

**Reforma de la gestión pública: ¿qué
debe aprender América Latina de la
OCDE?**

Nick Manning y Geoffrey Shepherd

Nick Manning

Se desempeña en el Banco Mundial como Gerente del Sector Público para la Región de América Latina y el Caribe. Anteriormente ejerció como Jefe de la División de Gestión y Desempeño del Sector Público, en la OCDE, y fue Especialista Jefe de Sector Público para la Región de Asia del Sur en el Banco Mundial. Ha sido Asesor Técnico *Senior* para las Naciones Unidas en el Líbano, y Asesor (en Estructura y Diseño de Organizaciones) para la Secretaría de la Commonwealth en Londres. Comenzó su carrera en el ámbito del sector público en gobiernos locales del Reino Unido, y antes de desempeñarse como asesor internacional fue Jefe de Planeamiento Estratégico para el Distrito Municipal de Londres.

Geoffrey Shepherd

Economista cuyo particular interés son las instituciones. Trabajó para el Banco Mundial en los años 70 y luego desde mediados de los 80 hasta el año 2001. Ha trabajado en el desarrollo del sector privado y temas sobre comercio en varias partes del mundo, así como también en las reformas del sector público y el desarrollo institucional en América Latina. Ha enseñado e investigado desde 1978 a 1986 en la Universidad de Sussex (con contratos en el Centro de Investigación Europeo de Sussex y la Unidad de Investigación de Ciencias Políticas). Obtuvo su Ph.D. en 1974 por la misma Universidad. Realiza consultorías en áreas de economía política y reforma del sector público.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:

E-mail: nmanning@worldbank.org

geoffreyshepherd@msn.com

Hemos entrado en un período de reevaluación de la experiencia de la OCDE: ¿cuán convergentes han sido las trayectorias de sus países miembros en un nuevo modelo? ¿A qué costo? ¿Los cambios son permanentes o cíclicos?

Reforma de la gestión pública: ¿qué debe aprender América Latina de la OCDE?*

Introducción

En los últimos veinte años, tanto la OCDE como los países de América Latina han estado interesados en una visión sobre las técnicas modernas de gestión pública que puedan proporcionar mejores, más relevantes y simplemente más servicios públicos, a pesar del marco presupuestario restrictivo imperante.

Tan diferentes como puedan ser ambos grupos de países, la experiencia de la OCDE ha sido considerada como un modelo para América Latina. Las reformas implementadas en la OCDE, y la retórica que las rodea, han tenido un impacto substancial en los discursos y en las decisiones relacionadas con la reforma en los países de la región.

Muchos especialistas y políticos han creído que la gestión "moderna" podría catapultar a los países latinoamericanos hacia los estándares propios de la OCDE, respecto de los servicios públicos. Sin embargo, hemos entrado en un período de reevaluación de la propia experiencia de la OCDE: ¿cuán convergentes han sido las trayectorias de sus países miembros en un nuevo modelo? ¿A qué costo? ¿Los cambios son permanentes o cíclicos?

Recibido: 31-07-2008. Aceptado: 18-01-2009.

(*) Versión revisada del documento presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 al 7 de noviembre de 2008.

Traducido del inglés por **Sonia Sescovich** y **Antonio Quintin**. Título original: "Public Management Reform: What Does Latin America Have to Learn from the OECD?".

Las opiniones y el análisis desarrollado en este informe son responsabilidad única de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de la OCDE, del Banco Mundial o de los gobiernos de los países miembros. Este artículo es el resumen de un libro de próxima aparición (Manning y Shepherd) cuya última versión fue presentada en la Conferencia Consade de 2008 en Brasilia y en el Congreso del CLAD realizado en el año 2008 en Buenos Aires. Los autores agradecen las contribuciones analíticas y editoriales de Jürgen Blum, Humberto Laudares y Mark Payne; y los comentarios sobre varios borradores realizados por Ana Bellver, Bob Bonwitt, Gord Evans, Melanie Fassbender, Francisco Gaetani, José Eduardo Gutiérrez Ossio, Josef Konvitz, Evelyn Levy, Guy Peters, Maria Redini, Douglas Sutherland y David F. Varela.

Es un momento muy apropiado para dar una mirada fresca a la experiencia de la OCDE y a lo que ella significa en América Latina. Existe una extensa literatura, tanto académica como práctica, que ha analizado dicha experiencia; la literatura sobre América Latina, en tanto, si bien no es escasa, es menos completa. Basándose en esta literatura, el presente artículo dará una mirada a la experiencia sobre reforma de las últimas dos décadas, primero en la OCDE y luego en América Latina.

Por lo tanto, se considerará cada uno de ambos grupos de países de una manera estructurada, paralela e independiente, mirando, primero, las pre-condiciones de la reforma, en segundo lugar considerando sus objetivos, en tercer lugar tomando en cuenta las reformas efectivamente emprendidas y, finalmente, adelantando algunos juicios sobre las consecