometido con la causa del sector público. La defensa del interés público en un medio de trabajo estimulante puede ser fuente de una vida profesional creativa y satisfactoria, así como un motivo suficiente para afrontar el riesgo y el cambio.

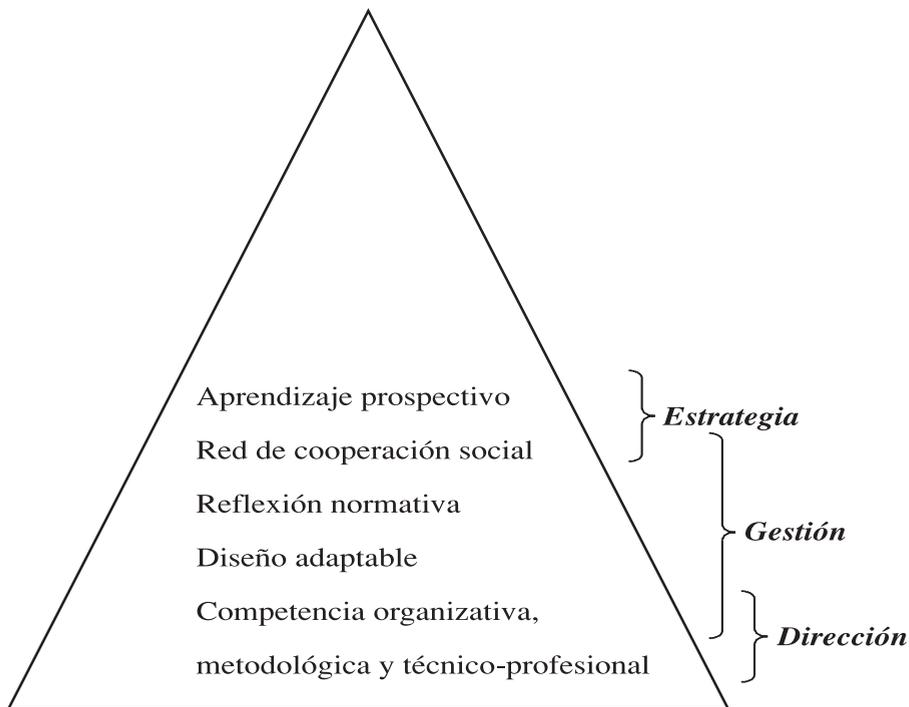
Una señal de excelencia en el “ámbito de la gestión” es, pues, la aptitud para dirigir personas, atraer los mejores cerebros a la función pública e infundir un sentimiento de orgullo con respecto al servicio colectivo. Estos son los elementos del “sistema operativo” de los gobiernos.

Los hechos destacados

Los sistemas públicos en los países de la OCDE varían ampliamente, testimoniando un ADN y unas vías evolutivas diferentes.

De todas formas, se puede establecer un conjunto de competencias básicas en materia de estrategia, de gestión y de dirección, cuya ausencia podría perjudicar la capacidad prestadora de las Administraciones públicas.

El triángulo siguiente ofrece un punto de partida plausible para el examen de las competencias y de los papeles básicos deseables en un sistema de gestión pública consciente de la necesidad de perfeccionar sus recursos humanos.



Las cuestiones

1. ¿Han favorecido los conceptos de gestión de calidad total una reforma eficaz de la gestión pública? ¿Han llegado a garantizar la responsabilización y la motivación del sector público?
2. ¿Hay una escala de desarrollo de las competencias para los profesionales de los servicios públicos, y comprende ésta prioridades para levantar la infraestructura humana de los gobiernos?
3. ¿Es posible establecer culturas basadas en la adquisición del saber en un periodo de austeridad presupuestaria, mientras que las tradiciones son todopoderosas y el aprendizaje es un largo proceso?
4. Si las personas y los valores tienen importancia, ¿cómo se puede tener en cuenta los retos de la acción pública que se plantearán a los gobiernos del mañana en las prioridades de la gestión?

Los papeles estratégicos

Las funciones estratégicas son asumidas normalmente por los gobiernos nacionales, por servicios centrales de elaboración de políticas y por organismos de coordinación. Un marco funcional típico englobaría las funciones de planificación estratégica, de diseño de las políticas, de redacción de las leyes, de negociación social, de regulación (donde están autorizados los sistemas de prestación múltiple), de finanzas (concediendo una importancia especial a las cuestiones de equidad), de evaluación, de supervisión y de control. Las cualidades básicas que permiten ejecutar este conjunto de funciones incluyen las habilidades de aprendizaje prospectivo, los conocimientos de cooperación social y la capacidad para trabajar en red.

Los papeles de gestión

En este nivel, es preciso conocer los principios de la gestión eficaz, deseando que las responsabilidades sean repartidas en diferentes niveles inferiores: fijación de los objetivos, determinación de las responsabilidades, organización de las actividades, tratamiento de la información, gestión de las diversas carteras de prestadores de servicios, motivación del personal, control del rendimiento e informes conexos y perfeccionamiento del personal. Unos principios rigurosos de gestión deben traducirse en un conjunto de funciones bien claras, tales como la gestión de los sistemas de información, el control de la eficiencia, la eficacia y la equidad, los sistemas contables, la evaluación de resultados y la producción

de indicadores de rendimiento, los servicios de contratación externa y la gestión de partenariados, habiendo recurrido, en la medida de lo posible, a mecanismos de mercado, a actividades de franquicia o privatización y a programas de perfeccionamiento del personal. Entre las cualidades básicas necesarias, conviene insistir en la capacidad de cooperación social, la capacidad de trabajar en red, el pensamiento normativo, la capacidad de diseño adaptativo y la capacidad organizativa.

Los papeles de dirección

Se trata normalmente de las tareas ejecutadas en puntos de prestación por instituciones de primera línea o por burocracias. Pueden comprender el control de los insumos y de los gastos, la fijación de normas y la verificación de la conformidad, la gestión financiera, del presupuesto del personal y de las instalaciones, las relaciones con la clientela y las intervenciones locales, la evaluación de las necesidades sencillas y la recogida de datos, la administración corriente de la institución, el control de los resultados y las relaciones correspondientes. En este nivel, las cualidades fundamentales tienen que ver con las capacidades organizativas, metodológicas y técnico-profesionales.

El personal de los servicios públicos con capacidades múltiples y polivalentes se reparte normalmente en toda la escala de competencias. Evidentemente, la composición óptima debe estar en función de cada situación. Las actividades de formación y de reciclaje dependen del estado de evolución de la cultura basada en la adquisición del saber, y el grado de eficacia de esta cultura es proporcional al bagaje de conocimientos activos que poseen las instituciones públicas. La función esencial de desaprendizaje permite eliminar los conocimientos inertes que ya no son útiles. Los procesos de adquisición del saber conducen a la puesta en común de conocimientos esenciales para las capacidades que hay que aplicar para resolver los problemas.

Las personas que integran los organismos públicos poseen valores y los valores son *bienes incorporales* que pueden ser determinantes para el futuro del gobierno.

Aquí también una política gubernamental sólida debe prever prioridades para inculcar valores y comprometer a los funcionarios. Los puntos siguientes se dirigen a establecer las bases posibles de esa política. A falta de un mandato para tratar de esta cuestión en detalle, hemos establecido una lista provisional de prioridades de discusión, referentes a tres grupos de exigencias y de ámbitos de formación conexos: inculcación de valores, adaptación a un entorno en evolución y reforzamiento de la eficacia de los servicios públicos.

La inculcación de valores

- Democracia: adopción de prácticas pluralistas (aplicar la democracia en la vida corriente).
- Integridad: hacer de la ética una cuestión de responsabilidad.
- Diversidad: compromiso con el pluralismo social y la riqueza multicultural.

La adaptación a un entorno en evolución

- Contratos de adquisición continua de saber – base de una nueva concepción de los servicios públicos donde el saber reemplace a la antigüedad como principio de responsabilización.
- Formación sin fronteras – estimular una amplia diversidad de oportunidades de formación, de perfeccionamiento personal y de promoción de conceptos posibles de “universidad para el gobierno”.
- Alcanzar la vanguardia de los progresos tecnológicos – desarrollo de capacidades en los confines de la sociedad de la información.
- Recompensar el riesgo y la innovación – permitir la emergencia de una cultura basada en el saber y en las ideas, maniobrando a gusto en un contexto “alejado del equilibrio”.

El fortalecimiento de la eficacia de los servicios públicos

- Gestión de la calidad para los trabajadores del saber –motivación, capacitación, compromiso, visión y cultura compartidas.
- Búsqueda de la excelencia – valorar los servicios a la clientela.
- Sensibilización hacia las políticas que favorecen la confianza:
 - Vincular la evaluación del rendimiento en el trabajo a la calidad percibida por los ciudadanos.
 - Incrementar la responsabilidad personal y la obligación de rendir cuentas a las partes interesadas.
- Contratación externa – elaborar criterios y medidas de responsabilización a fin de mejorar la eficacia del organismo y los sistemas de contratación externa.

Los valores basados en el servicio difieren considerablemente de los que caracterizan a los gobiernos tutelares. Mientras que los primeros ponen el acento

en el compromiso prospectivo, los otros subrayan la necesidad de la conservación. Los primeros valoran la contribución de las personas a la organización innovadora de los recursos, al contrario del modelo de los funcionarios ceremoniosos que conceden la prioridad a la autoridad y a la jerarquía.

Hasta hace poco, el Estado prudente ofrecía una estructura óptima para la vigilancia y la protección. ¿Cuál debe ser la próxima etapa?

Los países de la OCDE se encuentran actualmente en una encrucijada para el diseño de su gobierno del futuro.

Los países de la OCDE están aún en una buena posición para dirigir el movimiento repesando las normas y las instituciones para hacerlas favorables a una mejor gobernanza.

Como nunca antes, el liderazgo debe significar hoy en día “inquietud de perennidad”: hacer nacer y cultivar nuevas posibilidades para el futuro de todos nosotros.

Después de todo, querer comprometerse en mejorar la gobernanza a escala planetaria es un testimonio de nuestro espíritu colectivo.

ANEXO

ALGUNAS CUESTIONES REFERENTES A LA FORMA DE LOS GOBIERNOS DEL MAÑANA

El gobierno del saber

¿Podemos imaginarnos el Estado como una máquina pensante? En caso afirmativo, ¿cómo debe estructurarse para responder a los retos de la sociedad de la información y al desarrollo de los conocimientos? ¿Qué “infraestructura del saber” habría que aplicar para permitir la elaboración de políticas gubernamentales de calidad en el futuro? ¿Qué conocimientos deben utilizarse en el proceso de elaboración de las políticas: origen, naturaleza, momento oportuno y modalidades (Bobrow, Dyzek)? ¿Están a la altura del nivel de instrucción de los ciudadanos los instrumentos y las técnicas actuales para la toma de decisiones en materia de políticas? ¿Cómo pueden gestionar los gobiernos nacionales la creciente complejidad de nuestras sociedades? ¿Cómo pueden adquirir las instituciones públicas unos comportamientos “biológicos” críticos? ¿Puede ofrecer el “genio social” una respuesta válida al constructivismo del saber público mediante una experimentación empírica (C. Lindblom, K. Popper, Henschel)? ¿Hay medios para llegar a un mejor equilibrio entre la racionalidad de las políticas y el instinto político como ingredientes de una Administración satisfactoria (racionalidad limitada de H. Simon)? ¿De qué manera están presentes la autorregulación, la retroacción y el metaconocimiento en la cibernética de un gobierno del saber (K. Deutsch)?

Del Estado-nación al Estado de las naciones

¿Es la identidad monocultural una condición de la estabilidad del Estado? ¿Puede actuar el Estado moderno sin trabas en un contexto plurilingüe, pluriétnico, multiconfesional y multicultural? ¿Cómo pueden evitar las instituciones democráticas hacer de la identidad un elemento “esencial” o impedir la emergencia de la supremacía cultural? ¿Pueden responder las políticas gubernamentales a la necesidad de incrementar el capital social e inspirar confianza en sociedades cada vez más diversas? ¿A qué medidas correctoras pueden acudir los gobiernos democráticos para oponerse a las entidades depredadoras? ¿Es el desarrollo de la conciencia social mediante el compromiso comunitario un compromiso necesario

entre el antiguo dominio del Estado y el actual individualismo de mercado (A. Etzioni)? ¿Hay límites reconocibles a la gestión (Y. Dror)?

La gobernanza en una galaxia de poderes

Los gobiernos son solamente una fuente de autoridad entre una multiplicidad de actores. ¿Cómo puede garantizarse la gobernanza cuando la autoridad está ampliamente repartida entre amplias fuentes de poder infranacionales y supranacionales? ¿Se necesita un nuevo contrato social? Desde la óptica de un amplio partenariado para la gobernanza duradera, ¿cuáles serían los criterios de participación (Jessop, P. Schmitter)? ¿Es la gobernanza en red un nuevo paradigma al servicio de una sociedad multipolar?

Democracia e instantaneidad

¿Conviene reinventar la democracia en una época en que las decisiones directas mediante referéndum electrónico se solicitan cada vez más? ¿Se puede prever la muerte de la mediación política en la democracia? ¿Cuál sería el equilibrio adecuado entre la democracia de hecho y de derecho y una democracia directa o no representativa? ¿Se pueden perseguir fines a largo plazo y estrategias duraderas en un entorno de turbulencia democrática y de ciclos electorales frecuentes? ¿Qué tipo de interrelación-tampón puede preverse para permitir un mejor equilibrio entre las presiones políticas en favor de una “prestación inmediata” y la necesidad profesional de adoptar una cierta distancia? ¿Puede el gobierno electrónico mejorar su “entente” con la sociedad civil? ¿Puede facilitarse la elaboración racional de las políticas mediante la comunicación intersubjetiva (Habermas)?

Las personas y los valores cuentan en la búsqueda de una nueva gobernanza

¿Se pueden realizar opciones racionales en una sociedad de valores múltiples? ¿Se tienen en cuenta suficientemente los fenómenos mentales que intervienen en el mundo subjetivo de las decisiones (Vickers: “filtros de interpretación” de un sistema de evaluación)? ¿Cómo pueden combinarse los juicios basados en la realidad con los juicios de valor para producir decisiones de acción coherentes? ¿Existe un repertorio de prácticas ejemplares para descodificar el comportamiento de las élites en el sector público (actores, exigencias, expectativas, valores, intereses)? ¿Cómo pueden mejorar los gobiernos su percepción del papel de los

actores, de los foros, de las estrategias y de las interacciones en los procesos decisionales (H. Lasswell)? ¿Se tienen en cuenta las motivaciones de los funcionarios en las prácticas de buena gobernanza —arrivistas, conservadores, celosos, defensores de una causa y hombres de Estado (Downs)—? ¿Se tiene en cuenta la ética cuando se desarrolla la infraestructura de gobernanza? ¿Qué competencias cruciales —técnicas y humanas— son necesarias para mejorar la infraestructura humana al servicio de los gobiernos? ¿Cuáles son las estrategias de formación que podrían combinar los conocimientos codificados y tácitos en los organismos públicos?

OPORTUNIDAD, ESTRATEGIA Y TÁCTICA PARA LA REFORMA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

ALLEN SCHICK

Investigador invitado en *The Brookings Institute*, Washington,
y Profesor en la Universidad de Maryland

Para triunfar, una reforma de la gestión pública debe combinar oportunidades, estrategias y tácticas. La oportunidad está constituida por los contextos nacionales específicos que facilitan ciertas reformas y frenan otras. La estrategia son las medidas y acciones que fijan un objetivo a los poderes públicos, que precisan tareas a emprender para obtener los cambios deseados; la táctica es el método utilizado para movilizar los apoyos y superar los obstáculos.

Ciertamente la oportunidad está anclada en el contexto local. Pero cuando se producen reformas similares en varios países, las situaciones que generan el cambio salen generalmente del marco de las fronteras nacionales. La reforma de la gestión se impone como consecuencia de una votación y de un cambio de gobierno, de una evolución de la opinión pública, de una crisis financiera o del fracaso de un programa, de la voluntad de innovación de los políticos o de los gestores, o de la aparición de nuevas ideas que trasforman las visiones convencionales referentes a la manera en que deberían gestionarse las organizaciones públicas. Las reformas que se producen en varios países están ligadas generalmente a una ralentización del crecimiento económico en el nivel internacional, o a una gran pérdida de confianza internacional en la capacidad de los poderes públicos. La oportunidad es a la vez un elemento favorable y un límite: abre algunas perspectivas y cierra otras. Pero la oportunidad no cae del cielo; hay que detectarla y explotarla. Y los límites no excluyen totalmente la innovación; los políticos y los gestores pueden superarlos o evitarlos si tienen voluntad de hacerlo.

La estrategia corresponde a una acción deliberada para crear unas condiciones materiales diferentes de las que prevalecerían si se deja seguir su curso a los acontecimientos. Exige un espíritu decidido y visionario, la voluntad de iniciar procesos de cambio, de definir objetivos y prioridades, de suprimir las instituciones y las prácticas antiguas y de abrir la vía a nuevas instituciones y prácticas, de asumir los riesgos inherentes al cambio, de creer en la posibilidad de trasformar los poderes públicos y de adoptar las medidas necesarias para llevar a cabo esta visión. La estrategia no es sinónimo necesariamente de un plan ambicioso, porque a veces se encuentra una cultura de transformación permanente y progresiva de las instituciones públicas. Y de hecho, la estrategia implica a menudo una elección entre esas dos perspectivas o sus variantes. Ésta implica también acciones concre-

tas y el compromiso de conceder al proceso de cambio el apoyo y los recursos que les son indispensables.

A veces hay una contradicción entre la oportunidad y la estrategia, porque cuanto más se confíe en la primera, menos se corre el riesgo de prestar atención a la segunda. En cambio, los reformadores oportunistas tienden a menudo a explotar nuevas vías y a asumir riesgos. La moda actual hace que se ponga el epíteto de estrategia a cualquier plan de reforma pública, pero el verdadero plan estratégico es raro, porque no es fácil llevarlo a cabo. La contribución de Irlanda al proyecto refleja bien el espíritu de algunas reformas de la gestión moderna. Evocando la iniciativa estratégica de cambio del gobierno (*government's strategic management initiative* —SMI—), la contribución irlandesa destaca que “ella se centra esencialmente en los problemas de gestión en vez de centrarse en el papel y la función de los poderes públicos y en la cuestión de saber si no convendría modificarlos completamente. De ello se deriva que el acento continúa puesto en la mejora de la prestación del servicio y de la gestión en todos los aspectos de la Administración, y por lo tanto en la mejora de la intervención pública”. Pero este documento reconoce también que una reforma de tal amplitud puede lógicamente “conducir a un proceso de cuestionamiento del papel y de las funciones del gobierno”.

¿Merece la iniciativa SMI de Irlanda ser considerada una verdadera estrategia? ¿Se dirige la iniciativa de gestión estratégica a transformar la Administración pública, o a proceder a cambios paso a paso? ¿Se inspira en la convicción de que, aunque la tarea es ciertamente difícil e implica una intervención global más que fragmentaria, no por ello debe dejar de emprenderse? Pueden plantearse cuestiones similares a propósito de las reformas alemana, holandesa y noruega, y sin duda a propósito de las iniciativas adoptadas por otros participantes. ¿La cuestión de saber si la reforma tiene un objetivo estratégico o si es puramente oportunista justifica el interés por ella? Quizás no. Porque algunas estrategias están condenadas al fracaso, mientras que algunas oportunidades desembocan en innovaciones mucho más avanzadas de lo que se imaginaba al principio. La reforma de la gestión pública en Gran Bretaña comenzó modestamente mediante una evaluación de su eficacia y mediante una intervención sobre la gestión financiera, pero enseguida derivó en una profunda reestructuración de las instituciones públicas y en la apertura de los servicios públicos a la competencia del mercado y al influjo de los ciudadanos consumidores.

Ciertamente puede admitirse que una estrategia bien diseñada conducirá a resultados diferentes de los que produciría una reforma que obedezca a una sola lógica de oportunidad, pero el hecho de limitar la reflexión estratégica a la etapa de lanzamiento podría conducir la empresa al fracaso. Sería un error querer definir los objetivos y las orientaciones desde el comienzo y adaptarse seguidamente al “guión” sean cuales sean los resultados. El autor ha tenido la ocasión de

observar durante cerca de cuarenta años las reformas públicas realizadas en varios contextos, y ha sacado la conclusión de que el hecho de no evaluar sistemáticamente los resultados obtenidos constituye una de las mayores amenazas para una innovación duradera en materia de gestión pública. Año tras año, las reformas de la gestión de las empresas en numerosos países llevan una existencia prorrogada. Normalmente comienzan de una manera triunfal, pero al cabo de un cierto tiempo la mayoría se diluye o son reemplazadas por una nueva ola de reformas. Esta observación general comporta, sin embargo, notables excepciones. En los países que han progresado más en la reconstrucción de la gestión pública, las primeras innovaciones han sido objeto de una evaluación rigurosa y de una revisión. Nueva Zelanda constituye un buen ejemplo. Se ha dicho a menudo que las ambiciosas reformas realizadas por ese país obedecen a un conjunto coherente de principios integrados. Esto es exacto, pero entre las prácticas que desde entonces constituyen la originalidad de la gestión pública en Nueva Zelanda, muchas no figuraban en la primera ola de reformas del sector público. Los convenios referentes a las compras, los “sectores estratégicos” y los “sectores claves de resultados” (*key results areas*), los informes de previsiones sobre los ministerios, los planes estratégicos y los esfuerzos para evaluar los intereses del Estado como propietario de los organismos públicos, son otros tantos puntos que sólo se han abordado ulteriormente. Existe una constante en la reforma en Nueva Zelanda: es la voluntad de proceder a cambios más que la panoplia de las prácticas de gestión. En Nueva Zelanda, como en otros sitios, la mejor estrategia es sin duda fijar el rumbo al comienzo, verificar la progresión, constatar sinceramente lo que funciona y lo que no, y proceder a numerosas correcciones de trayectoria en el camino.

Todo este proceso debe dirigirse de manera eficaz. El éxito no viene solo. Se necesitan directivos que exploten las aperturas y aporten dinamismo y orientación al cambio. Los directivos no se contentan con detectar las aperturas, las crean conformando la opinión pública, importando nueva sangre y nuevas ideas, saliendo del marco tranquilo del electorado tradicional para crear coaliciones que sostienen el cambio y asumen riesgos en la acción y en la gestión para ampliar las perspectivas de cambio. Pero la reforma estratégica es aún más exigente. Necesita directivos que no se contenten con ver las oportunidades y las limitaciones actuales, sino que tengan una visión valiente del futuro, que movilicen los recursos políticos e institucionales públicos para producir transformaciones en la estructura y en la gestión de las organizaciones públicas, y que gane apoyos a su estrategia aumentando las exigencias de la opinión sobre los resultados esperados de la acción pública.

Sin oportunidad, la estrategia casi no puede hacer avanzar la causa de la reforma. En ausencia de condiciones favorables, la estrategia se transforma en una serie de visiones, de percepciones brillantes pero imprecisas que casi no tienen la posibilidad de concretarse. Sin verdadera oportunidad, la estrategia puede conver-

tirse incluso, a fin de cuentas, en un sustituto de la acción, dando la impresión de que están modificando las cosas a fondo mientras que en realidad no se está tomando ninguna medida. Por otra parte, la oportunidad privada de estrategia corre el riesgo de perderse en el impresionismo, pasando de una innovación de moda a la siguiente, sin dejar una huella duradera.

La táctica combina oportunidad y estrategia para incrementar las posibilidades de concreción de los cambios contemplados. Esto implica decisiones sobre el ritmo y la secuencia de la innovación, los organismos a los que se va a confiar la tarea, los sectores en los que deberá concentrarse la reforma, la orientación política dada a las reformas, la actitud de los poderes públicos —que pueden bien asumir los cambios, bien, por el contrario, distanciarse de ellos—, la forma de proceder, bien mediante reglamentos administrativos, bien mediante la intervención del legislador y otras decisiones concretas. Un buen táctico se interesa por la forma en que puede conducir su estrategia teniendo en cuenta las oportunidades existentes. La competencia táctica implica un buen conocimiento de las instituciones, un sentido agudo del momento oportuno y una determinación sin grietas sobre el camino a tomar.

La reforma de la gestión debe, ciertamente, combinar oportunidad y estrategia, pero las dosis de ambas no son indiferentes. En el curso del periodo de postguerra esta reforma fue esencialmente de tipo oportunista. Durante las dos últimas décadas ha adoptado un giro estratégico. Se encuentra en las reformas contemporáneas una visión global que estaba ausente de las primeras olas de innovación. Las reformas actuales son más atrevidas, más fundamentales, más concretas y se inspiran más en la convicción de que hace falta modificar y mejorar la gestión si se quiere reforzar el poder democrático. Este cambio de orientación está relacionado con varios factores, entre los que se pueden citar especialmente: una pérdida de confianza frente a los poderes públicos, cambios experimentados en la teoría de la gestión y en la práctica de los negocios, los desarrollos revolucionarios observados en la tecnología de la información, la necesidad de transferir los recursos y las competencias de los órganos centrales a los gobiernos locales y a las Administraciones de proximidad, la acción emprendida para frenar o invertir la tendencia al crecimiento del aparato del Estado y sobre todo —en una época en que los ciudadanos se muestran más exigentes frente a los poderes públicos cuanto mejor imagen tienen de ellos—, la constatación de que las formas tradicionales de gestión ya no sirven.

Los caminos que ya no se toman

Sean oportunistas o estratégicas, las reformas actuales se separan notablemente de las de épocas anteriores. Las ideas generales avanzadas aquí y en otros

desarrollos de este documento no son válidas para el conjunto de los países que están desarrollando un proyecto de reforma estratégica. Algunos países son más oportunistas, otros más estratégicos. Sin embargo, las vías seguidas difieren de las utilizadas en reformas anteriores.

La reforma moderna pretende ser más global que fragmentaria

La reforma no se limita a un pequeño número de instituciones o a un proceso único. El objetivo es el de cuestionar prácticas y comportamientos bien asentados, y no solamente mejorar el sistema de la función pública o los procesos presupuestarios. Incluso cuando la aplicación se extiende durante un largo periodo de tiempo, como ocurrió con la iniciativa *Next Steps* en el Reino Unido, la ambición del programa de reforma se manifiesta desde el comienzo.

Deseosos de reestructurar la gestión pública, algunos gobiernos han tomado la decisión de reformar el conjunto de grandes sectores y de unidades administrativas. Pero otros han preferido experimentar la nueva fórmula antes de aplicarla sistemáticamente. Alemania, por ejemplo, ha experimentado un proceso presupuestario flexible antes de adoptar leyes avalando las nuevas prácticas. Igualmente, Suecia se ha tomado tres años para realizar bajo control estricto la validación de un proceso presupuestario trienal antes de su aplicación a gran escala.

Pero es frecuente que las experiencias piloto maten las innovaciones ulteriores, porque algunos leen sutilmente en ellas el mensaje de que los poderes públicos no se implican verdaderamente en la reforma o que no saben en qué dirección orientarla. Para que una experiencia piloto destinada a promover la innovación tenga éxito, es preciso que los poderes públicos manifiesten desde el comienzo su compromiso precisando las medidas que van a tomar, una vez que termine la experimentación, a fin de revisar el sistema y las prácticas de gestión.

La reforma moderna no se limita a uno u otro proceso administrativo

Durante generaciones, la reforma de la gestión ha respetado las grandes divisiones sectoriales de la Administración pública. Una ola de reformas trataba de racionalizar la toma de decisiones en materia presupuestaria, otra se dirigía a la prácticas en materia de función pública, otra a la contratación pública, a la gestión de los créditos, a los sistemas de contabilidad o a otros elementos de la máquina gubernamental. Acciones que habrían debido estar vinculadas se encontraban así compartimentadas debido a la especialización. La reforma de la contabilidad, la innovación presupuestaria, el establecimiento progresivo de la auditoría seguían su

curso separadamente. Un conjunto de reformas se dirigía a la productividad, un segundo conjunto buscaba experimentar el presupuesto por resultados, un tercero introducía la auditoría de gestión. La interdependencia evidente de estas reformas aisladas pasaba desapercibida, debido al que el objetivo principal era la mejora de tal o cual proceso particular, y no mejorar globalmente la capacidad de gestión.

Las reformas que se concentran en las tareas particulares más que en los sistemas de gestión raramente conducen a resultados convincentes, lo que no resulta sorprendente. La reforma presupuestaria es en este sentido un buen ejemplo, porque se ha realizado sobre la hipótesis errónea de que el proceso de afectación de créditos podría revisarse sin tener en cuenta la información procedente del sistema de contabilidad, las demandas realizadas por los responsables de la auditoría, los estímulos vinculados a la reglamentación de la función pública y a otros procedimientos administrativos, los hábitos y las normas propias de las personas que elaboran el presupuesto, la relación entre los gestores y los políticos, y otros numerosos aspectos. Por el contrario, la reforma contemporánea tiende a considerar la presupuestación como un conjunto de prácticas y de procesos vinculados entre sí. No se podría reconsiderar la presupuestación sin reestructurar al mismo tiempo el marco de la gestión en el que se inscriben la utilización de los recursos financieros y la dirección de las actividades. Se puede decir lo mismo de la reforma de la función pública y de los otros sistemas fundamentales de gestión.

La reforma contemporánea está más preocupada en delegar que en concentrar la autoridad de gestión

La reforma de la gestión pública incita a los gobiernos a evaluar y a modificar las estructuras organizativas existentes. La evaluación es susceptible de desembocar en la creación de nuevas entidades, en una redefinición de las existentes y de las competencias de las organizaciones o bien en la eliminación de ciertas unidades. Pero existe una diferencia notable entre la reestructuración que prevalece en un pasado que no es tan lejano y algunos reajustes actuales. Los reformadores antiguos buscaban la integración funcional, agrupando en un mismo ministerio los programas y actividades que presentaban similitudes. Todas las actividades referentes a la educación se agrupaban en el Ministerio de Educación, los servicios de transporte en otro ministerio, las atenciones sanitarias en otro, y así sucesivamente. Se tendía así a un número reducido de grandes ministerios, pero también a una concentración de recursos y de competencias gestoras en la cabeza de cada ministerio. En la medida en que no existe una estructura funcional perfecta, la búsqueda de la integración conducía a frecuentes reorganizaciones.

Este tipo de reorganización se practica siempre, como se comprueba en Australia, donde los ministerios se han agrupado en carteras amplias durante los

años ochenta. Pero la dinámica actual es exactamente la inversa. Se trata de escindir los departamentos polivalentes, con funciones integradas, y de crear unidades de prestaciones de servicios, dotadas cada una de ellas de una misión bien definida, de autonomía y de objetivos de gestión. Este desacoplamiento de los servicios y de las operaciones obedece a una doble lógica. Por una parte, los grandes ministerios estructurados como holdings para la ejecución de tareas que presentan puntos comunes tienen tendencia a ser estructuras pesadas, lentas e ineficaces, debido a sus altos costes de explotación; sofocan la inspiración y dirigen a los gestores mensajes ambiguos sobre los resultados que se esperan de ellos. Por otra parte, en los ministerios de integración de funciones, los prestadores de servicios “captan” el poder político dirigiéndoles recomendaciones que retan la innovación y debilitan la transparencia.

En el modelo desacoplado, los grandes ministerios conservan importantes funciones de definición de la política y de asesoramiento, de definición de normas y de objetivos y de control de la gestión de los servicios de proximidad. Este tipo de organización es muy nuevo y su vida no es aún suficiente para que se pueda evaluar su eficacia a largo plazo. Pero algunos se inquietan ya por un debilitamiento de los ministerios que no les permitirían asumir más sus funciones esenciales de coordinación. No se excluye que con el entusiasmo suscitado por el panorama de conceder autonomía a los gestores de proximidad, no se hayan interesado suficientemente por los recursos y por la autoridad necesarios en el nivel central del gobierno y en los estados mayores de los ministerios, para racionalizar los programas y las medidas que superan el marco de los servicios y para sostener un estricto cumplimiento del deber.

La reforma moderna confía en los estímulos más que en las reglas formales para modificar los comportamientos

En la reforma administrativa tradicional, se parte a menudo del principio de que la modificación de las reglas formales es suficiente para transformar las acciones y la gestión de los gerentes. Esta hipótesis se basa en un modelo de Administración pública basado en el mando y el control, en cuyo seno los órganos centrales promulgan y aplican normas y los subordinados se contentan con adaptarse. Pero una sucesión de fracasos y la aparición de nuevas teorías y de nuevos hechos sobre la práctica de los negocios, de la economía de las instituciones, la teoría de la organización y los campos conexos han hecho superar la idea de que las reglas oficiosas y los estímulos de gestión deben modificarse si se desea establecer una filosofía de la gestión basada en los resultados. El hecho de modificar los aspectos formales casi no hace avanzar las cosas si el interés particular de los gestores se opone a los objetivos de la organización.

Los gobiernos sacan a menudo la conclusión de que el mejor medio de motivar a los gestores para que mejoren sus resultados es fijar objetivos de gestión claros y realistas, ofrecer a los gestores una flexibilidad suficiente para que puedan mejorar su gestión y considerarlos así personalmente responsables, al igual que a sus organizaciones. Es esta orientación la que domina el programa de la reforma estratégica.

La reforma moderna se centra en las operaciones y en la prestación de servicios

Paralelamente a la evolución que privilegia a partir de ahora la intervención sobre las iniciativas y los comportamientos, se detecta en varios países un desplazamiento del esfuerzo: el vez de reforzar la acción pública, se pone el acento sobre la mejora de las operaciones de ejecución, la productividad y la reactividad de los poderes públicos a los intereses de los ciudadanos/consumidores. Las reformas “*top-down*” conducen inevitablemente a reglas uniformes que ponen en cuestión la libertad de maniobra y disuaden a los gestores directos de adaptar sus prestaciones al contexto local. En las reformas “*top-down*”, las relaciones entre las unidades centrales y las unidades operativas son de tipo jerárquico: las primeras definen la política, fijan las reglas, dan órdenes y exigen que sean respetadas; se espera que las segundas apliquen las medidas que les son transmitidas y produzcan la información exigida por los superiores.

Las estructuras administrativas verticales presentan graves defectos: exigen la conformidad y la uniformidad allí donde la flexibilidad y la diversidad serían lógicas; ponen el acento sobre los insumos y olvidan los resultados; y estimulan a los gestores, que tienen una tarea que realizar, a rodear o a violar las normas. Bajo la apariencia de una Administración pública bien regulada, se ve florecer una filosofía oficiosa de la gestión, que flexibiliza las reglas y quiebra las rigideces. Los gestores inventivos encuentran los medios de desbaratar los controles aparentando plegarse a ellos. Se las arreglan para viajar incluso si el presupuesto para viajes se ha gastado, para cubrir un puesto aunque esté bloqueado, informatizarse sin comunicarlo al servicio central de compras, y así sucesivamente. El problema con este tipo de comportamientos es que numerosos gestores pasan más tiempo escapando de la pesadez de los controles que actuando de manera que su organización mejore sus resultados.

La oportunidad

El hecho de que numerosos países hayan adoptado objetivos de reforma similares induce a pensar que las oportunidades no se deben enteramente a las

situaciones locales. Algunas oportunidades escapan al marco de las fronteras, otras no. El texto siguiente afronta estos dos casos típicos.

La elección del momento oportuno

Las oportunidades van y vienen. Llega el momento para determinadas reformas, mientras que para otras ya es demasiado tarde. Durante los años noventa, parece que Canadá registró éxitos notables cuando procedió a un examen profundo de sus políticas públicas, pero tuvo menos éxito cuando emprendió la racionalización de sus políticas por la vía del sistema de gestión de los gastos públicos (PEMS) en el curso de los años ochenta. Es evidente que hay diferencias evidentes entre la perspectiva actual y la antigua, pero esas diferencias no explican enteramente por qué en un caso se han llegado a reajustar los gastos públicos de acuerdo con el programa, mientras que en otro sólo se han producido resultados mediocres teniendo en cuenta la importancia de la inversión autorizada.

Las innovaciones ofrece resultados diferentes según el momento escogido para experimentarlas. La expresión “una idea propia del momento” puede aplicarse tanto a la reforma pública como a otras innovaciones. Hace dos décadas que Canadá permitió importantes inversiones para dotarse de una capacidad de evaluación en la Oficina del Auditor General. Hoy en día se admite generalmente que el impacto sobre las decisiones en materia de programas y de presupuesto es limitada. Una década más tarde, Australia inició un ambicioso plan de evaluación que obtuvo resultados medibles en la reafectación de los recursos. Se puede sostener que Canadá ha sacado lecciones de sus experiencias anteriores con el PEMS y que ha sido más eficaz cuando ha iniciado el examen de sus programas, o que Australia ha sacado un profundo provecho del fracaso canadiense para instaurar una cultura de la evaluación. Pero esta explicación no basta por sí sola para dar cuenta de los fracasos anteriores ni de los éxitos posteriores. Los países que intentaron aplicar un programa oficial de análisis y de exámenes en el curso del periodo 1960-1990 han experimentado fracasos. Los Países Bajos no están muy contentos con su acción de revisión de las políticas, acción a la que estaba asociado el Gabinete; Suecia casi no ha obtenido resultados con su presupuestación por programas; el Reino Unido aplicó y luego suprimió un sistema de análisis y de examen de políticas; los Estados Unidos adoptaron un sistema ambicioso de planificación-programación-presupuestación y otros países adoptaron innovaciones similares. Desde mi punto de vista, no puede excluirse que las primeras reformas hayan sido prematuras: los electores y los políticos no estaban aún convencidos de la necesidad imperiosa de frenar los gastos públicos y de reafectar los recursos en función de las prioridades. Aunque recentrar las políticas siempre es problemático, el ambiente político de los años noventa es mucho más propicio a las acciones dirigidas a redespigar

las políticas y gastos públicos que lo que ocurría durante el periodo de crecimiento rápido de la postguerra.

El gobierno

Las elecciones y los cambios de gobierno abren o restringen las perspectivas de las reformas de la gestión. De hecho, las mayores modificaciones de la organización o de las políticas públicas son con frecuencia fruto de gobiernos que acaban de llegar al poder. Gran Bretaña realizó sus reformas poco después del acceso de Margaret Thatcher al puesto de Primer Ministro en 1979; fueron prolongadas (mediante la Carta de los Ciudadanos) una década más tarde por John Major, poco después de su designación como Primer Ministro, y fueron modificadas por Tony Blair después de su elección en 1997. Australia, Nueva Zelanda y Canadá han adoptado también programas de reforma aplicados poco después por un nuevo gobierno. Varios factores explican esta voluntad de innovar en este estadio del ciclo político: 1) un nuevo gobierno está más inclinado a cambiar el rumbo que uno que está en el gobierno desde hace algún tiempo; asimismo tiene suficiente energía e ideas nuevas para lanzarse a lo desconocido; 2) cuando el anterior gobierno sufre una derrota electoral, el nuevo gobierno que le sucede puede considerar que el electorado le pide un cambio; 3) en los gobiernos de coalición (como en los Países Bajos) la formación del gobierno pasa a menudo por negociaciones entre los socios de la coalición sobre las medidas y las reformas que hay que adoptar. Resulta incontestable que entre los acuerdos de coalición, se tiene cada vez mayor tendencia a precisar exactamente lo que será la acción de gobierno durante su mandato; 4) un gobierno que llega al poder puede enfrentarse a una crisis que requiera su atención inmediata y que le incita a realizar grandes cambios políticos.

Unas elecciones no pueden garantizar por sí solas una reforma duradera. Las reformas fundamentales que cuestionan las prácticas establecidas deben ser suficientemente sólidas para sobrevivir a esas elecciones y preferentemente para sobrevivir al gobierno. Los países que han ido más lejos en la vía de la reestructuración de la gestión pública son aquellos en los que el proceso de reforma ha sido conducido y profundizado por sucesivos gobiernos. Además, las reformas más susceptibles de durar son las que sobreviven a un cambio de partido (o de coalición) en el gobierno.

En la mayoría de los países que participan en el proyecto, las reformas fundamentales han sido iniciadas por un gobierno y continuadas por otro. Un desplazamiento de izquierda a derecha o a la inversa no ha interrumpido el proceso de reforma. Sin duda, el ejemplo de reforma más interesante superviviente a un cambio político se encuentra en el Reino Unido, pero el esquema se observa en

otros países. Las reformas de la gestión emprendida por los gobiernos Thatcher-Major presentarían poco interés en nuestros días si no hubiesen sido continuadas y prolongadas por el gobierno Blair.

La orientación política no es un indicador fiable del ritmo o de la orientación de la reforma. El gobierno laborista de Nueva Zelanda introdujo reformas (orientación hacia el mercado) después de su victoria electoral en 1984. En algunos países, es un gobierno de centro-derecha el que ha promovido la reforma de la gestión; en otros casos, es un gobierno socialdemócrata el que ha tomado la iniciativa. Sea cual sea la iniciativa política, ministros y altos funcionarios han aportado, pues, su apoyo al movimiento de transformación de la gestión. Es esta intervención de personalidades dirigentes lo que establece la diferencia entre una reforma que nace muerta y una reforma que transforma el sector público.

Las ideas

Cuando los dirigentes innovan, son movidos a menudo por ideas fuerza que les dan suficiente confianza para actuar. Pero la ideología no juega un papel esencial en la reforma moderna. Los líderes políticos actuales están a la búsqueda de ideas y de prácticas que permitan esperar una mejora de las prestaciones públicas y no una redefinición del papel y de la ambición del gobierno. No tienen que ser vanguardia para innovar; tienen la posibilidad de extraer de una cantera ideas nuevas o ideas ya aceptadas sobre la organización y la forma de actuar del sector público. Se pueden citar sobre todo las ideas siguientes:

- La gestión mejora desde el momento en que se explica a los gestores lo que se espera de ellos y cuando se miden los resultados en función de esas expectativas.

- La gestión mejora desde el momento en que se ofrece a los gestores una cierta flexibilidad en la utilización de los recursos para desarrollar las tareas que les son asignadas.

- La gestión mejora desde el momento en que la autoridad operativa pasa de los servicios centrales y de los estados mayores de los ministerios a los niveles y a las unidades operativas.

- La gestión mejora desde el instante en que el gobierno centra sus decisiones y sus controles en los productos y los resultados, más que en los insumos y los procesos.

- La gestión mejora desde el momento en que los gestores son considerados responsables de su utilización de los recursos y de los resultados que alcanzan.

No todas las ideas de reforma son tan aceptadas como las que acaban de ser enumeradas. Algunas ideas siempre son contestadas o no han sido experimenta-

das. Se puede citar especialmente la idea de que la gestión mejora cuando a) los ciudadanos/consumidores pueden elegir el suministrador; b) los servicios públicos son externalizados; c) los organismos públicos son gestionados como las empresas; o d) la prestación de los servicios es distinta de la elaboración de la política. Pero si los conceptos modernos de gestión no se aplican siempre a gran escala, el autor está de acuerdo con B. Guy Peters que destaca que “las reformas contemporáneas son movidas por las ideas ... Es lo que constituye la originalidad de la ola actual de reformas respecto al retoque incesante que caracterizaba hasta ahora algunas reformas administrativas”. Como veremos, las ideas que se expanden en la actualidad están en la base de la transformación de la gestión pública en las democracias industriales.

Las personas innovadoras

Es extraño que las ideas se impongan por sí mismas. Necesitan un agente de promoción dotado de autoridad suficiente para persuadir a los dirigentes para que ensayen nuevas perspectivas. En el pasado, el programa de la reforma ha sido establecido con frecuencia por comisiones especiales o grupos de proyectos creados para abordar un problema particular. Estas comisiones producían generalmente un informe ampliamente difundido que contenía algunas recomendaciones y se dirigían a los órganos gubernamentales existentes para su concreta realización. Algunos países se dirigen siempre a entidades *ad hoc* para orientar su innovación, pero en la actualidad la fuente más frecuente se encuentra en el seno del gobierno mismo. Las contribuciones elaboradas para el presente proyecto, especialmente la irlandesa, confirman que el marco superior de la función pública es una fuente abundante de ideas de reforma.

En todos los países los innovadores proceden del nivel político o de la cúspide de la jerarquía de la función pública, y no de los niveles operativos. La reforma estratégica no viene de abajo, y eso está en la lógica de las cosas. El alcance de la reforma es tal que necesita perspectivas y una autoridad que sólo se encuentra en los servicios centrales o en los estados mayores de los ministerios. Pero la reforma descendente se enfrenta a dificultades si las unidades subalternas ven en ellas únicamente el último de los intentos, en términos temporales, de centralización de la Administración.

La crisis

En materia de gestión pública, como en otros ámbitos, la crisis puede estimular el cambio. Cuando los dirigentes adquieren la convicción de que el país no sigue la buena trayectoria, van a verse inclinados a adoptar soluciones que no

intentarían en tiempos normales. Dos, al menos, de los países participantes en el estudio (Finlandia y Nueva Zelanda) han atravesado una crisis económica grave que cuestionaba las políticas y las prácticas establecidas; uno de ellos al menos (Noruega) no ha experimentado, sin embargo, una crisis significativa. Si los países han reaccionado, ello se debe en la mayor parte de los casos a que han tomado conciencia progresivamente de que la evolución observada —aumento gradual del tamaño relativo del aparato del Estado, aumento constante de la presión fiscal, estancamiento o retroceso relativo de la productividad en las instituciones públicas y (en un pequeño número de casos) retroceso de los resultados del servicio público— no conducía a ninguna parte. En otros términos, es el declive, más que la crisis, lo que ha constituido el motivo determinante.

La estrategia

Los informes nacionales indican que la reforma de la gestión puede adoptar varias vías, y que los objetivos perseguidos por los diferentes gobiernos pueden ser similares, adaptando un modo operativo diferente. No hay aquí nada sorprendente, porque la reforma de la gestión debe armonizarse con los valores y las tradiciones de la Administración nacional. De hecho, se pueden observar tantas estrategias como países participantes, porque incluso los países que siguen *grosso modo* la misma vía combinan diferentemente los elementos de las diferentes estrategias. Sin pretender ser exhaustivos, el desarrollo siguiente aborda cuatro estrategias: una reforma que obedece a la lógica del mercado que apela a la competencia, a los precios y a los contratos; una reforma gerencial que apela a la profesionalidad, a la competencia y al sentido de servicio público de los gestores; un análisis de políticas que recurre a una evaluación de la acción pública para readscribir los recursos y revisar los programas; y una desregulación progresiva que se basa en un examen permanente de las normas y de las prácticas a fin de aligerar la gestión y de suprimir los controles redundantes. Estas cuatro perspectivas tienen en común importantes elementos. Todas buscan hacer los servicios públicos más eficientes y reactivos; todas tratan de mejorar el cumplimiento del deber en los resultados y la utilización de los recursos; todas son favorables a la diversidad y a la flexibilidad en la prestación de los servicios. Pero aunque compartan los mismos objetivos, las cuatro estrategias operan de manera diferente. Una estrategia basada en el mercado estimulará a los poderes públicos a desentenderse de determinadas tareas o actividades; concederá la preferencia al prestador más eficiente (o el menos caro) aunque ello deba traducirse en una amputación o un debilitamiento de la función pública. Una estrategia gerencial buscará, por el contrario, reforzar las normas del servicio público concediendo más potestades de intervención a los funcionarios en la gestión de las operaciones y en la toma en consideración de las variaciones en el nivel local.

La estrategia basada en los programas se esfuerza por optimizar los resultados sociales readscribiendo los recursos en función de la jerarquía de las prioridades. La estrategia progresiva trata de ver donde sería posible desregular y aligerar las reglas de gestión.

Estas estrategias se basan en conceptos diferentes del papel del Estado. La estrategia del mercado establece una distinción estricta entre el Estado responsable de la línea política y el Estado prestador de los servicios. Privilegia claramente la fórmula consistente en confiar la prestación de los servicios a entidades no gubernamentales o a agencias dotadas de autonomía operativa. El modelo gerencial concede un papel más importante al poder público en la prestación de los servicios públicos, pero quiere que las actividades correspondientes sufran menos la limitación de las normas de la burocracia y que sean más sensibles a los deseos de los beneficiarios. La estrategia basada en las políticas contempla al Estado como una entidad cuya responsabilidad esencial es producir resultados sociales deseados a pesar de las limitaciones sobre los recursos, que son importantes. El modelo progresivo busca un Estado que continuaría funcionando de acuerdo con el modelo habitual, pero menos limitado por las normas y las exigencias antiguas.

Se puede clasificar a los países participando en el proyecto de reforma en una o varias categorías. La clasificación a veces es obvia. Las reformas adoptadas en Nueva Zelanda han tenido como eje principal la aplicación en el seno del Estado de mecanismos y estímulos cercanos a los del mercado. Canadá ha recurrido a una estrategia basada en las políticas y ha avanzado mucho en reorientar los gastos públicos y en el resultado de las políticas. Alemania se ha mantenido durante largo tiempo en la perspectiva progresiva y ha procedido a frecuentes reajustes en el nivel de las normas y de los mecanismos operativos a fin de mejorar la gestión. Irlanda y otros varios países han puesto el acento en las reformas de tipo gerencial.

Esta clasificación oculta un rasgo distintivo fundamental de la reforma: la mayor parte de los países adoptan varias estrategias. Se llega así a fórmulas híbridas que tienen cada una de sus especificidades. El Reino Unido, por ejemplo, innova a la vez por el mercado y por la gestión; Canadá ha recurrido a una estrategia basada en las políticas y en la gestión. Pero generalmente una estrategia ocupa la posición dominante en cada país. Los países que buscan mejorar la gestión del sector público pueden dirigirse a los mercados para tratar algunos puntos y a los gestores públicos para tratar otros; pueden también reconsiderar los compromisos del programa teniendo en cuenta demandas políticas y limitaciones en los recursos.

Si tenemos que enfrentarnos a clasificaciones híbridas, ¿por qué preocuparse de definir y de clasificar las estrategias? ¿Por qué no tomar cada conjunto de innovaciones nacionales en sí mismas sin querer hacerlas entrar en una categoría predeterminada? A esto se puede responder que cada estrategia plantea cuestiones

específicas que exigen ser tratadas si se desea evaluar sus posibilidades de éxito. En la estrategia de mercado, hay que asegurarse de que se cumplen las condiciones de una verdadera competencia. El hecho de abrazar la etiqueta de mercado o de contrato de tal o cual fórmula, o de partir del principio de que la forma en que se produce la prestación de servicios es competitiva, no basta para implantarla en la realidad. En la estrategia gerencial, el problema central es el de saber si se han aplicado mecanismos de transparencia satisfactorios. En la estrategia basada en las políticas, la cuestión central consiste en saber si los poderes públicos tienen la voluntad y la autoridad necesaria para reasignar recursos y tomar iniciativas a partir de un examen profundo de las políticas. Finalmente, en la perspectiva progresista, la cuestión predominante es saber si los poderes públicos pueden continuar interesándose por la reforma y apoyarla durante un periodo prolongado. Si estas cuestiones claves no se abordan frontalmente, las reformas que en un primer periodo parecen prometedoras corren el riesgo de diluirse hasta el punto de que se preguntará posteriormente si alguna vez fueron realmente iniciadas. Ese es el destino que han conocido numerosas reformas de la gestión pasada; la reflexión estratégica puede permitir evitar que las reformas actuales y futuras conozcan una suerte parecida.

La estrategia del mercado

“Si hiciera falta citar un modelo de Administración pública, diferente del modelo tradicional, que tenga hoy el favor de los políticos, de los universitarios y probablemente de la opinión pública”, escribe Peters, que quizás fuerza los términos, “ese sería ciertamente el modelo de mercado”. Se han introducido en los grandes servicios públicos de algunos países de la OCDE mecanismos de mercado; esos países son muy minoritarios y las modalidades no son uniformes. La cultura política juega un papel porque influye a la vez en la aceptabilidad de las fórmulas de mercado y en el tipo de fórmula seleccionado. Si se desea hacer un balance honesto de la reforma de la gestión, hay que conducir a la conclusión de que la liberalización ha sido aplicada de forma mucho más amplia en las empresas públicas y en los sectores próximos a los negocios que en las funciones públicas propiamente dichas. Es así como el Estado continúa financiando y garantizando la educación en prácticamente todos los países y como el uso de procedimientos propios del mercado, tales como los cheques escolares o las escuelas no convencionales, sigue siendo muy limitado, aunque sean más importantes que hace una década. En el núcleo central del sector público, se ha puesto de manifiesto la extremada dificultad de aplicar verdaderos mercados más que simulaciones de mercado.

Desde el punto de vista del autor, si las prácticas del mundo de los negocios han tenido una influencia sobre la innovación en la gestión pública, eso no se

debe a que hayan creado una competencia, sino a que han modificado el concepto de las organizaciones públicas. Durante décadas, la integración vertical de las empresas (y por lo tanto la internacionalización de la producción de los componentes) dependió, en el sector público, de la integración funcional de los ministerios (y por lo tanto, de la integración en el seno del mismo órgano de las políticas que perseguían el mismo objetivo). Las empresas de integración vertical estaban tan estratificadas, jerarquizadas y burocratizadas como los grandes ministerios públicos. En ambos casos, la cadena de mando y de control iba desde la cúspide de la jerarquía hasta la base, y en el nivel central, unos controladores velaban por la uniformidad y el respeto a las normas que ellos mismos se habían dictado y supervisaban las acciones de los subordinados. Pero en nuestros días, la integración vertical se considera generalmente como rígida e ineficiente, y las grandes empresas se reorganizan a menudo en unidades semiautónomas que externalizan una gran parte de su producción. Algunos gobiernos han seguido sus pasos y han escindido los ministerios integrados en pequeñas unidades, algunas de cuyas funciones son externalizadas.

Aunque la estrategia influyen en la forma de las organizaciones públicas, su principal objetivo es el de establecer mercados en el seno de la Administración. Los partidarios de este modelo parten del principio de que las opciones de los consumidores y la competencia incitarán a los prestadores de servicios a mostrarse más eficientes y más reactivos. Pero la competencia y las opciones se hacen sentir en dos terrenos distintos: por una parte, el de las relaciones entre los consumidores y los prestadores; por otra, el de las relaciones entre las entidades públicas que compran o que prestan servicios. Estos dos tipos de mercado —de los cuales uno es externo y el otro interno— plantean problemas diferentes. Los mercados externos, como los que se crean en el momento en que se privatiza o se contrata externamente un programa público, o bien cuando se da a los ciudadanos la posibilidad de elegir sus suministradores, conducen a preguntarse sobre la calidad de la información de que disponen los consumidores, la incidencia de su elección —que es diferente según se sea rico o pobre— y sobre los costes transaccionales que supone el otorgamiento de la libertad de elección a los consumidores. Hay una cuestión más grave aún: el hecho de confiar en los mercados algunas de las responsabilidades del Estado, ¿no sería contrario a valores sociales como la igualdad de acceso a la prestación de servicios y su homogeneidad, el sentido de servicio público y el sentido cívico, valores que el individuo adquiere gracias a la educación, y otras prestaciones esenciales garantizadas por el Estado?

Los mercados internos plantean cuestiones aún más complejas, cuestiones que sin embargo corren el riesgo de ser olvidadas porque los mercados internos implican transacciones en el interior del gobierno. Esas transacciones internas se corresponden, por ejemplo, con la adquisición de servicios por el gobierno o los

ministros, con los encargos pasados a través de las unidades desconcentradas de los ministerios y con las demandas pasadas por los servicios autónomos. Aunque se introduzcan mecanismos de mercado, como los contratos y los precios, no es menos cierto que las relaciones en el seno del Estado no son verdaderamente relaciones de igual a igual. Y esa es la razón por la que las ventajas que se esperan de la competencia pueden ser ilusorias y no reales.

Nueva Zelanda, que ha ido más lejos que cualquier otro país por la vía de la aplicación de mercados internos, ha recurrido a una red de contratos para dar un carácter oficial a las relaciones entre los suministradores y los prestadores internos. Ha previsto convenios sobre resultados para los responsables de las direcciones, contratos con plazo fijo para los cuadros superiores y medios, convenios de compras para los ministerios, que pueden desde entonces comprar prestaciones a sus servicios a precios fijados de antemano, y finalmente contratos que permiten a los ministerios adquirir prestaciones a otras entidades públicas. Se ha procedido a la realización de algunas transformaciones estructurales y operativas para dar un carácter institucional a esta relación contractual. He aquí algunas: a) los ministros tienen la posibilidad de escoger libremente a sus suministradores en el seno de los ministerios o de otras entidades; b) los resultados previstos se especifican con anterioridad; y c) unos informes y auditorías permiten verificar si los términos del contrato son bien cumplidos.

Es incontestable que Nueva Zelanda ha acreditado un ingenio excepcional en la introducción de contratos en el seno de la Administración. Ningún país ha extendido las relaciones contractuales a un número tan importante de sectores de la gestión pública y de la gestión de programas. Pero sea cual sea la creatividad acreditada por Nueva Zelanda en la creación de mercados internos, estos no son quizás más que pálidas copias de un mercado verdadero. En un mercado auténtico, la posibilidad de cuestionar un contrato es real y no virtual; en un mercado auténtico se especifica el coste unitario de los insumos y no se contentan con el coste global; en un mercado real, la ruptura de un contrato origina una indemnización. Para apreciar la solidez de los mercados internos, conviene abordar varias cuestiones. Acuden realmente los ministerios a las fuentes externas más que a las entidades públicas para adquirir servicios? ¿Puede suceder que un ministerio anule un contrato porque no está satisfecho con su prestador interno? ¿Se revisan las cantidades aportadas por el poder público si el volumen o la calidad de los resultados no se corresponden con los términos del contrato? ¿Tienen los ministerios las competencias necesarias para negociar contratos y velar por su aplicación? ¿Cuáles son los costes de gestión que supone el mantenimiento de una red importante de contratos? ¿De qué elementos se dispone para decir que los resultados de la organización han mejorado? La respuesta a estas cuestiones debería dar algunas indicaciones sobre la calidad de la estrategia de mercado adoptada en otros países.

La estrategia gerencial

Esta estrategia parte del principio de que el hecho de “dejar a los gestores gestionar” exonerándolos del control previo sobre los insumos y sobre los procedimientos operativos, verificaciones efectuadas por controladores centrales (especialmente en lo referente a los recursos humanos y financieros), hace avanzar notablemente los resultados de la organización. La hipótesis central es que los gestores públicos se afanan por actuar bien, se comprometen a usar de forma juiciosa y eficaz el dinero público, se preocupan por la calidad de sus prestaciones y de la satisfacción de los usuarios y tienen un sentido del servicio público muy marcado. Si se rechazan estas hipótesis, el hecho de “dejar a los gerentes gestionar” introduce una permisividad peligrosa, un *laissez faire* general en la dirección de los asuntos públicos. Y lo que es aún más grave, esto ofrece a los gestores oportunistas la posibilidad de dedicarse a sus propios intereses en detrimento del poder público de los ciudadanos.

La estrategia gerencial elimina prácticas que eran consideradas antes como los pilares de una Administración pública bien regulada. Y hubo un tiempo en que la estandarización de las reglas y de los procedimientos se consideraba como un avance notorio de la potencia pública. Se pedía a todos los servicios que elaborasen presupuestos de la misma manera, que respetasen las mismas reglas en la selección, la promoción y las retribuciones de los funcionarios; todos estaban sometidos al mismo procedimiento para la compra de bienes y servicios, para la organización de las misiones, etc. El espesor del manual sobre los procedimientos se consideraba como una manifestación evidente de la buena calidad de las prácticas administrativas. Las líneas presupuestarias dictaban el número y el coste de las adquisiciones realizadas por los servicios de gasto. Toda transacción monetaria obedecía a reglas y a procedimientos de control específicos. El hecho de que estas reglas cuestionen la libertad de elegir de la Administración se consideraba como una virtud, porque no se pensaba que los funcionarios pudiesen tomar las decisiones acertadas por sí solos. Tenía que haber seguimientos y controles. La Administración pública tenía como primer objetivo garantizar la legalidad y la corrección de esas intervenciones mediante un control centralizado.

La filosofía que inspira la perspectiva gestora parte sin embargo del principio de que este régimen de control tuvo sus méritos en el pasado, pero que a partir de entonces es contraproducente. Los controles incitan a los gestores a preocuparse más de los insumos que de los outputs, de los procedimientos que de los resultados, del respeto a las normas que de la mejora de los resultados. La estrategia gestora hace desaparecer la mayor parte de los controles centrales. Su método consiste, por ejemplo, en suprimir de manera selectiva las normas y los procedimientos que aparecen como menos eficaces y más onerosos; otro método consiste

en adoptar mecanismos transversales (por ejemplo, reducir el número de categorías de la función pública o del presupuesto). La expresión más completa de esta filosofía es la dotación global que permite a los gestores utilizar los recursos como les parezca. En esta fórmula, los gestores reciben un presupuesto predeterminado para cubrir los costes de funcionamiento (o los gastos corrientes); siempre que respeten los límites de ese presupuesto pueden decidir los importes que hay que dedicar a los salarios, a los desplazamientos y a otros gastos. A veces se les pide que se plieguen a determinadas normas residuales referentes, por ejemplo, al respeto del código de trabajo y la adjudicación de los contratos públicos. Pero la mayor parte de las decisiones operativas se dejan a la apreciación de los gestores, que ya no están sujetos a un control previo del nivel central.

La mayoría de los países participantes en el estudio han adoptado en parte la estrategia basada en la gestión para su reforma de la Administración. Se puede citar aquí especialmente al Reino Unido, Finlandia, Irlanda y los Países Bajos. Algunos de ellos han ido muy lejos en la delegación de competencias de gestión en el nivel operacional, lo que garantiza una prestación directa en beneficio del público; en otros casos, los estados mayores de los ministerios conservan una buena parte de la competencia de gestión.

Cuando se tratan de explicar las razones del éxito de esta filosofía basada en la gestión, se encuentra de inmediato una aparente paradoja. Vivimos en una época en la que la confianza en los poderes públicos se encuentra en un nivel bajo en numerosos países de la OCDE. Ahora bien, la estrategia basada en la gestión implica un margen de maniobra más importante para los gestores y se basa, pues, en la idea de que estos harán gala de sentido común, eficiencia y capacidad de reacción en la ejecución de tales tareas. ¿Con qué argumentos se concede mayor autonomía a los gestores en un periodo en el que parece que se está menos convencido de que éstos actúen en la dirección del bien público? Algunos gobiernos dicen que el retroceso (o el estancamiento) de los presupuestos de funcionamiento y la ineficacia percibida en los controles de tipo antiguo no les dejan otra opción que reducir las limitaciones que restringen la libertad de acción del gestor. Otros se persuaden de que la mejora de la gestión derivada de esta liberalización restablecerá la confianza en los poderes públicos. Sean sensibles a uno u otro de estos argumentos, los gobiernos actuales opinan ahora que la flexibilización de los controles debe acompañarse de un reforzamiento del marco de transparencia que deben respetar los gestores. La estrategia gerencial tiene por componente esencial la especificación previa de los objetivos o expectativas en materia de gestión y el control *a posteriori* de los resultados obtenidos. No se podría “dejar gestionar a los gestores” sin “obligar a los gestores a gestionar”.

¿Va a ser recompensada la inversión en la mejora de la gestión con una mejora de la imagen de los poderes públicos? La cuestión queda pendiente. El

autor opina que la mala estima que se considera que ahora tienen los poderes públicos se explica menos por los resultados obtenidos en función de los objetivos que por el incremento de las demandas dirigidas a los poderes públicos. Lo que pasa, sin duda, es que los ciudadanos, que se muestran cada vez más exigentes frente al Estado y que obtienen efectivamente más de él, no están menos insatisfechos porque tiene el sentimiento de no estar saciados.

Como las demás estrategias evocadas en la presente contribución, la estrategia gerencial plantea una cuestión delicada, cual es la de saber si las reformas han obtenido o pueden obtener los resultados esperados. Dejar gestionar a los gestores u obligarlos a gestionar: es la articulación entre estos dos principios lo que plantea el problema. La primera parte del contrato es mucho más fácil de cumplir que la segunda. Es mucho más fácil flexibilizar los controles que hacer respetar las obligaciones. En realidad, los marcos de la obligación —la especificación de los objetivos, los informes de resultados y la auditoría de gestión— están relativamente poco desarrollados en un buen número de países que aplican la estrategia gerencial.

La estrategia gerencial depende fuertemente de la medición de los resultados. Ciertamente se han realizado progresos muy sensibles en la elaboración de instrumentos de medición, pero los hechos susceptibles de acreditar que la información producida ha tenido una influencia significativa en el comportamiento y la gestión de los gestores continúan siendo fragmentarios, en el mejor de los casos. Hay una gran distancia entre la medición de los resultados y una gestión basada en esta medición. Además, la mayoría de los gobiernos que recurren a la estrategia gerencial registran un éxito mucho mayor en la medición de los insumos que en la de los resultados, y en general se las arreglan para utilizar instrumentos de medición que hacen aparecer sus resultados bajo una luz favorable. En general refunfunan ante mediciones que les incitarían a reconsiderar sus modos operativos o a aumentar de forma significativa sus niveles de resultados.

Las estrategia gerencial parte del principio de que los funcionarios tienen más sentido del bien público que el de su propio interés. Pero, ¿ocurre siempre así? ¿Se han previsto límites para la hipótesis de que el interés personal se adelante y de que los asalariados de los servicios públicos tengan un comportamiento oportunista y utilicen el pretexto de su libertad para actuar a su antojo?

Estas cuestiones no cuestionan la estrategia gerencial. Atraen más la atención sobre la necesidad de evaluar cuidadosamente los resultados obtenidos gracias al nuevo régimen, el comportamiento real de los gestores y la eficacia de los mecanismos de cumplimiento de las obligaciones aplicados.

La estrategia basada en las políticas públicas

Esta estrategia se basa en la idea de que si se quiere reformar el Estado moderno, la tarea más urgente consiste en verificar que los recursos públicos son afectados de una manera eficaz y que permita alcanzar objetivos fundamentales del gobierno. A este respecto, las dos estrategias mencionadas anteriormente — el hecho de delegar algunas tareas o competencias en instituciones que funcionan según las reglas del mercado, y el hecho de conceder a los gestores la autonomía operativa considerándoles responsables de los resultados— se aplican esencialmente en el nivel operativo de la acción pública. La estrategia basada en las políticas exige ante todo que la definición de los objetivos y de la línea de acción sea prioritaria.

Se trata de un problema antiguo, que la actual ola de reforma no va a resolver. Se plantea en varios aspectos: insumos o resultados, eficiencia o eficacia, hacer lo que debe hacerse o bien gestionar lo que se hace, centralización o delegación de funciones, reforma “*top-down*” o “*bottom-up*”, etc. Durante mucho tiempo se privilegió el reforzamiento de la capacidad política en el nivel central del gobierno o en los estados mayores; hoy, la mayoría de los países se interesan esencialmente por las cuestiones operativas.

¿Pueden combinarse estas dos perspectivas? Sí, pero raramente. La mayoría de los gobiernos experimentan ya muchas dificultades para aplicar las reformas limitadas previstas en una u otra de esas estrategias. Canadá es uno de los escasos casos donde se ha adoptado una perspectiva ecléctica donde se encuentra a la vez una acción sustancial a favor del examen de las políticas y toda una gama de iniciativas de gestión referentes a la prestación de los servicios, la participación de los ciudadanos, la desregulación, la función pública, la gestión financiera y algunas otras prácticas administrativas. Pero el examen de las políticas se encuentra en el núcleo de las reformas canadienses. Se inició en 1994, en la época en que el país se enfrentaba a una serie de restricciones financieras y presupuestarias. Retomando una de las contribuciones canadienses al presente proyecto, “el examen de las políticas ha afectado no solamente a *cuestiones pragmáticas*, la elaboración de las políticas y prestaciones, sino de manera esencial a *cuestiones fundamentales* que afectan al papel del gobierno federal, cuestiones sobre las cuales se han basado luego las modificaciones de políticas”. La cuestión de las transferencias a los individuos o a los otros niveles de la Administración no ha sido abordada en este examen de las políticas, pero han sido objeto de un ejercicio paralelo.

El examen canadiense aborda cada una de las políticas en curso a partir de seis cuestiones: ¿es conforme esta política con el interés público?; ¿da a los poderes públicos un papel necesario y legítimo?; ¿juega bien su papel el gobierno central?; ¿convendría confiar esta política total o parcialmente al sector privado o benéfi-

co?; Si esta política se mantiene, ¿cómo mejorarla?; y ¿tiene esta política un coste razonable, considerando los límites presupuestarios de la Administración?

Los responsables canadienses están absolutamente convencidos de que estos análisis han contribuido al éxito de la consolidación presupuestaria del país. En el momento en que comenzaron esos análisis, el gobierno federal parecía estar en un *impasse*, considerando la dimensión de los déficit presupuestarios; cuatro años más tarde apenas, el gobierno anunciaba que había alcanzado el equilibrado presupuestario. Los análisis han sido realizados esencialmente en el curso de los primeros años del proceso, pero el gobierno ha adoptado medidas para dar un carácter institucional al proceso y para acoplarlo a las decisiones en materia de gastos. A tal fin, ha aplicado un sistema de gestión de los gastos que tiene en cuenta los resultados de los exámenes en las decisiones presupuestarias. El gobierno ha aprendido la lección del fracaso registrado más de una década antes con el sistema de presupuestación y gestión por programas, e hizo adoptar en el nuevo sistema, con algunas excepciones, fuertes exigencias en materia de reasignación de los recursos: las nuevas políticas deben financiarse mediante ahorros en las políticas existentes.

Algunos países deseosos de reformas no estaban interesados en una primera etapa en la prestación de servicios y en la eficiencia operativa. Pero de manera progresiva ampliaron sus perspectivas y procedieron a un examen de la eficacia y de los resultados de las políticas. Diez años después del inicio de la iniciativa *Next Steps*, el Reino Unido procedió a una serie de análisis básicos. Canadá, por su parte, adoptó la orientación contraria. Después de haber consolidado su posición presupuestaria, mediante exámenes de políticas y otras medidas, ha adoptado más de media docena de iniciativas dirigidas a reforzar la capacidad de gestión.

En este análisis de la estrategia basada en las políticas, conviene recordar los esfuerzos realizados en el pasado para acoplar los objetivos estratégicos con las afectaciones presupuestarias. Figuran especialmente entre ellos el sistema PEMS del Canadá anteriormente citado, el PBS de los Estados Unidos y el programa de revisión de los Países Bajos. En ese encuentro no se ha producido el éxito, aunque se haya registrado una incidencia efímera sobre los procedimientos y las decisiones presupuestarias. El examen de fondo toma mucho más tiempo, exige una importante recogida de informaciones, suscita conflictos y se traduce a menudo en una reafectación relativamente modesta. Se ha acreditado que era difícil integrar exámenes de fondo en las rutinas y los procedimientos presupuestarios actuales.

¿Por qué debería ser mejor el resultado esta vez? Quizás porque los países han aprendido la lección de sus fracasos pasados, y quizás porque existe una creciente preocupación por contener los costes administrativos eliminando los

programas ineficaces o no prioritarios. Reflexionando sobre el fracaso del PEMS, el gobierno canadiense se ha dado cuenta de que los envolventes presupuestarios (sectoriales) que se suponía que constituían los “techos”, se consideraban en realidad como “suelos”, lo que aumentaba la presión sobre los gastos públicos. En la actualidad, el análisis de las políticas exige de una forma mucho más explícita una reafectación de los recursos respetando los límites presupuestarios. Además, el análisis actual de las políticas ataca frontalmente cuestiones fundamentales que se había intentado evitar en otro tiempo. Se trata del papel y de las funciones de la Administración y de sus relaciones con el sector privado y el sector benéfico: se trata de saber también si se podrá mantener razonablemente los compromisos pasados cuando los recursos públicos eran aparentemente más abundantes y cuando las instituciones públicas inspiraban más confianza. Quizás ha llegado el momento de proceder a un reajuste estratégico de los objetivos y de las políticas públicas. Si ese no es el caso, la estrategia basada en las políticas será casi ineficaz; si lo es, esta vez se llegará a resultados diferentes.

La estrategia “progresiva”

La aplicación de las estrategias citadas aquí implica una movilización notable de los recursos políticos y organizativos y (en su caso) un acto de fe en la capacidad de innovación para generar los efectos prometidos. Se entiende, pues, que algunos países adopten una perspectiva prudente y procedan paso a paso, sacando partido de las ocasiones que se presentan. Tal sistema tiene una ventaja evidente: permite adoptar reformas cuando el momento parece favorable, y también permite ajustar el proceso de las reformas en función de las circunstancias y de las oportunidades.

La reforma alemana obedece en apariencia a este esquema. Tanto si se tiene que buscar las razones en la estructura federal, que no es favorable a innovaciones muy frecuentes, o en las preocupaciones vinculadas a la unificación, el país ha adoptado una serie de medidas dirigidas a aligerar el aparato del Estado y a reducir sus costes. Ha procedido a la privatización y a la desregulación en dosis pequeñas, ha fijado nuevas exigencias a los proyectos de ley que ahora deben hacer constar los costes contemplados, ha reducido el número de ministerios federales y de las entidades federadas, ha previsto unos nuevos instrumentos de gestión dirigidos a la medición de los costes y de los resultados de la gestión, y ha descentralizado en alguna medida el poder de decisión sobre los recursos. Estas iniciativas y otras han sido reunidas en un “programa de acción” dirigido a mejorar la eficacia y la viabilidad económica de la Administración federal. Estas reformas tienen por objetivo reducir el tamaño del Estado, detectando las tareas que pueden ser devueltas a otras Administraciones subalternas o al sector privado, o bien ser suprimidas pura y simplemente.

La contribución alemana a este proyecto destaca que se contempló una reforma ambiciosa del aparato administrativo en el curso de los años 70, pero que entre las propuestas de la época muchas no se aplicaron. En cambio, el programa actual de modernización pone el acento en la mejora permanente. “Opera paso a paso (teoría del mosaico) y no se basa en una perspectiva global. De donde se deduce que los ministerios se inspiran en conceptos diferentes para sus medidas de modernización ... desear reformar todos los aspectos de la Administración pública susceptibles de cambio exigiría demasiado tiempo y energía... se impone el paso a paso”.

La reforma progresiva presenta cierto número de inconvenientes potenciales. La repetición de los pequeños pasos no desemboca obligatoriamente en un cambio significativo; además, la reforma corre el riesgo de verse privada de orientación, de aprovechar las ocasiones más que obedecer a una estrategia; en fin, puede ocurrir que los poderes públicos se desinteresen en el camino. Los reformadores que avanzan paso a paso y que dan el paso siguiente en función del anterior crean a veces mucha agitación vana. Así pues, es importante que los partidarios de los pasos pequeños precisen desde el comienzo el objetivo de sus reformas. También es necesario que la reforma progrese suficientemente para que el gobierno continúe interesándose en ellas y para que las reformas se articulen entre sí. Quizás porque Alemania ha tenido durante mucho tiempo el mismo gobierno, sus reformas son duraderas. En algunos países, el gobierno de turno pasa inopinadamente de un programa de reforma a otro sin integrar las diversas iniciativas en una estrategia coherente.

La táctica

Las estrategias no se concretan nunca por sí mismas. Cuando se decide iniciar una reforma de la gestión pública, el gobierno se enfrenta a numerosas decisiones referentes a las modalidades de reforma, sus actores y su calendario. También debe suscitar un interés por la reforma y buscarle apoyos. Estas son las consideraciones, así como otras de tipo táctico, que inspiran a menudo el programa de las reformas; en algunos casos, es allí donde se situará la diferencia entre un progreso sostenido y un progreso lento. Las siguientes consideraciones abordan brevemente algunas de las numerosas cuestiones tácticas a las que se enfrenta un gobierno en la aplicación de una estrategia de reformas.

En materia de táctica, se plantea clásicamente un problema de ritmo y de alcance de la reforma. Una de las opciones consiste en experimentar, total o parcialmente, los aspectos de la reforma, y decidir la aplicación a amplia escala sólo una vez que los resultados hayan sido evaluados. Y a la inversa, el gobierno puede pedir a los ministerios y a las agencias que asuman totalmente la aplica-

ción. Hay otras opciones: se puede bien adoptar un calendario escalonado (la reforma se refiere a algunas agencias o a algunas cuestiones durante el primer año, a otras durante el segundo, etc.), bien dejar que cada ministerio decida la amplitud y el calendario de su participación.

Parecería que en las reforma estratégicas abordadas por este proyecto, la experimentación piloto ocupa un lugar menos importante que en las olas de reformas precedentes. Sin embargo, algunos gobiernos dejan carta blanca a los ministerios sobre las modalidades de reestructuración de su gestión. Esta permisividad se justifica en la medida en que ninguna reforma de la gestión puede pretender el éxito si los servicios operativos no son favorables a los cambios y si no tienen una opinión que expresar sobre las modalidades de aplicación. Si la reforma se les impone, no estarán convencidos del interés de los cambios prescritos, o bien la reforma será muy modesta si tienen la sensación de que esos cambios no corresponden a sus necesidades.

Aunque el gobierno conceda un gran margen de maniobra a los servicios para la aplicación de las reformas previstas, puede contemplar sin embargo confiar la responsabilidad del seguimiento global a una instancia central existente o bien a una entidad *ad hoc* especialmente creada con esta finalidad. El Ministerio de Hacienda parece completamente adecuado para ese papel, pero esta solución no es forzosamente la mejor. El hecho de que controle “la bolsa” puede impedir que estimule a los gestores a mejorar los resultados. Pero si el papel se encomienda a una unidad rival, el Ministerio de Hacienda puede estar tentado de minar la reforma.

Una vez elaborado su programa de reformas, el gobierno puede, bien proceder por vía reglamentaria, bien tratar de obtener el apoyo del legislativo. La mayoría de los gobiernos optan por la primera solución, porque aprecian la flexibilidad de la vía administrativa. Algunos países, muy minoritarios, cuyo ejemplo más destacado es Nueva Zelanda, han basado sus grandes reformas en la ley. Pero incluso los países que han optado por la segunda fórmula han comprobado la necesidad de proceder a ajustes fuera de la esfera de competencia del legislador. Han necesitado experimentar y adaptarse para garantizar el éxito duradero de las reformas.

La táctica traduce a menudo especificidades nacionales y toda generalización sobre la visión ideal sería contestable. Lo que funciona para un país no funciona obligatoriamente para otro. En materia de táctica, el mejor consejo que se puede dar a un gobierno es dotar a la reforma de recursos institucionales y de apoyo político suficientes, tener una idea clara del rumbo que debe mantener y no prejuzgar el itinerario que la conducirá a buen puerto. Si la actual ola de reformas ha tenido un éxito mucho más duradero que las precedentes, es porque los gobiernos han sabido adaptarse y porque las tácticas han sido moduladas en función de las necesidades.

Las vías del futuro

La reforma estratégica es un proceso que necesita su tiempo. La mayoría de los países participantes en el proyecto se encuentran enganchados en él desde hace una década; el gobierno británico está en su segunda década y le hará falta aún mucho trabajo y mucha innovación. La mejora de la gestión pública es en realidad una tarea sin fin. A medida que surgen nuevos problemas y que las ideas nuevas reemplazan a las anteriores, los gobiernos definen nuevas expectativas. El éxito abre las perspectivas, el fracaso incita al gobierno a volver a poner manos a la obra.

Cualesquiera que sean los progresos experimentados hasta ahora, todos los países reformadores se enfrentan a la tarea consistente en institucionalizar los cambios que se han producido y en preparar la nueva generación de innovaciones. Deben guardarse de la tentación de recaer en las prácticas antiguas poniendo en práctica una capacidad de mejora permanente. Y deben reconsiderar el papel de los servicios centrales y sus relaciones con las unidades operativas, así como reforzar los instrumentos que permiten mantener el cumplimiento de los deberes.

Si nos preguntamos sobre la orientación que hay que dar a los programas actuales, nos encontraríamos enfrentados a una serie de cuestiones y de perspectivas referentes a la configuración futura de la gestión pública. Las cuestiones esenciales se refieren al impacto de la informatización, a la prestación de los servicios públicos, a las posibilidades de modificación de las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, a la estructura y el papel de la función pública, a los ámbitos de competencias respectivas del mercado y de los organismos públicos, y finalmente a la aplicación de la lógica y de los instrumentos de la gestión por resultados a los principales servicios públicos. Aunque la distinción entre los problemas actuales y el programa futuro puede parecer algo arbitraria, es bueno no confundir las reformas que presentan actualmente un interés para los gobiernos nacionales y las reformas cuya necesidad podría hacerse sentir en el futuro. Se puede asegurar que todos los gobiernos deseosos de reformas van a esforzarse en tratar los problemas que se plantean actualmente, pero la probabilidad es mucho menos fuerte por lo que respecta a los problemas que podrían surgir en el futuro.

Vuelta a una gestión pública basada en el control y en la conformidad

Sean cuales sean los éxitos que obtenga en su lucha contra los mecanismos de control tradicional, el gobierno debe desconfiar de las reformas retrógradas capaces de restablecer el orden antiguo. El principal riesgo no es el de ver a los gobiernos lanzar por la borda las innovaciones realizadas en el ámbito de la gestión y reinstalar las prácticas que habían sido eliminadas, sino el de imponer

golpe a golpe normas y procedimientos para hacer frente a un problema determinado. Esta "recaída" puede ser una reacción a cierto número de abusos, reales o supuestos, en el uso que los gestores hacen de su autonomía, a una demanda de información y de control procedente del Parlamento, o al malestar que provoca en los gestores temerosos la presencia de sistemas basados en los resultados. Ciertamente, la puesta en vigor de una norma o de una exigencia debe justificarse sistemáticamente, pero el impacto acumulado puede conducir a la restauración de un sistema basado en la conformidad.

No es fácil prevenirse contra las prácticas antiguas. Se presentan dos grandes opciones si se quiere luchar contra esta tendencia. La primera consiste en admitir que la acumulación de los controles se encuentra en la naturaleza de las cosas, proceder a un examen periódico de las normas para eliminar las que aparecen como redundantes o inadaptadas; la segunda consiste en institucionalizar los principios de autonomía y de responsabilidad en materia de gestión, anclándolos en la ley y en el comportamiento, de forma que desanime los desbordamientos. En el primer caso, se admite el carácter inevitable de la recentralización, en el segundo, se trata de combatirla.

Mejora permanente

La mejora de la gestión pública no debería ser una operación puntual sobre la que no se vuelve. Si se desea que los avances sean duraderos, es preciso que cada reforma encaje con la precedente, que los gobiernos saquen partido de su experiencia y que encuentren ocasiones que les permitan elevar el nivel de las expectativas y de los resultados. Pero la creación de esta capacidad en el seno de las instituciones públicas no es una tarea aislada, porque muchas de esas instituciones pasan por ciclos de innovaciones y de cambios seguidos por fases de pausa y de consolidación. Este esquema cíclico permite a los gobiernos transmitir las reglas y las expectativas nuevas a lo largo de la vía jerárquica, formar empleados en las prácticas innovadoras, adquirir la información necesaria y experimentar los procedimientos y las exigencias nuevas. Los gobiernos que pasan rápidamente de una innovación aplicada parcialmente a otra corren el riesgo de originar cansancio y confusión. El autor ha encontrado ejemplos de este tipo en países donde ha visto a los altos funcionarios pedir que se les conceda una pausa para poder asimilar la reforma más reciente, antes de que la siguiente se les venga encima. La situación es aún más grave cuando las olas de reformas sucesivas hacen las mismas promesas utilizando nomenclaturas y procedimientos diferentes.

En los mercados la competencia impone el cambio. En el caso de las Administraciones, el impulso proviene a menudo del sistema de medición de los resultados, que fija periódicamente objetivos más ambiciosos para estimular a las

organizaciones controladas a mejorar sus resultados. Si se desea que la medición de los resultados sea un motor del cambio, es preciso que los objetivos: a) sean pocos, de forma que dirijan una señal fuerte sobre los resultados previstos y asienten la evaluación sobre una base sólida; b) inciten a las agencias a modificar sus programas o sus operaciones de forma que alcancen sus objetivos; c) las agencias y el organismo central responsables de los resultados globales de un gobierno elijan de mutuo acuerdo esos objetivos; d) sean objeto de un seguimiento y de una auditoría dirigida a verificar si han sido bien alcanzados; e) se inscriban en un marco de gestión ampliada que estimule a las agencias a mejorar sus resultados. No se trata aquí de enumerar de forma exhaustiva las características de un sistema de medición de resultados, sino que cada uno de los puntos antes abordados merece ser tenido en cuenta cuando se fija la tarea de estimular a las organizaciones para la mejora permanente.

La buena dosis de las estrategias de reforma

La presente contribución ha tenido la ocasión de hacer observar que algunos países se interesan esencialmente por la gestión operativa, mientras que otros lo hacen por la eficacia de las políticas. Idealmente, ambas estrategias deberían ir aparejadas en la medida en que una política sólo alcanza sus objetivos si las organizaciones están bien dirigidas, y en que las operaciones sólo sirven al interés público cuando son conformes con los objetivos del gobierno. Cuanto más tiempo dedica un país a la reforma de sus instituciones, más probable es que habiendo optado al principio por una estrategia, se sienta luego atraído por otra. No es fácil aplicar conjuntamente dos estrategias, porque requiere distintos tipos de información, porque tienen usos y perspectivas diferentes y porque afectan a sectores y niveles distintos de la Administración. En la hipótesis de que un gobierno decida a pesar de todo actuar en dos frentes, debe saber si va a combinar las dos estrategias para conducir a una reforma única, o si va a separarlas. Que el autor sepa, Australia es el país que ha avanzado más en el tratamiento de esta cuestión. A partir de los años ochenta y hasta el presente decenio, Australia se ha esforzado por integrar un programa de mejora de la gestión en la presupuestación de sus políticas. La iniciativa conjunta FMIP/PB ha obtenido resultados significativos en el recentramiento de las políticas y en la mejora de la gestión, pero las relaciones entre ambos componentes del tren de las reformas no siempre han sido fáciles.

El papel de los servicios centrales

Si las relaciones entre la estrategia basada en las políticas y la estrategia gerencial son tensas a veces, eso está conectado con la evolución del papel de los

servicios centrales, especialmente los que gestionan los recursos financieros y humanos. Esos servicios jugaban en otro tiempo el papel de puesto de mando y de control de la Administración, pero ese papel ya no es compatible con la nueva filosofía de la gestión. Algunos de ellos se han reestructurado para seguir la dinámica de la delegación de poder y de la gestión flexible. Pero una reforma que, reivindicando siempre la descentralización, parte del centro, es a veces mal percibida por los servicios que se encuentran al otro cabo de la cadena. En lugar de comprender que se dispone a aligerar sus tareas operativas, ellos consideran que el nuevo orden basado en los resultados no es más que una estratagema dirigida a sacarles una información que luego se usará contra ellos por los controladores centrales.

Los servicios centrales se encuentran cogidos en la trampa. Si permiten a cada ministerio y a cada servicio aplicar la reforma a su voluntad, corren el riesgo de que se apliquen mecanismos de gestión muy diferentes de los que esperaban. Si intervienen para dictar su comportamiento a los ministerios y a los servicios, corren el riesgo de que se les acuse de violar los principios de la teoría de la gestión. Además, los servicios centrales se ven desposeídos de una parte importante de los mecanismos de control que, durante generaciones, han garantizado su autoridad sobre los servicios operativos, y son quizás demasiado débiles para conseguir que éstos se plieguen a su visión de la dirección de los asuntos.

La evolución del papel de los servicios centrales no es igual en todos los países. En algunos casos, es el Ministerio de Hacienda el que tiene una percepción perfectamente neta de su papel y de su relaciones con las unidades operativas; en otros casos, el Ministerio de Hacienda atraviesa una crisis de identidad y trata de buscarse un espacio, en el marco de la gestión, que le permita conservar una parte considerable de su autoridad administrativa. Globalmente, el Ministerio de Hacienda (y los otros servicios centrales) se enfrentan a una tarea que consiste en poner a los servicios a continuar la reforma.

Reforzar la responsabilidad y el cumplimiento del deber

Ya se ha visto anteriormente que se ha producido un progreso más rápido en lo referente a la delegación de la competencia de gestión que en el establecimiento de una responsabilidad de gestión. Se ha puesto de manifiesto que era más sencillo eliminar los antiguos mecanismos de control que crear un nuevo sentido del deber basado en los resultados de la gestión. Hay, pues, un grave riesgo, que es el de ver cómo se desacredita la flexibilidad por responsables poco escrupulosos que consideran que su nueva autonomía les da derecho a abusar de la confianza del público. Los abusos son a veces reales, y a veces supuestos, pero en ambos casos pueden conducir a los poderes públicos a hacer que los gestores públicos

vuelvan a la relación jerárquica reintroduciendo las reglamentaciones, las normas y los controles en el nivel central. No hay necesidad de que se produzcan grandes abusos para provocar esa vuelta atrás; bastan infracciones menores para incitar a los ministros y a los parlamentarios a exigir un reforzamiento de los controles.

¿Cómo reaccionar? Se pueden proponer las medidas siguientes, que se aplicarán total o parcialmente en función de la calidad de los sistemas de responsabilidad ya aplicados: 1) formar a los gestores y a los funcionarios en el ejercicio de sus competencias en el contexto del nuevo marco de delegación de atribuciones. Partir del principio de que ellos no saben lo que es lícito y lo que no lo es; 2) examinar la normativa referente al empleo, a la hacienda pública, a la forma de contratos y a otras intervenciones de los gestores para verificar que el sistema no comporta lagunas; 3) inculcar a los gestores la idea de que son personal y profesionalmente responsables de la buena marcha de su organización; 4) evaluar el sistema de informes financieros, la calidad de las cuentas y las prácticas de auditoría, y adoptar las medidas que se impongan para alcanzar un nivel de calidad aceptable; 5) en los países que recurran masivamente a la externalización, crear un cuerpo de funcionarios que disponga de las competencias necesarias para negociar contratos con terceras partes y para verificar que se adaptan a las normas. Este tipo de competencias está mucho más extendido en las empresas comerciales que en los servicios públicos; 6) mejorar los sistemas de control de la gestión, incluidas las auditorías de resultados.

La generación siguiente

Una ola de reformas afecta actualmente a la gestión pública, pero no será la última. Se vislumbra ya la aparición de desarrollos que abren la vía a mecanismos de gestión originales y aún no experimentados. Entre esos desarrollos, se puede citar la difusión de la tecnología de la información que facilita una comunicación interactiva en el seno del Estado y entre la Administración y los ciudadanos; el aumento de las expectativas en lo referente al volumen y a la calidad de las prestaciones públicas; el debilitamiento del marco de la función pública y el creciente uso del trabajo temporal, del trabajo a tiempo parcial y de asalariados no pertenecientes a la función pública; incursiones cada vez más frecuentes de los mercados y de la competencia en el ámbito de la prestación de servicios públicos; y la adopción de prácticas que concretarán lo que no era hasta entonces sino una simple consigna: la medición de resultados.

Estos cambios son a la vez autónomos y ligados entre sí. El establecimiento de una comunicación a distancia, interactiva, entre la Administración y los ciudadanos sobre una amplia gama de prestaciones y de intercambios es un proceso que obedece a veces a su propia lógica, pero una vez aplicada, abre la vía a una

reconfiguración de la función pública, a la introducción de los mecanismos de mercado en los grandes servicios públicos y a una auténtica valoración de la gestión basada en los resultados. A la inversa, el desarrollo de nuevas tecnologías, que es capaz de acelerar la comunicación con los ciudadanos y permitir una interacción a distancia, puede frenar eventualmente la evolución del sistema de carreras en la función pública, desde el momento en que el Estado podría dirigirse perfectamente al mercado de trabajo para seleccionar colaboradores en función de sus necesidades.

Si se es un visionario atrevido, se puede contemplar una Administración organizada según principios muy diferentes de los actuales. Desde esta visión futurista de la función pública, los asalariados trabajarían a domicilio o a partir de centros de comunicación: pertenecerían a empresas que han celebrado un contrato con el Estado; los ciudadanos recibirían propuestas de una amplia gama de prestaciones públicas; los ministerios se limitarían a tener un papel de definición de las políticas; las Administraciones aprobarían presupuestos de geometría variable en cuyo marco el volumen de los recursos estaría vinculado al volumen de los productos (*outputs*) y a las demás mediciones de los resultados.

A medio y largo plazo, el Estado adoptará una orientación que estará muy cerca de la que adoptarán las organizaciones comerciales. Si la firma “virtual” se convierte en el modelo de las organizaciones comerciales, será también, con ciertas diferencias, el modelo de la organización administrativa.

En otras palabras, si se estuviese en condiciones de prever la evolución del sector privado, se estaría también en condiciones de prever la evolución del sector público. El autor, que no es adivino, solicita encarecidamente a los gobiernos que se dediquen a sus programas inmediatos y a esperar que el futuro llegue, antes de aplicar planes visionarios.

REPENSAR EL CENTRO: INICIATIVA, EXAMEN ESTRATÉGICO Y COHERENCIA EN LA REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO

EVER A. LINDQUIST

Director de la *School of Public Administration*
University of Victoria, British Columbia

Introducción

Consenso sobre la reforma

A finales de los años noventa, después de dos décadas de reformas, hay pocos países de la OCDE, por no decir ninguno, que no intente reformar su sector público. Pero la naturaleza exacta del reto es equívoca. Por una parte, los gobiernos parecen de acuerdo con las orientaciones que debería adoptar la reforma. La mayor parte de ellos suscriben la retórica del cambio y de los métodos modernos de gestión de los asuntos públicos. En otros términos, son escasos los que no contemplan la necesidad de incrementar la eficacia y reducir los déficit y el endeudamiento del Estado, de mejorar la prestación de los servicios (adoptando tecnologías modernas y haciendo un mayor uso de los servicios autónomos o de los organismos no públicos), de incrementar el control de las autoridades políticas sobre las Administraciones y los programas, de responsabilizar al sector público y de velar para que los altos funcionarios se ocupen de elaborar planes de acción y de garantizar los resultados. Se ha llegado a un punto donde se podría aplicar fácilmente al debate sobre la reforma de la función pública la tesis del “fin de la historia” de Fukuyama, según la cual, a pesar de la diversidad de las prácticas de gestión de los asuntos públicos, no hay grandes ideologías capaces de rivalizar con la democracia liberal¹.

Subsisten dificultades

A pesar del consenso inicial, los mismos gobiernos no han adoptado nunca estas reformas con el mismo grado de compromiso y de urgencia. Se sofocan siguiendo los cambios radicales y rápidos que han producido la revolución tecno-

¹ Véase Francis FUKUYAMA, *The End of History and the Last Man* (Nueva York: Free Press, 1992).

lógica, la liberalización de los regímenes comerciales y las exigencias constantes de nuevos tipos de gestión. Son presionados por reivindicaciones contradictorias de grupos de interés y parecen adoptar decisiones más para salir de una crisis y gestionar su imagen que para resolver problemas fundamentales. Finalmente, no se ha logrado de forma total que los ciudadanos confíen en los dirigentes políticos y administrativos y, en general, en las instituciones públicas. De hecho, se tiene la impresión de que los responsables políticos, como los teóricos, marcan el paso, conscientes de la separación existente entre el consenso sobre la necesidad de una reforma y la diversidad de las realidades nacionales.

Malestar en el centro

En estas condiciones, no es sorprendente que los dirigentes de las instituciones encargadas de orientar la acción de las Administraciones públicas estén poco satisfechos, porque deben anticiparse a esas presiones y orientar a estos sistemas hacia nuevas direcciones. Saben que su gobierno continuará preocupado por el cambio y la reforma, pero no están seguros de la forma que adoptará la próxima ola de medidas. Por eso se ha elegido bien el momento para iniciar un debate sobre “el examen estratégico y la reforma del sector público”, con responsables políticos y administrativos de los países de la OCDE. La necesidad de un examen estratégico nunca fue tan grande. Los dirigentes deben ofrecer orientaciones y garantizar la coherencia en una época de transformaciones rápidas, no sólo por el interés del sector público, sino también de la sociedad civil. También deben hacer un uso racional de recursos y energías limitadas, y una forma de conseguirlo es la de sacar tantas lecciones como sea posible de la experiencia que otros Estados han adquirido en el examen estratégico y de la reforma, adaptando esas lecciones a su contexto particular. Mientras que las instituciones centrales de la Administración tengan un papel que jugar en el examen y la reforma, no se sabe bien en qué medida han sido afectadas por los cambios antes indicados², ni qué tipo de aptitudes necesitarán para emprender esos exámenes y esas reformas en los diez próximos años y más allá. A pesar de la complejidad del tema y de la diversidad de tradiciones de gestión pública y de las reformas emprendidas en los países de

² Un examen de los estudios publicados demuestra que es difícil considerar a las instituciones centrales desde una óptica diferente que la de actores importantes, pero la mayor parte de los estudios se refieren a la manera en que las reformas influyen en el servicio público y en el sector público en sentido amplio, y sobre sus resultados con respecto a las expectativas. Véase, por ejemplo, Donald J. SAVOIE, *Reagan, Thatcher, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy* (Toronto: University of Toronto Press, 1994); Peter AUCOIN, *The New Public Management: Canadian Comparative Perspective* (Montreal, Instituto de Investigación en Políticas Públicas, 1995) y Jonathan BOSTON, John MARTIN June PALLOT y Pat WALSH, *Public Management: The New Zealand Model* (Auckland: Oxford University Press, 1996). Existe mucho menos interés sobre la forma en que las instituciones centrales han sido afectadas por esas reformas.

la OCDE, el presente documento se dirige a servir de base a un debate amplio pero disciplinado sobre estas cuestiones.

Visión de conjunto y histórica

Una versión preliminar del presente documento fue presentada en una reunión de dos días del grupo de expertos nacionales reunidos por el Servicio de Gestión Pública de la OCDE (PUMA), quienes también redactaron informes sobre la experiencia de sus países. Este documento se basaba en las observaciones que yo había hecho al Consejo del Tesoro del Canadá (véase anexo), y en algunas ideas que yo había desarrollado sobre la manera en que los servicios centrales desarrollaban sus funciones en periodo de cambio³. Mi objetivo era aplicar un marco conceptual para ayudar a los expertos técnicos a evaluar y a comparar los resultados de su país y a orientar un estudio empírico más desarrollado⁴. Yo me esforzaba en reconocer que la reforma había adoptado formas diferentes según los países, siendo según los casos progresiva, selectiva o global, aunque todos los países debían enfrentarse a los mismos problemas. Yo hacía valer que los Estados iniciaban diferentes programas de reforma, en función del interés que tenían en tener en cuenta marcos institucionales diferentes y por el hecho de que la reforma administrativa sólo es un tema entre otros en programas administrativos fluctuantes. Yo sugería que en todos los países los dirigentes tenían dificultades en retirarse de las actividades ordinarias de gestión de los asuntos públicos, para identificar nuevas orientaciones estratégicas y presentar temas de acción coherentes a grupos pertenecientes o no al sector público. Finalmente, yo estudiaba la forma en que evolucionarían los imperativos de gestión, a medida que los gobiernos pasasen del estadio del examen al de la aplicación, y luego a la consolidación.

³ De 1992 a 1994 yo fui visitante en el Consejo del Tesoro del Canadá, y actualmente pertenezco al Comité Consultivo Universitario de la Secretaría. He escrito varios estudios sobre el Consejo del Tesoro y sus iniciativas, entre ellos "On the Cutting Edge: Program Review, Government Restructuring and the Treasury Board of Canada", en Gene Swimmer (ed.), *How Ottawa Spends 1996-97: Life the Knife* (Ottawa Carleton University Press, 1996), p. 205-252; "Business Planning Comes to Ottawa: Critical Issues and Future Directions", en Peter AUCOIN Y Donald SAVOIE (ed.), *Managing Strategic Change: Learning from Program Review* (Ottawa: Canadian Centre for Management Development), p. 143-168; y "Expenditure Management in the Millenium: Vision and Strategy for Integrated Business Planning", documento de síntesis redactado por la Secretaría del Consejo del Tesoro del Canadá, 19 de febrero de 1998.

⁴ El profesor Donald SAVOIE (Universidad de Moncton) y yo mismo hemos obtenido recientemente una beca de tres años del Consejo de Investigaciones sobre Ciencias Humanas del Canadá para hacer un estudio comparado sobre las instituciones centrales en transición.

¿Una vía angloamericana?

Los expertos nacionales, según creo, han encontrado útiles estas ideas, pero han tenido una reacción interesante en el marco conceptual que yo había presentado, que se dirigía a comprender las evoluciones sutiles de las instituciones centrales y la forma en que les influyen a partir de ahora los servicios públicos. Se trata de un aspecto importante, porque, desde muchos puntos de vista, los servicios centrales no están solamente en el origen de la reforma, son también su objetivo. El marco describía las instituciones centrales como “cestas” de oficinas más pequeñas, que tienen funciones específicas y basadas en redes administrativas, en grados diversos. En cierta medida, los expertos han encontrado esta formulación atractiva porque ponía el acento en la gestión horizontal, la colaboración y el aprendizaje. Pero varios expertos resultaron perplejos y pusieron en duda la hipótesis de que las instituciones públicas jugaban un papel importante en el examen estratégico y la reforma. Esto condujo a los expertos nacionales a estudiar cuidadosamente quien estaba encargado de las reformas en cada país y cómo actuaba. Nos hemos dado cuenta de que el discurso sobre la reforma reflejaba la práctica anglosajona, y que otros sistemas repartían de forma muy diferente la responsabilidad de las políticas administrativas y de las reformas, lo que no solamente condiciona y circunscribe la reforma, sino que plantea también cuestiones diferentes sobre la coherencia en la reforma del sector público.

Estructura final del documento

Como consecuencia de estas observaciones, el documento de trabajo fue revisado y desarrollado, y ahora comprende: 1) una distinción entre los sistemas de gestión de Tipo I y de Tipo II; 2) un inicio de análisis de la convergencia que parece haber entre esos sistemas, debido a presiones ejercidas desde el exterior sobre los gobiernos y 3) un examen de los diferentes problemas que podría plantear el examen estratégico en diversos niveles del ciclo de la reforma (elaboración de programas, ejecución y consolidación). El plan del presente documento es, pues, el siguiente:

- Reforma del sector público: presiones, estrategias y límites.
- La cuestión del liderazgo y de la reforma del sector público.
- Más allá de la gestión cotidiana: los mecanismos de examen estratégico.
- A sistema diferentes, dificultades diferentes para el examen estratégico.
- Gestión del examen estratégico y de la reforma del sector público: algunas sugerencias.
- Conclusiones: aprendizaje y coherencia en los diferentes sistemas.

Reforma del sector público: presiones, estrategias y límites

Resulta imposible tener un debate productivo y matizado sobre la evolución de las instituciones centrales y sobre los nuevos papeles que los responsables podrían adoptar sin reconocer que, en cada país, la reforma del sector público es diferente, las instituciones centrales tienen una configuración distinta, y los dirigentes políticos y administrativos siguen una orientación diferente. Además, las estrategias de examen y de búsqueda de la coherencia varían en función de la amplitud y de la profundidad de las iniciativas de reforma del sector público. Para comenzar, nosotros examinaremos las presiones que se ejercen a favor de la reforma y la gama de las iniciativas que los poderes públicos pueden lanzar.

Diversidad de reformas

Durante los años ochenta y comienzos de los noventa, los gobiernos y las instituciones centrales de los países de la OCDE iniciaron reformas del sector público de un alcance y una complejidad muy diversas, cualquiera que sea la retórica sobre la gestión y los métodos modernos de gestión de los asuntos públicos. El calendario y el ritmo de las reformas han variado según los países, y como muestra el cuadro 1, la expresión “reforma del sector público” puede cubrir actividades diversas. Esta lista es incompleta, sin duda alguna; quizás no atrae la atención sobre las innovaciones más singulares de cada categoría. Además, se podrían escribir volúmenes enteros sobre la forma en que se han lanzado iniciativas singulares en diferentes países a uno o varios niveles de la Administración, sobre la manera en que estas reformas son completadas o contradichas, o sobre la forma en que han alcanzado más o menos sus objetivos.

Comunidad de problemas

Las diferencias registradas en las reformas del sector público no deben ocultar el hecho de que la mayoría de los países de la OCDE han hecho frente a presiones similares en favor de la reforma y a veces de una reestructuración de los servicios públicos encargados de aplicar esas reformas.

Cuadro 1. Los numerosos aspectos de una reforma del sector público

- Reducción de los gastos generales administrativos, supresión de algunos niveles de la jerarquía, localización conjunta de oficinas, compartición de servicios comunes, reducción del papeleo y de los reglamentos caducos, reducción del uso de papel.

- Utilización de la informática para mejorar los sistemas financieros, los sistemas de compra y de pago, la prestación de servicios a los clientes y a los ciudadanos, las comunicaciones en el interior y en el exterior de la burocracia, etc.
- Adopción de estrategias de reducción del déficit y de la deuda, esfuerzos de reforma de los sistemas fiscales en respuesta a las presiones internacionales y a las protestas de los contribuyentes, y examen de políticas y de programas antes intocables.
- Creación de organismos autónomos, tales como agencias gestoras, organismos ejecutivos y empresas públicas para la mejora del funcionamiento de los programas y la prestación de los servicios.
- Uso más frecuente de las mejores prácticas financieras, tales como la cobertura de los costes, el cobro de tasas a los usuarios, la supresión de subvenciones, la creciente fungibilidad de las partidas presupuestarias, la autorización de los informes y la adopción de la contabilidad empresarial.
- Aprobación de planes estratégicos, de planes de empresa, de sistema de gestión de resultados, y mejora de la transparencia de los informes presentados al público.
- Uso creciente de las soluciones de recambio a la prestación directa de servicios por los funcionarios bajo la forma de contratación externa, concesión, partenariados (con organizaciones sin fines lucrativos, con fines lucrativos o con otros organismos públicos), privatización de organismos autónomos y entes públicos.
- Modificación de la gestión de los recursos humanos y de los sistemas retributivos; creciente movilidad, concesión de un mayor margen de maniobra a los servicios operativos en materia de selección y de promoción, uso creciente de los contratos de duración limitada y adopción de sistemas de aumento salarial por el mérito.
- Establecimiento de preceptos de calidad de los servicios, tales como las normas de servicio, medición de los resultados, adaptación de formularios y métodos, prioridad al cliente, prestación de servicios mediante ventanilla única, transferencia de recursos al personal periférico y a los servicios locales, etc.
- Perspectiva transversal sobre la “gobernanza”, las políticas y las operaciones, reconociendo la interdependencia de los programas para alcanzar los objetivos y, en el nivel administrativo, intento de reducción de los solapamientos y las duplicidades.

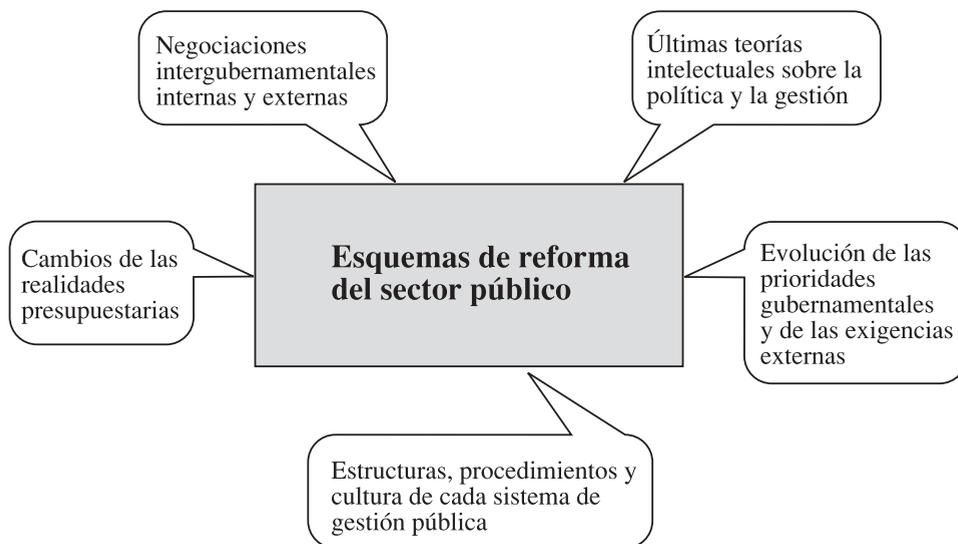
Estas presiones son bien conocidas: cambio de las pirámides de edad que han modificado las bases de las acciones y programas de ayuda social, crecimiento del endeudamiento y de los déficit que han gravado el presupuesto del Estado y de las posibilidades ofrecidas por las nuevas tecnologías de la información y la liberalización de los regímenes comerciales. Estos cambios han transformado la economía política internacional, forzando a los gobiernos a tener en cuenta el movimiento rápido de capitales, a armonizar sus políticas y sus regímenes comerciales, a tratar con ciudadanos y grupos que tenían más acceso a la información y a celebrar nuevos acuerdos políticos y administrativos con instituciones supranacionales, infranacionales y no privadas. En general, los gobiernos se ven obligados a reaccionar más rápidamente a los cambios que en el pasado.

La reforma, fruto de una confluencia

La manera en que se concretan estas diversas presiones en cada país en programas específicos de reforma del sector público depende, en gran medida, de la forma en que vinculen la política y las instituciones nacionales, creando o, por el contrario, eliminando las ocasiones para examinar las opciones y debatirlas. Para reflexionar sobre este problema, puede ser útil identificar varias “corrientes” de presiones a favor del cambio (véase cuadro 2). Estas corrientes comprenden las nuevas limitaciones presupuestarias, la llegada al poder de nuevos gobiernos (sean mayoritarios o de coalición) que desean no sólo llevar a cabo su programa, sino también responder a las nuevas exigencias de los ciudadanos durante su mandato, las constantes demandas de cambios de las políticas procedentes de las Administraciones locales o supranacionales y, finalmente, el flujo regular de ideas nuevas sobre la forma de gestionar los asuntos públicos⁵.

En sus estudios sobre la elaboración de programas y de políticas, John Kingdon sostiene que, si las decisiones no se han adoptado exactamente al azar,

Cuadro 2. **Corrientes de influencias que se ejercen sobre la reforma del sector público**



⁵ Adaptación del artículo de Evert A. LINQUIST “Administrative reform as decentralization: Who is spreading what around, to whom and why?”, publicado en *Canadian Public Administration*, vol. 37, nº 3 (otoño 1994), p. 425.

se derivan a menudo de una *confluencia* de acontecimientos que pertenecen a dos o más flujos, que abre posibilidades. Asimismo, para la reforma del sector público, podemos suponer que, si los flujos de ideas no están siempre presentes, la reforma dependerá del impacto que tengan otros factores, tales como la ideología gubernamental, las negociaciones intergubernamentales, los regímenes comerciales y las estrategias de reducción de déficit.

Campo de la reforma

Aunque las presiones de carácter general son comunes a numerosos países, las reformas no se inician siempre en la misma medida o en el mismo momento, debido a que acontecimientos distintos se producen en países por otra parte parecidos. Además, los países dotados de sistemas políticos y económicos diferentes pueden organizar de manera distinta el debate sobre la reforma del sector público, debido a las diferencias entre sus procesos institucionales, sus fuentes de poder y sus culturas políticas y administrativas. En resumen, se puede esperar una variación considerable del campo de la reforma, siendo útil contemplar tres niveles de reforma:

- *Reforma global.* Se trata de una perspectiva del tipo “big-bang” de la reforma del sector público, que afecta a numerosos aspectos de la gestión y afectará a la mayor parte, si no a la totalidad, de los servicios y organismos.
- *Reforma selectiva.* Tal tipo de reforma puede ser importante, pero generalmente sólo afecta a uno o dos ámbitos, a algunos grupos de servicios y organismos y algunas oficinas centrales.
- *Reforma puntual.* Esta reforma afecta a los programas particulares o a un servicio, o quizás a una o dos oficinas centrales. Sin embargo, pueden desarrollarse simultáneamente numerosas reformas puntuales.

Es crucial comprender que, con algunas excepciones, es difícil adelantar argumentos normativos a favor de un modelo óptimo de reforma, porque éste depende de las circunstancias de cada país. En el plano empírico, hay que saber si los servicios centrales apoyan activamente la reforma o se resisten a ella, si poseen las cualidades deseadas para lanzar y ejecutar reformas, o si son ellos mismos el objeto de iniciativas más amplias de reforma. Cuanto más globales sean las reformas, más variarán las respuestas a estas preguntas.

Presiones futuras sobre los poderes públicos

Todos los países y sus instituciones centrales continuarán estando impelidos sin cesar a reformar la gestión pública. Sus poderes públicos deben encontrar los medios para servir mejor a los ciudadanos y a las comunidades, que están cada vez mejor informadas de las nuevas posibilidades tecnológicas y de las nuevas prácticas de gestión adaptadas en otros países; deben velar para que los diversos elementos de la reforma estén mejor coordinados, y obligar a los responsables políticos y otros prestadores de servicios públicos a rendir cuentas, y hacer todo eso lo más rápido posible. La iniciativa es un aspecto importante de un gobierno eficaz, pero como se verá más adelante, reformar los sistemas de gestión pública corresponde a poderes públicos diferentes según los países.

La cuestión del liderazgo y de la reforma del sector público

Se cree con frecuencia que son los jefes de gobierno o los “núcleos duros del gobierno” quienes son responsables de la reforma del sector público, pero cuando se trata de saber exactamente quiénes son, o quién deberían ser, estos actores, se imponen matices. De hecho, en los contextos administrativos y políticos y en situaciones diferentes, los partidarios de la reforma y las posibilidades de reforma pueden ser muy diferentes. Y, como demuestro más adelante, los dirigentes de los servicios centrales deben asumir unos papeles nuevos, mostrarse más capaces de aprender y de servir de intermediarios, así como poner a punto y comunicar una imagen coherente a partir de una multitud de reformas en sistemas de gestión complejos.

¿Qué constituye el centro?

Es útil, para comenzar, distinguir entre los gobiernos y sus dirigentes políticos, por una parte, y los servicios centrales y sus dirigentes administrativos, por otra. En algunos casos, la reforma del sector público es iniciada por dirigentes políticos reformistas que persuaden, convierten u obligan a los altos funcionarios a repensar las estructuras, las acciones públicas y los programas. En otros casos, cualquiera que sea la retórica empleada por los dirigentes políticos, una vez elegidos manifiestan a veces poco interés por la reforma (que no presenta una alta prioridad en el plano de la política o de la acción a desarrollar), y se remiten a la opinión y a la energía de los altos funcionarios. Sin embargo, hay límites: cuanto más importantes sean las reformas contempladas por los administradores, es más probable que tengan repercusiones políticas y estratégicas, y que exijan, por lo tanto, para tener éxito, el apoyo de los dirigentes políticos.

Reforzar el liderazgo

Cuando los dirigentes políticos y los altos funcionarios están de acuerdo con la necesidad de la reforma y adoptan un programa concertado de reestructuración, y cuando todos los partidos políticos suscriben sus valoraciones y la apoyan, esta coalición es poderosa. En tales condiciones se puede desarrollar una reforma global del sector público, aunque no ocurra siempre así: también se pueden realizar reformas selectivas escalonadas en el tiempo. De hecho, si una estrategia de reforma global demuestra el compromiso del gobierno central, también puede incrementarse la probabilidad de consecuencias imprevistas y el riesgo de que la iniciativa no responda a todas las expectativas.

Un riesgo vinculado a la falta de interés

Puede producirse una situación preocupante cuando ni los dirigentes políticos ni los responsables administrativos se interesan por la reforma del sector público, mientras que las presiones a favor del cambio y de la reestructuración se acentúan. Esta situación se debe a una paradoja interesante: mientras no están en el poder, los políticos critican inevitablemente las ineficacias y los errores de la Administración; cuando están en él, los ministros dudan en invertir un precioso capital político en una reforma del sector público, y actúan como si fuese difícil interesar a los medios de comunicación y al público en estas cuestiones. Así, el interés político con respecto a la reforma del sector público es muy a menudo de naturaleza episódica, o incluso si los poderes públicos están convencidos de la necesidad de tales reformas y están dispuestos a dedicar personalmente un tiempo precioso a defender esta causa, sólo obtendrán un débil apoyo del público. En un contexto de falta de interés, las muy escasas oportunidades desaparecen, y se corre el riesgo de no utilizar mejor algunos instrumentos de cambio, como una modificación de los métodos de selección. Si las cosas tardan demasiado tiempo, se ve a veces a agentes exteriores —como los mercados financieros o el Fondo Monetario Internacional— reclamar programas de reformas súbitas y brutales, que pueden provocar una reacción negativa de la población.

Una iniciativa procedente de la base

La reforma puede producirse también de otra forma, sin ser atribuible a dirigentes políticos y administrativos. Sobre todo si la reforma es selectiva o puntual, puede venir de la base dirigente, de servicios u organismos que usan su autonomía o sus posibilidades de selección para modificar sensiblemente la gestión y la cultura de su servicio. Aunque no sea dirigida por el centro, esa reforma

puede, en definitiva, producir efectos sobre el conjunto del sistema. No obstante, como es difusa, los progresos que entraña no serán reconocidos necesariamente y corre el riesgo de no conducir a una visión de conjunto de nuevas competencias, ni de las posibilidades de otras reformas.

Unas restricciones que limitan las posibilidades de iniciativa de los altos funcionarios

El cuadro 3 recapitula sobre las posibilidades, mostrando que, en el plano político, la reforma del sector público puede venir de una prioridad colectiva de un gobierno, o de algunos ministros, o incluso no ser una prioridad en absoluto. En el plano administrativo, puede dirigirse desde el centro o por altos funcionarios. Cuanto menos se interesen los responsables políticos en la reforma, más se limita el campo de acción de los altos funcionarios, en el centro o fuera de él, sobre todo si se necesitan leyes y recursos para realizar las nuevas iniciativas.

Cuadro 3. **La vanguardia de la reforma del sector público**

		Iniciativa administrativa		
		Prioridad del Centro	Prioridad de los Servicios	Prioridad débil
“Liderazgo”	Prioridad de varios ministerios			
	Prioridad de un solo ministerios			
	Débil prioridad			

Más allá de la gestión cotidiana: los mecanismos de análisis estratégico

Los gobiernos de los países de la OCDE y sus dirigentes tienen problemas y tradiciones distintas, pero estarán sometidos a las mismas presiones y continuarán debatiendo la reforma del sector público en un futuro previsible. Por esta razón

deben anticipar los problemas, ponerse en mejores condiciones de obtener la información y los conocimientos necesarios para remediarlo, hacer un uso racional de sus escasos recursos, aprovechar las ocasiones cuando se presentan y comprender mejor y hacer comprender el funcionamiento del sector público. Los dirigentes políticos y los altos funcionarios deben, pues, dotarse de los medios y del tiempo necesario para estudiar la reforma del sector público desde un punto de vista más estratégico.

Unas restricciones cotidianas

Todas las funciones públicas, y especialmente las instituciones centrales y los niveles superiores de los ministerios, tienen que hacer frente a dos tipos de actividades cotidianas o de presiones a corto plazo, que van *al encuentro* de la reforma estratégica. Son los siguientes:

- *Actividades burocráticas.* Estas presiones, que vienen “de la base”, se derivan de la necesidad de mantener y de controlar grandes burocracias. Hay que preparar notas y resúmenes para los ministros y las reuniones del gabinete, presentar informes trimestrales y anuales (incluidos los presupuestos y los informes de las cuentas), responder a los controladores de las cuentas, informar ante comisiones parlamentarias y tutelar y regular los servicios y organismos de acuerdo con el mandato que les incumba como consecuencia de las decisiones anteriores de los poderes públicos. Aunque el gobierno esté convencido de que se impone una reforma, las instituciones centrales deben al mismo tiempo continuar con sus actividades ordinarias.

- *Actividades políticas.* Otra serie de presiones proceden desde lo alto, de los ministros, de la oposición, de los grupos de interés, de los ciudadanos, de los medios de comunicación. Una vez en el poder, los gobiernos se esfuerzan por aplicar su programa de acción, y los funcionarios deben ayudarles a hacerlo, sea cual sea la importancia estratégica de estas medidas. Es una realidad cotidiana de la vida política que grupos exteriores y periodistas se esfuerzan en vigilar las actividades del gobierno y de atraer la atención del público sobre los problemas políticos de toda clase. La función pública se ve obligada sin cesar a informar a los ministros y a responder tan rápido como sea posible a las críticas elaborando nuevas medidas o estrategias mediáticas.

Unos imperativos cotidianos

Responder a las exigencias administrativas y políticas supone el riesgo de no dejar pasar el tiempo para un examen estratégico y un reposicionamiento del gobierno y de su burocracia. Si las oficinas centrales y los ministerios no se

ocupan de cumplir sus tareas burocráticas y políticas, su credibilidad no tardará en declinar ante los dirigentes y el público. Por otra parte, la ausencia de reformas puede tener —como sabemos— graves consecuencias a largo plazo.

Encontrar un equilibrio

Todos los poderes públicos están sujetos a la presión de lo cotidiano, pero los responsables políticos y administrativos deben encontrar los medios para superar o evitar esas presiones para emprender las reformas deseadas. Además, aunque no deseen estudiar la necesidad y las posibilidades de reforma, no disponen siempre de personal que tenga las cualificaciones y la visión deseadas para emprender los estudios y la planificación necesarias para la reforma. ¿Cómo pueden movilizar los poderes públicos las capacidades necesarias para la reforma del sector público, sin descuidar por ello las actividades ordinarias?

Instrumentos de análisis

Como se indica en el cuadro 4, no faltan medios para desarrollar un análisis estratégico. La diferencia entre ellos se refiere principalmente a la elección del responsable y al tiempo dedicado al estudio. Así, pueden realizarse análisis estratégicos por los ministros o por sus altos funcionarios, apoyados sin duda por personas colocadas no tan alto. Estos estudios pueden referirse a un solo servicio o cartera o a varias, o incluso a todos los servicios y organismos públicos. Pueden dirigirse a las autoridades centrales o confiarse a servicios y agencias particulares.

Darse el tiempo necesario para el análisis

Uno de los inconvenientes de esta actividad se deriva de que los dirigentes tienen otras muchas cosas que hacer: es poco probable que puedan ocuparse seriamente del examen estratégico durante largos periodos. A menos que la reforma del sector público no sea una prioridad del momento, con grandes repercusiones políticas, es poco probable que el análisis vaya al fondo de las cosas. Debido a estas presiones, hay que encontrar medios para utilizar mejor los muy escasos momentos de que disponen los ministros y viceministros. Por ejemplo, se podrían adaptar las modalidades existentes de afectación y de elaboración de políticas (modalidades de elaboración del presupuesto y de las prioridades) que se concentran a menudo en el corto plazo, con fines de reflexión y de estudio de prospectiva.

Estudios externos

Los gobiernos pueden a veces contratar externamente el análisis de consultores o a comisiones. Sin embargo, considerando las dificultades inherentes a la gestión de sistemas públicos, es poco probable que esos contratos o mandatos sean confiados a personas que no conozcan a fondo el funcionamiento de las burocracias públicas. Los gobiernos también pueden, según el promotor del estudio, constituir “equipos mixtos” de expertos internos y de especialistas externos, que pueden proceder de otros servicios públicos, del sector privado, asociativo, universitario, o bien ser antiguos funcionarios. Si se necesita un estudio más profundo referente a un plazo más amplio, los dirigentes pueden recurrir a expertos pertenecientes o no al gobierno, pero los estudios externos pueden realizarse en plazos más rigurosos.

Cuadro 4. Lista de instrumentos de análisis estratégico

- *Comités ministeriales.* Se nombra una comisión de ministros para supervisar los análisis o para examinar los planes fijados por otros actores y para elaborar un programa de reforma.
- *Oficinas centrales.* Según la confianza que los dirigentes políticos tengan en las instituciones centrales, y dependiendo de su capacidad, el gobierno puede solicitar a instituciones centrales la realización de los análisis necesarios y fijar el programa de la reforma. Seguiría correspondiendo al gabinete la aprobación y modificación de la reforma.
- *Resúmenes de las actividades ministeriales.* Algunos gobiernos solicitan a ministros o secretarios de Estado encargados de varios servicios y sus dependencias periféricas la realización de análisis y de una propuesta de programa de reforma para su aprobación por el gabinete.
- *Comités de viceministros.* Otro método consiste en solicitar a grupos de viceministros o de secretarios de Estado la realización de análisis y de propuestas de programas. Estos comités necesitan una pequeña secretaría.
- *Servicios.* Utilizados a menudo conjuntamente con la comisión ministerial y generalmente con la ayuda de una pequeña secretaría central. Corresponde a un servicio o a una agencia determinada realizar el análisis y proponer diversos programas posibles, y esta función podría formar parte del ciclo normal de la planificación.
- *Equipos mixtos (con servicios).* El mejor ejemplo de este método es de los análisis realizados por el gobierno británico, que recurren a equipos de análisis formados por mitades por personal de los servicios centrales y por personal del servicio o de la delegación estudiados, trabajando estos equipos durante un plazo decidido de común acuerdo.
- *Equipos mixtos (con el sector privado).* En este caso, los equipos están constituidos por mitades por funcionarios (procedentes del centro y de los servicios y organismos interesados) y por participantes del sector privado, que debatirán los

principios básicos, las necesidades de los programas y los sistemas de prestación de servicios. Se puede utilizar estos equipos de manera selectiva o en el marco de un análisis general.

- *Equipos mixtos (con antiguos funcionarios)*. En este caso, los equipos comprenderían funcionarios centrales claves y antiguos funcionarios experimentados, que conocerían bien los programas y las estructuras en cuestión pero que no tendrían ya intereses que proteger.

- *Consultores*. El gobierno contrataría el análisis de los programas y estructuras y la elaboración de diversas opciones de reforma. Los responsables políticos y administrativos harían luego una elección entre las propuestas.

- *Comisiones*. Los gobiernos pueden designar comisiones independientes encargadas de analizar las prioridades gubernamentales y las actividades administrativas y elaborar así programas de reforma. Estas comisiones pueden estar compuestas de personalidades procedentes del sector público y del privado, e incluso de universidades, y ser apoyadas por investigadores colaboradores.

Estimular la adopción de nuevos valores

Finalmente, la reforma se produce por un cambio cultural progresivo, por la adopción o la asimilación de nuevos valores en el seno del Estado. Se puede llegar a este fin modificando los métodos de selección y de promoción⁶ e introduciendo nuevos programas de reforma, se puede persuadir a los responsables políticos y administrativos de que piensen y actúen en términos de reforma y de análisis, es decir, conseguir que estén dispuestos a plantear cuestiones sobre los resultados y a considerar ideas nuevas. Conseguir un cambio cultural es una estrategia a largo plazo, que los dirigentes políticos y administrativos deben sostener a largo plazo.

A sistemas diferentes, dificultades diferentes para el análisis estratégico

Los párrafos precedentes constituyen una lista amplia y flexible de la que pueden derivarse estrategias que comportan numerosas variantes y combinaciones. Sin embargo, la adecuación a las necesidades de esos instrumentos, considerados individualmente o en su conjunto, variará considerablemente según los países de la OCDE, así como las exigencias del análisis estratégico y de la reforma del sector público. El cuadro 5 sólo ofrece una pequeña idea de las posibilidades existentes. Por una parte, el papel preponderante de las instituciones cen-

⁶ Véase Ever A. LINDQUIST y James A. DESVAUX, *Recruitment and Policy Capacity in Government* (Ottawa: Centro de Investigación sobre la Gestión Pública y Fórum de las Políticas Públicas, 1998).

trales del gobierno sobre los servicios y organismos puede variar. Por otra, la responsabilidad de la coordinación entre los servicios y establecimientos puede, bien corresponder al centro, bien repartirse entre los servicios y organismos, lo que conduce a más ajustes mutuos.

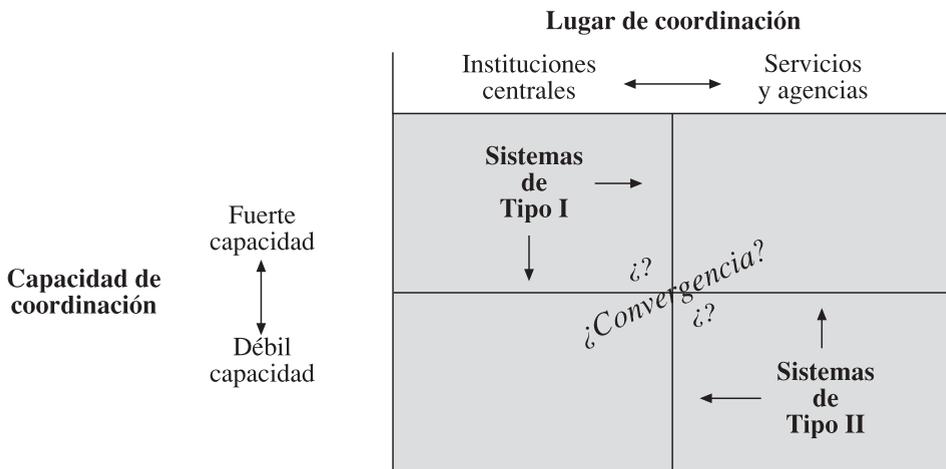
Dos modelos

Aunque el cuadro presente numerosas posibilidades, es útil para circunscribir mejor nuestro análisis de identificación de los dos modelos que traducen tradiciones distintas formas de gestión de los asuntos públicos en los países de la OCDE. El primero de esos modelos comprende poderosas instituciones centrales, que agrupan las funciones de coordinación y de política administrativa. Designada mediante la denominación de sistema de Tipo I, es el curso del Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia y Canadá. Por el contrario, el sistema de Tipo II tiene instituciones centrales relativamente pequeñas y delega muchas más potestades en los servicios y organismos en materia de políticas, de administración y de coordinación. Es el caso, por ejemplo, de países como Alemania, Noruega y los Países Bajos.

Cuestiones importantes

A partir de esos modelos, podemos estudiar mejor algunas dificultades que presenta el análisis estratégico. ¿Cómo reaccionará cada sistema a un cambio más rápido del entorno, a las posibilidades ofrecidas por las nuevas tecnologías de la información y a las exigencias crecientes de una mejor coordinación de las acti-

Cuadro 5. **¿Quién está encargado de la coordinación horizontal?**



vidades políticas y administrativas? Y sobre todo, ¿Hay ocasiones para estos sistemas y su centro de anticipar mejor e incrementar las posibilidades de examen estratégico? ¿Cómo obtener las cualidades deseadas? ¿Y habrá más tarde una convergencia entre los dos tipos de sistemas?

Sistemas de Tipo I: ¿Reformar a partir del centro?

Se han publicado numerosos estudios comparados sobre la reforma del sector público, el análisis y el desarrollo de los programas y, en menor medida, sobre las instituciones centrales. Sin embargo, se ha puesto el acento en los regímenes copiados del Parlamento de Westminster, como los de Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido y el Canadá. Con grados diversos y en momentos distintos, las acciones de los gobiernos de estos países se han ofrecido como modelo a los otros países del grupo y a otros países.

El centro como catalizador

Desde hace una decena de años hay un gran interés por la forma en que los gobiernos inician reformas de acuerdo con los principios del *management* y los métodos modernos de gestión de los asuntos públicos⁷. Universidad y expertos han estudiado y discutido varias cuestiones importantes: reestructuración de las carteras ministeriales, de los servicios o de las instituciones, reducción de los efectivos de la función pública propiamente dicha, adopción de nuevos sistemas de gestión de los recursos humanos, separación de las funciones operativas y de las de reflexión, uso creciente de la contratación externa y de los acuerdos de partenariado, adopción de unos sistemas de prestación de servicios basados en el cliente y que recurren a las nuevas tecnologías, y mejora de la exigencia del cumplimiento de obligaciones. En los sistemas de Tipo I, *la iniciativa* de las reformas del sector público procede del centro, con diversos grados de participación de los dirigentes políticos.

El centro como culpable

Sin embargo, no se sabe bien en qué medida la reforma ha transformado a las instituciones centrales. Es paradójico, en la medida en que las perspectivas geren-

⁷ Véase por ejemplo Donald J. SAVOIE, “What is wrong with the new public management”, *Canadian Public Administration*, vol. 38, nº 1 (primavera de 1995), p. 112 a 121; y Christopher POLLITT, “Management Techniques for the Public Sector: Pulpit and Practice”, en Guy PETERS y Donald J. SAVOIE (ed.), *Governance in a Changing Environment* (Montréal y Kingston: McGill-Queen’s University Press, 1995), p. 203 a 238.

ciales y la nueva gestión pública han aparecido porque se tenía la impresión de que unos sistemas de control central fuertemente regulados no sólo ahogaban la iniciativa de los servicios y del personal de gestión, sino que también hacían costosa y pasiva la gestión de los asuntos públicos. Las instituciones centrales habían fijado las reglas, guiado y vigilado el sistema, prometido estímulos y sanciones a los servicios, y ofrecido consejos a los responsables políticos sobre la manera de gestionar el sector público. Si se consideraba que los poderes públicos habían fracasado o perdido el tiempo durante los años ochenta y los primeros noventa, era en gran medida por culpa de las instituciones centrales, que bien no habían previsto las dificultades, o bien no habían hecho reformas suficientes o persuadido a los gobiernos para que adoptasen medidas más enérgicas. Además, se desatacaban las rivalidades y los solapamientos entre instituciones centrales que no eran necesariamente útiles para la elaboración de políticas y la resolución de los problemas señalados por los servicios y los organismos operativos.

Estrategias de reforma del centro

Así pues, para muchos el elemento clave de las reformas del sector público debía centrarse en las instituciones centrales. Las opiniones estaban evidentemente divididas sobre la cuestión de si la responsabilidad de los fracasos identificados pesaba sobre los dirigentes políticos o sobre las instituciones centrales y, paralelamente, se preguntaban si era prioritario reformar el centro o el sector público en el sentido más amplio. Veamos las posibilidades:

- *Reformar primero el centro.* Es imposible realizar bien una reforma radical y sostenida, a menos que se modifique sensiblemente la disposición, las políticas, los procedimientos, la estructura y las competencias de las instituciones centrales. Si no, la tendencia dirigista de estas últimas se impondrá a largo plazo, minando la lógica subyacente de las reformas.

- *Esperar antes de reformar el centro.* Las instituciones centrales pueden necesitar reformas importantes, pero al estar sujeto el gobierno a presiones crecientes y al tener sólo ocasiones limitadas para iniciar las reformas, pueden verse arrastradas a privilegiar reformas más amplias del servicio público, sobre todo si la reforma debe ser global. Habrá que garantizar la continuidad del centro para dirigir y sostener la reforma, y esperar que ésta se haya consolidado antes de iniciar una reforma de las instituciones centrales.

- *Desarrollar las reformas al mismo tiempo.* El conjunto del sistema está sujeto a reformas, al mismo tiempo que *algunas* funciones y estructuras centrales.

⁸ Las críticas dirían que se trata de otro ejemplo de reformas iniciadas por el centro, de forma que no se aplican a su propio funcionamiento.

Esta estrategia no se pregunta cuáles de esas funciones y estructuras hay que reformar, ni a qué ritmo, y permite pensar que se podría recurrir a métodos de reforma más sutiles, modificando, por ejemplo, la cultura de las instituciones centrales así como sus procedimientos y el ascenso de las informaciones, más que procediendo a una reestructuración y a una reorganización general.

Estas opciones suponen que los responsables políticos adoptan deliberadamente una perspectiva estratégica, y que toman deliberadamente la decisión de seguir uno de estos métodos. Pero los gobiernos quizás han llegado por azar a algunos esquemas de reforma, o han adoptado por el camino una estrategia que se ha impuesto por sí sola⁹. Sean cuales sean las intenciones declaradas de los gobiernos, es útil desvelar los esquemas en juego, porque entonces podemos hacer hipótesis más sólidas sobre las estrategias, deliberadas o espontáneas, que han ofrecido los mejores resultados, y en qué circunstancias.

Las instituciones centrales han evolucionado

Determinar las estrategias adoptadas por los sistemas de Tipo I exige un estudio profundo y sostenido, pero, después de una década de reestructuración del sector público, podemos suponer que las instituciones centrales no han pasado por el arco de la reforma. Debería ocurrir así, sea cual sea el grado de participación de los poderes políticos y administrativos y su compromiso real con la reforma. Utilizando métodos tradicionales, podríamos esforzarnos en identificar los cambios estructurales (eliminación, consolidación o proliferación de instituciones centrales), determinar si los créditos presupuestarios y los recursos humanos afectados a las instituciones centrales han aumentado o disminuido con respecto al conjunto de la función pública, e incluso evaluar la reputación de sus dirigentes políticos y administrativos. La cuestión que se plantea es la de saber si esos indicadores pueden captar las formas más sutiles pero quizás más importantes en que han evolucionado las instituciones centrales, y si permiten realizar comparaciones útiles entre países.

Los centros son opacos

Si los métodos tradicionales continúan siendo puntos de partida esenciales, están lejos de comprender todos los aspectos. Por ejemplo, en la mayor parte de los sistemas, las instituciones centrales del Estado parecen a distancia inevitablemente poderosas y concentradas (como implica generalmente el término “centro”). Sin

⁹ Henry MINTZBERG y Jan JORGENSEN, “Emergent strategy for public policy”, *Canadian Public Administration*, vol. 30, nº 2 (verano de 1987), p. 214 a 229.

embargo, los expertos saben bien que el cuadro es más complicado y confuso para los que trabajan en el centro o para algunas partes de los servicios que tienen relación con el centro regularmente. Las instituciones centrales son difíciles de delimitar, por tres razones. En primer lugar, tiene funciones demasiado amplias y un campo de acción demasiado grande para que resulte fácil hacer generalizaciones sobre sus prácticas y su eficacia. En segundo lugar, la responsabilidad de elaborar, de aplicar y de vigilar las políticas es *compartida* por las instituciones centrales y los servicios que controlan (es el caso de la responsabilidad sobre los recursos humanos). Finalmente, es difícil establecer criterios para evaluar la eficacia del centro en un país, debido a que las funciones y la dimensión de las instituciones centrales varían según los países. En resumen, ante la no adopción de principios y estrategias de recogida de datos que reconozcan y modelen estas realidades, corremos el riesgo de tener una falsa idea de su funcionamiento.

Análisis del centro en los sistemas de Tipo I: otro método

He sugerido en otra parte que quizás sería útil precisar las funciones que corresponden al centro¹⁰, así como los ámbitos específicos de política administrativa que cubren estas funciones. La lista que figura en el cuadro 6 no es exhaustiva, pero debería bastar para ilustrar mi propósito. Cada ámbito de política administrativa corresponde generalmente a servicios centrales precisos (unidades que forman parte de una institución central más amplia) que se encuentran en el núcleo de una red de organismos y de servicios públicos interesados o afectados, que puede comprender funcionarios de otras oficinas centrales.

Cuadro 6. Ámbitos de responsabilidades administrativas

- *Fijación de prioridades* (aplicación de prioridades, tratamiento de urgencias, afectación de reservas).
- *Determinación del presupuesto* (análisis de los gastos, producción de estimaciones, gestión de reservas).
- *Innovación en materia de gestión* (nuevos mecanismos de prestación de servicios, evaluación de las instituciones, calidad de los servicios).
- *Gestión de recursos humanos* (negociaciones colectivas, administración de las prestaciones sociales, clasificación, cambios, formación).

¹⁰ Véase Evert A. LINQUIST, “New Agendas for Research on Policy Communities: Policy Analysis, Administration and Governance”, en Laurent DOBUKINSKIS, Michael HOWLETT y David LAYCOCK (ed.), *Policy Studies in Canada: The State of the Art* (Toronto: University of Toronto Press, 1996), p. 219 a 241).

- *Políticas administrativas* (compras, libertad de información y respeto de la vida privada, informática, bienes inmuebles).
- *Medidas de discriminación positiva* (en favor de las mujeres, de las minorías, de los disminuidos, de los indígenas y a veces de las lenguas oficiales).
- *Gestión financiera* (auditoría, evaluación, sistemas de control financiero, flexibilidad presupuestaria).
- *Servicios jurídicos* (asesoramiento jurídico, gestión de contratos, contenciosos, etc.) servicios centrales y redes administrativas.

El método apela a los estudios que se han realizado sobre las redes y las políticas colectivas para comprender así los vínculos entre los servicios centrales específicos y los actores situados en el centro y fuera del centro. Permite entender que el influjo puede derivarse más de la información, de la consulta, de las buenas prácticas, del intercambio de ideas y de grupos de expertos *no* pertenecientes al centro, que de las aprobaciones oficiales, de las autorizaciones previas y de los límites impuestos por las oficinas centrales. Contempla también el hecho de que los ministerios pueden tener competencias y capacidades superiores a las de los servicios centrales, sobre todo si están en la vanguardia de las tecnologías de la información. El centro puede, pues, estar en fase de “alcance” con respecto a otras partes de la función pública y sus políticas pueden limitarse a prescribir lo que ya se ha hecho. En cambio, algunos servicios pueden estar atrasados y necesitan apoyo del centro. Se puede deducir que unos observadores deberían determinar la situación general de los servicios centrales y evaluar su capacidad relativa con respecto a los servicios periféricos dependientes de ellos¹¹.

Las instituciones centrales como “cestas organizativas”

Esta forma de ver las instituciones centrales es sorprendente desde varios puntos de vista. En primer lugar, cada red representa ámbitos diferentes de políticas y de reglas administrativas, y cada una tiene sus prácticas comunes a la función pública que se aplican en todos los servicios centrales y periféricos. Más que contemplar a las instituciones centrales y su influencia desde el punto de vista

¹¹ Cada servicio central tendrá potestades y funciones diferentes y una interacción individual con los servicios; la red cambiará, pues, de carácter en función de esas diferencias. Por ejemplo, en el ámbito de los recursos humanos, los servicios centrales generalmente delegan numerosas tareas en los funcionarios de los servicios operativos, supervisan sus actividades y ayudan a organizar comités que ponen en juego el conjunto del sistema. En cambio, las unidades encargadas de las estimaciones tienen una relación bilateral con los servicios y no se encargan, por regla general, de organizar los intercambios de puntos de vista entre programas y servicios.

de la organización, conviene, según sugiere este método, considerar grupos precisos de tareas basadas más en las funciones y los conocimientos, y examinar luego las relaciones entre los servicios centrales y los que se esfuerzan por influir, regular o controlar. Posteriormente, quizás deberíamos prestar menos atención al número y a la dimensión de las instituciones centrales y examinar más bien las estructuras institucionales (gabinete o consejo de dirección) como “cestas” organizativas que albergan los servicios centrales y sus funciones. Hay que examinar más de cerca los servicios centrales y sus redes para determinar la forma en que se gestiona cada uno, la manera en que responden a la evolución de las exigencias y la forma en que determinan y adoptan las mejores prácticas. En otros términos, esta perspectiva pone menos el acento sobre la estructura oficial y más en las cualidades y el aprendizaje.

Las dificultades de integración

Si este marco nos invita a concentrarnos en las diferencias que existen en el seno de las instituciones centrales y entre ellas, también debería llamar la atención sobre la dificultad de la integración. Esto permite responder de forma más sistemática a una crítica realizada con frecuencia sobre las instituciones centrales, consistente en que no coordinan las medidas y las exigencias de envío de informaciones que numerosas pequeñas oficinas centrales imponen a los servicios, crítica que puede resumirse así: “la mano derecha no sabe lo que hace la mano izquierda”. Como he dicho en otro lugar¹²:

“Se toleran ahora muy mal las iniciativas no coordinadas de regulación y de gestión iniciadas por las instituciones centrales, porque una sucesión de recortes presupuestarios y de reducciones de recursos ha demostrado ser una forma costosa y poco eficaz de gestionar el cambio, porque en el futuro la reforma de la función pública tiene todas las posibilidades de ser más radical que progresiva, y porque las instituciones centrales están cada vez más afectadas por reducciones de recursos. De ello se deriva que los poderes públicos y las instituciones centrales deben definir nuevos procesos, estructuras y regímenes administrativos integrados. Esto planteará cuestiones sobre las responsabilidades y sobre los papeles esenciales de las instituciones centrales”.

Estas cuestiones son conformes también con el interés que suscita desde hace poco tiempo la gestión transversal de los asuntos públicos y con la necesidad de aportar a los organismos operativos servicios de ventanilla única a partir del centro o, al menos, unas políticas más coordinadas y coherentes. La cuestión de

¹² LINDQUIST: “New Agendas for Research on Policy Communities”, *op. cit.*

saber si y cómo se pueden mejorar la integración y la coordinación —aplicando mejores políticas, o modificando los procedimientos y medidas aplicados, o creando nuevas estructuras (tales como oficinas o comisiones de coordinación)— será resuelta de manera diferente según los problemas que haya que resolver.

Un papel cada vez más estratégico del centro

En los sistemas de Tipo I, las instituciones centrales han evolucionado, en diversos grados, como consecuencia de la realización de unas reformas que responden a los métodos modernos de gestión o, de forma más pragmática, debido a una reducción de recursos. La opinión resultante es que el centro debería ser más estratégico y evitar intervenir en el día a día de los asuntos de los servicios. Su primera función debería ser conocer y aplicar las prioridades del gobierno, velar para que los servicios tengan planes de acción creíbles y puedan rendir cuentas, estimular el conjunto de la función pública para sacar lecciones de las buenas prácticas y emprender estudios estratégicos. En la nueva óptica, estos estudios estratégicos se dirigirán por el centro, pero se realizarán en cooperación con los servicios. Esta posición tiene dos justificaciones: en primer lugar, el centro puede aprovechar los conocimientos de los servicios y evitar el síndrome de la torre de marfil; además, puede adquirir conocimientos sobre esos servicios asociándolos más a sus actividades, debido a que él también ha sufrido recortes presupuestarios.

Tener en cuenta los mensajes contradictorios

Este marco también puede tener consecuencias prácticas para los responsables políticos y administrativos de las instituciones centrales. La adopción de los principios modernos de la gestión ha dado lugar a malentendidos y frustraciones en la función pública, debido a que el centro se ha comprometido a ofrecer más flexibilidad a los servicios, reservándose el derecho a intervenir y regular sus actividades. Se quejan a menudo de que el centro les envía mensajes contradictorios. Los términos y los conceptos tradicionales que sirven para describir las actividades de las instituciones centrales no indican claramente la forma en que el centro conduce ahora sus asuntos, porque se trata de hecho de funciones diferentes que responden a imperativos diferentes. Disponiendo de un marco que reconozca la existencia de imperativos diferentes asociados a cada función, y de papeles y responsabilidades diferentes para el centro, se pueden reducir las tensiones, restaurar la confianza y hacer que se correspondan mejor las expectativas del centro con las de las demás partes del servicio público, incluidos los representantes electos y los fiscalizadores.

Sistemas de Tipo II: Problemas de coordinación y de coherencia

Si los gobiernos y las universidades de todos los países de la OCDE han aceptado en gran medida la retórica del “managerialismo” y la nueva gestión pública, los países cuyos sistemas no pertenecen al Tipo I han sido muy reticentes a adoptar el conjunto del programa de reformas, dudando de que sean eficaces y compatibles con los cuadros políticos y administrativos de diferentes países.

Una revisión

Si se puede considerar el marco conceptual antes descrito como una reacción frente al concepto tradicional del funcionamiento del centro en los sistemas de Tipo I, también este marco debe experimentar una adaptación considerable a los sistemas de Tipo II. No sólo no se trata ya de presentar automáticamente los sistemas de Tipo I, como modelos, sino que se puede ir más lejos y decir que, en estos últimos tiempos, el análisis estratégico y la reforma del sector público se han esforzado tímidamente para hacer evolucionar los centros de los sistemas de Tipo I en la dirección de un acercamiento con los de Tipo II.

Unos centros más pequeños

Los sistemas de Tipo II no tienen centros tan consecuentes como los de Tipo I, se trate de la influencia de la oficina del Primer Ministro o del número y el tamaño de las instituciones centrales. Los oficinas que respaldan al Primer Ministro y al gabinete son con frecuencia relativamente pequeñas, y se ocupan principalmente de facilitar las actividades ordinarias y de servir de intermediarias, en lugar de lanzar grandes iniciativas. Son los servicios los que tienen el poder de fijar políticas y de regular cuestiones administrativas horizontales, y los que cumplen numerosas funciones enumeradas en el cuadro 6. Una de las razones es que los países del Tipo II, como Alemania, Suecia, Noruega y los Países Bajos, tienen una fuerte tradición de Derecho Administrativo, que confiere una autonomía a las Administraciones; tiene también en general sistemas electorales que conducen a gobiernos de coalición, lo que refuerza la autonomía administrativa; el nombramiento de los ministros y la atribución de las carteras son negociados, y esos ministerios y carteras son considerados, pues, como “propiedad” de un partido, por temporal que sea.

El reparto de responsabilidades

Para los críticos de los centros demasiado poderosos de los sistemas de Tipo I, el modelo de Tipo II debe parecer el arquetipo de lo que buscan sus reformas.

En los sistemas de Tipo II los servicios no temen la ingerencia de instituciones centrales poderosas u hostiles a las reformas; la aptitud misma del Primer Ministro para ocuparse de los detalles es limitada. Sin embargo, eso no significa que haya menos normas administrativas o mecanismos de coordinación, sino más bien que muchos poderes centrales de los sistemas de Tipo I son *delegados* a los servicios. Se puede decir, pues, de forma más precisa, que numerosos servicios son responsables de políticas administrativas del conjunto del Estado.

El impulso dado por los centros de Tipo II

Si los sistemas de Tipo II pueden aportar un modelo interesante para algunos críticos de los sistemas de Tipo I, no se prestan tanto a esfuerzos concertados del centro en favor de análisis estratégicos y reformas del sector público, aunque la reforma aparece justificada a los ojos de diversos grupos, pertenecientes o no a la Administración. La síntesis de una autonomía administrativa y de un gobierno de coalición puede ir en contra de iniciativas centrales. Sin embargo, los sistemas de Tipo II no están al abrigo de presiones presupuestarias; están expuestos a las nuevas tecnologías y deben tener en cuenta las reivindicaciones de los ciudadanos, de los grupos de interés y de los otros gobiernos en materia de mejora de las políticas y de los regímenes administrativos. Como en los sistemas de Tipo I, sus responsables políticos y administrativos deben responder a las nuevas necesidades y a las nuevas exigencias, coordinar mejor sus políticas y programas, y hacerlo más rápido y con menos coste. Si tratan de lanzar reformas generalizadas del sector público, deben contar más con el consenso y la colaboración y quizás con los medios informales. Además, dado que numerosas facultades se delegan en los servicios, será más por ajuste mutuo que por decreto central como se deberán reducir los solapamientos y hacer coincidir mejor las políticas administrativas.

Otros métodos de reforma

Sin embargo, no debería concluirse que los sistemas de Tipo II ahogan el análisis y la reforma, sino más bien que los dirigentes políticos y administrativos responden de otra manera a las presiones y a los problemas. Por ejemplo, para responder a las exigencias exteriores de coordinación y de armonización de las políticas o de los servicios, es probable que, en los sistemas de Tipo II, se llegue a acuerdos entre dos o más servicios, mientras que en los sistemas de Tipo I las instituciones centrales ejercerían una presión en el sentido deseado. Se puede prever así que un examen estratégico y una reforma tendrán más posibilidades de ser iniciadas en ámbitos de competencias de los servicios, debido a que sus dirigentes políticos y administrativos tienen la autonomía deseada para proceder

a las reformas. Así pues, estos responsables recurrirán más a los mecanismos enumerados en el cuadro 4, tales como las revisiones de actividades y los análisis realizados en el nivel más local por servicios, equipos mixtos y comisiones, para poner los cimientos de la reforma.

Unas crecientes exigencias de coordinación

Mundialización, presiones presupuestarias e innovación tecnológica han creado problemas políticos y administrativos que exigen un ajuste mutuo, e incluso un consenso, entre servicios y agencias relativamente autónomas¹³. Estos últimos pueden tener relación más frecuentemente con nuevos clientes, y en consecuencia con otros servicios. Si no se refuerza la coordinación, corren el riesgo de dejar pasar la ocasión para adoptar mejores decisiones, mejorar los servicios, incrementar la eficacia y acelerar el ajuste. Cuando menos, para afrontar esos problemas es necesario que los servicios obtengan más confianza y encuentren los medios para garantizar una coordinación, lo que podría hacerse de manera puntual por medio de comités y de grupos de trabajo. No obstante, las dificultades pueden reunir características que exijan mecanismos de coordinación más permanentes, tales como comités que cubren el conjunto de la función pública y secretarías que agrupan a diferentes servicios (que constituirían pequeñas instituciones centrales o Secretarías de Estado en los sistemas de Tipo I). Sin embargo, es preciso encontrar un justo medio entre la necesidad de mejorar la coordinación y el coste potencial de esta coordinación; además de las ventajas evidentes de la coordinación, habría que evaluar también los mecanismos para saber en qué medida reducen éstos la complejidad y la burocracia asociadas a la coordinación. Los problemas políticos cambian sin cesar, y la gestión de los mecanismos de coordinación debería someterse a un examen regular.

¿Coherencia y aprendizaje?

He sostenido que, en los sistemas de Tipo II, el examen estratégico y la reforma no tienen en general un carácter global y no se lanzan con gran apara-

¹³ Preocupaciones análogas aparecen en estudios sobre las redes decisionales; algunas universidades han encontrado ejemplos de convergencia de redes autónomas en razón de la mundialización, de la liberación comercial y de la innovación tecnológica. Véase George HOBERG y Edward MORAWSKI, "Policy Change Through Sector Intersection: Forest and Aboriginal Policy in Clayoquot Sound", *Canadian Public Administration*, vol. 40, n° 3 (otoño 1997), p. 387 a 414, y Matthew ZAFONTE y Paul SABATIER, "Shared Beliefs and Functional Interdependence as Determinants of Ally Networks In Overlapping Subsystems: An Analysis of San Francisco Bay-Delta Water Policy", Universidad de California, Davis: Manuscrito inédito, 1997.

tosidad, como en los sistemas de Tipo I. Sin embargo, eso no significa que no se produzcan; de hecho, es posible que estas actividades estén más extendidas que en los sistemas de Tipo I, porque la autonomía administrativa debe ser más propicia a las iniciativas locales en respuesta a dificultades locales. Esto plantea un problema a los responsables políticos y administrativos, se encuentren o no en el centro: deben encontrar medios para poner a punto nuevas políticas, para estimular a los funcionarios para que saquen enseñanzas de lo que pasa en el conjunto de la función pública, y para garantizar que las instituciones rinden cuentas y mejoran su credibilidad ante los ciudadanos y los electos. Ello exige la aplicación de controles generalizados, la realización de informes de actividad y la existencia de comportamientos estratégicos que van más allá de las actividades de un solo ministerio, servicio o agencia. Es interesante preguntarse si los centros más pequeños de Tipo II, o los servicios y agencias dotadas de delegación de poderes, pueden garantizar tal coherencia estratégica.

Unas dificultades transversales comunes

El cuadro descrito anteriormente debería ser útil para reflexionar sobre el examen estratégico, sobre la reforma y sobre el papel del centro en los sistemas de Tipo II, pero con una o dos modificaciones. Debido a la delegación de los poderes centrales y de la autonomía administrativa de la que gozan los servicios, éstos operan desde hace mucho tiempo transversalmente para alcanzar sus objetivos. El cuadro serviría para comparar de qué manera funcionan las diferentes redes administrativas, y para evaluar si las oficinas encargadas de diseñar, controlar y aplicar las políticas hacen bien sus trabajos. Al mismo tiempo, plantea dos cuestiones: ¿en qué medida las múltiples oficinas repartidas en el conjunto del sistema se ocupan de la integración y del efecto acumulativo que tienen esas políticas sobre los servicios y las agencias específicas? ¿En qué medida se esfuerzan por transmitir la reforma a las otras partes afectadas?

Adoptemos una perspectiva: ¿hay convergencia entre los sistemas de los Tipos I y II?

He sostenido antes que, cuando se reflexiona sobre el análisis estratégico y sobre la reforma en los distintos países, es importante tener en cuenta el contexto institucional. Sin embargo, todos los gobiernos tiene que hacer frente a ciudadanos y grupos de interés mejor informados, a problemas más complicados, a fuerzas que hacen desbordar en la elaboración de las políticas las fronteras tradicionales, y a ciudadanos más exigentes que reclaman una reacción rápida y equitativa.

La proyección de una imagen coherente

De todo ello se deriva que los gobiernos deben encontrar nuevas formas de examinar las prioridades y las prácticas, de coordinar las medidas y las reformas y de proyectar una imagen coherente en el exterior. Sea cual sea el contexto político, histórico o administrativo, deberían tener por objetivo común utilizar lo mejor posible los impuestos y los fondos públicos.

Los límites de la tesis de la convergencia

Este análisis debería desembocar en la idea de que la supuesta convergencia de la reforma (es decir, el fin de la ideología sobre la reforma del sector público) podría ir a la par con una convergencia de las prácticas de los sistemas de los Tipos I y II. Los sistemas de Tipo I se esfuerzan en reducir la ingerencia del centro y en dar más flexibilidad a los servicios y agencias (se encontrará en el anexo un análisis general del caso del Canadá), mientras que los sistemas de Tipo II tratan de mejorar la coordinación entre los servicios y las agencias. Es poco probable que estas tendencias superen las diferencias más importantes entre los sistemas de gestión pública, que determinan las posibilidades referentes, no sólo a la naturaleza del análisis estratégico y de la reforma del sector público, sino también al alcance de la reforma y al lugar de donde procede la iniciativa. Sin embargo, es posible que haya convergencia en algunos ámbitos (recursos humanos o tecnologías de la información, por ejemplo), lo que permite pensar que los países estarían interesados en proceder a una búsqueda más sistemática y a debates más profundos. Por esta razón el cuadro 5 presenta estos temas en forma de cuestionarios empíricos.

Un mejor diseño de las comparaciones

Por esta razón el cuadro debería servir para comprender mejor lo que ocurre en cada sistema, y para sacar enseñanzas. Atrae la atención sobre la delegación y la coordinación de diversas funciones administrativas, y describe de manera más exacta el funcionamiento de los gobiernos. Combinando este cuadro con una perspectiva exterior de los poderes públicos, es decir, una visión del Estado por sus clientes, los ciudadanos o las comunidades, los responsables políticos y administrativos deberían disponer de un juego de instrumentos útil para evaluar las opciones en materia de análisis estratégicos, de mecanismos de coordinación y de estrategias que permitan ofrecer una cierta coherencia a la reforma del sector público.

La gestión del análisis estratégico y de la reforma del sector público: algunas sugerencias

Otra manera de abordar el análisis estratégico y la reforma consiste en ver las dificultades que se presentan a los responsables en diversas fases. Se podría establecer un cuadro más elaborado, pero me limitaré más abajo a contemplar las fases del análisis y de la planificación, de la ejecución y de la consolidación. La mayor parte de las mejoras sugeridas deberían aplicarse tanto a los sistemas de Tipo I como a los de Tipo II, pero no parece ser así: mencionaré las diferentes presiones que se producen en los dos casos.

Las condiciones necesarias para el inicio de un análisis estratégico y para el establecimiento de planes de acción

Es imposible contar con certidumbres mientras que el entorno político y económico en el que operan los gobiernos puede cambiar rápidamente. Sin embargo, es preciso iniciar los análisis estratégicos teniendo plena conciencia de las posibilidades que tienen de triunfar y del apoyo probable que otorgarán los responsables políticos y administrativos, no sólo al análisis en sí mismo, sino también a las reformas que podrían derivarse del mismo. Se trata de velar por una afectación racional de los recursos escasos, pero también de minimizar el riesgo de sorpresa política y de decepción para los funcionarios y los grupos de interés. Es la ampliación de este apoyo lo que determinará el alcance de la reforma y circunscribirá el campo de elaboración y de ejecución de las reformas.

El grado de participación

Varios factores influyen en el interés que tienen los políticos en la reforma administrativa, y en consecuencia, en la elección de mecanismos de análisis. En primer lugar, la cultura política de los diferentes países puede crear expectativas diferentes sobre la medida en que los dirigentes políticos deben participar en la reforma del sector público. Además, cuanto más pequeño es un país, más posibilidades hay de que se impliquen los responsables políticos, debido a que los problemas administrativos son mucho más fáciles de abordar. En tercer lugar, cuanto más amplio sea el campo del análisis y de las reformas contempladas, más importantes serán las repercusiones sobre los programas políticos y, en consecuencia, más atentos estarán los políticos. Finalmente, si las oficinas encargadas de iniciar y supervisar los análisis disponen de recursos y gozan de la confianza de los dirigentes políticos, no será necesario recurrir a mecanismos externos de análisis.

Los problemas de gestión

Se necesitaría mucho tiempo para examinar las ventajas y los inconvenientes de cada instrumento mencionado en el cuadro 4, sobre todo cuando pueden ser usados conjuntamente, pero hay varios problemas generales de gestión que hay que destacar. En primer lugar, cuanto más global sea el análisis, (en otros términos, cuanto más numerosos sean los equipos y comités participantes), más alto será el riesgo de dejar pasar los preciosos instantes del calendario político en los que sería posible hacer avanzar la reforma. Además, como ya se ha señalado, hay que hacer equilibrios entre dos extremos: hacer participar a los ministros y altos funcionarios en el análisis y en la planificación, o confiarlas a responsables que estarán dispensados de sus actividades ordinarias, siendo una opción intermedia el hacer secundar a los dirigentes muy ocupados con un personal especialmente adscrito al análisis estratégico. Aun cuando se considere deseable proceder a un estudio independiente, es difícil imaginar que el equipo o la comisión encargada del estudio trabajará sin tener que relacionarse con las oficinas o con los servicios responsables del ámbito estudiado, ya que necesitará información para llevar a cabo este estudio.

Los riesgos derivados de un estudio externo

En primer lugar, un análisis externo o independiente puede necesita más tiempo, no sólo para llegar a conclusiones, sino también para que los altos funcionarios asuman sus conclusiones. En consecuencia, se corre el riesgo de dejar pasar buenas oportunidades para hacer avanzar la reforma. Además, es más probable que unos asesores externos subestimen las realidades políticas y burocráticas, y que las opciones recomendadas sean conocidas por el público antes de que los dirigentes políticos estén dispuestos a adoptar una posición firme, lo que corre el riesgo de que se rechacen prematuramente las reformas propuestas. Así pues, no es sorprendente que, teniendo en cuenta la fluidez creciente de los medios políticos, los poderes públicos estén menos dispuestos a dirigirse a comisiones o a comités independientes para realizar estudios que hace unos veinte años.

La participación del público

Son numerosos los gobiernos que han aprendido que, para que la reforma del sector público tenga éxito, es preciso que las medidas adoptadas y los métodos utilizados sean considerados justos y coherentes, tanto en el interior como en el exterior, incluido el proceso de análisis. Por ejemplo, a fines de los años ochenta y a comienzos de los noventa, los gobiernos han tenido relativamente poco trabajo

para reducir sus déficit, en una época en la que sus administrados eran en conjunto favorables a las estrategias adoptadas y juzgaban que la carga no pesaba demasiado fuertemente sobre algunos grupos o sobre algunos sectores. Por otro parte, es probable que los funcionarios de nivel intermedio acepten más fácilmente las revisiones y las reformas cuando los dirigentes políticos y los altos funcionarios reconozcan su aportación y se refieran a los análisis precedentes y a los “informes de reforma”, aún cuando las reformas introduzcan incertidumbre en su posición. Así, la interacción entre la perspectiva de conjunto del gobierno y los análisis más específicos reviste gran importancia, lo que significa que los servicios también tomarán más en serio los análisis y los objetivos.

La aplicación de la reforma

Una vez que el gobierno haya aceptado el programa de reforma, puede comenzar a preparar su aplicación. Por programa, entiendo un plan de acción que no comporte necesariamente un conjunto de medidas inmediatas, bien pensadas y que sigan una metodología rigurosa. De hecho, en algunos casos el programa puede consistir en iniciar y aplicar una serie de iniciativas, aparentemente sin relación entre sí, en el curso de un mandato; en otros casos, el gobierno lanzará varias iniciativas a la vez, sin reflexionar en todos los detalles ni a los efectos de interacción entre las diversas iniciativas, porque el momento es propicio y las medidas están justificadas en el plano político. En ese caso, no hay duda alguna de que los programas serán modificados durante el mandato.

El apoyo a una reforma selectiva

Cuanto más selectivas sean las reformas contempladas en el programa, más podrán los servicios utilizar los recursos existentes y las redes administrativas para facilitar su ejecución. Además, aunque la reforma contemple un cambio importante con respecto a las prácticas anteriores, el sistema debería ser capaz de dedicar suficientes recursos a la aplicación de la reforma y al ajuste, manteniéndose capaz de desarrollar sus actividades ordinarias y de responder a las exigencias de los responsables políticos. En la medida en que la reforma selectiva y la transición comporten innovaciones, los demás servicios pondrán menos objeciones para seguir la experiencia y sacar lecciones de ella. Por estas razones las estrategias de reforma selectiva parecen atractivas. En cambio, al igual que las reformas concretas, las reformas selectivas carecen de una perspectiva y de una visión general capaces de indicar a los funcionarios y a los ciudadanos la forma en que evolucionan un gobierno y su función pública.

El apoyo a una reforma global

A medida que los programas de reformas se generalicen y se hagan más ambiciosos, se necesitarán más nuevas estructuras y nuevos métodos para facilitar su ejecución. Tanto en los sistemas de Tipo I como en los de Tipo II, será crucial determinar desde que sea posible si conviene o no confiar la ejecución a organismos existentes, y desarrollarla según métodos y calendarios ya establecidos. Por ejemplo, se podrían adaptar los ejercicios de fijación de prioridades para la aprobación de los proyectos ministeriales o las modalidades anuales de elaboración y asignación del presupuesto, para tratar un problema más amplio o más episódico. Esto implica que los servicios encargados de administrar estos procesos tengan bastante personal cualificado para dedicarse a esta nueva tarea.

No obstante, otra solución consistiría en crear unas estructuras independientes para guiar al menos la primera fase de la ejecución. A medida que las reformas se hagan más generales y más radicales, las dificultades de coordinación se incrementarán. Será preciso coordinar las actividades de oficinas más numerosas, organizar más negociaciones en los servicios centrales y en los servicios y agencias interesados, y los calendarios de ejecución correrán el riesgo de retrasarse. Hay varias posibilidades de superar estas dificultades:

- *Crear una secretaría ejecutiva.* Esta secretaría establecería un calendario y velaría para que los servicios y las agencias alcancen sus objetivos presupuestarios y de otra naturaleza, que respondan al espíritu de las reformas y, según el tamaño de la secretaría, podría eventualmente ayudar a los servicios a hacer una planificación más detallada. La duración de esa secretaría podría ser más o menos larga.

- *Aportar una ayuda al arbitraje.* Si la reforma da lugar a negociaciones entre servicios y organismos, los servicios centrales quizás querrán crear unidades especiales; en otro caso, los servicios deberán valerse por sí mismos y los mayores o los mejor situados podrían verse favorecidos. Se podrían crear unos servicios de arbitraje, estableciendo unas unidades temporales integradas por funcionarios destinados en ellas.

- *Establecer ventanillas únicas.* Los servicios y las agencias pueden tener que relacionarse con representantes de varias oficinas permanentes o temporales. Hay dos opciones: la primera consiste en crear equipos “virtuales”, compuestos de miembros de todas las oficinas, para tratar los asuntos de cada servicio, de forma que puedan recurrir a los especialistas deseados; el segundo método consistiría en crear equipos temporalmente dispensados de cualquier otro trabajo, cuyo personal se ocuparía exclusivamente de ayudar al servicio o agencia a aplicar la reforma¹⁴.

¹⁴ Por lo que se refiera a esta opción, véase E. A. LINDQUIST, “On the Cutting Edge”, *op. cit.*

- *Flexibilidad y firmeza.* El centro debería resistir la tentación de aplicar el mismo modelo a todos los servicios, con excepción de las fechas límite. Salvo si las oficinas centrales han preparado cuidadosamente el terreno, es bueno dejar a los servicios una cierta flexibilidad en materia de elaboración y presentación de los informes. Se puede ganar mucho tiempo, ahorrar energías y evitar la acritud organizando consultas previas sobre algunas cuestiones.

Estos mecanismos y estas estrategias pueden utilizarse individual o conjuntamente. No obstante, debería ser más fácil adoptarlas en los sistemas de Tipo I que en los de Tipo II, que se verían sin duda obligados a negociar la aplicación de esos mecanismos con los servicios y agencias. En ambos casos, sin embargo, es preciso que el sistema experimente una modificación temporal, pero a veces sustancial, para orientarse en nuevas direcciones. También es muy importante garantizar que el sistema dispone de recursos para dedicarse a esta tarea.

Los riesgos vinculados a una reforma global

Las reformas globales cubren necesariamente un mayor número de servicios y de órganos, lo que crea problemas de fondo y dificultades de gestión más diversas y a veces imprevisibles. Aunque dispongan de medios, las oficinas que dirigen las reformas sólo dispondrán de recursos limitados para vigilar y gestionar su ejecución; es inevitable que algunas reformas no tengan los resultados deseados y que el proceso de cambio no se realice sin enfrentamientos en algunos servicios y organismos¹⁵. Además, a medida que disminuya el capital político que los ministros pueden obtener de un franco apoyo a las reformas, las oficinas centrales tendrán más difícil mantener el apoyo necesario para una reforma global.

La consolidación de la reforma

Una vez aplicadas las reformas y terminado el proceso, el trabajo ordinario y los imperativos políticos se imponen en la función pública. Los mecanismos de coordinación y el deseo de llegar a resultados se difuminarán o desaparecerán, a medida que las personas seleccionadas para aplicar la reforma vuelvan a su anterior puesto de trabajo o sean trasladadas a otro. A menos que se planteen nuevos problemas, los servicios centrales o exteriores volverán a sus funciones habituales y a sus redes administrativas. Si ocurre así, se habrá perdido una importante ocasión estratégica.

¹⁵ La reestructuración de las instituciones centrales no debería hacerse paralelamente a la de los servicios operativos y de los ministerios. De hecho, debería tener lugar antes o después de la reorganización de los servicios operativos para que las instituciones centrales puedan dedicar toda su energía a la gestión de la reestructuración del resto de la función pública.

Una retrospectiva

En ese preciso momento los promotores de la reforma deberían pedir a los participantes que evalúen su experiencia reciente, desde el inicio del proceso de análisis hasta el fin de la aplicación de las reformas acordadas. Esto puede hacerse mediante la organización de coloquios, el encargo de informes sobre el desarrollo de la reforma o la financiación del estudio de evaluaciones. Uno de los objetivos de este trabajo debería ser el saber cómo los participantes podrían resolver mejor problemas similares en el futuro. También habría que velar para que las lecciones sacadas de este ejercicio, a propósito de las innovaciones o de los errores, se difundan más allá del círculo de participantes, para que otros miembros del sistema puedan abordar su propio programa de reforma con mejor conocimiento de causa. Uno de los riesgos vinculados a los sistemas que acuden a reformas progresivas o puntuales es que tienen menos oportunidades de obtener una imagen coherente de los avances y de las realizaciones y de difundirla en el interior y en el exterior del sector público.

Una memoria institucional

Los estudios retrospectivos desarrollan la memoria institucional, que puede peligrar en los sistemas que tienen una gran movilidad del personal o numerosas jubilaciones. Es a los poderosos centros de los sistemas de Tipo I a los que corresponde de manera natural proceder a una reevaluación, ya que a menudo son ellos los que han iniciado la reforma y los que incluyen las instituciones encargadas del perfeccionamiento de los altos funcionarios y de la formación de los futuros cuadros directivos. Pero este papel puede confiarse también a una oficina en los centros de los sistemas de Tipo II; se trataría de una actividad que no sería agresiva con el resto del sistema y que, con toda razón, pondría al corriente del estado de la reforma a los políticos y a los funcionarios centrales.

Una prospectiva

La reflexión no debe limitarse necesariamente a una retrospectiva. Puede permitir a los cuadros y al personal hacer también prospectivas, determinar las presiones y las nuevas necesidades, proponer unas nuevas prioridades estratégicas y los objetivos a alcanzar y examinar el tipo de competencias que serán necesarias para responder a las nuevas exigencias. También puede ser la ocasión de determinar si las nuevas prácticas adoptadas por las oficinas para responder a los imperativos de análisis y de reforma deberían difundirse mas ampliamente, o aplicarse eventualmente a cuestiones más ordinarias mediante un cambio de es-

estructura o de método. Finalmente, aunque la reforma reciente no esté constituida más que por una serie de iniciativas puntuales, los responsables políticos y administrativos deberían no obstante facilitar las ocasiones para hacer balance y determinar las direcciones hacia las que se ha orientado el sistema, lo que debería conducir a una mejor toma de conciencia estratégica.

Una ampliación del interés por la reforma

Para consolidar la reforma, a veces hay que interesar a un público más amplio. Estos últimos años, como los poderes públicos han tendido a contratar externamente los servicios y a acudir con más frecuencia a los organismos autónomos, las oficinas internas se han esforzado en integrar los objetivos de resultados en sus informes, estableciendo así las bases de una responsabilización y de un aprendizaje. Sin embargo, si las oficinas deben reducir sus gastos y sus recursos, verán disminuir sus capacidades tradicionales de seguimiento y de reflexión. Deberán encontrar otros medios para seguir el trabajo de los organismos, agencias y demás prestadores de servicios, sobre todo si se esfuerzan en aumentar la rendición de cuentas. A este respecto, se pueden utilizar los planes de empresa y los sistemas de gestión de resultados, no sólo con fines internos, sino también para interesar a un mayor número de personas en la información que producen estos sistemas, sobre todo parlamentarios, periodistas, universitarios, grupos de interés y ciudadanos. Tal óptica orientada hacia el exterior puede ser difícil de adoptar por los dirigentes políticos directamente responsables de los resultados obtenidos por los servicios y agencias, pero debería presentar menos problemas en los sistemas donde los servicios y las agencias son más autónomos de los poderes políticos.

Conclusiones: el aprendizaje y la coherencia en los diferentes sistemas

Hemos analizado el examen estratégico y la reforma del sector público desde diversos ángulos. Primeramente, hemos examinado lo que comporta la reforma del sector público y admitido, para empezar, que podía cubrir varios tipos de iniciativas y tener un alcance muy diverso, y posteriormente, que no representaría nunca más que uno de los numerosos problemas y una de las múltiples prioridades de las que tienen que ocuparse los responsables políticos y los altos funcionarios. En segundo lugar, hemos expresado la idea de que el impulso del análisis y de la reforma puede variar sensiblemente, según los dirigentes políticos se impliquen o no directamente (aunque un compromiso de dedicación exclusiva presenta inconvenientes), y según que las iniciativas vengan del interior o del exterior de las

instituciones centrales. En tercer lugar, hemos destacado que los responsables políticos y los altos funcionarios están muy ocupados por las actividades a corto plazo que exige la gestión de los asuntos públicos, y que el examen estratégico puede considerarse un medio de ver más allá de esas actividades y de identificar ocasiones de reforma. Con tal fin, hemos establecido una lista de mecanismos de análisis. En cuarto lugar, hemos ilustrado la importancia del marco institucional describiendo los sistemas de Tipo I y II, y examinado cómo cada uno de esos sistemas confiere poderes y opone obstáculos a unos actores diferentes para proceder a un examen estratégico y a una reforma. Finalmente, hemos tratado diversos problemas de gestión asociados al análisis estratégico y a la reforma del conjunto del ciclo, e insistido en la necesidad de coherencia.

Sólo hemos podido abordar rápidamente los numerosos aspectos del análisis estratégico y de la reforma del sector público, y subrayar así sus complejidades. Aunque los principios sean parecidos en diferentes países, la reforma no tiene el mismo sentido. Esto explica que algunos países hayan acogido con muchas reservas los modelos radicales de reforma que presentan Nueva Zelanda y el Reino Unido desde hace dos décadas, que han dominado el debate sobre la reforma. Esto subraya la importancia de los coloquios como los que organiza el PUMA en la OCDE, que permiten garantizar que esté representada una gama diversa de modelos. Sin embargo, si no se subrayan estas complejidades y no se sitúan el análisis y el debate en el marco de experiencias diversas, los expertos y los universitarios pasarán de lado matices importantes y renunciarán a las oportunidades de aprender. No sólo los participantes deberían cambiar de ideas y de métodos, sino que también deberían esforzarse en hacer informes comparativos de sus debates, que expresen claramente sus puntos de vista describiendo su contexto.

El presente documento ilustra lo que acabo de decir. Me he esforzado en presentar un nuevo marco contextual susceptible de hacer comprender el papel de las oficinas centrales. Inspirándome en la experiencia del Canadá, yo había hecho valer que el centro había cambiado claramente, pero debido menos a innovaciones estratégicas que a reformas desarrolladas en todas partes en la función pública y en la reducción de los gastos. Sin embargo, el cuadro —por útil que pueda ser para una mejor comprensión del funcionamiento de los centros— se basaba en un contexto preciso, lo que limitaba fuertemente su aplicación a otros sistemas. Una discusión comparada ha puesto de relieve este sesgo y ha conducido a una revisión del método. Intentando aplicar este marco a los sistemas de Tipo II, se ha podido contrarrestar también los argumentos de los que desearían reducir el centro en los sistemas de Tipo I, porque los sistemas que tienen un centro menos importante traducen modalidades muy diferentes de gestión pública.

Procede, pues, considerar estos debates, así como en el presente documento, como unos esfuerzos preliminares para comprender unos fenómenos complejos y sacar lecciones de ellos. Todo nuevo intento de estudio de los métodos de revisión

y de reforma debería basarse en tres estrategias. Primeramente, se podrían organizar coloquios que reúnan a participante de orígenes diversos, que se concentrarían en algunos ámbitos precisos de política administrativa, tales como los que se enumeran en el cuadro 6, lo que permitiría un intercambio de información más detallado a pesar de la diversidad de los sistemas de gestión de los asuntos públicos. Seguidamente, se podrían celebrar coloquios para estudiar la experiencia reciente de los gobiernos que han utilizado instrumentos específicos de análisis estratégico, y quizás identificar así tres o cuatro sectores (salud o paro juvenil, por ejemplo) que pueden ser objeto de estudios de caso sobre los diferentes países. Finalmente, hay una gran necesidad de estudios empíricos más sistemáticos sobre las oficinas centrales y los cuerpos creados, especialmente sobre su dimensión y su campo de acción, y otros estudios que ofrezcan una visión más matizada de las relaciones entre las instituciones centrales y los servicios y agencias, que podrían adoptar la forma de estudios de caso sobre la gestión de algunas políticas administrativas.

ANEXO

PERSPECTIVA CANADIENSE DE LAS INSTITUCIONES CENTRALES

Las instituciones centrales han cambiado mucho, pero ello se debe menos a audaces innovaciones estratégicas que a reformas experimentadas por el resto de la función pública y a la presión constante para la reducción de los gastos presupuestarios de las oficinas centrales. El número de instituciones centrales no ha variado sensiblemente, ni tampoco la dimensión del centro con respecto a otras partes de la función pública. Las oficinas centrales no han sido separadas de responsabilidades estatutarias no estratégicas, pero, presionadas por la reducción de efectivos y la reestructuración de la función pública, han adoptado medios más eficaces y más racionales para desarrollar sus tareas tradicionales (correo electrónico y nuevos sistemas de información sobre las finanzas, los recursos humanos y el patrimonio inmobiliario), y liberado valiosos recursos humanos para las nuevas tareas, como las iniciativas de reforma de la función pública.

Las oficinas centrales se ocupan ahora menos de la gestión cotidiana de los servicios y agencias, en parte porque un porcentaje mucho más pequeño de las operaciones ordinarias exigen una autorización previa, y en parte porque los planes de acción ponen más el acento en las cuestiones estratégicas. Sin embargo, como consecuencia de estos cambios, las oficinas centrales obtienen menos datos e informaciones sobre las actividades de los servicios y agencias que las que podrían obtener de las pequeñas operaciones. Paradójicamente, los techos pluri- anuales de gastos que las estrategias de reducción de los déficit han impuesto a los servicios y agencias no han incrementado el control por el centro: si los servicios y las agencias respetan su presupuesto, las oficinas centrales casi no tienen influencia sobre sus actividades.

Teniendo menos información y recursos a su disposición, los altos funcionarios, al igual que los cuadros medios, han aprendido que cuando se quiere iniciar nuevas actividades, la cooperación, la persuasión y la explotación de las redes administrativas son estrategias a la vez útiles e indispensables. Se consideran más como catalizadores y centros de información, y menos como planificadores y vigilantes. Las oficinas centrales se ven más a menudo como instituciones que aprenden y que invierten en conocimientos, buscando en particular prácticas útiles en todo el sistema y en otros países. También organizan consultas para anticipar los problemas y preparar las mejores soluciones. Los funcionarios del centro

preconizan una mayor transparencia, y abogan en favor de mejores sistemas de gestión de resultados. En los sitios web se exhiben más amplias informaciones sobre los programas gubernamentales. Sin embargo, hay una enfermedad tangible en las oficinas centrales, que se preguntan si alguien —parlamentarios, periodistas, universitarios, grupos de interés y funcionarios del centro— va a seguir y a evaluar las actividades y los resultados de los servicios y agencias.

Cuando no se produce esta evolución, sus colegas de los servicios y agencias quedan muy insatisfechos. Se quejan de las continuas oleadas de iniciativas de gestión y de otro tipo provenientes del centro, de la falta de coordinación de numerosas actividades de las oficinas centrales, y de la poca información de la que dispone el centro sobre el efecto acumulativo de sus propios programas y de los que son gestionados por los servicios y agencias. Estiman que las tareas cotidianas y las demandas de informes van en alza, y que su valor añadido es muy escaso. Fuera de las actividades rutinarias del centro, los funcionarios de las instituciones centrales y otros se preguntan si las oficinas centrales pueden verdaderamente ayudarles a superar sus dificultades.

Los funcionarios del centro tienen unas nuevas formas de ver su papel y sus tareas, y han adoptado nuevas estrategias. El Consejo del Tesoro del Canadá, por ejemplo, se presenta como un consejo de dirección, poniendo el acento en temas de administración horizontal, de calidad de los servicios, de gestión de resultados y de control interno. Sin embargo, numerosos colegas de otros servicios y agencias no están convencidos de que la nueva imagen se haya concretado. Esto se debe en parte a que persisten numerosos papeles tradicionales —vigilantes, controladores y “micro-gerentes”—, y en parte a que es difícil explicar la influencia sutil que tiene las oficinas centrales sobre el gobierno, así como sobre el trabajo de los servicios y agencias. Pese al acento que se pone en la iniciativa, la coordinación y la intermediación, las oficinas centrales necesitan información al día sobre lo que se practica en los diversos ámbitos, y deben demostrar que controlan la situación. El prestigio continúa basándose en la competencia e integridad, pero desde hace una década hay diferentes maneras de obtenerlo.

¿POR QUÉ ES TAN DIFÍCIL REFORMAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?

FRANÇOIS DUPUY

Associate Professor, INSEAD

Introducción

- La reforma de las Administraciones públicas está a la orden del día con diversas intensidades en los distintos países de la OCDE.
- Pero, cualquiera que sea la estrategia elegida, esta reforma es larga, difícil y caótica: ¿por qué?

Reformar las organizaciones públicas: ¿qué es una organización?

- Unas estructuras con unas formas de funcionamiento.
- Unas formas de funcionamiento con unas estrategias de los actores.
- Consecuencia: cambiar una organización es modificar en profundidad las formas de funcionamiento reales.

Las Administraciones públicas son organizaciones burocráticas: una definición operativa que permite comprender mejor las dificultades

Las consecuencias del funcionamiento burocrático:

- La pobreza del servicio.
- El sobrecoste del servicio pobre.

Las nuevas restricciones o las “oportunidades de cambio”

- La competencia en la distribución de los recursos y las nuevas políticas fiscales.

- El apoyo del mercado político, el efecto de capilaridad y la individualización del servicio.

Las dificultades mayores

- Hacerlo mejor con menos, o la inversión de la lógica de los medios en beneficio de la cooperación.
- La inversión de la relación “servidor público”/administrado, o el fin de la función de protección.
- La revolución intelectual.

Las pistas

- Formación y selección (salir de la endogamia).
- Los mecanismos, o las nuevas políticas de gestión de recursos humanos.
- Las estructuras.

Introducción

No es sorprendente que la reforma del Estado —de las Administraciones públicas— esté a la orden del día con grados y momentos diversos en los distintos países de la OCDE. En esta materia, los cambios profundos que se observan en todo el mundo afectan a todas las organizaciones, sean públicas o privadas. Bajo el impacto de la mundialización, que, en el día a día, se manifiesta en una presión constante del cliente o del usuario, o del accionista para hacer bajar los costes e incrementar la calidad, asistimos a una verdadera revolución de las organizaciones.

Esto no se traduce solamente en las famosas “reestructuraciones”, aplaudidas ruidosamente por los principales mercados bursátiles mundiales. Supone cambios radicales en el campo del trabajo en el seno mismo de los países desarrollados. Por una parte, las formas concretas de trabajar se modifican muy rápidamente, tanto en lo referente a los ritmos horarios, descanso y secuencia, como en las formas de relación con los demás; por otra parte, el vínculo en la empresa se transforma, se precariza en cierta forma y lanza al desván de la historia el famoso trueque lealtad/protección que ha caracterizado la relación salarial desde comienzos del siglo XX hasta mediados de los años ochenta (Castel, 1995).

En materia de Administración pública, la sorpresa procede de dos aspectos:

- La intensidad muy diferenciada de la voluntad de reforma manifestada por los diferentes países. Va desde un fuerte compromiso y a veces sin matices (Reino Unido) hasta una situación en la que la palabra prudencia es un eufemismo (Francia), pasando por los países que, a imagen de Suecia y de Alemania, han elegido privilegiar en sus estrategias los tests y los experimentos, para luego generalizarlos. También se ve la aparición de importantes diferencias entre los que ponen el acento más en la gestión que en los procesos (Irlanda y en cierta medida Estados Unidos) y los que escogen la opción inversa.

- Pero sobre todo, cualesquiera que sean las opciones estratégicas efectuadas, ninguno de esos países puede decir que se trate de una tarea fácil que se dirige confortablemente, a poco que los actores comprendan claramente la necesidad y que la estrategia haya sido diseñada claramente. En todas partes hay dificultades, conflictos, negociaciones difíciles, que no se deben a una abstracta resistencia al cambio, sino a los retos de esos cambios: si esos retos no han sido bien comprendidos fuera de todo discurso tecnocrático o ideológico, la transformación de nuestras Administraciones públicas corre el riesgo, sobre todo en los países donde está sujeta a las mayores reticencias, de resultar finalmente más costosa en términos humanos y financieros que lo que se pensaba.

Reformar las organizaciones públicas: ¿qué es una organización?

Transformar una organización, sea cual sea, supone ponerse de acuerdo previamente sobre el objeto, y por lo tanto sobre lo que es una organización. Las fuertes culturas jurídicas (Francia) o legalistas (Estados Unidos) que marcan a nuestros países han conducido a una confusión que, aunque haya sido denunciada desde hace tiempo (Waterman, Peters y Philip, 1980) no dejan por ello de oscurecer el debate y de complicar la tarea: se trata de la asimilación de la organización a estructura, organigrama y conjunto de normas y procedimientos.

Considerar que la organización es igual a estructura se comprende poco, sobre todo en el mundo administrativo, marcado a la vez por el juridicismo, la tradición weberiana en materia de diseño del Estado y la ausencia de cultura gerencial. La consecuencia de esta confusión es asimilar reforma a cambio de estructuras y transformar una política de cambio en una reconstrucción más o menos eficiente del montaje administrativo: aquí, se agrupa, allá, se divide, más allá, se reestructura, con la esperanza de alcanzar la estructura ideal.

Pero la realidad es diferente y, además, observando atentamente lo que ha pasado en el sector privado, los reformadores públicos habrían podido observar

que el interés concedido a las estructuras se había vuelto decreciente, en beneficio del otorgado a las formas de funcionamiento. Se entiende por tal, en términos sencillos, la forma en que las personas trabajan, intercambian, cooperan, deciden y resuelven sus problemas: la organización se convierte así en el conjunto de prácticas recurrentes de los actores en un universo dado, lo que se ha tendido a llamar a veces la “cultura”, y que nosotros vamos a definir aquí como las estrategias desarrolladas cotidianamente por las diferentes partes interesadas (March y Simon, 1958; Crozier y Friedberg 1977).

El objeto de esta comunicación no es entrar en una definición de lo que son las estrategias racionales en el sentido sociológico del término. Es simplemente indicar que desde que se ha comprendido que este concepto implica que en una organización los actores hacen lo que hacen porque son inteligentes, se comprende entonces por qué es notoriamente más difícil cambiar las formas de funcionamiento que las estructuras, y por qué, por lo tanto, los cambios estructurales dependen más de la política simbólica que de la reforma real.

Al mismo tiempo, esta aprehensión de la organización como un conjunto de estrategias racionales, y por lo tanto del cambio como una posibilidad de hacer evolucionar estas estrategias, conduce a una doble cuestión: ¿cuáles son las características más importantes de las Administraciones públicas como organizaciones, en especial las que parecen más difíciles de poder hacer evolucionar?; ¿Con qué mecanismos se puede jugar para producir el cambio real, tal y como está definido en las líneas que preceden?

Las Administraciones públicas son unas organizaciones burocráticas: una definición operativa que permite comprender mejor las dificultades

Para comprender las características dominantes de las Administraciones públicas vamos a razonar en términos generales, siendo conscientes de que a veces pueden existir profundas matizaciones según los países. Sin embargo, recordemos que en la actualidad lo que define el funcionamiento de las Administraciones no es ni principal ni fundamentalmente el conjunto de normas que las regulan, sino la aplicación que se ha hecho de ellas a los largo del tiempo y que se trate del país de que se trate, **ha tendido siempre a conceder la prioridad a la protección de los miembros de la organización**, sobre cualquier otro posible objetivo de calidad o de reducción de costes.

Desde este punto de vista, diríamos que las organizaciones públicas son casi por esencia de naturaleza burocrática, y que se trata de la dificultad más grande para su cambio real. Así pues, es necesario explicar esta palabra y darle una definición práctica y operativa, y no teórica o ideológica.

Burocrática no se emplea aquí en el sentido polémico de una organización que produciría muchos papeles y que sería lenta, pesada y poco reactiva. Quiere subrayar un fenómeno mucho más fundamental que está en el núcleo de las dificultades del cambio de los universos administrativos: una burocracia es una organización que tiene por característica principal **el carácter endogámico de todos los criterios que utiliza**. O, para decirlo más sencillamente, es un conjunto que da la prioridad en todos sus actos a sus propios problemas, sean técnicos o humanos, con respecto a los de su entorno. Se comprende que esta forma de organización haya correspondido a un momento histórico que se caracterizaba por la escasez de los productos, se tratase de bienes o de servicios (Reich 1993, Rifkin 1996). Corresponde al paso a una nueva etapa de la humanidad que se expresa también en el plano económico por la puesta a disposición del mayor número de bienes y de servicios que los consumidores pueden legítimamente pretender, y en el plano político por la instauración del Estado de Derecho, que supone normas y procedimientos para aplicarlas. Por ello, tanto para Max Weber como para Henry Mintzberg la palabra “burocracia” expresa un orden colectivo, una dominación legítima basada en un conjunto de procedimientos, una organización profesional y de procesos.

Por otra parte, esta forma de acción debe aplicarse tanto a los sometidos a la burocracia como a sus propios miembros, siendo positiva para los sometidos porque garantiza la igualdad de todos ante la ley. También lo es frente a sus miembros, a los que gestiona de nuevo de acuerdo con un estricto principio de legalidad, que ha excluido poco a poco la diferenciación, el juicio y la evaluación, todas las cosas que, en el lenguaje administrativo, se resumen en la palabra “arbitrario”.

Sin embargo, con el paso del tiempo han surgido dudas sobre las virtudes de esta forma de funcionamiento, y de manera natural estas dudas se han puesto de manifiesto a finales de los años setenta, cuando los recursos de que podía disponer el Estado para sostener la marcha de estas Administraciones y, a la vez, para nutrir los recursos que ellas distribuían en la sociedad —y que les conferían su legitimidad y conducían a los contribuyentes a cerrar los ojos— se han agotado. Han aparecido entonces de forma irritante las dos características dominantes de estas organizaciones. Distribuyen servicios de baja calidad a un coste muy elevado y esta doble constatación está íntimamente vinculada al carácter endogámico antes mencionado. Para comprenderlo, tratemos de poner en evidencia las dos restricciones a las que dan la prioridad tradicionalmente los universos administrativos cuando establecen sus formas de funcionamiento.

El primero es el respeto estricto de la sucesión y de la especialización de las tareas. En una lógica puramente tayloriana, la producción del servicio se descompone en “actos sucesivos”, en tareas que se desarrollan y la organización repro-

duce esta sucesión. Se comprenden enseguida las ventajas y los inconvenientes de esta forma de funcionamiento. Ventajas para los miembros de la organización: **no tienen que cooperar**. Simplemente se pasan los expedientes, una vez que, a su ritmo, han realizado su parte de la tarea, evitando así cualquier situación de dependencia ante los demás. Ahora bien, en las organizaciones la cooperación, justamente porque induce a una dependencia, no es nada espontánea. Es difícil, se podría decir que dolorosa y, naturalmente, los actores tratan en lo posible de no practicarla. Se comprende aquí que la forma fragmentada de funcionamiento de las organizaciones burocráticas es una formidable protección para sus miembros, no sólo frente al público (no responsable del “producto acabado”), sino también frente a sus propios colegas, con los que pueden ser más solidarios en la medida en que la organización del trabajo reduce a la nada las ocasiones de conflictos interindividuales.

Es capital comprender esta función de protección burocrática, porque se ha construido a lo largo del tiempo, a partir de una lenta adaptación de las reglas iniciales. Asimismo, se ha traducido en algunos países, por lo demás más numerosos de lo que se cree, en formas de gestión del personal que siempre han reducido la intervención de la jerarquía en las retribuciones o la evolución de la carrera de los empleados públicos, reforzando de nuevo su autonomía real.

Ventajas para los empleados públicos, pero a la vez inconvenientes, incluso importantes, para los sometidos considerados individualmente y para la comunidad. En primer lugar, porque esta forma de funcionamiento deteriora considerablemente la calidad del servicio. Produce lentitud e irresponsabilidad. El “cliente” debe seguir las tareas y su segmentación, efectuar el “recorrido burocrático” de una organización que se ha constituido a partir de ella misma, y no de las necesidades del que tiene que servir. Repitamos que **éste está vinculado a la forma burocrática del trabajo y no al carácter público de la organización**. Ejemplos recientes, sobre todo en el Reino Unido, han demostrado que la privatización de un servicio del Estado no es garantía de una mayor eficacia. Se encuentran allí los mismos retrasos exorbitantes que, por ejemplo, los que la Administración tributaria francesa impone a los contribuyentes que solicitan el reembolso de un importe del IVA.

Pero, más allá de la baja calidad producida, aparece también el sobrecoste que genera este tipo de organización: la protección frente a los demás que se marca por la no cooperación implica siempre medios suplementarios: no dependencia de otros actores, ser autónomo, implica siempre tener los medios de esta no dependencia de otros actores, y por lo tanto multiplicar los materiales, las oficinas, los ordenadores, las fotocopadoras, en resumen, todo lo que permite la vida en autarquía, asimilada aquí a la vida en libertad: de otra forma, se comprendería mal por qué —por ejemplo, en la industria del automóvil— es el trabajo sin descanso

de transformación de las organizaciones —y más concretamente, mediante la introducción siempre de más cooperación (transversalidad, proyectos, etc.)— como se han podido reducir de forma drástica los costes de producción. Otra forma de enunciar la misma idea sería decir que la reducción del gasto hospitalario en algunos países —Bélgica o Francia, por ejemplo— sería mucho más eficaz si se basase en una profunda transformación del modo de trabajo de los médicos de los hospitales entre ellos y, por lo tanto, en una reordenación organizativa del hospital sobre el enfermo, más que sobre un control estrictamente financiero y burocrático de la prescripción médica.

Lo que se ha dicho aquí es mal comprendido hoy en día, tanto por los funcionarios como también por los directivos políticos. En un buen número de países, la ecuación permanece igual. Si se desea una mejor calidad del servicio público, incluido el parapúblico, hay que aceptar dedicarle más medios. Esta lógica no tiene fin y mantiene en la actualidad un círculo vicioso, que se encuentra tanto en los países más liberales como en los menos reformadores de la OCDE. Como hay que reducir el gasto público, se reducen mecánicamente los efectivos, y a menudo sin distinciones. Estas reducciones se realizan sin afectar a las formas de funcionamiento, es decir, sin utilizar ninguna de los mecanismos que podrían llevar a los actores a trabajar de otra manera, por decirlo claramente, a cooperar más. De ello se deriva un deterioro de las prestaciones suministradas que incrementa a la vez el descontento del público y la frustración de los empleados públicos, que tienen la sensación de hacer lo mejor que pueden con los escasos medios que se ponen a su disposición. Porque es verdad que, en una Administración que no comprende la dimensión organizativa de la calidad y de la reducción de los costes, se está obligado siempre a acudir más a la buena voluntad y al desarrollo individual. Desde ese momento, basándose en la irritación del público los empleados públicos van a presionar para obtener medios suplementarios ... que les permitirán continuar su trabajo segmentado y sin cooperación. Esta incompreensión del problema es hoy en día paralizante en algunos países (Francia). En otros, por el contrario (Australia), se busca respuestas a la vez en la creación de “services delivery entities”¹ y mediante la introducción de una lógica gerencial en su funcionamiento: Volveremos sobre estos aspectos.

Se puede así resumir en cinco puntos el núcleo de estas burocracias. Son cinco puntos que están en el centro de la dificultades de cambio que se han evocado:

- La *compartimentación* y la *verticalidad* construidas sobre la lógica técnica de la especialidad de la tarea.

¹ NOTA DEL TRADUCTOR: «services delivery entities» son, literalmente, las entidades prestadoras de servicios en Australia.

- La “*claridad*” percibida como virtuosa en sí misma, que implica a la vez que se sepa quién hace qué y que las tareas estén necesariamente diferenciadas. Esta lógica conduce a la constitución de monopolios internos que se comportan, en el seno de las organizaciones, como monopolios sobre los mercados. Hacen pagar al resto de la organización y, *in fine*, a la comunidad, el coste de su situación monopolística.

- La *no cooperación* que resuelve el problema individual de la dificultad de enfrentarse a los demás, pero que al mismo tiempo incrementa dramáticamente el coste de funcionamiento del conjunto. Las respuestas en términos de “coordinación” son también generadoras de sobrecostes y de retrasos suplementarios, multiplicando las reuniones y las funciones de intermediación.

- La *naturaleza endógena de los criterios de gestión del personal*, que implica que los criterios se definan en relación con las obligaciones de los miembros de la organización y con respecto a las funciones que esta organización debe cumplir, en otros términos, la ausencia de resultados y de su medición en la gestión de la carrera de los empleados públicos.

- Finalmente, *los fenómenos de externalización*, que engloban y hacen posibles las cuatro primeras características, haciendo soportar su coste —no sólo financiero— al entorno, es decir, concretamente, a la comunidad.

Las dificultades mayores

Hoy en día, es el **sobrecoste del servicio mediocre** lo que hace indispensable la reforma, en la medida en que la competencia en la distribución de recursos estatales se hace cada vez más fuerte, al mismo tiempo que las nuevas políticas fiscales —allí donde existen— hacen más escasos esos mismos recursos. Éstas últimas conducen progresivamente a la idea de que lo que ha sido posible en el sector privado, **es decir, hacer las cosas mejor con menos**, debe ser posible también en el sector público. Se añade lo que se puede llamar un efecto de capilaridad, que hace que el “cliente/usuario” no pueda aceptar indefinidamente ver aumentar la distancia entre el producto y el servicio que le son ofrecidos por una parte creciente de sus proveedores y lo que obtiene de todo lo que corresponde a la competencia del Estado: la individualización del servicio, la inmediatez y el justo precio están hoy en día en el núcleo de las expectativas del cliente/contribuyente. Si la distancia entre lo que se le aporta por las dos esferas que antes evocamos aumenta aún más, será el mercado político el que sancionará entonces a la esfera administrativa.

La privatización a marchas forzadas en algunos servicios públicos en los países anglosajones pone de manifiesto este tipo de sanciones, pero con un poco de

retraso, se puede considerar que se trata de tentativas similares a las que la reforma gala había tratado de imponer en la Francia de los años sesenta, mediante la creación de agencias paraestatales especializadas en el tratamiento de los problemas más cruciales de la modernización del país (empleo y ordenación del territorio).

Pero si se pone en paralelo lo que hemos identificado como las características dominantes de las burocracias públicas y las nuevas presiones que acaban de evocarse, se vislumbran las dificultades de fondo a las que se enfrentan todos los cambios verdaderos en los ámbitos administrativos.

Estas dificultades son en primer lugar intelectuales, y se deben en buena medida a la formación recibida por los empleados públicos, lo que es cierto para países aparentemente tan diferentes como Francia y Estados Unidos. La organización alrededor de la tarea, tal y como ha sido inicialmente expuesta por Taylor, es percibida por sus seguidores como de naturaleza científica, y por lo tanto como la única posible. La cuestión que se plantea al reformador es la de si es posible hacer otra cosa, y cómo. Esto conduce a una aceptación de la confusión, la redundancia y el conflicto, que son lo contrario de las culturas administrativas tradicionales. Desde este punto de vista, se trata de dar un paso del **juridicismo** a la **gestión**, y algunos países han comprendido bien haciéndolo el eje dominante de su estrategia de reforma (Irlanda, Suecia, Nueva Zelanda y Países Bajos).

Pero las dificultades son también prácticas y mucho más prosaicas: **se trata de cambiar la costumbre de no hacer necesariamente algo mejor disponiendo siempre de más recursos**: el vínculo entre calidad y abundancia de medios está en el núcleo de la problemática del sector público. Es lo que llamamos “el vínculo de confort”, porque es el que permite prometer más externalizando el coste adicional sobre la comunidad. Hoy en día, como hemos dicho, hay que actuar mejor con menos, y es un cambio radical, y por lo tanto humanamente costoso, de las formas de funcionamiento y no de las estructuras, lo que permite resolver esta aparente contradicción. Se comprende desde entonces que la resistencia de los empleados públicos no se deriva de una abstracta y teórica resistencia al cambio. Es una de las manifestaciones más acentuada en el sector público, por las razones ya citadas, de la resistencia a la transformación fundamental de las funciones del trabajo en nuestras sociedades desarrolladas. Tradicionalmente, el trabajo ha tenido siempre dos funciones: una de producción (poner bienes y servicios a disposición de los que lo solicitan) , y una de protección: proteger a los que trabajan de los avatares de la vida a través del salario y los sistemas sociales (la afiliación, diría Robert Castel), pero también protegerlos del enfrentamiento con los otros, los iguales, haciendo posible la no cooperación. Hoy en día, bajo la presión de los factores ya citados, la función de protección del trabajo se difumina frente a la de producción y la precariedad gana terreno. En el caso de los empleados públicos, no se produce la precariedad en el mercado de empleo, sino la precariedad en las

condiciones mismas del trabajo por la aparición de la **simultaneidad**, de la **cooperación** y, por el mismo motivo, de la **conflictividad**. Esto no puede ocurrir sin enfrentamientos y, además, se comprende fácilmente que si no se está en condiciones de ofrecer una alternativa, un “new deal”, a los que han visto destruido brutalmente el acuerdo implícito que les unía a su Estado/empleador, será tanto más difícil hacerles aceptar cualquier estrategia de reforma.

Finalmente, no olvidemos la dificultad cotidiana emocional, por llamarla así, que va a surgir con el cambio de la relación cara a cara entre el funcionario y el administrado convertido en cliente. En el sistema tradicional que hemos descrito, ya que se ha elaborado en un periodo de escasez de la oferta, el funcionario ha podido imponer su lógica, su ritmo y sus limitaciones al administrado, que no ha tenido otra alternativa que aceptarlas. De ello se deriva una muy clásica relación dominante/dominado entre el experto y el solicitante, que se ha traducido cotidianamente en la cola de espera, los horarios de apertura, la duración del procedimiento, pero también en el vocabulario empleado en el cambio. La reforma administrativa entraña un cambio de esta relación, y al menos su gestión en pie de igualdad entre las dos partes. Esto reduce nuevamente las posibilidades de protección detrás del reglamento, de los horarios y de los “otros”.

Cada vez más, la relación con el destinatario va a hacerse sobre la lógica de éste (el servicio individual), y la organización será menos capaz de responder a estas exigencias mediante formas de funcionamiento adaptadas, y más fuerte y finalmente conflictiva y dolorosa será la presión que se ejerza sobre el agente.

Las pistas

El reto es, pues, el cambio de las organizaciones, de las formas de funcionamiento hemos dicho, con todas sus implicaciones limitadoras. Nada fácil, pues, y se entiende por qué algunos Estados se quejan ante la tarea, mientras que para otros la reforma del Estado no está en el orden del día, a poco que se superen los discursos abstractos o encantadores. Sin embargo, los ejemplos de que disponemos permiten poner en evidencia tres posibilidades de un proceso de cambio:

- La primera se refiere a la formación de los empleados públicos y, más exactamente, de los que ejercen funciones de responsabilidad. El hecho de que unos funcionarios reciban una formación específica no puede conducirles a comportamientos específicos, a menudo marcados por el conformismo y la preocupación por protegerse. Este conformismo, reforzado por la verdadera endogamia que caracteriza en cierto número de países la selección de los empleados públicos, hace poco atractiva la idea misma de reforma, porque hay que proteger ventajas adquiridas, pero también porque se impone un modelo intelectual dominante, una forma de pensar que nunca compite con otra, y que por ello no tiene ningún

problema en ser dominante. Es importante destacar que en el momento en que los Estados Unidos quieren cambiar profundamente las funciones del IRS, ponen a la cabeza de esta administración a un consultor de perfil fuerte... de consultor. Otros países intentan compensar la trivialidad jurídica de la formación inicial mediante la puesta a punto de programas de calidad destinados a introducir un “pensamiento gerencial” en esas organizaciones. En esta materia, los resultados parecen a veces muy escasos con respecto a los medios utilizados, lo que se debe a dos razones fundamentales: por una parte, la aplicación de estos programas, cuando se confía a los órganos especializados de las Administraciones públicas, se neutraliza rápidamente y llega a ser muy rápidamente una repetición del discurso dominante; por otra parte, si se admite que la gestión es en última instancia obtener actores que hagan lo que se desearía que hagan, entonces hay que jugar sobre mecanismos concretos, más allá incluso de la sensibilización por la gestión que la formación permite alcanzar.

- Esos mecanismos, que deben dirigirse a poner a los actores de las Administraciones públicas en contextos nuevos y cambiar así sus comportamientos —sus estrategias—, dependen principalmente de sistemas de gestión de los recursos humanos. Ahora bien, la evolución misma de esos sistemas a lo largo del tiempo ha tendido a neutralizar todas las posibilidades gerenciales que podían ofrecer en materia de valoración, de promoción o de remuneración. Varios aspectos merecen ser mencionados aquí:

— Aunque la afirmación sea brutal, hasta el momento no se ha visto nunca cambiar una burocracia —en el sentido que hemos dado a esta palabra— sin cambiar en profundidad los sistemas de gestión de recursos humanos a los que acabamos de referirnos. Éstos, en efecto, han tendido siempre a proteger a los empleados públicos del político, de la arbitrariedad, de los jefes, etc., hasta vaciar la idea de jerarquía de su seno. Su modificación y la oposición que suscita se inscriben en el movimiento de disolución de la función de protección del trabajo que antes ha sido mencionada.

— La privatización o la contratación externa de los servicios es una forma de superar los obstáculos. La idea que hay detrás de este método, que no es aplicado únicamente en los países anglosajones, es la de que la diferencia entre lo público y lo privado se basa en el nivel de protección de que disponen los asalariados, y por lo tanto en el grado de los límites —no solamente financieros— que pueden imponérseles. La apuesta que hay en estas estrategias es que el cambio de las Administraciones públicas es una ilusión y que hay que pasar a reemplazarlas y sustituirlas. Al mismo tiempo, la consecuencia es a veces dejar en el sector público únicamente las tareas más pobres y sobre todo con poco valor añadido.

— La decisión de algunos países de negociar paso a paso una evolución, incluso modesta, de los “estatutos”, es lo que permite reintroducir la idea de

gestión y, por lo tanto, de responsabilidad en la gestión de los empleados públicos. En esta materia es destacable la constatación de que, en uno de los países menos permeables a la idea de reforma administrativa, como es el caso de Francia, los progresos más notables se han realizado en el Ministerio del Equipamiento bajo el impulso de un Director de Personal tenaz y hábil. Pero se detecta al mismo tiempo que probablemente es esta Administración la que tiene la parte más importante de su actividad situada en el mercado competitivo. Aquí también, la necesidad es virtud.

— El último punto clave de la aplicación del cambio es el de las estructuras. No se ha destacado este aspecto para no conducir a la idea de que el cambio de organización significaba modificación de las estructuras. Pero países como Australia y Nueva Zelanda han demostrado que existen unas estructuras alternativas que sólo se basan en la sucesión de tareas. Los “services delivery entities», ya citados, demuestran que incluso un universo administrativo puede concebirse a partir de la lógica del usuario y de la traducción de esta lógica en formas de funcionamiento concretas, es decir, repitámoslo, en la forma en que las personas trabajan juntas cada día.

Y, de hecho, los avances son posibles, y ya se han realizado algunos que no consisten simplemente en que los funcionarios sean más amables con sus interlocutores, visión pobre y sobre todo individual del cambio administrativo. En un coloquio reciente, dedicado a la comparación de las Administraciones fiscales, se planteó la cuestión de la forma en que podía definirse una Administración fiscal eficaz. Se respondió que es eficaz no sólo la que hace feliz al cliente a costa de la bajada de la tasa de recaudación del impuesto, sino aquella cuyas formas de funcionamiento aplicadas para recaudar el impuesto no incrementa, no ya los costes que generan, sino el importe de ese mismo impuesto.

Ahora bien, un “benchmarking” efectuado en 1999 por la Inspección General del Ministerio de Economía, Hacienda e Industria de Francia demostró que ese coste puede variar desde el 1 para los más eficientes (Estados Unidos y Suecia) hasta 3 para los menos (Francia). Las diferencias no podrían explicarse únicamente por la complejidad de las legislaciones fiscales de los países afectados. Demuestran los márgenes de progreso que existen en la organización misma del trabajo en las Administraciones públicas.

BIBLIOGRAFÍA

Bennis, Warren y Burt, Nanus

Leaders: Strategies for taking charge, 2ª edición, Harper Collins Publishers, 1997.

Castel, Robert

Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat, Paris, Fayard, 1995.

Crozier, Michel

Le phénomène bureaucratique, París, le Seuil, 1964.

La crise de l'intelligence: essai sur l'incapacité des élites à se réformer, París, Interéditions, 1995.

Dupuy, François y Jean-Claude Thoenig

L'Administration en miettes, París, Fayard, 1985.

Duran, Patrice

Penser l'action publique, París, LGDI, 1999.

March, J.C. y J.P. Olsen

Democratic governance, Nueva York, The Free Press, 1995.

March, J.C. y N.A. Simon

Organizations, J. Wiley, Nueva York, 1958.

Nadler, D. y otros

Discontinuous change: leading organizational transformation, Jossey Bass, 1995.

Reich, Robert B.

L'économie mondialisée, París, Dunod, 1993.

Rifkin, Jeremy

La fin du travail, París, la Découverte, 1996.

Schick, Allen

The spirit of reform: managing the New Zealand State sector in a time of change, State Services Commission, Wellington, 1996.

Tichy, Noel,

Managing strategic change: technical, political and cultural dynamics, John Wiley and Sons, 1983.

Waterman, R.H., T.S Peters. y J.R Philips

Structure is not organization, Business Horizon, volume 23, nº 3, junio 1980.

LA EVALUACIÓN, FUENTE DE CONOCIMIENTOS APLICABLES A LAS REFORMAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA

JEAN CLAUDE THOENIG

Director de Investigación en el Centro Nacional de Investigación Científica (CNRS)
(Grupo de Análisis de Políticas Públicas)
y Profesor en el INSEAD (Instituto Europeo de Administración de Negocios)

¿Utilizan la evaluación las reformas del sector público? ¿Qué buenas prácticas muestra la experiencia? ¿Tiene futuro la evaluación? En el presente documento se define la evaluación como un instrumento o un medio para mejorar la capacidad de aprender cómo dirigir reformas eficaces y definir objetivos alcanzables en el campo de la eficacia de la acción pública, en términos de medios y de resultados. La evaluación adopta múltiples formas, pero se puede definir de forma general como una actividad dedicada a la producción y al análisis de informaciones rigurosas y pertinentes sobre las relaciones que unen la acción y la inacción públicas, por una parte, y sus resultados y efectos, por otra.

Una paradoja aparente

Difícilmente puede imaginarse que las reformas sobre la gestión y la organización del sector público y administrativo sean elaboradas y aplicadas de una forma ciega, irreflexiva e impulsiva, bajo el único efecto de un decreto y de la autoridad jerárquica. Desde este punto de vista, no hacen sino retomar y prolongar una demanda generalmente formulada por los expertos. Hay lagunas bastante graves en el seguimiento de los cambios introducidos en el sector público. *A priori*, todo conduce a pensar que la evaluación está llamada a jugar un gran papel para satisfacer tales expectativas, al menos parcialmente. Como tal, ella ofrece útiles relativamente rigurosos y un proceso más bien racional, al menos sobre el papel, que consiste en producir información y asesoramiento sobre una política pública específica.

El análisis atento de los hechos demuestra que el uso de la evaluación continúa siendo hasta ahora relativamente escaso en la mayor parte de los países, siendo a veces esporádica y con frecuencia decepcionante. Más aún, esta moderación en su uso sugiere que la causa no debe atribuirse necesaria o principalmente a la ignorancia o a la mala voluntad. Así, llega a ocurrir que se afirma con

convicción la necesidad de la evaluación, sin que, a pesar de ello, los actos sigan a las palabras. Un ejemplo entre otros es aportado por el Libro Blanco publicado en 1992 por Noruega sobre la política de la Administración y del personal, que subrayaba la importancia de evaluar las dimensiones específicas de los problemas y de las reformas sobre estos ámbitos. Ahora bien, luego no se tomó ninguna iniciativa para medir diez años de reformas que se había desarrollado hasta entonces. En cambio, y de forma más sorprendente, se puede notar un relativo escepticismo sobre la evaluación, en especial entre los expertos precavidos y experimentados de la reforma de la gestión pública; algunos hablan incluso de un clima de alergia que reinaría en el seno de su propio gobierno. Tal actitud puede deberse a múltiples causas, por ejemplo, al hecho de que los decisores casi no están dispuestos a sentirse interpelados por expertos que no están “en contacto con la realidad”, la arrogancia de los evaluadores cuando definen los objetivos y el contenido de las reformas, el hecho de que las evaluaciones puedan tomar demasiado tiempo, la idea de que las reformas son también un instrumento de la política del gobierno, etc. La demanda de los responsables de la acción pública parece bastante estancada. La experiencia induce a pensar que la demanda puede plantear un problema: así ocurre cuando los ministros temen verse apurados por la información producida por los evaluadores, queriendo oír solamente buenas noticias, y no lo que va mal, o cuando el público y los medios de comunicación pueden servirse de esas informaciones para “golpear” a los poderes públicos (Kessler, Lascoumes, Setbon, Thoenig 1998).

La paradoja es más aparente que real y sería erróneo querer “arrojar al bebé con el agua del baño”.

Ciertamente, cuantitativamente, no se puede concluir en una generalización irresistible del uso de la evaluación. Desde este punto de vista, la reforma de la gestión pública puede parecer en algunos países en retraso o en relativo desfase con respecto a las otras políticas que afectan a otros ámbitos relevantes de las autoridades gubernamentales, tales como la I+D, la salud, la protección social, la enseñanza o incluso la ayuda social. Al mismo tiempo, la práctica demuestra que la evaluación no está ausente y que se utiliza para informar a las autoridades.

Sin querer realizar un inventario exhaustivo, se pueden mencionar rápidamente algunos ejemplos recientes de reformas de la gestión pública que han sido acompañados de gestos o de trabajos de evaluación propiamente dichos.

Así, en 1995 el gobierno de Finlandia inició un programa articulado y detallado, dirigido a describir y a juzgar los resultados de una serie de reformas de cierta envergadura desarrollados después de mediados de los años ochenta. Este programa movilizó a grupos de altos funcionarios encargados de tales responsabilidades, así como a equipos de expertos, especialmente extranjeros (Pollitt y otros, 1997).

Por su parte, Francia acompañó una política llamada de modernización administrativa desde finales de los años ochenta con una serie de evaluaciones permanentes. Algunos ministerios, como el de Equipamientos, se han destacado por un esfuerzo intensivo y participativo de evaluación, en particular en el ámbito de la gestión de los objetivos y de los recursos afectados a sus servicios periféricos (Trosa, 1992).

En Nueva Zelanda, la *State Service Comission* y el Tesoro encargaron en 1995 a un profesor americano que observara, de forma independiente, qué transformaciones se habían producido como consecuencia de las amplias reorganizaciones emprendidas por el gobierno en el sector público en términos estructurales, organizativos, estratégicos, financieros y presupuestarios y de control de la gestión (Schick, 1996). Más recientemente, en el mismo país se publicó un informe sobre *the state of the State*. Finalmente, se confió a un servicio central la responsabilidad de recoger sistemáticamente los datos sobre los resultados globales del sector público, así como sobre los resultados propios de las distintas Administraciones que lo integran.

Varios países han adoptado un método interesante: anunciar las reformas de la gestión pública. Así, en Canadá está en marcha una estrategia perenne. El informe publicado cada año pone de manifiesto las cuestiones de gestión que se consideran claves o las prioridades a tratar para el año siguiente. El Secretario del Consejo Privado, que depende del Primer Ministro, publica un documento en el que propone una orientación estratégica de la reforma de la gestión. Con el conjunto de los viceministros, ha creado y fomentado grupos de trabajo, se encarga de seguir el análisis de los programas de reforma y se interesa por temas tales como la prestación de servicios a los ciudadanos o la gestión de objetivos intersectoriales e interadministrativos. La idea es la de apelar a la coordinación horizontal para garantizar una mayor coherencia de los esfuerzos y de los efectos en la realización de los programas en los diversos ámbitos dependientes de las autoridades federales. Este método descendente se completa con otro ascendente: se incita a cada departamento para que reúna informaciones sobre los resultados y los avances que ha obtenido en su propio sector. Se espera, pues que los diferentes niveles de Administración pública se apropien de la evaluación. Ésta se refiere a dos aspectos a la vez: la eficiencia interna y la eficacia externa. Se dirige tanto a la organización como a los métodos.

El cuadro sería más completo si no se limitase la recensión solamente a las iniciativas de evaluación formalizadas o clásicas. En efecto, se detectan en algunos países gestos que podría denominarse “cuasi-evaluaciones”. Sin estar formalizados ni dirigidos como proyectos específicos, contruidos sistemáticamente, hay trabajos en los que se ve cómo los responsables de la acción pública y a sus colaboradores proceden a una recogida de información, a análisis o revisiones, a

evaluaciones sobre uno u otro aspecto de su acción reformatora, por debajo o por encima de las decisiones. Este método más o menos organizado y *ad hoc* existe en diversos grados en numerosos países.

Así, en el Reino Unido diversas reformas han sido objeto de revisión. Se refieren a aspectos específicos de programas de reformas tales como los *Next Steps*, la *Citizen's Charter* e incluso el *Market Testing and Contracting Out*. En Irlanda el *Committee for Public Management Research*, Presidido por el *Department of Finance*, acaba de examinar, parcialmente, los planes de la *Customer Service Section* de los departamentos y de las oficinas en un documento de reflexión. En total, aunque limitado, el balance no es despreciable.

En este nivel, son posibles dos observaciones generales. La primera es que la evaluación no es por esencia el atributo de un perfil específico del Estado o de cultura administrativa, a pesar de que los ejemplos antes enunciados permiten creer en su uso más frecuente en los países donde han tenido lugar las reformas más globales o en los que predomina una sensibilidad anglosajona. La segunda sugiere que no basta con disponer, en el seno del sector público o externos, de expertos cualificados, de instrumentos fiables y de informaciones abundantes para que se difunda automáticamente una sensibilidad hacia la evaluación, y se concrete en la organización de las reformas. El uso de la evaluación puede tener lugar sin que el sector público se impregne en una cultura de la evaluación. La lección sería más bien optimista: lo importante no es disponer de expertos y de sistemas perfeccionados, porque cada funcionario a su manera puede escoger hacerla o no, a veces incluso sin darse cuenta. Dicho de otra forma, si hay barreras a la evaluación, son menos profesionales, técnica o intelectuales que de naturaleza pragmática.

Sacar enseñanzas de las buenas prácticas

¿En qué condiciones sirven las prácticas de evaluación para la elaboración y la dirección de las reformas del sector público? La respuesta es evidente: cuando son apropiadas y utilizadas por los responsables de la acción pública. El paso a la acción no revela recetas mágicas aplicables, ni la conformidad con recetas mágicas universales. El examen de algunas buenas prácticas permite deducir algunas enseñanzas convincentes.

Una observación conduce a refutar clichés y estereotipos que alimentan el escepticismo o el fatalismo ambiental. Así, se oye decir que, por naturaleza, las organizaciones públicas no se autoevalúan (Wildavsky, 1979). Con otro registro, la pelota es reenviada al campo de los responsables políticos: su racionalidad sería poco compatible con un interés por la práctica de la evaluación, salvo excepciones ínfimas. Otras supuestas buenas razones se referirían al tipo mismo de las reformas emprendidas. Es así como las políticas globales y autoritarias, tales como las

que transfieren al mercado sectores enteros de bienes y de servicios, al ser de inspiración ideológica, no favorecerían una atención pública a los costes y a los beneficios esperados y generados. De ahí a concluir que no hay nada que esperar, parece tan caricaturesco como afirmar que existe una orientación inexorable hacia la generalización.

Ser útil a la acción

Una primera lección indica que el uso de prácticas de evaluación necesita un método pragmático. En otros términos, deben enmarcarse cada vez en función de los imperativos de la acción y de las posibilidades propias de las circunstancias.

Para decidir lo que hay que evaluar, hay que guardar en primer plano los imperativos de los responsables de la acción pública. Esta observación de sentido común tiene consecuencias muy concretas. La experiencia demuestra que es muy raro que la evaluación sea el resultado solamente de la iniciativa de los responsables políticos. Los trabajos que realiza el grupo de expertos reunidos por la OCDE sugieren dos observaciones. Las necesidades son con frecuencia poco formuladas por los responsables de la acción pública y, cuando lo son, la iniciativa de los altos funcionarios que participan en la reforma juega un papel no despreciable en el uso eventual de prácticas de evaluación (se destacará también el papel que puede jugar el departamento o ministerio encargado del presupuesto). En algunos países no es una casualidad que el uso de técnicas de evaluación por altos funcionarios y consejeros va ya estrechamente pareja al hecho de que su formación universitaria y profesional les ha sensibilizado con los acervos de las ciencias sociales y de la gestión moderna, rompiendo con una formación estrictamente jurídica o administrativa.

La evaluación tiene pocas oportunidades de imponerse por sus propios valores. No es un fin, sino un medio. Es creíble y apropiada si satisface tres condiciones: ser apoyada por personas y por medios que tienen una legitimidad práctica al mismo tiempo que un acceso directo, cuando no un papel, en la elaboración de la reforma (hacia arriba o hacia abajo); referirse a una necesidad o a un problema concreto que encuentra el responsable de la acción pública y de la que podrá sacar un valor añadido a su nivel; estar bien programada en el plano de la acción.

Estas intervenciones puntuales resultan ser esenciales a menudo, ciertamente cuando la práctica de la evaluación continúa siendo modesta en un país, pero también en los sistemas públicos donde ya está más extendida. Una mala programación mata la iniciativa de reforma. Si está desconectada del programa de acción gubernamental, la evaluación acabará en los cajones olvidados de la Administración (como ocurrió en Francia en 1992-1997). Recíprocamente, los dispositivos de evaluación deben permanecer flexibles, capaces de adaptarse a las

necesidades fluctuantes de la acción, y los responsables de la acción pública deben poder acceder fácilmente a ella, si no beneficiarse directamente de sus frutos.

Primero informar

Segunda buena práctica: el punto de convergencia y el contenido mismo de las prácticas de evaluación. Si el uso de la evaluación está motivado por la acción, la evaluación pone el acento en la producción de conocimientos aplicables. Más concretamente, el uso será tanto más fácilmente aceptado y tanto más útil cuando se prime la producción de información, a reserva de ser prudentes sobre la enunciación de un juicio o de una evaluación. En este sentido, la distinción entre evaluación y cuasi-evaluación, si bien satisface a los puristas de la metodología, se manifiesta artificial y penalizadora.

La evaluación que se utiliza es, en primer lugar, la que se acerca a la puesta a disposición de informaciones basadas en datos empíricos, como muestra de forma recurrente el examen de la experiencia concreta de la reforma del servicio público. La razón es manifiesta, situándose en la naturaleza misma de la toma de decisiones. Más concretamente, se distinguen dos hechos significativos.

Por una parte, los decisores públicos se parecen en muchos aspectos a los directivos de las grandes empresas (Mintzberg, 1980). Prefieren la información concreta, si no cualitativa, expresada de forma oral, comunicada por personas de las que, de una u otra manera, se sienten cercanos. Se está lejos de un modelo teórico, donde el que está encargado de resolver los problemas adoptaría además de su actividad decisional, el tiempo y el trabajo de reflexionar ampliamente, haciendo llevar el esfuerzo a una actividad analítica y un examen exhaustivo del conjunto de datos informativos referentes, a la vez, a la situación de hecho sobre la que hay que actuar y al interés cifrado de las distintas opciones. Así pues, la evaluación debe inscribirse en ese contexto, si se quiere que gane credibilidad.

Por otra parte, los responsables de la elaboración de las políticas públicas comprometidos en la acción no dejan sin embargo de reflexionar. El análisis, o la evaluación, no es más que uno de los numerosos recursos que utilizan: los conocimientos ordinarios, el aprendizaje, los métodos interactivos de resolución de problemas, etc. El análisis está, pues, en competencia con estas últimas (Lindblom y Cohen, 1979), no se impone por sí sólo.

Estos dos hechos incitan a diseñar un trabajo de evaluación relativamente modesto en su campo de aplicación, centrado en problemas delimitados, enunciado de una manera accesible a los responsables de la acción pública, que acepta tratar los datos disponibles aunque no sean perfectos, que más que analizar una

situación la describe. El evaluador sabe reconocer las condiciones de su trabajo, condiciones siempre cambiantes, y posicionar la información, si no como un argumento concurrencial, sí al menos como “pie en la puerta” : ilustra antes que explica, ayuda más que juzga.

Esta búsqueda de credibilidad supone que la evaluación se aventura con mucha moderación en el terreno de los juicios. Porque, en particular cuando trata de reformas permanentes, corre el riesgo no sólo de sustituir por el juicio de quien evalúa la valoración de los responsables de la acción pública —deriva tecnocrática—, sino también, por naturaleza, de no dar un informe sereno de la situación, por ejemplo, poniendo el acento en los errores, las disfunciones o las insuficiencias, sin conceder su justo lugar a lo ganado, a los avances y a los éxitos (sesgo negativo).

Esta miopía selectiva sobre los efectos reales de una política que acarrea la evaluación permanente se encuentra en varias experiencias de reforma. Así, el gobierno de Canadá está muy atento a los informes de los auditores: pueden tener tendencia a recalcar las debilidades de una reforma, tanto en términos de rendimiento de los recursos públicos como en términos de eficacia externa, dando la impresión de que los avances son escasos y que todo está por hacer. Desde entonces, la evaluación no es exactamente una gran ayuda para los poderes públicos y, debido a esta función de juicio global, selecciona una información que difícilmente permite diseñar las próximas etapas de las reformas. En cierta forma, se convierte en autodestructiva.

¿Deben contener juicios las evaluaciones? El debate está bastante abierto entre los especialistas y los promotores de las reformas. Algunos expertos prefieren que las evaluaciones no dediquen explícitamente ni tiempo ni energía a realizar valoraciones, y que, por el contrario, se mantengan en el estadio del estudio y la información, pero no ignoran que los juicios son con frecuencia implícitos, aunque no se formulen. Otros —y su opinión es también decidida— piensan que las evaluaciones deben contener valoraciones: si no lo hacen, sacar enseñanzas de la evaluación perdería parte de su interés, sobre todo cuando los ministros quieren hacerse una idea exacta de una situación dada. Para aprender, es preciso que se formulen juicios.

La evaluación interna

Una tercera buena práctica favorece la evaluación interna, que engloba el autoexamen y los exámenes externos encargados a universitarios o a especialistas del sector privado. Los responsables de las reformas del servicio público se verán obligados a utilizar la evaluación, y encontrarán más fácil hacerlo, cuando la producción de prácticas de evaluación sea asumida por el propio sector público,

especialmente por los diversos niveles que son actores, diseñadores y aplicadores de la reforma.

Varios países han hecho encargos a expertos privados o universitarios. Sus evaluaciones son en general menos útiles para los poderes públicos. Son un poco teóricas en el fondo, en la medida en que sitúan la problemática en niveles o en temas que no coinciden con las preocupaciones propias de las autoridades, con el programa de acción mismo, el ritmo de las políticas y los medios de los responsables de la acción pública. Presentan una totalidad que puede sentirse como crítica o pasiva: se sitúan *ex post*, varios meses, cuando no años, después de los acontecimientos, y tampoco ofrecen casi orientaciones para las sucesivas etapas sobre el terreno. Los límites e insatisfacciones son aún más sensibles si, como por ejemplo en Finlandia, se desarrollan paralelamente evaluaciones en el interior, especialmente por grupos o redes de funcionarios directamente asociados a la dirección de las reformas. Sin embargo, el valor añadido para la acción se manifiesta aún mayor. Para completar, se notará además que el uso de una evaluación externa puede ser una solución en casos excepcionales, por ejemplo, cuando un gobierno encuentra políticamente ventajas en que “se le imponga” por un experto interpuesto un programa de reforma de su sector público, a condición de retomar por su cuenta la ejecución práctica del programa objeto de la misión. Ese fue el caso de la reforma aprobada por Grecia en 1994-1996 para gestionar los fondos estructurales de la Unión Europea.

Queda por precisar lo que quiere decir *interna*. Algunos países disponen de instituciones públicas (Tribunal de Cuentas, por ejemplo) u organismos *ad hoc* (misión para la reforma administrativa, unidad encargada de evaluar políticas públicas). Ese es o ha sido el caso de Francia, de los Países Bajos o incluso del Reino Unido. La existencia de medios públicos técnicos y humanos no garantiza que se les confíe la evaluación de las reformas del sector público, que sus trabajos se adapten a la acción, ni que tengan un efecto sensible y concreto. Se ha propuesto a veces que la evaluación sirva para confirmar la existencia de contrapoderes autónomos en el seno del sector público. En el caso que nos ocupa, esta estrategia es poco realista. La responsabilidad de la evaluación no coincide con la responsabilidad de las políticas de reforma de la gestión pública. Unos órganos internos especializados casi no aportan nada a la reforma de la acción pública. Los obstáculos ya señalados anteriormente se ponen en acción: la evaluación corre el riesgo de actuar como un magistrado que proclama el bien y el mal, sin responsabilidad.

Las consecuencias prácticas de estas constataciones son claras. Como las reformas gubernamentales de la gestión pública difieren en muchos aspectos de las otras políticas (que pueden dirigirse a cuestiones sociales más tangibles: salud, educación, etc.) o que se consideran manifestaciones altamente simbólicas de las potestades discrecionales del gobierno, exigen, para que la evaluación sea útil, que los responsables de la acción pública las tomen a su cargo y las modelen

según sus necesidades o sus voluntades. El movimiento hacia la evaluación interna traduce la voluntad de los reformadores de someter a examen los diferentes organismos y el sector público en su conjunto. A falta de ella, el trabajo de evaluación vuelve al ritual burocrático, contentándose los expertos con ver sus obras clasificadas en las estanterías.

Un método incremental y oportunista

Las buenas prácticas sugieren una visión incremental de la adopción del trabajo de evaluación por el sector público.

Como se ha destacado anteriormente, casi todos pueden desarrollar la evaluación y la cuasi-evaluación informal suministra una puerta de entrada completamente adecuada. Hay un medio cierto para matar la evaluación en su nido: encerrarla en el gueto de la metodología. Además, la práctica de la evaluación no es, por esencia, una propiedad exclusiva de los altos responsables de la acción pública y de sus colaboradores cercanos. Conoce modas de difusión en el seno de las Administraciones y a lo largo de los diversos niveles, a condición siempre de que se encuentre vinculada a un problema de acción que interesa a los que la realizan. Esta difusión se encuentra cuando la reforma se dirige a la organización y el funcionamiento internos del sector público, y se concreta bien en un método participativo y descentralizado, bien en la voluntad del gobierno de seguir permanentemente el avance de un programa de cambio. Estos casos típicos se presentan en un sector o en un ministerio determinado (por ejemplo, en Francia, en la Administración del Equipamiento) o en el conjunto del sector público (por ejemplo, en Canadá, sobre el conjunto de la Administración federal). El método incremental supone además que la información movilizadora y las enseñanzas que sacadas para la acción, en la cumbre o en la base, tengan sentido para los actores, que no sean una amenaza ni una limitación, sino un recurso o una oportunidad que aprovechar.

Hay que relativizar la cuestión del método o de los tipos de método. Las buenas prácticas no hacen aparecer un método o un conjunto de métodos que se impongan a los otros. En cambio, y a condición de que la cuestión de la relación con la acción se mantenga como el criterio de referencia, como se señaló antes, y que, en consecuencia, las circunstancias de la utilización enmarquen el debate técnico, se pueden formular las siguientes observaciones:

- Técnicamente, la evaluación tiene en consideración los datos empíricos que están disponibles o que pueden producirse a bajo coste y a corto plazo, sabiendo que el sector público se muestra relativamente pobre en datos sobre la eficiencia y la eficacia.
- La evaluación favorece la emergencia de trabajos que se dirigen menos a la comprensión global de un amplio conjunto de parámetros que a la elaboración

de indicadores sobre algunas dimensiones bien precisas, que pueden considerarse razonablemente como variables indicativas útiles.

- La evaluación de tipo *ex post* (efectuada una vez que se ha realizado una medida precisa de reforma) está poco extendida, porque responde mal a los imperativos de la acción gubernamental. Sin embargo, puede contribuir a mantener la preocupación por aprender por qué se producen tales resultados o tales consecuencias y el interés relativo de los diferentes instrumentos o mecanismos utilizados.

- La evaluación de tipo *ex ante* (efectuada mientras los responsables elaboran un programa de reformas) pertenece más a la cuasi-evaluación o a la evaluación informal: permite comparar los resultados esperados de las diversas soluciones contempladas. En realidad, continúa siendo una fuente de informaciones relativamente secundaria por razones relacionadas con límites temporales o con el proyecto político de los responsables de la acción pública.

- La evaluación de tipo permanente está más perfeccionada en sus instrumentos y su organización, al tiempo que implica un seguimiento relativamente robusto e informado. Dicho esto, se adecua mal a políticas de tipo “puñetazo autoritario” o “puntuales”, en particular cuando la reforma adopta el aspecto privilegiado de la transferencia al mercado.

- Las políticas que garantizan la continuidad plurianual de las reformas de la organización y del funcionamiento internos de los servicios públicos dejan un espacio más amplio al uso de evaluaciones más formalizadas y técnicamente diversificadas.

- La existencia de sistemas de información sobre los costes y sobre los resultados facilitan grandemente la emergencia de gestos de evaluación. Sin embargo, no excluyen que la cuasi-evaluación pueda desarrollarse.

La gestión de los resultados como instrumento de aprendizaje

Sobre el papel, numerosos aspectos de la actividad del sector público dependen de la evaluación: la productividad y la calidad de las prestaciones, la relación entre el dinero invertido y los bienes y los servicios suministrados, la resolución de los problemas sociales, económicos o de otro tipo en el seno del entorno social, el hecho de alcanzar las misiones asignadas en la reforma por el gobierno. En la práctica y en la mayor parte de los países, se nota sin embargo que el trabajo de evaluación tiende a privilegiar una faceta que se llamará interna y que afecta a la gestión de los resultados de los empleados públicos y de los ministerios. Ese es el caso de Irlanda, Noruega, Canadá y Nueva Zelanda.

Esta orientación general, más gerencial que estratégica, centrada más en la eficiencia que en la eficacia, está destinada a cerrar el bucle de la información y

a informar a los responsables de la acción pública sobre lo que funciona y lo que no. Con frecuencia se centra en el rendimiento de los recursos públicos, y sirve para informar las decisiones de reforma para mejoras futuras.

Este realismo de acción responde a los imperativos de la acción. Si domina tanto, es porque, por regla general, es difícil, cuando no arbitrario, evaluar reformas desde la perspectiva de su eficacia externa global. Así, los fines y los objetivos globales de una reforma de la gestión y de la organización del sector público raramente son fijadas y explicitadas de una forma clara y operativa medible cuando una política es definida o iniciada.

Disponer de indicadores y de datos sobre la eficiencia no es siempre fácil. Los sistemas de información, que ponen de relieve el tiempo pasado, señalan los resultados de las prestaciones, interpretan los costes y caracterizan la calidad de los servicios, fallan a veces. Si es difícil decir objetivamente lo que hace o ha hecho en un lapso de tiempo determinado por una organización dada, mucho más lo es comparar diferentes organismos o servicios. A veces ocurre que la recogida de las informaciones choca con la organización existente, que no ha sido concebido para la gestión de resultados, sino con fines de control de conformidad o de seguimiento presupuestario. La recogida de datos corre entonces el riesgo de suponer una sobrecarga de tiempo o una sobrecarga financiera. La disposición de los servicios encargados del control es un factor no despreciable a estos efectos. Pero pretender *a priori* la falta de datos sobre la gestión para negar cualquier interés por la evaluación sería entrar en el círculo de “la gallina y el huevo”.

El interés de poner el acento en el trabajo casi evolutivo basado en variables indicativas de la gestión, más que en los resultados externos y las finalidades globales, es para salir del dilema recogida de datos —evaluación de las políticas—, difundiendo, por etapas sucesivas, un aprendizaje progresivo, una cultura informativa ante los responsables de la acción pública y entre los servicios, sin delegar la tarea a los estadísticos, a los informáticos ni a los contables. La evaluación produce un efecto de cebo. Para comenzar, se pueden realizar exámenes *ad hoc* con los datos disponibles, sin perder de vista la relatividad de los instrumentos utilizados y de los análisis realizados. Después puede implantarse una organización más ambiciosa. Así, un organismo central recoge sistemáticamente estadísticas de gestión sobre el sector público en su conjunto y sobre los órganos que lo componen (Nueva Zelanda), una oficina encargada de la modernización administrativa ilustra con los datos sobre los resultados su informe anual dedicado a las principales cuestiones de gestión pública que deberán tratarse durante el año (ejemplo del Secretario del Consejo Privado en Canadá), etc.

La existencia de un sistema global, centralizado y confiado solamente a los especialistas, no bastaría para la evaluación de los resultados. Esta debe integrarse en las prácticas como un instrumento útil de gestión. En otras palabras, las prácti-

cas del personal están en el núcleo de la evaluación, siendo la producción de información un resultado o un apoyo. Se trata de sensibilizar, de difundir una nueva forma de atención a los resultados, al coste, a la calidad y a la pertinencia de los servicios prestados, pero también de dar a las organizaciones y a los agentes los medios para hacer su propia evaluación. En este sistema, para alcanzar el objetivo de una estrategia de resultados en todos los niveles del sector público, hay que permitir a cada uno producir la información aplicable a las decisiones cotidianas y realizar un autoexamen que influya en la calidad de este trabajo cotidiano. El aprendizaje mediante la práctica de la evaluación de resultados permite dar credibilidad a la consideración de datos fácticos.

Una de las respuestas mejor adaptadas, según las experiencias desarrolladas, por ejemplo, en Irlanda, en Canadá e incluso en Francia, consiste en privilegiar un método descentralizado o participativo de trabajo de evaluación. El aprendizaje de una cultura de la gestión supone que los organismos se ven incitados a recoger y compartir información sobre los métodos ejemplares, a promover su aplicación y a estimular a otros organismos a jugar el mismo juego, a adoptarlos. El compartir las buenas prácticas de todas clases es un importante elemento de las reformas, compromete a los participantes, y permite sacar enseñanzas sobre las posibilidades de aplicar múltiples fórmulas a situaciones y estructuras diferentes. Hay aprendizaje cuando un interviniente puede vincular una innovación técnica a un problema que le afecta a su nivel y obtiene de ella una solución útil en el trabajo cotidiano.

Los responsables centrales de la acción pública y las unidades que tienen por misión principal reformar la gestión pública tienen un importante papel que jugar a este respecto. Deben conciliar dos exigencias. Una es velar para que la obligación de rendir cuentas sea respetada tanto por las unidades de base, por vía jerárquica, como por los diferentes ministerios, mediante la coordinación. El centro debe seguir los resultados globales del sector público. La otra es incitar a los organismos y a los servicios de forma pedagógica, por ejemplo, mediante acciones de formación, seminarios o experimentaciones voluntarias, a adoptar iniciativas y darlas a conocer, e incluso recompensarlas y respaldarlas. Concretamente, esto supone que el centro dispone en su seno de las cualificaciones profesionales necesarias. Esto supone también que vela para establecer y mantener un justo equilibrio entre uniformidad y diversidad, que conjuga varios métodos adaptados a las circunstancias nacionales. La atención a la base (a su inventiva y a su diversidad) va pareja con la búsqueda de una coordinación global. El uso de las evaluaciones informales que se inscriben en las actividades normales permite con frecuencia operar ajustes y cambios sin atraer ni focalizar la atención de los grupos de interés internos o externos, que podrían estar tentados de aprovechar una evaluación en regla para oponerse a la reforma.

En resumen, el examen de las buenas prácticas permite pensar que la evaluación puede aumentar la eficiencia (el grado de consecución de los objeti-

vos con respecto a los recursos disponibles). Permite también otras formas de valor añadido que no son despreciables. Pone en evidencia un juicio o una medida de la eficacia (el grado de consecución de los objetivos asignados). Contribuye a la memoria administrativa de las soluciones empíricas. Permite diversificar las cualificaciones puestas a disposición de los decisores en todos los niveles. Favorece la sabiduría (el conocimiento, sin cesar cuestionado, está al servicio de la acción), favorece una emulación basada en unas cualidades de organizador y de gestor. Puede, en cierta medida, actuar sobre los usuarios y los observadores externos.

Un optimismo razonable para el futuro

La reforma del sector público es hoy en día una tarea permanente de las autoridades. Es muy probable que se haya acabado la época en que uno podía contentarse, una vez por generación, con dictar una reorganización antes de volver a las rutinas cotidianas.

Al mismo tiempo, las presiones por el cambio tiene la particularidad de universalizarse y de volverse apremiantes, haciendo inconfortable la situación de los países que hasta el momento han manifestado una relativa moderación en la adopción de reformas. Dos factores merecen ser especialmente destacados.

El primero se refiere a la extensión de las formas de partenariado en materia de gobierno de los asuntos públicos. El hecho es ejemplar: la Unión Europea se convierte así en un actor público que interviene en competencias hasta ahora reservadas a los países, especialmente mediante la afectación de recursos financieros por programas o proyectos (fondos estructurales, etc.). Ahora bien, el desarrollo del multipartenariado va correlativo, en el presente caso, a una ampliación notable del uso de los procedimientos de evaluación.

El segundo reenvía a las restricciones financieras. Todo indica que éstas, lejos de aligerarse, van a pesar cada vez más en el sector público y se instalan en la permanencia. El caso de la Unión Europea, de nuevo, ofrece materia de reflexión. Los Tratados de Maastricht y de Amsterdam establecen un mecanismo de regulación macropresupuestaria cuyas consecuencias van a ser notables. Las entidades públicas de los diferentes países, incluidas las entidades subnacionales, se ven obligadas así no sólo a limitar sus gastos, sino también a contener sus ingresos de forma draconiana. Las lógicas en aplicación refuerzan un método centralizado y establecen una estrategia de control por los organismos encargados del presupuesto. En consecuencia, se quiera o no, tanto los ministerios como las entidades locales se encuentran obligadas a intensificar sus esfuerzos de racionalización, y en primer lugar su eficiencia interna (costes, productividad y calidad).

Tal evolución permite pensar que, si la privatización de los servicios públicos no es aún funcionalmente una vía agotada, las reformas internas del sector público van a ocupar un lugar dominante: eliminación de duplicidades, simplificación de los mecanismos institucionales que intervienen en los diversos ámbitos, etc. Será cada vez más difícil y penoso para un país mantenerse al margen de esa corriente reformadora general. Dicho de otra manera, en los países de la OCDE en todo caso, la disparidad que se puede constatar a la hora actual entre algunos países pioneros, por una parte, y países más prudentes, por otra, está llamada a reducirse. La competitividad de los sistemas públicos, tema de las políticas de reforma que se ha vuelto un poco retórico, tiene todas las posibilidades de convertirse en una obligación real cuyos efectos se harán sentir hasta en la vida cotidiana de las oficinas. Al mismo tiempo, se abren nuevas perspectivas a la comparación de los resultados, tanto a escala internacional como en el nivel nacional, entre ministerios y Administraciones públicas de clases diferentes. Si la reforma de los servicios públicos es un campo donde, con relación a otros (salud, I+D, etc.), la comparación (y por lo tanto la referencia a las buenas prácticas, el contraste y el uso de la evaluación) se mantiene más bien discreta, la situación puede evolucionar rápidamente. La coartada frecuentemente utilizada del carácter ideológico o de la filiación política de algunas reformas del sector público serán más difíciles de invocar para rehusar entrar en tal movimiento. La reforma se vuelve un imperativo funcional en sí misma.

El paisaje contextual parece evolucionar, pues, en el sentido de una relativa extensión de las prácticas de evaluación: comparabilidad, necesidad creciente de un arreglo coyuntural permanente, imbricación multipartenarial y regulaciones macropresupuestarias participan en ella. Ninguna razón conduce a pensar que, con respecto a las buenas prácticas antes citadas, se asista a una modificación sustancial del perfil mismo de la evaluación: más orientada hacia la eficiencia interna que hacia la eficacia externa, más internalizada que externalizada, informal así como más sistemática, acompañante de una mutación cultural y del comportamiento, al mismo tiempo que vinculada a la resolución de problemas concretos por los responsables de la acción pública, etc. La evaluación es y continuará siendo un instrumento al servicio de quien quiera servirse de ella.

La experiencia de fines del siglo XX nos enseña a la vez realismo y modestia. La evaluación puede decepcionar. Se podía haber esperado que las exigencias del control democrático favorecieran una mayor transparencia compartida por el conjunto de los ciudadanos sobre las consecuencias sociales de las reformas públicas, o que el uso de los métodos de dirección más “científicos” acelerase la elaboración rigurosa de datos globalizadores. También puede tranquilizar. La dirección de las reformas continúa siendo ampliamente una responsabilidad controlada por las autoridades con realismo, y la ciencia no ha borrado la responsabilidad política de los que definen la acción pública. La evaluación no ha experimentado en este

sentido la misma suerte que el PBRs: una buena idea en sí, pero inutilizable porque es ajena a las prácticas de elaboración de la acción pública, y porque se considera que pone en cuestión el juicio de los responsables públicos. En cambio, el optimismo verá sobre todo en la evaluación una fuente de conocimientos aplicables. Desde este punto de vista, es a la vez la descripción de las circunstancias precisas sobre las que se actúa y la capacidad de anticipar las causalidades (si escojo tal solución, se producirá seguramente tal consecuencia) lo que la evaluación, como principio de realidad para la acción, permite poner de relieve. ¿Es vano, ingenuo o arrogante imaginar que las reformas de la gestión y de la organización del sector público:

- Se dirigen efectivamente a cambiar lo que, en suma, cuenta más: el comportamiento cotidiano de los empleados públicos y de las formas de funcionamiento reales de las organizaciones.
- Escogen los mecanismos, la organización y las estrategias que sirven de causas eficientes para producir consecuencias.
- Garantizan la continuidad de esos cambios.
- Limitan los efectos perversos que esos cambios pueden inducir en la prestación a la vez eficiente y equitativa de bienes y servicios a la sociedad?

El acento puesto en la información empírica y en las consecuencias de las medidas de reforma, por medio de los métodos de evaluación modernos, permite protegerse de los esfuerzos mal dirigidos, sobre todo en una época en la que fracasar en una reforma corre el riesgo de ser tan insoportable y dañoso como rehusar hacer una. Una nota de optimismo procede del hecho de que los países se comprometen en número creciente por la vía del aprendizaje acumulativo de medidas de reforma. La búsqueda de eficiencia, eficacia, transparencia y control democrático ya no se para después de la primera medida de reforma. El aprendizaje es un proceso permanente y organizado, al que la evaluación puede aportar enseñanzas decisivas, y no una operación que se podría realizar de una vez por todas. En cierta medida, y como sugieren los ejemplos antes ofrecidos, el análisis de la Administración ha progresado recientemente, aunque las evaluaciones independientes externas se han vuelto más escasas. El siglo XXI demostrará quizás que el análisis forma parte de la Administración, incluido en el ámbito de las reformas del sector público. La explotación de los datos de evaluación, por ejemplo, como instrumento de aprendizaje que puede ayudar a la Administración y al público a forjarse un juicio sano y a tomar decisiones acertadas, demanda un cierto grado de madurez, de perfeccionamiento y un cierto estado de espíritu. Crear Administraciones que aprendan es la tarea primordial a la que hay que dedicarse en la actualidad.

BIBLIOGRAFÍA

Pollitt, C. y otros

Trajectories and options: an international perspective on the implementation of finnish public management reforms, Ministerio de Hacienda, Helsinki, 1997.

Public management reforms: five country studies, Ministerio de Hacienda, Helsinki, 1997.

Trosa, S.

La modernisation est-elle évaluable?, *Politiques et management public*, vol. 10, dic. 1992, pp. 65-84.

Schick, A.

The spirit of reform: managing the New Zealand state sector in a time of change, State Services Commission, Wellington, 1996.

Wildavsky, A.

Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis, Little Brown, Toronto, 1979.

Mintzberg, H.

The nature of managerial work, Prentice Hall, Londres, 1980.

Lindblom, C. y D. Cohen

Usable knowledge: social science and social problem solving, Yale Univ. Press, New Haven, 1979.

Kessler, M.C.; Lascournes, R; Setbon M.; Thoenig J.C.

L'évaluation des politiques publiques, L'Harmattan, París, 1998.

LA REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO NECESITA CAPACIDADES DIRECTIVAS

JO BROSNAHAN

Oficial Jefe Ejecutivo del Consejo Regional de Auckland

Introducción

El presente documento se basa en investigaciones que he desarrollado en los Estados Unidos como becaria de la Fundación Harkness durante el curso del año universitario 1995-96, en la Universidad de Duke, en Carolina del Norte, con el patronazgo del *Commonwealth Fund of New York*. Se inspira también en entrevistas que he realizado a otros gestores del sector público provenientes de diferentes sectores, así como mi propia experiencia de directivo y de líder.

Este documento es el resultado de una evolución personal. Yo estaba convencida de que las capacidades directivas eran precisamente lo que explicaba el dinamismo, la capacidad de innovación, la determinación y el éxito de algunas organizaciones, en cuyo seno los asalariados trabajan a gusto y con las que se sienten a gusto los clientes, la comunidad, los accionistas y las demás partes participantes. Pienso que un buen directivo es el que estimula las capacidades de dirección a todos los niveles de su organización, creando una cultura en el seno de la cual los individuos pueden cambiar y evolucionar, sin que el grupo pierda su eficacia. Las organizaciones bien dirigidas parecen estar en mejores condiciones de superar los cambios y la adversidad y de obtener resultados válidos.

He buscado, pues, identificar directivos ejemplares y les he preguntado cómo perciben su papel y cuáles eran, en su opinión, las virtudes particulares de los directivos eficaces. Sólo he tenido en cuenta los situados más arriba, siendo consciente de la necesidad, para el éxito y la reactividad de una organización, de una capacidad de dirección a todos los niveles.

He realizado entrevistas a un gran número de directivos procedentes de todos los sectores, que eran considerados como exitosos en su ámbito. También me he entrevistado con responsables de “viveros de directivos”. Finalmente, he entrevistado a actores de la reforma del sector público en los niveles local, regional y federal, para determinar cómo se percibía el papel del directivo en ese proceso.

Si se llegasen a modelar las características y las cualidades de un directivo completo, yo sentía curiosidad por ver cómo se iba a poder utilizar ese modelo

para promover la reforma del sector público. En todo el mundo, en efecto, el sector público ha sido objeto de una amplia reforma estructural, lo que ha dado lugar a unos nuevos modelos de gobernanza y de dirección. Estas reformas, a su vez, han liberado a algunos directivos de la tutela *ad hoc* de la Administración, abriendo así nuevas posibilidades de dirección. Yo quería llegar a identificar la forma de organización más aptas para las capacidades de dirección y para la obtención de los resultados deseados en el sector público. Y si, efectivamente el éxito de las organizaciones se debía a la calidad de la dirección y de los directivos, la cuestión era saber cómo descubrir a tales individuos, garantizar su desarrollo y permitirles desplegar sus cualidades de líderes en el sector público. ¿Cómo podemos crear directivos y un entorno en el que sean capaces de dirigir?

Desde que retomé mi papel de director general, he tenido la posibilidad de desmenuzar, desde el punto de vista de un práctico, la noción de dirección y el entorno en el que pueden extenderse las capacidades directivas. He podido poner la teoría en práctica en mi propia organización. He llegado firmemente a la conclusión de que el mundo, tal y como evoluciona, requiere unos nuevos tipos de organizaciones que permitan expresarse a una nueva forma de dirección; las demás están destinadas al fracaso.

En el presente documento me he centrado en la necesidad de la dirección en un mundo en el que los modelos organizativos experimentan un profundo cambio. He examinado la dimensión emocional y espiritual de la dirección que marca realmente toda la diferencia. Por otra parte, he descrito el papel y las características de un buen directivo. He estudiado el impacto sobre las capacidades directivas de la situación en la que actúa un directivo. He examinado la diferencia entre dirección y gestión y me he centrado en las diferentes formas de dirección en los distintos sectores. He reflexionado sobre las posibilidades de formar nuevos directivos. Luego he contemplado las capacidades de dirección en el contexto del nuevo sector público y los medios de crear el entorno propicio para sus capacidades. Finalmente, he hecho algunas recomendaciones sobre la forma de estimularles a fin de promover la reforma del sector público.

¿Por qué necesitamos capacidades directivas?

¿Para qué nos sirven las cualidades directivas? La dirección es inherente a cada una de nuestras estructuras, institución, iglesia o política, y con frecuencia hablamos del papel de dirección a este respecto. Sin embargo, cuando describimos al personal de dirección de las empresas, las organizaciones sin finalidad lucrativa y el sector público, tendemos a utilizar el término de gerente y no de directivo. Al hacerlo así, sólo ponemos el acento en uno de los aspectos del papel que esas personas están llamadas a jugar.

John Kotter (1995) en su obra “*The New Rules*” revela de forma más concreta la importancia de la capacidad directiva en el mundo “post-capitalista” de hoy. Destaca que si la gestión es la actividad primordial para hacer funcionar grandes organizaciones, la dirección es a partir de ahora necesaria para hacer frente a los cambios que exigen las nuevas redes más inestables. Afirma (p. 115) que para triunfar en un puesto de dirección, hay que tener las cualidades de líder y no solamente ser un buen gestor. Incluso en niveles jerárquicos inferiores en una empresa, la incapacidad de dirigir es perjudicial para los resultados de la empresa y para la evolución de las carreras personales. Las organizaciones que impiden a sus asalariados ejercer sus capacidades de dirección ya no son las que ganan.

El mundo evoluciona constante y rápidamente. Las normas han sido cambiadas por la competencia mundial. La rapidez de las comunicaciones a escala mundial exige una toma de decisiones dispersa. Las antiguas organizaciones jerárquicas verticales son ahora demasiado pesadas para poder aplicar las nuevas tecnologías. Y el que está al frente de tal organización, por válido que sea como director técnico, no accederá a un nivel de excelencia. La gestión no basta. Peter Drucker (1989, p. 207) describe la organización del futuro, basada en la información, donde no subsistirá más que una pequeña proporción de sus gerentes. La compara con una orquesta sinfónica o con un hospital. Esa será la era del trabajador experto, durante la cual los especialistas serán responsables de sus propios resultados y se facilitará el ascenso de informaciones provenientes de los colegas y de los clientes. Las estructuras serán horizontales, diseminándose los conocimientos a través de toda la organización. Tal estructura exige una autodisciplina individual y privilegia la responsabilidad individual. El nivel de excelencia de una organización será el de cada uno de sus componentes.

Matthew Kiernan (1996) evoca los cambios necesarios de los modelos organizativos en el mundo nuevo donde el directivo está llamado a evolucionar. He aquí algunos de los cambios esenciales:

Cambios en los modelos organizativos

Siglo XX:

Estabilidad
Tamaño y escala
Rigidez
Papel motriz del proceso
Integración Vertical
Consenso
Jerarquía

Siglo XXI:

Cambio permanente
Velocidad y capacidad de reacción
Flexibilidad
Papel motriz de los resultados
Integración Virtual
Debate constructivo
Dirección ejercida desde el interior

Ahora que se comienza a reconocer el valor de los recursos humanos de una organización, aparecen organizaciones más igualitarias; la contribución de cada uno es apreciada en su justo valor. La tendencia es también al uso de equipos que se han hecho autónomos. También los individuos desean ser apreciados: ahora tienen más movilidad y buscarán verdaderamente otro empleo si no encuentran su lugar en su empleo actual. A medida que se produce la separación de estructuras jerarquizadas, que suponen un vínculo de subordinación entre los individuos, se genera la orientación hacia la comprensión mutua y la responsabilidad. Esto exigirá unas nuevas estructuras organizativas (parecidas a telas más que a pirámides) y una nueva forma de dirección. En una conversación con T. George Harris (1993), Peter Drucker indicaba que hacía falta aprender a dirigir estando en una situación donde no se tenía el poder de mando, donde no se dirige a nadie, ni nadie le dirige a uno. Ese es el cambio fundamental.

La capacidad de dirección supone implícitamente implicar a los demás en la aventura de la autorrealización y de la realización colectiva. Y como el ritmo de la vida se acelera, esta realización se vuelve inevitable. En el fondo, la cuestión es la siguiente: ¿cómo actuar sin tener capacidad de dirección?

Un directivo en acción. Un estudio del caso de Harry Nurkin

¿Cuáles son pues las cualidades, las características y las bazas de un directivo capaz de afrontar los desafíos del futuro? Discutiendo con diversos directivos, he constatado que tenían enormes aspectos en común desde el punto de vista de las cualidades a los que debían su éxito, según ellos. Para demostrar las cualidades de un buen directivo en acción, he escogido contar la historia del Dr. Harry Nurkin. Presidente Director General de la *Charlotte Mecklenburg Hospital Authority*, en Charlotte, en Carolina del Norte, Harry es el perfecto ejemplo de directivo cumplidor y posee numerosas características mencionadas por las personas que he interrogado a propósito de una buena capacidad directiva. Es él quien ha orquestado la profunda transformación de una gran organización sin fines lucrativos al servicio de una amplia comunidad, y lo ha hecho con un éxito considerable.

La *Charlotte-Mecklenburg Hospital Authority* es un sistema regional de servicios sanitarios. Es una organización de integración vertical, que comprende un centro hospitalario universitario, 10 hospitales de cuidados intensivos y de especialidades, dos establecimientos de largas estancias, un asilo, una agencia de cuidados a domicilio, una red de cuidados primarios de más de 300 médicos, y unas instalaciones de diagnóstico y de tratamientos ambulatorios. Esta administración hospitalaria sirve a una comunidad relativamente pobre y depende de los sistemas *medicare* y *medicaid* (financiación del gobierno federal) en más de la mitad de sus recursos. Harry fue nombrado para su puesto hace 16 años. Su

trayectoria anterior era esencialmente universitaria, en el campo de la administración de la salud pública. Debe rendir cuentas a un consejo de administración.

En la época en que Harry fue nombrado, el centro médico era antiguo y poco eficaz; era urgente renovarlo y concederle toda la ayuda financiera necesaria. Cuando Harry Nurkin llegó al hospital, encontró miles de personas desmoralizadas. Su idea era modificar la cultura de empresa a fin de que el personal se encontrara a gusto y dispusiera de los conocimientos, de las competencias y de las informaciones necesarias para poder garantizar un servicio médico de alta calidad.

Su primer objetivo fue el de redinamizar los efectivos. Partió del principio de que a la mayor parte de las personas les gusta trabajar, pero la mayoría trabajan solamente al 60-70 por ciento de su potencial. Quería que a su personal le gustase su trabajo, que estuviese a gusto en su actividad, pero también que trabajasen duro y al máximo de sus posibilidades. Consideraba que su papel era, pues, redinamizar a las personas en el seno de la organización, así como su entorno laboral.

Debió construir locales atractivos y prácticos a largo plazo. No había que imponer ni a los pacientes ni al personal evolucionar en un marco tétrico. Colores, revestimientos de suelos y plantas alegraron el interior y el esfuerzo de modernización alcanzó sobre todo a las ventanas. El material fue reemplazado y Harry debió pedir préstamos para este fin. El propio personal señaló los sectores que era más urgente renovar, y fueron los primeros en serlo. La renovación era un símbolo de cambio. Conjugada con la dedicación del personal de cuidados, contribuyó a humanizar el entorno médico. Una unidad de reflexión, compuesta por miembros del personal, enunció seguidamente la “regla de la suegra”, que pretende que el personal vele sin cesar para que todo esté perfectamente cuidado “como si la suegra nos hubiese hecho una visita”. Harry se ocupó también de las finanzas. Contrató jóvenes contables brillantes para garantizar la gestión de los recursos, a fin de que el personal médico pudiese dedicarse enteramente a los pacientes.

Al principio, Harry pasa la mayor parte de su tiempo fuera de su despacho, hablando, escuchando y comunicando. Su presencia era destacada. Él considera que los gestores generalmente no tienen mucha capacidad de escucha porque su ego ocupa demasiado espacio. Sin embargo, las mejores ideas vienen siempre de los demás. No deja nunca de dar una vuelta por sus dependencias y de llegar a cualquier hora del día o de la noche. Tal actitud le granjea la lealtad de su personal, que tiene la sensación de que el asunto vale la pena.

Harry trata también de que el personal se comunique con los pacientes. El destaca que es el mismo personal el que ha establecido un seguimiento de los pacientes cuidados en urgencias, una vez que vuelven a su habitación en el hospital o a su domicilio. Asimismo se garantiza por las enfermeras de cuidados intensivos un seguimiento telefónico de los pacientes que abandonan el hospital. Este segundo tipo de seguimiento, aplicado por un grupo de enfermeras como

consecuencia de una conversación que habían tenido en la mesa, ha producido efectos secundarios inesperados, en la medida en que ha supuesto una disminución del 28 por ciento de los procesos y un aumento del 33 por ciento del número de facturas pagadas rápidamente, así como una menor rotación del personal. Harry estimula también a su personal a mantener unas relaciones estrechas entre ellos.

Su papel es, según él, inspirar a sus seguidores, velar para que estén bien orientados y delimitar su campo de acción. Pero sus seguidores están asociados también al trabajo de anticipación y a la formulación de las recomendaciones de cambio. Harry evita en la medida de lo posible los canales formales (detesta las notas de servicio), pero estimula a los miembros de su personal a comunicar sus ideas oralmente, por una pequeña nota o por correo electrónico.

Harry ha trabajado duro para crear una cultura de la innovación, estimulando a su personal para que resuelva sus propios problemas, pero constituyendo un equipo de apoyo preparado para intervenir si es necesario. Cuando un individuo o un equipo llegan a solucionar un problema, Harry organiza un reconocimiento o celebración porque considera que es importante. Como organización, la *Authority* continúa asumiendo riesgos, confiando en su capacidad de poder realizar los proyectos.

Hay muy pocas reglas en vigor en el centro, si no son las requeridas para el ejercicio de sus actividades en Carolina del Norte. El centro nunca he recurrido a contratos de resultados. Una vez por año, Harry Nurkin, los miembros del consejo de administración y la dirección se reúnen para discutir y fijar los objetivos, tanto a título individual como para el conjunto de la organización. El equipo de dirección se reúne cuatro veces al año para examinar los objetivos que se han alcanzado y los que no. Los objetivos de las divisiones no son financieros, aparte de los que corresponden al departamento financiero propiamente dicho. La *Authority* tampoco está dotada de un sistema estructurado de gestión de la calidad tal y como el sistema GQT. En efecto, la cultura de la organización es tal que Harry considera que tales sistemas no son necesarios.

Harry se somete cada año a una evaluación del consejo sobre los objetivos fijados. Afirma haber conseguido convencer al consejo de que era posible dirigir una empresa como la administración regional de la salud pública sin poner mucho el acento en los resultados financieros, sino velando más bien porque todo el mundo se preocupe de la calidad del servicio.

La *Health Authority* se encuentra ahora con buena salud. Sus ingresos se han multiplicado por 15, alcanzando los 1.3 mil millones de dólares durante el mandato de Harry en la presidencia. La organización obtiene beneficios sustanciales que son reinvertidos en el sistema. Con respecto a otros hospitales de los Estados Unidos, y a pesar del muy bajo nivel sanitario registrado al comienzo en la comunidad a la que atiende, el hospital no se defiende mal, controlando sus costes

y registrando una baja tasa de readmisiones. Los pacientes se muestran muy satisfechos. Ello no impide que Harry Nurkin contemple que su organización se sitúe entre las mejores del país; ese es su proyecto.

Harry resume de la siguiente forma su papel de jefe: se trata de encontrar las personas adecuadas y confiarles responsabilidades, así como los medios de que los asuman tanto hoy como mañana. Según él, en el sistema médico no es difícil encontrar personas que estén preocupadas por los demás, pero lo esencial, para Harry, es que esas personas estén totalmente integradas en la cultura de la organización. Su papel es también delimitar su campo de acción, crear posibilidades (el proyecto) en términos de calidad, de coste y de crecimiento y darlas a conocer. Se trata de escuchar a la gente y de ponerlas a hacer algo. Les corresponde a ellos darles medios para solucionar los problemas. Harry afirma que toma pocas decisiones; deja esto al cuidado de otros en el seno de la organización. Él se ve ante todo como un consejero y una referencia. Él mismo dice que debe aprender cada día a interactuar mejor con los otros, a estimular a la gente. Mi organización, dice, tiene numerosos directivos. Mi trabajo consiste en permitirles ejercer sus capacidades directivas. Deben tener el derecho a fracasar. Buen número de miembros de la organización no se han imaginado jamás como “líderes”, pero con la ayuda de un mentor que les aconseje y que les forme, pueden llegar a serlo.

Harry posee las diversas características que considero indispensables para ser un buen directivo pero, sobre todo, da una dimensión emocional y espiritual al papel de dirección. Es una dimensión que eleva a los otros miembros de la organización (“los seguidores”) a otro plano, en el que ellos van a poder dar toda su medida, amar lo que hacen y expandirse en su trabajo. También pueden aprender a ser directivos. Es esta concepción de la dirección la que distingue a los buenos directivos de los otros.

La dimensión emocional y espiritual de la dirección

Preguntando a todo tipo de directivos en los cuatro extremos de los Estados Unidos, me he sorprendido por un rasgo común: su humanidad. Los términos que empleaban mostraban que estaban profundamente preocupados por la gente con la que trabajaban y a cuyo servicio se ponían; hablaban de afecto, de empatía, de respeto, de compasión e incluso de amor. Contemplan lugares de trabajo donde las personas irían a trabajar con placer, donde podrían realizarse. Decían que siempre hace falta ponerse en el lugar del otro. Hablaban de fuerza interior y de verdad superior. La noción de equidad parecía ser un aspecto particularmente importante en esta relación. Pero sobre todo, hablaban de integridad y de confianza. Todo eso apela a una virtud relacional particular entre los directivos, capaces de establecer unas relaciones ricas, atentas y honestas.

- El Senador americano Terry Sanford, antiguo Gobernador del Estado de Carolina del Norte y ex-presidente de la Universidad de Duke, afirmaba que un directivo debe arreglárselas siempre para que los demás se sientan bien, un principio que se le había inculcado desde su más tierna edad.

- Según Francis Fairbanks, Jefe de la Administración de la ciudad de Phoenix, Arizona, un directivo debe estar dispuesto a ocuparse del aspecto emocional de un problema, y no de las cuestiones de detalle. Es necesariamente preciso que haya una parte de emoción si se quiere que las gentes tengan la voluntad de cambiar y provocar cambios. Según él, la capacidad directiva tiene esencialmente un componente emocional y espiritual y debe ser estimulada.

- Don Keough, el ex presidente de Coca Cola, ha señalado por su parte la pasión que todo directivo siente por la condición humana. El directivo debe sentir algo por la creación de la que es un fruto.

- Nan Koehane, presidente de la Universidad de Duke, piensa que la capacidad de inspirar confianza y de mostrarse siempre digno de ella es importante.

Esta dimensión de la dirección es poco estudiada en las investigaciones universitarias dedicadas al papel de la dirección, pero ha sido abordada claramente en detalle por autores como Robert Greenleaf, Max De Pree, John Gardner, Larry Spears, Peter Senge, Stephen Covey y Rushworth Kidder. Se trata del aspecto humano de la dirección, al que se han dado diversos nombres, según sus diferentes formas: dirección al servicio del prójimo (*leadership servant*), dirección moral, dirección ética, dirección basada en valores o dirección basada en principios.

En “*Reflections on leadership*”, una colección de 10 ensayos sobre la dirección al servicio del prójimo (*leadership servant*), (1995), (p. 4), Larry Spears cita 10 características fundamentales del directivo servidor tal y como lo contempla Robert Greenleaf: capacidad de escucha, empatía, capacidad de pacificación, sensibilización, persuasión, conceptualización, previsión, gestión prudente, compromiso con el desarrollo ajeno y conciencia de la necesidad de formar una comunidad. En tal relación, la palabra menos importante es “yo”, porque es gracias a sus seguidores como se alcanzan las cosas.

La noción de dirección al servicio del prójimo (*leadership servant*) ha sido adoptada por algunas empresas y otras organizaciones de los Estados Unidos como modelo institucional. La estructura jerárquica tradicional de la organización se sustituye por una estrategia de trabajo en equipo, poniendo el acento en la cooperación, la persuasión y el consenso. Se considera que el primer objetivo de la empresa es el de servir a los asalariados, a los clientes y a la comunidad, más que obtener beneficios (en general, los beneficios llegan de todas formas). La *Charlotte Mecklenbourg Hospital Authority* y Harry Nurkin encajan perfectamen-

te en este modelo. Harry considera que su papel es estar allí por los demás, por su personal y por sus pacientes.

Max de Pree, en su obra “*Leadership Jazz*”, hace una maravillosa comparación entre la dirección al servicio del prójimo y una orquesta de jazz. Dice que el que dirige una orquesta de jazz es una manifestación de la dirección al servicio del prójimo. Hay, en efecto, esta fantástica posibilidad de sacar lo mejor de los otros músicos. Tenemos mucho que aprender de los directores de orquesta de jazz, porque el jazz, al igual que la dirección, combina la imprevisibilidad del futuro y los talentos de los individuos.

La importancia de los valores

Los valores son la piedra angular de una buena dirección. Los individuos tienen valores, comportamientos que juzgan importantes. Las organizaciones también tienen valores, normalmente impuestos por el directivo. Los valores influyen en la percepción de las situaciones y la elaboración de soluciones. Influyen también en las relaciones entre las personas, así como con los grupos, la idea que tienen del éxito, de lo que está bien y mal (comportamiento ético y contrario a la ética), así como el impacto de las presiones y de los objetivos organizativos. El directivo fracasará en ausencia de valores fundamentales, como la honestidad y la integridad. Porque sin esos valores no es posible establecer relaciones humanas duraderas, lo que es una condición *sine qua non* de la dirección.

La noción de dirección basada en valores supone la comprensión de la relación entre dirección y comunidad. Una buena capacidad de dirección se basa en comunidades sanas, que comparten los mismos valores (John Gardner, 1991). Estas comunidades son la sustancia y la fuerza de los buenos directivos, que a su vez las confortan. Se encuentran estas comunidades en las sociedades, las Administraciones, las organizaciones sin fines de lucro o en la sociedad en sentido amplio.

¿Qué hacen los buenos directivos?

Los diversos directivos que he entrevistado evolucionan en unos entornos diferentes y no han dejado de destacar que la capacidad de dirección se ejercía de manera diferente según las situaciones y el tipo de organización. Sin embargo, escuchándoles describir una y otra vez su propia filosofía de la dirección y sus características esenciales, he quedado sorprendido por el número increíble de puntos comunes. Algunas de las características señaladas clarifican el papel de la dirección. Otras, en cambio, dependen de las virtudes personales del directivo.

Parece que las capacidades de dirección exigen lo siguiente:

- Un directivo siempre debe cuestionar la realidad y las ideas. Es un **catalizador del cambio** porque las capacidades directivas tienen que ver con el cambio. Como ha dicho Don Keough, ex presidente de Coca-Cola, un directivo siempre debe estar en alerta continua, tratar siempre de hacerlo mejor que ayer, reflexionar siempre sobre lo que hay que hacer para evolucionar y sobre cómo actuar para sobrevivir mañana. Debe ser capaz de conducir a la gente hacia lo desconocido. La creatividad necesaria para realizar el cambio vendrá realmente de los seguidores.

- Una intención declarada de cumplir una **misión** . Frances Hesselbein, presidente de la Fundación Drucker para la gestión sin fines de lucro, subraya que la clave de una buena dirección es la gestión para el cumplimiento de una misión. Según ella, es muy motivador que la organización entera se impregne de la firme voluntad, claramente manifestada, de realizar una misión. Cuando era la más alta responsable del movimiento femenino de *scouts* en los Estados Unidos, hizo evolucionar ese movimiento arcaico poniendo el acento en la misión, estando preparada siempre para realizar cambios audaces.

- La capacidad de diseñar una **estrategia** , de fijar el rumbo en función de la intuición que se tiene del futuro, previendo medidas objetivas en camino. Brian McNulty, que trabaja en el Departamento de Educación de Colorado, ha incorporado ampliamente a padres y enseñantes en la elaboración y aplicación de las estrategias de su Ministerio, poniendo el acento en el hecho de que su papel era velar para que tales estrategias se apliquen.

- **La motivación mediante el ejemplo** es una de las características esenciales de la dirección: dicho de otra forma, la capacidad de “unir el gesto y la palabra”. Eso supone también un conocimiento indispensable de la tarea que hay que cumplir.

- El directivo es el **guardián de los valores** y de las creencias fundamentales de su organización. Es importante que exista un sentimiento de comunidad de valores, porque ello constituye la base de la cultura de la organización. Una organización dotada de una cultura fuerte puede superar muchos problemas. Para facilitar ese proceso, Hatim Tyabji, PDG de Verifone, expuso la filosofía de su organización en un folleto publicado en 7 lenguas y distribuido entre todo el personal. Este folleto se define como un sistema de conceptos o de principios motivadores, que es de hecho el sistema de valores al que él se refiere. Es interesante destacar que se trata en este caso de una empresa con ramificaciones mundiales, todos cuyos integrantes comparten los mismos valores.

- El directivo debe estar preparado para asumir personalmente la **responsabilidad** de todo lo que pasa y debe incitar a las personas que dirige a hacer lo mismo. Rebecca Taylor, Directora General de *Vocation Funds Inc.*, en Nueva

York, considera que un directivo debe imperativamente tener confianza en su propio discernimiento y “estar preparado para tomar las decisiones y asumirlas afrontando las críticas”.

El directivo debe tener algunas virtudes particulares:

- La capacidad de actuar de forma que los demás tomen conciencia de un **proyecto**, incorporando las aspiraciones o los objetivos de la organización. Esto supone una visión de conjunto —una “visión de helicóptero”, se podría decir— teniendo en cuenta el futuro general. El directivo debe estar preparado para asumir riesgos para defender su proyecto.

- La capacidad de suscitar el **entusiasmo** de los demás para los objetivos de la organización y de **darles los medios** para alcanzarlos. Esto supone que el directivo y sus seguidores se respetan mutuamente. Credibilidad, accesibilidad y atención son también palabras maestras. A ninguna de las personas entrevistadas le gustaba el término *habilitación*, que implica el poder de dar. En opinión general, un directivo debe estar dispuesto a dejar al prójimo el poder decisional. Para Peter Drucker (1993), se trata de sustituir la responsabilidad en el poder.

- La capacidad de **apoyar y estimular** a los demás. Barbara Brown Zigmud, presidente de *Hartford Seminary of Connecticut*, considera que ese apoyo activo es motivador para todo el mundo.

- La pasión de **aprender** y de **enseñar**, porque es al directivo al que incumbe velar para que nadie deje de aprender. El directivo debe cultivar la **creatividad** y la **innovación**, sin las que no hay futuro. Para hacerlo, debe ofrecer las ocasiones, los medios y la libertad de actuar, así como la posibilidad de equivocarse.

- La capacidad de **comunicar** con los demás. Esto va parejo con el establecimiento de un clima de **confianza** gracias a una honestidad fundamental en las relaciones con los demás. Por otra parte, esto supone que el directivo esté presente con frecuencia, y en todo caso sea muy **visible**. Frank Fairbanks, por ejemplo, ha explicado que él había debido hablar personalmente a grupos de asalariados sobre los despidos. A pesar de un contexto tan agotador, se dio cuenta luego de que el clima en la empresa permanecía positivo gracias a la honestidad y a la transparencia con que se había tratado la situación. Por su parte, el Secretario de Salud Pública en Washington DC, Donna Shalala, se dirigió directamente a cada uno de los 65.000 miembros de su personal con ocasión de los cierres realizados en 1995 en los establecimientos dependientes del presupuesto federal de los Estados Unidos, escribiéndoles personalmente y difundiendo un pequeño boletín de información, y después pidiendo a todos los responsables que llamasen personalmente a sus efectivos para explicarles la situación.

- La capacidad de comunicar implica la capacidad de **escuchar**, porque, como ha dicho el Senador Terry Sanford, “los demás tienen siempre mejores ideas”.

- La capacidad de asumir **riesgos**. El directivo debe estar preparado para cometer errores ya que es llamado con frecuencia a tomar decisiones sin tener todas las informaciones necesarias. Un directivo también debe dejar a los otros adoptar riesgos y cometer errores. Jolie Bain Phillipsbury, antiguo vicerrector que había participado en una amplia reforma del Departamento de Asistencia Pública de Massachusetts, habla de una cultura de las “reuniones para informe del lunes por la mañana” a fin de sacar las lecciones de los fracasos”.

- El directivo debe tener la **energía** y el **dinamismo** necesarios para perseverar en su papel y distinguirse en él.

- Es preciso que los otros se animen con la misma energía y el mismo dinamismo, con la voluntad de alcanzar resultados importantes haciendo gala del mayor rigor. Donna Shalala evoca la resistencia necesaria: los directivos con talento no se dejan influir por los otros, para poder estar en condiciones de adoptar las decisiones correctas.

- Por otra parte, un directivo debe estar **totalmente dedicado a la causa**, manifestar una **pasión** por lo que trata de hacer y actuar de forma que esta pasión se contagie. Karen Davis, presidente de *Commonwealth Fund*, considera que hay que provocar entre los seguidores el deseo de cambio.

- Un directivo debe ser una persona **íntegra**. Para Bárbara Brown Zigmud, la integridad remite a algo completo pero no uniforme. La persona íntegra es digna de confianza, hace lo que hay que hacer y se explica.

- Un directivo debe reconocer el **valor intrínseco de las personas** y manifestar afecto por ellas, porque las relaciones humanas son la clave de una buena dirección. Robert Burkhardt, que dirige un centro escolar experimental en Eagle Rock, en las montañas Rocosas de Colorado, que acoge a alumnos que han abandonado sus estudios, habla de la importancia de tener en cuenta y de rendir homenaje a la individualidad en el marco de los valores de la organización. El directivo debe **preocuparse** verdaderamente de los que son sus seguidores y ser capaz de **comprender lo que sienten**. Sin esta generosidad, la relación será pobre y los seguidores no le seguirán más que hasta ciertos límites.

- El **discernimiento** es una virtud esencial. Un directivo debe por lo demás hacer prueba de un optimismo a todo prueba. En efecto, sólo alguien positivo puede ser conductor de hombres. Sólo se puede deplorar que, tratándose de la dirección política, la noción de “oposición” sea tachada con frecuencia de tener fuertes connotaciones negativas. Ahora bien, la función de dirección sólo puede ser positiva.

También es interesante destacar el hecho de que ninguno de los directivos entrevistados hizo alusión a la noción de poder, si no es desde la idea de acentuar la atracción de la dirección a los ojos de los que serían reticentes a ella. Esos son los aspectos profundamente humanos de la capacidad de dirección, especialmente el sentido del humor y la capacidad de divertirse, que en mi opinión marcan la diferencia y distinguen a las personas capaces de emocionar y, por lo tanto, de inspirar a los demás. Aunque un buen número de las características importantes del papel de directivo pueden adquirirse y toda persona pueda llegar a tomar conciencia de las virtudes personales requeridas, sólo si esas cualidades están plenamente desarrolladas en una persona se podrá hablar de verdadera capacidad de dirección.

¿Qué es un directivo y cómo puede llegar a ejercer su dirección?

En mi opinión, Harry Nurkin y las demás personas entrevistadas son directivos muy eficaces, pero esta afirmación plantea la siguiente cuestión: ¿Qué es un directivo y cómo puede llegar a ejercer su dirección? Esta cuestión ha suscitado un vivo interés, especialmente estos diez últimos años. En los diversos documentos redactados sobre esta cuestión, se encuentran diferentes modelos de dirección y diferentes definiciones de la noción de “buen directivo”. Warren Bennis y Burt Nanus (1985, p. 4) evocan más de 350 definiciones obtenidas en decenas de años de estudios universitarios. Ha habido todavía muchos otros en el curso de los quince últimos años. Desgraciadamente, no hay aún ninguna teoría sobre la función de dirección que englobe las conclusiones sacadas de las diversas perspectivas. Predecir el comportamiento humano resulta difícil.

Las definiciones de directivo y de dirección varían según la persona que enuncie la definición y la noción que define. Son numerosos los que tratan juiciosamente esta cuestión: John Gardner, James Macgregor Burns, John Kotter, Peter Drucker, Ronald Heifetz, Michael Maccoby, Max de Pree, Warren Bennis, Robert Greenleaf y mucho otros más. Algunos citan la importancia de los seguidores, sin los que no puede haber directivos (es sobre todo el caso de Robert Kelley y de Joseph Rost). Otros, como Peter Block, no hablan de dirección (*leadership*) sino de gestión prudente (“*stewardship*”). Se trata para ellos de tener que responder de los resultados de una institución, sin intervenir para decir a los demás lo que hay que hacer, sin dirigir a los demás ni ocuparse de ellos (Block, 1993, p. 18).

De acuerdo con la visión más tradicional —pero no necesariamente justa— del directivo, este aparece un poco como un patriarca absoluto, prudente y astuto, capaz de tomar decisiones difíciles, de definir orientaciones y conducirnos a la

tierra prometida. En mi opinión, esta imagen es la que prevalece aún en la opinión pública. En cambio, no es la imagen del directivo ni el modelo de dirección que han adoptado las personas precitadas.

Frances Hesselbein define la **capacidad de dirección** como un conjunto de virtudes humanas. “La capacidad de dirección no es más que una panoplia de astucias o de talentos. Es la calidad, el temperamento y el coraje del directivo. Es una cuestión de capacidades éticas y morales, la voluntad de ser muy vulnerable”.

El Senador Terry Sanford definió la capacidad de dirección como la capacidad de conducir a la gente a una situación que sirve mejor los objetivos que se han fijado y la capacidad de mejorar la situación actual.

Veamos ahora lo que dicen los que realizan investigaciones sobre las capacidades de dirección y escriben obras sobre este tema, y no los que ejercitan una dirección.

John Gardner definió la capacidad de dirección como el proceso de persuasión o el ejemplo por el que un individuo (o un equipo) conduce a un grupo a perseguir objetivos defendidos por los directivos o compartidos por el directivo y sus seguidores (Gardner, 1990, p.1).

Roi Heifetz, de Harvard, se interesa más por el proceso que por el directivo, definiendo la capacidad de dirección como la movilización de personas para hacer frente a realidades problemáticas, afrontarlas y resolverlas (*Inc. Magazine*, 1988).

En cambio, cuando se intenta definir lo que es un **directivo**, es interesante destacar que se encuentran pocas definiciones de esta noción. El directivo, en efecto, se considera como inherente al proceso de dirección. Por lo tanto, si se debe definir al directivo como una persona implicada en el proceso de dirección, concentrando los esfuerzos del grupo sobre una causa común, ¿cuáles son las responsabilidades del directivo?

Max De Pree, presidente de Herman Miller Inc., indica en su obra titulada “*Leadership is an Art*” (p. 11) que la primera responsabilidad del directivo es definir la realidad. La última es decir gracias. Entre ambas, los directivos deben convertirse en un servidor y en un deudor. Esto resume la evolución de un directivo ingenioso.

En “*The Servant as Leader*” (1991), Robert Greenleaf definió al directivo servidor como un servidor ante todo, velando para que las necesidades más urgentes de los demás sean satisfechas. Las personas servidas así evolucionan por sí mismas como personas, convirtiéndose en más sólidas, más prudentes, más libres, más autónomas, más inclinadas a convertirse ellas mismas en servidores. La voluntad de servir triunfa sobre el deseo de dirigir. Es una actitud a largo plazo.

Capacidad de dirección y contexto

Un factor esencial de éxito de un directivo es el contexto en el que evoluciona. Para ser eficaz, un directivo que responda al modelo antes esbozado debe poder gozar del mismo margen que se espera que él deje a sus seguidores, esto es, la libertad de tratar con toda franqueza y toda honestidad con los demás en un clima de confianza y de tolerancia. También debe tener libertad para diseñar un proyecto, inspirar a los demás, darles los medios de los que deben hacerse cargo, dejarles asumir riesgos, comunicarse libremente y asumir responsabilidades personales. Debe poder resolver problemas y dar pruebas de creatividad. Esto implica que sea independiente y capaz de ejercer su dirección sin verse limitado por inútiles cargas burocráticas.

La relación entre el cuadro directivo y las instancias supremas es, pues, especialmente importante. Es preciso que una misión sea definida claramente por el órgano director, se trate de un consejo de administración en el caso de una organización sin fines de lucro, con fines de lucro o cuasi-pública, o del Consejo de Ministros, de un ministro, de un comité o de otra instancia en el caso de un organismo del sector público. Si se han celebrado contratos de resultados, es evidentemente importante que el reparto de las responsabilidades sobre los resultados y los productos del organismo esté fijado claramente. En efecto, sólo puede establecerse una obligación de rendir cuentas si las responsabilidades están claramente definidas. En este orden de ideas, es importante que no haya ninguna injerencia política ni intervención del consejo de administración en la gestión cotidiana de la organización, sin que aparezcan confusiones en el nivel de las responsabilidades.

También hay un peligro de que la producción fijada en el nivel central por un organismo del sector público no permita siempre alcanzar los resultados perseguidos a más largo plazo. Si no han estado diseñados convenientemente, corren el riesgo de impedir al directivo de la organización diseñar estrategias innovadoras para alcanzar resultados dignos de tal nombre.

Es interesante observar las condiciones en las que Harry Nurkin ha podido desarrollar un papel de directivo. El consejo de administración del hospital era un órgano muy profesional, encargado de una tarea muy precisa consistente esencialmente, según Harry, en contratar al PDG¹, examinar sus recomendaciones y despedir al PDG. Este consejo tuvo una importancia determinante, en la medida en que reconoció la capacidad de Harry y le confirió total libertad para dirigir, mostrándose preparado para asumir riesgos y aceptando que se pusiese el énfasis

¹ NOTA DEL TRADUCTOR: PDG son las iniciales de *President Director General*.

en las personas, más que en los resultados financieros. Presumo que esta actitud, conjugada con la independencia inherente a toda organización sin fines lucrativos, ha hecho que el contexto se prestase admirablemente al ejercicio de la capacidad directiva de Harry.

¿Cuál es la diferencia entre dirección y gestión?

La dirección no es un simple componente de la gestión. La dirección tiene que ver con múltiples talentos, entre los que deben figurar la integridad, la intuición, la capacidad de inspirar a los demás, una profunda conciencia de sí, el valor de innovar y un discernimiento rápido e infalible. La dirección supone un optimismo inquebrantable, un espíritu visionario y un real afecto por las personas a las que se dirige. Hay que evitar la vinculación entre capacidad de dirección y posición jerárquica, porque la capacidad de dirección puede y debería ejercerse en todos los niveles de una organización.

En cambio, la gestión tiene que ver con sistemas y procesos. Afecta a la planificación, la presupuestación, el seguimiento y la dotación de efectivos. Dirección y gestión no se excluyen mutuamente y una no funciona sin la otra. Como indicaré más adelante, las organizaciones que permiten que una capacidad de dirección se ejercite en todos los niveles son las que tienen buenos sistemas de gestión.

En su obra “*Becoming a Leader*” (1989, p. 45), Warren Bennis describe las diferencias entre directivos y gestores, diciendo que hay, por un lado, personas que se hacen dueñas de la situación, y por otro lado, las que capitulan. Enumera otras diferencias fundamentales:

- El gestor administra; el directivo innova.
- El gestor es una copia; el directivo es un original.
- El gestor mantiene; el directivo desarrolla.
- El gestor pone el acento en los sistemas y la estructura; el directivo pone el acento en las personas.
- El gestor pone el acento sobre el control; el directivo inspira confianza.
- El gestor tiene una visión a corto plazo, el directivo ve a largo plazo.
- El gestor pregunta cómo y cuándo; el directivo pregunta qué y por qué.
- El gestor imita; el directivo inventa.
- El gestor acepta el *statu quo*; el directivo lo cuestiona.
- El gestor es el buen soldadito; el directivo tiene su propia personalidad.
- El gestor hace bien las cosas; el directivo hace lo que hay que hacer.

Estas definiciones, aunque un poco caricaturescas y simplistas, muestran que la gestión tiene que ver con la seguridad de los procesos, mientras que la capacidad de dirección tiene que ver con la inspiración, la innovación y las personas.

Son numerosos los modelos de dirección que se han elaborado para definir las competencias, las tareas y las características de un directivo y las de un gestor. En general, se considera que los dos extremos son, por una parte, la dirección autocrática y, por otra, la dirección democrática. La dirección autocrática (y el modelo de gestión) va pareja con un sistema estructurado, centralizado y jerarquizado, caracterizado por la concentración de poderes. La dirección democrática, por su parte, está asociada a un sistema descentralizado, no estructurado, donde las funciones y los poderes están dispersos. Richard Burton y Borge Obel (1995) explican que los que responden al modelo autocrático y al modelo de gestión tienen una clara preferencia por una intervención en los detalles, mientras que esta tendencia es débil entre los que responden a un modelo democrático. En el modelo arriba descrito se podría decir que el proceso autocrático se corresponde más con modelo de gestor descrito por Bennis, mientras que el de dirección democrática se corresponde mejor con el modelo de directivo así descrito.

Sin embargo, es importante no caer en la trampa consistente en decir que la dirección es válida y que la gestión no. Dirección y gestión son funciones totalmente complementarias e indispensables ambas para éxito de la organización. Un entorno en el que las personas tienen la confianza de los demás y los medios para asumirla y son inspiradas por los directivos, requiere sistemas de gestión muy sofisticados.

¿Se observan diferencias entre los sectores en materia de dirección?

¿Hay una diferencia entre las características de dirección y las virtudes requeridas a un directivo en el sector privado y a un directivo del sector público? He encontrado muchos puntos comunes, como se ha podido constatar leyendo, en las páginas precedentes, la descripción de los papeles y de los atributos fundamentales de la dirección —incluidos el plano emocional y espiritual—. Algunos dirán que los directivos del sector público estarán realmente muy atentos a las comunidades y a las personas a las que sirven. Por eso he preferido evocar una carrera en la función pública.

Los directivos ejemplares que he entrevistado no actuaban de manera diferente según los sectores. Esta afirmación es corroborada por investigaciones realizadas por varios especialistas, incluidos Bennis, Levinson y el *Centro para el Liderazgo Creativo* (Kotter, 1988, p. 19), en cuyo marco se ha comparado directores generales y cuadros medios en el sector privado y en la función pública; todos

tenían un proyecto, una estrategia para realizarlo, una red cooperativa de recursos y un equipo muy motivado y determinado a concretar ese proyecto.

Cuando se compara el papel de los directivos en el sector privado y en la función pública, se constata que el papel del directivo en el sector privado es más sencillo, en general. La misión de una organización del sector privado está en general rigurosamente definida y las partes participantes son fáciles de identificar y limitadas en número. A la inversa, en la función pública los directivos se enfrentan a una misión incesantemente cambiante, a un proyecto con frecuencia vago que se impone por los superiores y a una multitud de partes participantes, incluido el gran público. Los papeles de los directivos políticos y de los directores generales son a menudo confusos: el directivo político es percibido como el visionario, mientras que el director general es percibido como el encargado de interpretar el proyecto y de garantizar la producción de resultados. En el sector público los directores generales deben respetar directivas claramente más restrictivas que en los otros sectores. Más aún, actúan a la vista de todos y corren un riesgo mucho mayor de ser criticados públicamente por pequeños errores que alabados por grandes éxitos. De ahí la tendencia en las organizaciones del sector público a evitar los riesgos, lo que desestimula en cascada la innovación y la audacia. El entorno en que evolucionan actualmente los responsables del sector público no es, en general, de una naturaleza tal que estimule las capacidades de dirección.

En condiciones tan poco atractivas, la burocracia y la jerarquía deben presentar a menudo un cierto interés para el directivo de la función pública, en la medida en que atenúan las responsabilidades directas. Y ello a pesar de que tal óptica no favorece la buena marcha de una organización. Así pues, el gran reto que hay que superar es el de crear en el sector público un entorno capaz de alimentar las capacidades de dirección y de dar lugar a organizaciones dinámicas, innovadoras y receptivas.

Feu Jim Gantsoudes, en la época en que era *Managing Director* en *Morgan Stanley Co Inc.*, resumió desgraciadamente el punto de vista del sector privado sobre los cuadros del sector público, observando que en los Estados Unidos estos directivos eran, en general, juzgados como de menos valía que los del sector privado. Indicó que trabajar en la función pública se consideraba como llevar una existencia lamentable, y que las personas válidas no tenían ningún interés en convertirse en funcionarios. Esta es desgraciadamente la idea que prevalece también en nuestros países. Aunque esta percepción haya cambiado algo en algunos países, con la progresiva introducción de sistemas contractuales en la función pública que impliquen una responsabilidad total y la obligación de rendir cuentas, se continúa creyendo en la superioridad del sector privado. Y el hecho de que los baremos de salarios en la función pública estén en general claramente por debajo del sector privado no arregla nada. Sin embargo, el ejercicio del papel de direc-

ción en la función pública es con frecuencia más difícil y más complejo, y habitualmente tiene un impacto mucho más marcado sobre la comunidad. No es extraño que los directores generales procedentes del sector privado tengan problemas para asumir su papel en el sector público, con la multiplicidad de sus exigencias. Durante el pasado, las expectativas del sector público no eran quizás del mismo nivel que las del sector privado, donde la competencia es un factor exigente. Pero la función pública ha sido objeto de reformas en el mundo entero y la situación ha cambiado.

Los diferentes papeles de dirección no son siempre comprendidos completamente ni apreciados en el sector público. En general, se tiende a considerar que los directivos son los políticos más que los cuadros, y muy a menudo, la importancia del papel de dirección no es reconocida en absoluto en el nivel profesional. Mark Abramson, presidente de *Leadership Incorporated* en Washington DC, que participa desde hace muchos años en la formación para la dirección en el marco de la reforma de la función pública, observa que la formación para la dirección en el sector público en los Estados Unidos va a remolque, con excepción quizás de los servicios de policía. Se dedican demasiado poco tiempo y dinero al aprendizaje de la dirección, en el nivel político o administrativo. Es muy raro que se piense en organizar la sucesión, como se hace en las grandes empresas, y que se detecten y formen jóvenes directivos potenciales. No es un problema exclusivo de los Estados Unidos. En el mundo entero queremos y exigimos el ejercicio de una dirección, pero no estamos preparados para invertir en su desarrollo. Como subrayan Peter Drucker y John Gardener, un sector público irreprochable es indispensable para la buena salud de la sociedad libre. Para conseguirlo, debemos localizar directivos potenciales, animarlos y apoyarlos.

Formar a los futuros directivos

Una verdadera dirección es un artículo escaso pero buscado. Es necesario en todos los niveles en toda organización del sector público. ¿Cómo hacer surgir esos nuevos directivos?

¿Se aprende la capacidad de dirección? Esta cuestión suscita un vivo debate. Parece que, según la opinión general, no es en los bancos de la escuela donde se aprende a convertirse en directivo. En cambio, se puede aprender a conocer los diferentes papeles y las virtudes de un directivo, ser sensible a las características de una buena dirección y aprender a confiar para delegar más y adoptar un perspectiva más altruista.

La valoración de las cualidades directivas también puede favorecerse por un mejor conocimiento de sí mismo y por múltiples actividades, tales como estancias

en empresas, colocación en situaciones profesionales que exigen el ejercicio de la dirección, trabajos de interés general y un buen encuadramiento. Todas estas situaciones contribuyen a sensibilizar a las personas afectadas sobre la importancia de las interacciones personales en circunstancias diversas y les permiten aprender a conocerse mejor y a buscar sus propios valores y actitudes, a fin de poder comprenderse mejor, así como a los otros que estén en situación de dirigir.

La mejor manera de formar a una persona para convertirse en un directivo es exponerla a todas las experiencias que ofrece la vida, suscitando luego una reflexión y un aprendizaje. Estas experiencias o aprendizajes pueden ser muy diversos. Algunos habrán sido llamados a asumir responsabilidades muy pronto en su vida, otros habrán experimentado tragedias y crisis personales, mientras que otros aún habrán experimentado el voluntariado o el viaje. Se admite cada vez más que esta riqueza de experiencias permite al individuo descubrir una serie de valores y de perspectivas. Este tipo de experiencia será más provechosa para los futuros directivos que un recorrido tradicional caracterizado por la opción precoz de una carrera profesional.

Es interesante destacar la forma en que Daniel Goleman definió la inteligencia emocional y cómo puede aplicarse esa definición para descubrir a los directivos potenciales. Goleman (1998) indica que la persona que ejerce sus capacidades de dirección posee cualidades de autoconciencia, de autodisciplina, de motivación, de empatía y de sociabilidad. En su obra "*Working with Emotional Intelligence*" (p. 319), Goleman cita las 21 cualidades genéricas de directivos excepcionales que ocupan 286 puestos de dirección en organizaciones del mundo entero, de los que más del 80 por ciento están relacionadas con la inteligencia emocional. Esas cualidades son tenidas en cuenta cada vez más para la designación de las personas llamadas a asumir nuevos papeles de dirección.

Por otra parte, es esencial que el directivo se encuentre en una relación de comprensión y de empatía con las personas de su entorno y de su comunidad. Es necesario comprender los diferentes valores de la sociedad y el hecho de que la buena sociedad exige un equilibrio. El directivo no puede permitirse mostrarse dogmático e intransigente en su propia ideología. James O'Toole, en su obra "*Executive's Compass*" (1993) traza la evolución de los valores de la sociedad desde la época de Platón y de Aristóteles hasta los tiempos modernos. Su obra, que se basa en la formación para la dirección ejecutiva ("*executive leadership*") dispensada en el Instituto Aspen de los Estados Unidos, presenta esos valores en forma de una brújula cuyos puntos cardinales son la libertad y la calidad, y en el otro eje la eficacia y la comunidad. Una vez que el directivo ha comprendido que no hay necesariamente una percepción justa o errónea de los valores de la sociedad, se hace más tolerante ante las opiniones diferentes de las suyas, lo que contribuye a abrirle el espíritu y le permite entrever nuevos resultados innovadores.

Es importante velar para que en seno de las organizaciones los efectivos tengan acceso, en todos los niveles, a la formación para la dirección y se vean expuestos a múltiples experiencias diversas. Hay que seguir paralelamente la evolución de las aptitudes para la dirección. El inventario de prácticas de dirección (*Leadership Practices Inventory-LPI*) dirigido por M. Kouzes y Barry Z. Posner (1993) permite a una organización medir la práctica de la dirección entre los individuos. Los integrantes del personal son llamados a evaluar a sus propios directivos y los resultados son comparados con los de una autoevaluación. En este modelo, se considera que las prácticas a seguir en materia de dirección son las consistentes en: cuestionar el proceso buscando nuevas posibilidades, experimentando y asumiendo riesgos; diseñar un proyecto visionario y hacerlo compartir con los demás; permitir a los demás actuar apoyándolos y estimulando la colaboración; abrir el camino dando ejemplo y planificando pequeñas victorias; y fortalecer la moral de las “tropas” rindiendo homenaje a las contribuciones de los demás y celebrando lo que se ha alcanzado. Aunque este sistema de medición de la capacidad de dirección sea relativamente limitado, permite a una organización detectar y seguir las prácticas de dirección en su seno.

Eso quiere decir también que una organización puede caer en el riesgo consistente en promover a miembros de su personal a puestos de dirección por razones inadecuadas. Todos sabemos que hay personas que son extremadamente competentes en su ámbito técnico, pero que no tienen las mismas cualidades cuando se trata de dirigir a personas. Sin embargo, a menudo son ellos los que son promocionados a puestos claves de dirección. La mediocridad y la pequeñez son recompensadas con demasiada frecuencia. A la inversa, las personas talentosas e innovadoras que asumen riesgos son penalizadas, sufren reprimendas o son al menos desanimadas. Sensibilizando a los efectivos con todo lo relacionado con una buena dirección, evaluando las prácticas en este terreno, velando para que una formación cuidadosamente concebida para la dirección sea accesible a todos y para que el ejercicio de cualidades de dirección sea estimulada en todos los niveles, encuadrando convenientemente a los jóvenes directivos con alto potencial y aportándoles ocasiones apropiadas, se llegará a modificar la manera en que se ejerce la dirección en el seno de una organización.

Finalmente, para crear un vivero de futuros directivos es importante detectar y poner en evidencia a los buenos directivos, a fin de mostrar el ejemplo. Todo el mundo debería aspirar a ser un directivo, con todas las responsabilidades que ello comporta. Los Estados Unidos descubren y rinden homenaje a los directivos excepcionales otorgándoles múltiples recompensas (una práctica que se encuentra en todos los niveles de la sociedad, sea en los medios escolares o caritativos, o incluso en el nivel de la Federación o de los Estados). La capacidad de dirección es utilizada en numerosos contextos, pero se reconoce en todas partes como indispensable para el cambio. En los países más igualitarios, como el mío, es

preciso que nuestras comunidades dejen de querer ser homogéneas y que se den cuenta de que tienen un gran interés en estimular y recompensar las cualidades de dirección. Los directivos servidores, por definición, no actúan con el fin de ser alabados. Sin embargo, el papel que juegan es el que requiere más reconocimiento y emulación.

Las capacidades directivas en el sector público después de las reformas

Habría sido difícil ejercer el estilo de dirección descrito en el presente documento en el seno de las grandes organizaciones centralizadas, reglamentadas, jerarquizadas y burocráticas que componían tradicionalmente el sector público. La reforma de la función pública emprendida en el mundo entero permite la emergencia de un nuevo tipo de directivo: el directivo emocional y espiritual que encarna Harry Nurkin.

Estos últimos 14 años numerosas regiones del mundo han experimentado reformas de su sector público, provocadas a menudo por una crisis financiera, que se han traducido en importantes cambios estructurales. Esos cambios han sido espectaculares y, en lo esencial, fructíferos. Las reformas se han basado con frecuencia en el modelo de Christopher Hood de la *London School of Economics and Politics*, calificada como “nueva gestión pública”. Con frecuencia, esas reformas han hundido sus raíces intelectuales en dos corrientes filosóficas: por una parte, la de la economía institucional, que ha desembocado en un régimen contractual, y por otra, la del “gerencialismo”, consistente en aplicar al sector público unas estrategias de gestión empleadas en el sector privado. Estos dos modelos han tendido a reforzarse mutuamente de diversas formas, especialmente destacando el aspecto contractual y duro de la gestión y olvidando el aspecto humano.

En Nueva Zelanda, el modelo contractual ha supuesto una disociación general entre la elaboración de las políticas, por una parte, y, por otra, la prestación de servicios, celebrándose contratos entre las diferentes partes para definir, y luego medir, los resultados en función de productos predeterminados. Este modelo se articula sobre contratos de resultados celebrados entre los directores generales y los ministros. Es significativo que esos directores generales no sean nombrados por el nivel político, teniendo en cuenta la neta separación los poderes político y ejecutivo del Estado. En el marco de las reformas, se han confiado claramente más responsabilidades a los directores generales, que se han convertido en los responsables de la producción de sus organizaciones. Tal libertad genera una autonomía de funcionamiento propicia para la aparición de la función de dirección.

En todo el mundo, se ha esperado que las empresas públicas y las administraciones locales funcionasen como el sector privado, con eficacia y eficiencia,

especialmente en el ámbito de la prestación de servicios, poniendo el acento en los resultados financieros. Hay una clara orientación hacia la contratación externa de los servicios y hacia la atribución de numerosas funciones a organismos autónomos.

La reforma de la función pública ha acompañado con frecuencia a importantes cambios en el sector privado, haciendo frente a los retos de la mundialización. En Nueva Zelanda, por ejemplo, las empresas se han visto enfrentadas bruscamente a los caprichos del mercado internacional. En este tiempo de reformas en todos los sectores, las competencias de gestión han sido priorizadas, dado que las organizaciones de los sectores público y privado se encuentran en competencia para conquistar mercados limitados o para obtener recursos duramente disputados. Desde numerosos puntos de vista, el motor de las reformas del sector público ha sido la búsqueda de una buena gestión. También el sector público contaba con directivos totalmente capaces, pero que ejercían la mayor parte de las veces una dirección bastante tradicional y jerarquizada. Se ha tendido a reproducir en el sector público el modelo un poco desnaturalizado de gestión del sector privado.

La reforma comporta dos grandes aspectos: por una parte, los cambios estructurales, y por otra, la aplicación de nuevas políticas y de sistemas modificados para obtener mejores resultados. Los cambios estructurales por sí solos no bastan y el modelo de gestión tradicional no es satisfactorio. Una dirección ejecutiva eficaz es fundamental a todos los niveles de la función pública, si se quiere que continúe la transición entre las organizaciones tradicionales, estructuradas y jerarquizadas, que componían en otro tiempo el sector público, y las nuevas organizaciones menos formales y más independientes de hoy en día. Estas nuevas organizaciones están llamadas a revisar sus prioridades, a reformular sus valores, a ayudar al público a adaptarse a la evolución de los servicios, a rivalizar a menudo con los contratistas exteriores, a producir más con menos y a hacer frente a conmociones humanas inevitables.

Una buena gestión y una dirección jerárquica no bastan. Todas las partes afectadas exigen que sus intereses sean tenidos en consideración y, en el caso de las organizaciones del sector público, eso significa que hay que oír al gran público. Los directores generales deben presentar su proyecto a todas las partes participantes, incluido el gran público; deben inspirar, enseñar, animar y apoyar. Se espera de ellos que motiven, que innoven, que comuniquen y que den medios de acción. El sector público necesita directivos curtidos, que reúnan las características descritas aquí. Se necesitan directivos servidores.

Los directores generales en la función pública neocelandesa gozan de una mayor libertad que en la mayor parte de los países para gestionar su organización. En cambio, ellos están obligados a rendir cuentas sobre una serie de productos especificados en sus contratos. El director general es responsable ahora de la es-

estructura y el funcionamiento global de su organización. Tal margen de maniobra crea un entorno totalmente propicio a las capacidades de dirección. Se observa sin embargo la tendencia siguiente: en los términos de los contratos celebrados entre el ministro y los diversos responsables de los departamentos ministeriales y las empresas públicas, se ha confiado al director general la responsabilidad de los productos a corto plazo, especialmente los resultados financieros, mientras que el ministro, como “comprador”, es responsable de los resultados a largo plazo. Si ese sistema ha sido provechoso para la Administración pública neocelandesa, en la medida en que clarifica los objetivos, impone la obligación de rendir cuentas y garantiza una información de buena calidad, sin embargo los contratos de resultados no han permitido siempre disponer de la flexibilidad requerida para hacer frente a la multiplicación de los imperativos cotidianos de las grandes organizaciones basadas en el capital humano. En lo esencial, esos contratos tratarían de recompensar una buena gestión más que una buena dirección, diseñándose el proyecto por el organismo central. Ocurre, pues, con frecuencia, que los directores generales que cumplen perfectamente los términos de sus contratos de gestión se vean totalmente desaprobados por su personal y por la comunidad. Los directores generales, deseosos ante todo de cumplir las obligaciones de las prestaciones a corto plazo, no están inclinados a preocuparse de la salud a largo plazo de su organización o de la comunidad a la que sirven. Ahora bien, más allá de los principales aspectos financieros, es preciso preguntarse si la organización responde a las expectativas de los ciudadanos y lo que ocurre con la función de dirección.

Allen Schick, de la *Brookings Institution* en Washington (1995), ha observado, en el marco de su análisis de las reformas de la función pública en Nueva Zelanda, que la obtención de resultados exige una perspectiva más amplia, una visión más estratégica y la capacidad de incorporar los resultados registrados en el año a una evolución a más largo plazo. Ha puesto en guardia contra los peligros del corto plazo y preconiza contemplar resultados a más largo plazo.

Con ocasión de un debate ulterior, ha destacado también que el modelo de reforma contractual, basado en la fijación de los resultados a corto plazo, tendía a olvidar la capacidad de dirección. Las cualidades de dirección son independientes de los productos. Eso significa que no se ha comprendido la necesidad de poner el acento sobre la capacidad de dirección e invertir en ese nivel. Sin embargo, es indispensable, en el marco de un proceso de reforma, invertir en la capacidad de dirección.

La dificultad con los contratos de resultados de los directores generales es asegurar que los productos sean convenientemente especificados y claramente puestos en relación con los resultados, alcanzar una buena relación entre proyecto y realizaciones, y alcanzar un nivel de confianza y de flexibilidad suficiente para que puedan ejercerse las capacidades de dirección y puedan aplicarse soluciones

imaginativas. Por otra parte, es importante que se mantengan los resultados en el punto de mira, adoptando las medidas necesarias para medirlos convenientemente a fin de garantizar que tienen el impacto buscado sobre la sociedad. Un director general de una organización del sector público debería condicionarse a sí mismo a poner el acento no sólo en la calidad de los servicios suministrados en su propio sector, sino también sobre la aportación que eso representa para la nación. Un director general debería velar para que los productos favorezcan lo más posible los resultados. También hay que contemplar un doble papel de dirección entre poderes ejecutivos y poder político.

Crear el entorno propicio para las capacidades directivas

La creciente sensibilización hacia la importancia de un nuevo tipo de directivo se acompaña de una toma de conciencia de la necesidad de que emerja un nuevo tipo de organización que permita la ampliación de las capacidades de dirección. El modo de funcionamiento del sector público está, pues, llamado a cambiar.

Es completamente fundamental que el papel del gobierno y de la gestión sean bien comprendidos, así como el de los dirigentes políticos y el de los directivos ejecutivos. El ideal es encontrar una forma de partenariado en el marco del cual cada socio tenga responsabilidades precisas que asumir para conducir a resultados concretos.

Es esencial que las organizaciones se basen a partir de ahora en los resultados; eso supone que determinan, de acuerdo con una estrategia adecuada, los resultados esperados y los medios para concretarlos. Si tanto los responsables políticos como los responsables ejecutivos se comprometen resueltamente por esta vía, se podrá diseñar una base contractual transparente para los principios de responsabilidad y de obligación de rendir cuentas entre los diferentes directivos. Está lejos de mí la idea de pretender que eso sea siempre fácil, pero presenta la ventaja de dificultar el electoralismo y la adopción de decisiones *ad hoc*.

También es importante crear una organización flexible y orgánica, que pueda hacer fructificar las capacidades de dirección del interior. En efecto, la función de dirección, tal y como se ha descrito aquí, sólo puede desarrollarse en el seno de una organización tradicional del sector público dotada de una estructura jerárquica. Esta dirección implica necesariamente estructuras más horizontales y la desconcentración de responsabilidades con respecto a productos y resultados claramente definidos. La jerarquía ahoga las capacidades directivas.

Estas nuevas organizaciones deben actuar de forma que la información circule bien, a través de sistemas informáticos sofisticados, tales como el SAP. Deben establecer buenas comunicaciones internas por correo electrónico, Intranet, boletines de información y sobre todo mediante contactos personales. Deben referirse

a principios directores de las buenas prácticas gracias a las que los gestores pueden gestionar correctamente. Necesitan por otra parte procedimientos sanos de auditoría y de control. Estas organizaciones conceden una gran importancia al perfeccionamiento permanente y forman y apoyan a su personal. Estimulan y favorecen las capacidades directivas a través de programas de formación y de encuadramiento. Estimulan la innovación y la asunción de riesgos y están dispuestas a aceptar algunos errores. Pero, sobre todo, recompensan una buena dirección y unos buenos resultados. Esas son las organizaciones que estimulan y alimentan la confianza y en cuyo seno los efectivos trabajan a gusto.

Un plan de gestión estratégico facilita la creación de este tipo de nueva organización. Puede articularse alrededor de programas tales como el “*Balance Scorecard*” de Kaplan o de programas para la calidad, como los criterios de recompensa de Malcom Baldrige, que ponen el acento en las capacidades directivas y en el capital humano.

Mi propia organización, la *Auckland Regional Council*, acaba de experimentar una reforma de envergadura para evolucionar hacia el tipo de organización que he descrito anteriormente. Ahora es una organización acorde con la comunidad que comienza a alcanzar verdaderos resultados. Y, sobre todo, y posiblemente es lo que cuenta más, es una organización a la que resulta estimulante pertenecer.

En resumen, en la función pública, las nuevas organizaciones deben poner el acento en las capacidades directivas, como antes lo hacían en los sistemas y los procesos.

Recomendaciones para estimular las capacidades directivas en la función pública

Si el dinamismo futuro de las organizaciones de la función pública pasa necesariamente por el papel de dirección, ¿cómo vamos a actuar? Permítaseme formular algunas recomendaciones a este respecto:

1. En el momento de seleccionar directivos en la función pública y sus diversas ramificaciones, hay que velar para que las cualidades directivas sean uno de los criterios esenciales. El control técnico no es suficiente. Dicho esto, mientras que es fácil evaluar las competencias técnicas, en cambio es menos sencillo hacerlo cuando se trata de la dirección. Para encontrar un directivo basado en los valores, hay que exigir un conjunto de competencias claramente más amplio que las que se buscan tradicionalmente. Hay que renunciar al modelo estrecho de jefe, en favor de un directivo que posea cualidades muy humanas, casi espirituales. Esto supone descubrir las virtudes particulares que hacen que una persona alcance una calidad personal en sus relaciones y llegue a transmitir a los demás un pro-

yecto y unos objetivos. Las organizaciones deben emprender una evaluación de las características de la inteligencia emocional evocadas por Daniel Goleman, a fin de que dichas virtudes puedan ser identificadas y mantenidas entre los gestores actuales y los potenciales.

2. Es importante que los directivos de la función pública en particular comprendan los valores a los que está vinculada la entidad a la que sirven y descubran donde se encuentra el necesario equilibrio entre esos valores. He aquí por qué es esencial poner el acento en los valores en el marco de la formación para la dirección. Para favorecer esta percepción, hay programas y estructuras de partenariado que implican una colaboración con asociaciones sin fines lucrativos así como con empresas. El sector público debería interesarse más por programas de colaboración de ese tipo.

3. Es importante revisar cuidadosamente los papeles político y ejecutivo a fin de velar para que estén claramente separados, estableciendo un partenariado de dirección entre el poder político y el poder ejecutivo. Esos papeles pueden ser diferentes según los países. Ello no impide que deban estar claramente definidos; las responsabilidades deben estar claramente repartidas y el acento debe ponerse en los resultados.

4. Las estructuras en las que operan los directivos ejecutivos deben ser objeto de una evaluación dirigida a determinar si los directivos tienen la posibilidad de ejercer la dirección. Debe modificarse todo sistema que ahogue las capacidades de dirección. Hay que examinar cuidadosamente los contratos de resultados en el sector público para garantizar que les permiten expresarse. Los contratos de este tipo deben ser suficientemente ligeros para que el directivo pueda concentrarse en las implicaciones y los resultados a más largo plazo, y sobre su aportación al conjunto de la nación. Por otra parte, deberían reflejar cierto grado de confianza entre un ministro y un director general, más que comportar cláusulas contractuales rígidas y de naturaleza comercial que tiendan a favorecer relaciones de confrontación. Conviene determinar cómo quieren asumir mutuamente la responsabilidad de los resultados los directivos políticos y ejecutivos. Directivos como Harry Nurkin necesitan de un entorno preciso para la innovación y para la inspiración, y dejan espacio para la iniciativa y para un proyecto más allá de los productos inmediatos a corto plazo.

Personalmente, tengo dificultades para aceptar el principio de los nombramientos políticos para puestos tradicionalmente de dirección, como se hace en el sector público de numerosos países. Sin embargo, después de una madura reflexión, creo que tales designaciones pueden funcionar bien siempre que los papeles estén claramente definidos, como he explicado anteriormente. Las personas así nombradas pueden aportar nuevas perspectivas a una organización, lo que contribuirá a darle un nuevo aire y una nueva orientación.

5. Es esencial dejar tiempo a quien sea llamado a ejercer esa dirección. Con mucha frecuencia los directores generales son acaparados por lo cotidiano y no tienen tiempo de ejercer su dirección, lo que sin embargo sería más importante. A veces conviene dissociar claramente la función de dirección de un director general de la de gestión, especialmente cuando la organización es grande y la amplitud de la tarea lo justifica. Así, los retos a los que se enfrentan los nuevos directores generales en África del Sur en la actualidad son inmensos. Hay que demostrar un gran arte de dirección para poder desarrollar bien unas reformas culturales de envergadura en el conjunto del país y de sus organizaciones. Paralelamente, hace falta, cuando menos, seguir los procesos burocráticos tradicionales. Sólo un superhombre podría desarrollar las dos misiones a la vez. De ahí que sea atractiva la idea de atribuir la gestión de los asuntos corrientes a otro gestor, mientras que el director general se concentra en el papel estratégico de dirección del cambio. Hay que dejar tiempo a la dirección.

6. Las medidas de estímulo previstas para los directores generales, cuando comporten primas, deben basarse en los resultados más que en los productos. En el nuevo modelo de dirección la responsabilidad del individuo se extiende a algunos ámbitos que él no controla.

7. En la función pública es importante revisar las retribuciones de los directores generales. Sus ingresos raramente, por no decir nunca, son de un nivel equivalente a los salarios pagados en el sector privado. Ahora bien, los directivos de la talla requerida para alcanzar el nivel de excelencia en las organizaciones del sector público serán muy buscados también por el sector privado, en la medida en que éste se adapte también al nuevo modelo de dirección. Las ventajas inherentes a la pertenencia al sector público no son necesariamente suficientes para compensar la diferencia financiera con respecto al sector privado.

8. Es importante que la formación para la dirección sea reconocida como un aspecto fundamental de la formación en el conjunto del sector público. Más aún, es preciso que esta formación sea accesible no sólo a algunas “vedettes”, sino a cualquiera que sea llamada a ejercer un papel de directivo, en cualquier nivel de la Administración, por limitado que sea, en un momento u otro. Esta formación debería también abordar los roles y las aptitudes de los seguidores, porque estamos llamados a ser alternativamente uno y otro en nuestra vida, y ambas funciones son interdependientes.

9. La capacidad de dirección debe ser objeto de una evaluación constante en el seno de una organización. Como se ha dicho antes, se puede utilizar especialmente con este fin el inventario de prácticas de dirección realizado por Kouzes y Posner.

10. La sucesión debe ser organizada en el seno del sector público y de sus ramificaciones, así como en la Administración local. Conviene localizar a las

personas capaces de ejercer su dirección en el futuro, velar para permitirles asumir sucesivamente diferentes funciones en diversos sectores del servicio público, en el seno de los grupos de trabajo interministerial e incluso en el sector privado. Una formación de excelencia, una experiencia en el extranjero y una participación en las actividades de interés local serán bazas para el directivo potencial, además de una formación formal en el papel de directivo. Es interesante destacar que James Collins y Jerry Poros indican en su obra *“Built to Last”* (1994) que la mayoría de los directivos presentes en las empresas visionarias que habían estudiado en los Estados Unidos estaban formados en esas mismas empresas.

11. Paralelamente a la planificación de la sucesión, un sistema formal de “tutoría” permitirá a las personas que poseen una experiencia y capacidades espaciales en materia de dirección ayudar a jóvenes directivos a evolucionar. Esta tutoría es quizás la asistencia directa más importante que pueda ser aportada para desarrollar las capacidades de dirección. Pueden desarrollarse programas de tutorías en el seno de las organizaciones, de los diferentes sectores o simplemente entre individuos. Todos los directivos tienen la responsabilidad de ayudar a la emergencia de jóvenes directivos potenciales.

12. Al lado de las tareas de planificación y de desarrollo antes citadas, es importante que el sector público trabaje en estrecha colaboración con las universidades y los centros de formación para la dirección para actuar de forma que haya mecanismos de formación oficial adaptados al sector público. Esto supone una formación tanto en el nivel de la cualificación como en el de la gestión de la carrera.

13. Estimulando las comparaciones con el sector privado, se favorecerá el establecimiento de un marco de referencia y se contribuirá a hacer evolucionar las mentalidades, para que la función pública deje de estar desvalorizada. Recompensando la capacidad de dirección en todos los sectores e incorporando al sector público a los premios otorgados en el nivel nacional para recompensar la calidad, se favorecerá el reconocimiento de una buena dirección, que se celebrará como merece.

14. Es importante estimular los movimientos entre los sectores (público, privado y no lucrativo), a fin de ampliar la percepción de las diversas realidades. Esto es cada vez más crucial, considerando la convergencia entre los sectores que se dibuja en el mundo entero. Para hacerlo, hay sistemas de intercambio o de destino, seminarios, grupos de trabajo, acciones de cooperación o muchas otras formas de estimular las relaciones. A estos efectos, es importante crear centros nacionales para educar y formar directivos salidos de todos los sectores.

15. El sector público debería contemplar la creación de bolsas de estudios para permitir a jóvenes directivos potenciales trabajar para secretarios de gabinete.

tes o equivalentes durante un año. Ello permitiría a los jóvenes directivos potenciales adquirir muy pronto experiencia política y favorecería su comprensión de la función pública, sin contar que constituiría la ocasión de establecer redes y promover sus capacidades de dirección.

16. También sería provechoso establecer un programa de tutoría para permitir a los jóvenes que han sido localizados en los medios escolares o universitarios como directivos potenciales, vincularse estrechamente a un directivo prominente del sector público. Ello favorecería una mejor comprensión del sector público, procurando establecer la relación necesaria de tutoría.

17. Finalmente, debéis recrear vuestras organizaciones, liberarlas. Desembarazaros de la jerarquía. Priorizad la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas. Pasad revista a vuestros procesos y sistemas para aseguraros de que son compatibles con una organización a la que se dan los medios que ambiciona, velando siempre para que persiga objetivos claros. Es indispensable si queréis que las personas que trabajan para vosotros den libre curso a su espíritu de innovación y den pruebas de un dinamismo real. Actuando de esta forma es como crearéis el entorno preciso para las capacidades de dirección.

He aquí algunas de las medidas que podemos adoptar para seleccionar, estimular y formar nuevos directivos. Fortalecidos con una buena capacidad directiva, podemos crear nuevas organizaciones dinámicas, unir las comunidades y alcanzar resultados reales. Sin capacidad directiva nuestras organizaciones se debilitarán y anquilosarán. La pelota está en nuestro campo; no hay treinta y seis opciones ...

BIBLIOGRAFÍA

Beyond the Millenium; CEO's Size Up the Future in Chief Executive, enero-febrero 1995.

Bureau du Vérificateur général du Canada, 1995,
Toward Better Governance: Public Sector Reform and Its Relevance to Canada,
ministère des Approvisionnement et des Services, Ottawa, Ontario, Canadá.

Robert D. Behn, 1991,
Leadership Counts, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

Robert D. Behn, 1994,
Bottom Line Government, The Governor's Center, Terry Sanford Institute of
Public Policy, Duke University, Durham, NC.

Robert D. Behn, 1995,
Do Goals Help Create Innovative Organisations?, Paper preparado para la tercera Public Management Research Conference, 5-7 de octubre de 1995; The Governor's Center, Terry Sanford Institute of Public Policy, Duke University, Durham, NC.

Robert D. Behn, 1995,
To Improve Public Management, Fix the Managers, Paper preparado para el 17º Annual Research Conference of the Association for Public Policy Analysis and Management, 2-4 de noviembre de 1995, The Governor's Center, Terry Sanford Institute of Public Policy, Duke University, Durham, NC.

Warren Bennis, 1989,
On Becoming a Leader, Addison-Wesley Publishing Company, Wilmington, MA.

Warren Bennis, 1995,
The Artform of Leadership, en *The Leader's Companion*, Ed: J Thomas Wren, Simon y Schuster, Nueva York.

Warren Bennis, 1996
The Leader as Storyteller, en *Harvard Business Review*, enero-febrero 1996.

Warren Bennis y Burt Nanus, 1985,
Leaders: The Strategies for Taking Charge, Harper Collins Publishers, Nueva York.

Peter Block, 1993,
Stewardship: Berrett Koehler Publishers, Inc., San Francisco.

Lee G. Bolman, Terrence E. Deal, 1995,
Leading With Soul, Jossey Bass Inc., San Francisco.

Sanford Borins, 1996,
The New Public Management is Here To Stay, in *Administration publique du Canada*, nº 1 (primavera), pp. 122-132.

Jonathon Boston, John Martin, June Pallot y Pat Walsh, 1996,
Public Management: The New Zealand Model, Oxford University Press Australia.

James Macgregor Burns y James A. Ogilvy, 1984,
Leadership and Values, VALS Report no. 54, Values and Lifestyles Program, California.

Tony Brown, 1996,
Leadership Development Notebook (draft), no publicado.

Richard M. Burton et Borge Obel, 1995,
Strategic Organizational Diagnosis and Design, Kluwer Academic Publishers,
Norwell, Massachusetts.

James C. Collins, Jerry I. Porras, 1994,
Built to Last: Successful Habits of Visionary Companies, Harper Collins Publishers,
Nueva York.

Stephen Covey, 1990,
The Seven Habits of Highly Effective People, Simon & Schuster, Nueva York.

Stephen Covey, 1991,
Principie Centred Leadership, Simon et Schuster, Nueva York.

Kristin Daly y Herminia Ibarra, 1995,
Gender Differences in Managerial Behaviour: The Ongoing Debate, Harvard
Business School Publishing, Boston, MA.

Max De Pree, 1992,
Leadership Jazz, Bantam Doubleday Dell Publishing Group, Nueva York.

Max De Pree, 1989,
Leadership is an Art, Bantam Doubleday Dell Publishing Group, Nueva York.

Diane Dreher, 1996,
The Tao of Personal Leadership, Harper Collins Publishers, Nueva York.

Peter F. Drucker, 1989,
The New Realities, Harper Collins Publishers, Nueva York.

Peter F. Drucker, 1990,
Managing the Non-Profit Organization, Harper Collins Publishers, Nueva York.

Peter F. Drucker, 1993,
Post Capitalist Society, Harper Collins Publishers, Nueva York.

Peter F. Drucker, 1993,
*The Five Most Important Questions You Will Ever Ask About Your Nonprofit
Organization*, Participant's Workbook: The Drucker Foundation Self-Assessment
Tool for Non Profit Organizations, Jossey Bass Publishers, San Francisco.

Peter F. Drucker, 1994,
The Age of Social Transformation, en *The Atlantic Monthly*, noviembre 1994.

Peter F. Drucker, 1995,
The Network Society, en *The Wall Street Journal*, 29 de marzo de 1995, Nueva York.

Peter F. Drucker, 1995,
Really Reinventing Government, en *The Atlantic Monthly*, febrero de 1995.

Peter F. Drucker, 1995,
Infoliteracy, en *Management Technology Briefing*, marzo de 1995.

Peter F. Drucker, 1998,
On the Profession of Management, Harvard Business School Publishing, Boston, Massachusetts.

Peter F. Drucker y Peter Schwartz, 1993,
From Labor and Capital to Knowledge: The Management Revolution, en *The Deeper News*, mayo de 1993, Global Business Network, Emeryville, California.

Howard Fancy y Alex Matheson, 1995,
Future Directions in Public Sector Management in New Zealand: Towards Strategic Management, Paper presentado a la 1995 Public Sector Convention, Palmerston North, Nueva Zelanda.

Joe Flower, 1995,
Leadership Without Easy Answers, en *The Healthcare Forum Journal*, vol. 38, n.º 4, julio-agosto de 1995, Joe Flower.

Anne T. Fraker y Larry C. Spears,
Seeker and Servant Reflections on Religious Leadership, 1996, Jossey-Bass Inc, Publishers, San Francisco, California.

Don M. Frick y Larry C. Spears,
On Becoming a Servant Leader, 1996, Jossey-Bass Inc., Publishers, San Francisco, California.

John W. Gardner, 1990,
On Leadership, The Free Press, A division of Macmillan, Inc., Nueva York.

John W. Gardner, 1991,
Building Community, Independent Sector, Washington, DC.

John Gardner, 1995,
We Need to Strike A Spark, en *Governing*, julio de 1995.

John W Gardner, 1995,
Renewal of the American Spirit, Paper presentado en el 1995 Emerging Issues Forum, North Carolina State University.

Arie De Geus, 1997,
The Living Company, Nicholas Brealey Publishing, Londres.

Daniel Goleman, 1995,
Emotional Intelligence, Bantam Doubleday DeFl Publishing Group Inc., Nueva York.

Daniel Goleman, 1998,
What Makes a Leader? en *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre de 1998.

Daniel Goleman, 1998,
Working With Emotional Intelligence, Bantam Doubleday Dell Publishing Group Inc., Nueva York.

Francis J. Gouillart et James N. Kelly, 1995,
Transforming the Organization, McGraw-Hill Inc., Nueva York.

Al Gore, 1993,
Creating a Government that Works Better and Costs Less, Penguin Books USA Inc., Nueva York.

Robert K. Greenleaf,
The Servant as Leader.

Robert K. Greenleaf, 1977,
Servant Leadership, Paulist Press, New Jersey.

Charles Handy, 1994,
The Age of Paradox, Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts.

T. George Harris, 1993,
The Post-Capitalist Executive: An Interview With Peter Drucker, en *Harvard Business Review*, mayo-junio de 1993.

Ronald Heifetz, 1988,
Entrevista en *Inc. Magazine*, octubre de 1988.

Ronald A. Heifetz y Riley M. Sinder, 1988,
Political Leadership: Managing the Public's Problem Solving, en *The Power of Public Ideas*, editado por Robert Reich, Ballinger Publishing Co., Cambridge, Massachusetts.

Ronald A. Heifetz, 1994,
Leadership Without Easy Answers, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts.

Sally Helgesen, 1990,
The Female Advantage: Women's Ways of Leadership, Bantam Double Day Publishing Group, Nueva York.

Sally Helgesen, 1995,
The Web of Inclusion, Bantam Doubleday Dell Publishing Group, Nueva York.

Frances Hesselbein, 1996,
The How To Be Leader, en *Leader of the Future*, pp. 121-124, Jossey Bass Publishers, San Francisco.

Richard Hughes, Robert C. Ginnett, Gordon Curphy, 1993,
Leadership: Enhancing the Lessons of Experience, Richard D. Irwin Inc., Massachusetts.

Curtis Johnson, 1995,
Renewing Community, en *Governing*, julio de 1995.

Matthew Kiernan, 1996,
The Eleven Commandments of 21st Century Management, Prentice Hall, Career and Personal Development, New Jersey.

Robert E. Kelley,
Leadership Secrets from Exemplary Followers.

Robert E. Kelley, 1988,
In Praise of Followers, en *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre de 1988, Boston, Massachusetts.

Donald Keough, 1996,
The Nature of True Leadership, no publicado.

Nannerl Keohane, 1985,
Collaboration and Leadership: Are They In Conflict?, en *A Community Worthy of the Name*, Massachusetts, 1995.

Mathew Kiernan, Rushworth M Kidder, 1995,
Universal Human Values: Finding an Ethical Common Ground, en *The Leader's Companion*, Editor J. Thomas Wren, Simon et Schuster, Nueva York.

John P. Kotter, 1988,
The Leadership Factor, The Free Press, New York.

John P Kotter, 1995,
The New Rules, The Free Press, Simon y Schuster Inc., Nueva York.

John P. Kotter, 1996,
Leading Change, Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts.

KPMG Peat Marwick, 1995,
What Makes and Effective Manager?, KPNIG, Wellington, NZ.

James M. Kouzes y Barry Z. Posner, 1987,
The Leadership Challenge, Jossey Bass Publishers, San Francisco.

Harry Levinson, 1980,
Criteria for Choosing Chief Executives, en *Harvard Business Review*, julio-agosto de 1980.

Laurance E. Lynn, Ir., 1994,
Government Lite, en *The American Prospect*, invierno de 1994.

Michael Maccoby, 1981,
The Leader, Simon and Schuster, Nueva York.

Lynne Joy Mc Farland, Larry E. Senn, John R. Childress, 1993,
21st Century Leadership; Dialogues With 100 Top Leaders, The Leadership Press Inc., Nueva York.

Margaret E. Mahoney, 1984,
Leaders, The President's Report, reimpresso del 1984 Annual Report of the Commonwealth Fund, Nueva York.

Margaret E. Mahoney, 1983,
Mentors, The Presidents Report, reimpresso del 1983 Annual Report of the Commonwealth Fund, Nueva York.

Margaret Mahoney, 1990,
Communicators, The President's Report, reimpresso del 1990 Annual Report of the Commonwealth Fund, Nueva York.

Alex Matheson, 1995,
The Impact of Contracts On Public Management en New Zealand, Paper no publicado, Wellington, NZ.

Peter Mazany, 1995,
TeamThink: Team NZ, VisionPlus Developments Ltd, Auckland, NZ.

Sarah E. Melendez, 1996,
An Outsiders View of Leadership, en *Leaders of the Future*, pp. 293-302, Jossey Bass Publishers, San Francisco.

Burt Nanus, 1989,
The Leader's Edge, Contemporary Books Inc., Chicago, Illinois.

The National Assembly of National Voluntary Health and Social Welfare Organizations, 1989,
A Study in Excellence, The National Assembly, Washington.

Bureau du Vérificateur général du Canada, 1995,
Pour une meilleure intendance: la réforme de la fonction publique en Nouvelle-Zélande de 1984 à 1994, ministère des Approvisionnements et des Services, Canadá 1995.

David Osborne y Ted Gaebler, 1993,
Reinventing Government, Penguin Books USA Inc., Nueva York.

James O'Toole, 1993,
The Executive Compass, Oxford University Press Inc., Nueva York.

M Scott Peck, 1978,
The Road Less Traveled, Simon et Schuster, Nueva York.

Bruce G. Posner y Lawrence Rothstein, 1994,
Reinventing the Business of Government: An Interview With Change Catalyst David Osborne, en *Harvard Business Review*, mayo-junio 1994.

Richard Prebble, 1996,
I've Been Thinking, Seaview Publishing, Auckland.

Marga Prohl (Ed), 1997,
International Strategies and Techniques for Future Local Government: Practical Aspects towards Innovation and Reform, Bertelsmann Foundation Publishers, Gutersloh.

John Renesch (Editor), 1992,
New Traditions in Business Spirit and Leadership in the 21st Century, Berrett-Koehler Publishers Inc., San Francisco.

Ellen Schall, 1995,
Learning to Love the Swamp: Reshaping Education for the Public Service, en *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 14, no 2, pp 202-220, John Wiley et Sons Inc., Nueva York.

Allen Schick, 1995,
International Developments and the Relevance of New Zealand's Pursuit of Further Innovation, Una videoconferencia para la 1995 Public Sector Convention: "Pursuing Further Innovation in Public Sector Management", transcripción no publicada, Wellington, NZ.

Peter M. Senge, 1990,
The Leader's New Work: Building Learning Organizations, en *Sloan Management Review*, otoño de 1990, Cambridge, Massachusetts.

Stratford Sherman, 1995,
How Tomorrow's Best Leaders Are Learning Their Stuff, en *Fortune*, 27 de noviembre de 1995.

Margie Sullivan, 1996,
The Oquest for a 90's Leader, in *NZ Business*, febrero de 1996, Auckland, NZ.

Larry C. Spears (Ed), 1995,
Reflections on Leadership, John Wiley et Sons, Inc., Nueva York.

Larry C. Spears (Ed), 1998,
Insights on Leadership, John Wiley et Sons, Inc., Nueva York.

State Services Commission, 1994,
New Zealand's Reformed State Sector, State Services Commission, Wellington, Nueva Zelanda.

State Services Commission, 1995,
Building to Last, Informe de Seminarios con el Profesor Jerry Porras y el NZ Public Service Chief Executives, State Services Commission, Wellington, NZ.

Kieron Walsh, 1995,
Public Services and Market Mechanisms, St Martin's Press, Nueva York.

Wes Watkins, 1995,
Value-Driven Leadership Promoted by Flemming Institute Program, no publicado.

Vaughn Yarwood, 1993,
The New Style of Leaders, en *Management*, pp. 32-38, septiembre de 1993, Profile Publishing Ltd, Auckland, NZ.

Vaughn Yarwood, 1995,
The Future of Management is Your Future Too, en *Management*, pp. 54~63, septiembre de 1995, Profile Publishing Ltd, Auckland, NZ.

Gary Yukl, 1989,
Managerial Leadership: A Review of Theory and Research, en *Journal of Management* vol. 15, n° 2, pp. 251-289, Nueva York.

MÁS ALLÁ DE LA FORMACIÓN: AYUDAR AL DESARROLLO Y A LA AMPLITUD DE MIRAS DE LOS DIRECTIVOS EN EL SECTOR PÚBLICO

KEVIN BACON

PricewaterhouseCoopers LLP

Introducción

La experiencia nos enseña que las cualidades de dinamismo y de eficacia de los responsables son esenciales para aplicar cambios significativos en toda organización. Tanto en el sector público como en el privado, generalmente se reconoce que la dirección es un ingrediente esencial para lograr organizaciones eficaces, receptivas y creadoras de valor. Planes de retribuciones de los directivos muy onerosos, grandes inversiones en los programas de valorización de sus competencias y una abundante literatura sobre el desarrollo de las capacidades de dirección demuestran hasta qué punto es consciente el sector público de la importancia de la dirección. El sector privado insiste también en la necesidad de que las organizaciones eficientes tengan en reserva directivos con los que se pueda contar para alimentar el crecimiento futuro (véase Tichy).

El sector público es también más consciente de la importancia de las cualidades directivas de sus responsables para remodelar la Administración de forma que responda a las necesidades del siglo XXI. El desafío que debe afrontar el sector público reside en la forma en que sepa valorizar las competencias de los responsables, teniendo en cuenta las limitaciones especiales a las que se enfrenta en la gestión de los recursos humanos. Se trata sobre todo de los estrechos límites en los que se sitúan las retribuciones de los directivos y de los gestores, la selección de los funcionarios y sus posibilidades de carrera, así como las restricciones que los responsables políticos pueden imponer a los funcionarios de carrera en la selección y la preparación de los futuros candidatos a altas responsabilidades.

Sin duda hay que adoptar una perspectiva holística del desarrollo de los directivos, que deberá englobar la totalidad del proceso de gestión de los recursos humanos, especialmente la selección inicial, las retribuciones, los sistemas de retiro, las promociones, la evaluación de los resultados y el perfeccionamiento profesional a lo largo de la carrera. Ciertamente, se puede avanzar que la ampliación de la distancia de las retribuciones entre el sector privado y el público en lo

referente a los cuadros y al personal de dirección puede bastar para obstaculizar la futura selección y la retención de los directivos altamente cualificados en el sector público. Sin embargo, las cuestiones de retribuciones y la futura estructura de la función pública desbordan ampliamente el campo que puede cubrir este breve documento. Esta nota se centrará, pues, en las medidas prácticas que pueden adoptar las organizaciones del sector público para cultivar la dirección en el vivero actual de los cuadros de la función pública. En este terreno las posibilidades de mejora son amplias. Unas medidas prácticas pueden compensar en parte estos inconvenientes, mientras que los dirigentes políticos se esfuerzan en resolver los grandes problemas económicos y estructurales del empleo público.

¿Qué cualidades buscamos en los futuros directivos?

Antes de discutir las medidas que pueden adoptarse para cultivar la dirección en el sector público, sería útil repasar las cualidades que deberían tener los futuros altos responsables de la función pública para triunfar en el siglo XXI. La Oficina Americana de Gestión del Personal (*Office of Personnel Management* —OPM—) ha identificado cinco cualidades esenciales en los niveles superiores de la función pública federal (*Senior Executive Service* —SES—), que permiten detectar el perfil del futuro alto responsable del sector público. Se trata de las cualidades siguientes:

- Dirigir el cambio.
- Dirigir a las personas.
- Centrarse en los resultados.
- Poseer un agudo sentido de los negocios.
- Saber comunicar y establecer coaliciones.

Los altos funcionarios de hoy en día poseen un conjunto de atributos muy parecidos a los del futuro directivo del sector público. *PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government* ha publicado recientemente los resultados de una encuesta cuidadosamente preparada sobre el *Senior Executive Service* del gobierno federal americano. Se pedía a los entrevistados que enumerasen los principales rasgos característicos que deberían poseer los futuros altos funcionarios de carrera. Los que se han indicado son muy cercanos a los que hemos señalado (véase el anexo 1 para más detalles sobre esta encuesta).

Se notará la importancia concedida a los atributos “más suaves”, tales como la flexibilidad, la visión y la orientación al cliente, más que a los datos “duros”, tales como la formación técnica o la gestión de las tecnologías de la información. El perfeccionamiento de los responsables dotados de esos atributos necesitará una

formación “sobre el terreno”, más que un periodo de prácticas o un cuadro de programas universitarios reservados a los directivos.

El desarrollo de las cualidades directivas dentro de los límites del sistema actual

Teniendo en cuenta esta descripción de las cualidades que deberá probar el futuro directivo, ¿qué medidas hay que adoptar, teniendo en cuenta las limitaciones impuestas por las estructuras existentes en el sector público? La experiencia del autor y de sus colegas sugiere seis etapas capaces de aumentar el número de directivos potenciales en las organizaciones del sector público:

1. Voluntad en el nivel más alto de formar futuros directivos.
2. Formación para la dirección mediante la asignación de un amplio conjunto de tareas.
3. Concienciación de las aptitudes para la dirección gracias a un mejor retorno de información y a experiencias formadoras.
4. Estímulo y seguimiento del uso del “enriquecimiento de tareas” con fines de desarrollo de los recursos humanos.
5. Reforzamiento del sentido de servicio público.
6. Realización regular de auditorías de la función de dirección (“*leadership audits*”) en el seno de la organización.

Voluntad en el nivel más alto de formar a los futuros directivos

La primera cosa que permitirá a las organizaciones del sector público hacer emerger más directivos es el reconocimiento por los altos responsables de la necesidad de dedicar mucho más tiempo y atención al desarrollo de las cualidades de dirección. En las empresas privadas más eficientes, los directivos dedican una parte importante de su tiempo (hasta el 25 por ciento) a formar responsables. Tal inversión supera ampliamente una simple participación en cursos de formación. Implica estimular la rotación en las funciones, exigir que los sistemas de apreciación incluyan técnicas tales como la evaluación de 360 grados, y el seguimiento efectivo de jóvenes cuadros que participan en equipos especiales de proyecto u otras misiones que presentan un interés para su futuro profesional. Una fuerte implicación de los altos responsables equivale a enviar una señal poderosa a la organización sobre las cualidades que se esperan de sus directivos y a la importancia que se concede al desarrollo de tales cualidades.

Formación en las cualidades de dirección mediante la asignación de un amplio conjunto de tareas

Las cualidades de directivo exigidas en el futuro no pueden adquirirse en una sala de formación. Deben cultivarse por medio de una amplia gama de experiencias prácticas acumuladas como consecuencia de la resolución de problemas reales afrontados por las organizaciones reales. Con tal finalidad el desarrollo de las capacidades directivas en la función pública debe basarse en la voluntad de cultivar la movilidad de los funcionarios de carrera. Esta movilidad puede ayudar a los individuos a ampliar su comprensión de la misión, del proceso, de los problemas y de los actores afectados pertenecientes a importantes organismos del sector público. Una experiencia tan extendida puede contribuir a poner a prueba y a establecer la flexibilidad y la adaptabilidad. También puede ser la ocasión para comprender las cuestiones estratégicas, de ver la multitud de posibilidades susceptibles de ponerse en práctica por los organismos públicos y el valor del establecimiento de redes y de alianzas de apoyo a los programas de cambio.

Es posible promover esta movilidad y esta amplia experiencia gracias a algunos instrumentos de los que ya disponen los altos responsables del sector público. Usando conscientemente esos instrumentos como mecanismos de desarrollo de las capacidades de dirección, los altos responsables pueden adoptar medidas favorables al aumento de la capacidad de dirección de su organización. Entre esos instrumentos, citamos especialmente los siguientes:

- La utilización de transferencias laterales en el seno de los grandes ministerios, a fin de exponer a los individuos a problemas, a entornos de trabajo y a cuestiones de gestión múltiples y variadas a lo largo de su carrera.
- La elección de personas cuidadosamente seleccionadas para participar en proyectos especiales o en grupos de estudio, a fin de que tengan la posibilidad de ampliar sus competencias y aptitudes, contribuyendo a la resolución de problemas reales que se plantean a su organización.
- La asunción por turno de funciones claves de encuadramiento por futuros gestores y directivos “con fuerte potencial”, a fin de ampliar su experiencia y de poner a prueba su capacidad de adaptación a nuevas circunstancias, de gestionar diversos grupos de personas y de responder a las exigencias de nuevas categorías de clientes.

Organizaciones como las diversas ramas del ejército americano, el Departamento de Estado (Ministerio de Asuntos Exteriores) y diversos ministerios, con los que el autor ha colaborado como consultor desde comienzos de los años ochenta, utilizan regularmente esos instrumentos. Estas organizaciones disponen en general de reservas de cuadros que han desarrollado capacidades directivas

mucho más amplias que los organismos que tienen una perspectiva más pasiva del desarrollo de las capacidades directivas. Además, han podido hacerlo dentro de los límites de un sistema de gestión del personal fuertemente regulado.

Concienciación de las capacidades de dirección gracias a un mejor retorno de información y a experiencias formadoras

Según los estudios del Profesor Warner Burke de la Universidad de Columbia, los cuadros directivos que triunfan en los negocios tienden a conocerse menos que los que triunfan menos. La conciencia y el conocimiento de uno mismo pueden cultivarse, si el interesado recibe un retorno de información sobre sus competencias como gestor y directivo en el curso del proceso de apreciación de los resultados. Un instrumento especialmente útil a estos efectos es la evaluación de 360 grados, que supone una recogida estructurada de datos entre los subordinados, los iguales y los superiores. Este tipo de retorno de información puede ayudar a la persona afectada a saber cómo trabaja en equipo o cómo dirige un equipo, si comunica claramente y cuál es su estilo de gestión. Las cuestiones planteadas en el marco de esos instrumentos pueden personalizarse en función de los valores y de las cualidades de dirección exigidas por cada organismo del sector público. Las organizaciones que están verdaderamente resueltas a aumentar el número y la calidad de sus directivos han adoptado la evaluación de 360 grados. Dado que estos sistemas corren el riesgo al principio de ser percibidos como una amenaza para las relaciones tradicionales entre los superiores y los subordinados, es esencial que los responsables más altos de los organismos públicos afectados sostengan este sistema y participen ellos mismos (otra ventaja de esos instrumentos es que aportan elementos que permiten saber hasta qué punto una organización y sus gestores practican realmente los valores y principios expuestos en numerosas declaraciones sobre la “visión” y la estrategia).

Este retorno de información pondrá en evidencia las zonas en las que los futuros directivos necesitarán ayuda para controlar un cierto número de capacidades interpersonales. Entre esas capacidades figuran la capacidad de dar y de recibir de retorno información constructiva sobre los resultados, la resolución de conflictos, la capacidad de formar equipos y de trabajar en equipo, y la utilización de diferentes estilos de gestión en función de las necesidades de las distintas personas colocadas bajo su autoridad. Estas cualidades deben desarrollarse sobre el terreno, mediante la experiencia. Sin embargo, una formación teórica puede ser útil a fin de aportar a los directivos potenciales los instrumentos y las ideas que necesitan para desarrollar sus capacidades en esos ámbitos. Los altos responsables deberían actuar de manera que esos recursos formativos estén disponibles para apoyar el desarrollo de los futuros directivos.

Estímulo y seguimiento del uso del enriquecimiento de las tareas

Una utilización regular y efectiva del enriquecimiento de las tareas por los responsables es un instrumento que puede servir para fortalecer el desarrollo de las capacidades directivas en el seno de una organización. El personal progresa cuando se le incita y cuando se le da la posibilidad de salir de su ámbito de competencias habitual. Muy a menudo, los responsables se dirigen siempre al mismo grupo de personas a las que ya han probado, cuando se trata de resolver una crisis, de constituir un grupo de estudio o de pilotar un grupo de trabajo interministerial. Si el directivo se facilita así el trabajo, no deja de ser también una ocasión de oro perdida para probar y desarrollar cualidades de dirección de otras personas. La acción de los organismos públicos debe basarse en una doble hipótesis: que las cualidades de dirección están poco extendidas en su seno y que es poco probable que puedan comprarse en el mercado exterior. En consecuencia, hay que aprovechar todas las ocasiones de ofrecer al personal posibilidades de desarrollar una puesta en práctica de la dirección, a fin de aumentar el número de directivos competentes en el seno de los organismos públicos.

Nuestra reticencia a lanzar retos a los más jóvenes en forma de enriquecimiento de tareas se basa habitualmente en el temor de que no sean capaces de hacerlo. ¡Cuánta ironía hay en esta idea cuando se conoce el sector público! En tiempos de guerra las fuerzas armadas de numerosas naciones tiene por costumbre confiar importantes responsabilidades organizativas a jóvenes hombres y mujeres de veinticinco años. La misión Apolo 13 hacia la Luna nos ofrece otro ejemplo del uso de los más jóvenes para resolver un problema complejo en una situación de crisis. En la primavera de 1970, la vida de tres astronautas de la misión estaba en peligro a causa de una explosión a bordo del vehículo espacial, que estaba entonces a más de 160.000 kilómetros de la Tierra. La solución a la crisis que condujo a los tres hombres sanos y salvos a la Tierra fue preparada en 72 horas. El equipo que resolvió los numerosos problemas del retorno de los astronautas con total seguridad tenía una edad media ligeramente inferior a los 27 años.

Reforzamiento del sentido de servicio público

Los altos funcionarios del carrera eficientes del sector público (al menos en los Estados Unidos) generalmente podrían obtener retribuciones superiores si trabajasen en el sector privado. Sin embargo, una amplísima mayoría expresa que la principal razón por la que escogen la función pública y permanecen en ella (a pesar de las menores retribuciones) es la importancia social y la dimensión del reto que presenta el trabajo en la Administración. Como es poco probable que el sector público pueda competir nunca verdaderamente con el sector privado en el plano de las retribuciones, es esencial que se utilice plenamente su principal

ventaja competitiva en este ámbito —la naturaleza misma del trabajo realizado—. Seleccionando, perfeccionando y mimando a sus futuros directivos, el sector público debería esforzarse en dar a los empleados públicos que tienen un potencial la posibilidad de ponerlo a prueba y de desarrollar sus cualidades directivas, dedicándose a los problemas más complejos y más importantes del sector público. A medida que esas cualidades se desarrollen y que se resuelvan los problemas, se reforzará su vinculación al servicio público y probablemente se verán menos incitados a ingresar en el sector privado.

Realización regular de auditorías de dirección en el seno de la organización

Si el desarrollo de las cualidades de dirección se convierte en una prioridad de los altos responsables, entonces habrá que garantizar el seguimiento de los resultados y efectuar los ajustes correspondientes. Una simple serie de indicadores de resultados en este ámbito permitiría:

- Seguir los efectivos y los destinos de los agentes empleados en tareas “rotatorias” u otras misiones formadoras.
- Pedir a todos los altos responsables que elaboren planes para su sucesión, citando nominalmente a los que podrían retomar su puesto en caso de retiro o de cambio. (Aunque algunos sistemas de función pública prohíban la designación formal de sucesores de alguna manera, el hecho de elaborar planes de sucesión obliga a iniciar discusiones sobre los individuos precisos y el estado general de la asunción de responsabilidades en una organización).
- Examinar los resultados globales de los ejercicios de evaluación de 360 grados, a fin de identificar precisamente las cualidades directivas que hacen falta en el seno de una organización determinada. Estas informaciones pueden utilizarse para la gestión de la carrera, la formación y algunas decisiones de asignación de destinos para cubrir las lagunas en materia de cualidades.
- Controlar el tiempo que dedican los altos responsables al desarrollo de futuros directivos y sus efectos en términos de ayuda aportada a diversos jóvenes cuadros dispuestos a enriquecer sus tareas.

Conclusión

Numerosos observadores han escrito sobre la probable forma que adoptarán las organizaciones en el futuro: ¿supondrán menos niveles jerárquicos que ahora? (véanse ejemplos en Kotter o Barzelay). Debido a la nivelación de grados en el sector público, habrá más necesidades de competencias de dirección (flexibilidad,

sentido de los negocios, orientación al clientes, etc.) en el conjunto de una organización. Los rápidos progresos de Internet y del comercio electrónico sólo acelerarán esta tendencia a medida que hagan caer los obstáculos a los flujos de información entre los organismos públicos y en el seno mismo de cada uno de ellos. En consecuencia, el desarrollo de las cualidades directivas deberá convertirse en una prioridad de los altos responsables del sector público y no una actividad optativa, dejada a la apreciación de los directivos.

La misma desestratificación jerárquica que hace del desarrollo de las cualidades directivas una necesidad urgente, crea también una ocasión única para hacer surgir nuevos directivos a todos los niveles entre los funcionarios de carrera. Deben aplicarse métodos absolutamente nuevos para gestionar los procesos esenciales, interactuar con los clientes y otras partes interesadas, y mostrar cómo las funciones del Estado crean valor para el público. Todos estos retos comportan, en nuestra opinión, ocasiones inesperadas para que los funcionarios de hoy en día desarrollen y ejerzan precisamente las cualidades directivas que necesitarán mañana. Los altos responsables políticos y los altos funcionarios de carrera deben aprovechar las ocasiones y actuar de forma que sus organizaciones se sirvan de ellas para ampliar y profundizar las cualidades directivas en el sector público.

ANEXO

RESULTADOS DE LA ENCUESTA DE 1999 SOBRE LA FUNCIÓN DIRECTIVA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

A fines de 1998, *PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government* encargó una encuesta sobre una muestra aleatoria de miembros de la alta función pública americana (SES). El estudio fue publicado en junio de 1999. La encuesta se basaba en las cualidades esperadas de los futuros cuadros directivos del Estado federal, sobre los obstáculos para la selección y la retención de los cuadros que poseen esas cualidades, así como sobre las soluciones que permitirán triunfar en las funciones de responsabilidad en el curso de los años futuros. Las principales características de los directivos y el porcentaje de la muestra que las ha considerado “muy importantes” son los siguientes:

Cualidad de los directivos	Porcentaje que las considera como muy importantes
1. Adaptabilidad y flexibilidad	72
2. Responsabilidad	69
3. Visión y pensamiento estratégico	64
4. Orientación al cliente	58
5. Vinculación al servicio público	55
6. Gestión de los recursos financieros	44
7. Aptitud para constituir alianzas/redes de alianzas	41
8. Valor concedido a la diversidad cultural	39
9. Gestión de la tecnología de la información	37
10. Experiencia técnica	23

N= 347 respuestas, encuesta realizada entre noviembre de 1998 y enero de 1999

Una versión completa de los resultados de esta investigación está disponible en la siguiente dirección:

PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government
1616 North Fort Myer Drive
Arlington, VA 22209-3195.
Teléfono 01-703-741-1733
Sitio Internet: mark.abramson@pwcglobal.com.

BIBLIOGRAFÍA

Barzelay, Michael
Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government,
University of California Press, 1992.

Kotter, John P.
Leading Change, Harvard Business School Press, 1996.

Price Waterhouse
Better Change: Best Practices for Transforming Your Organization, Irwin Professional Publishing, 1995.

Price Waterhouse, G. William Dauphinais and Colin Price, editors,
Straight from the CEO, Simon and Schuster, 1998.

Tichy, Noel M.
The Leadership Engine: How Winning Companies Build Leaders at Every Level,
Harper Business, 1997.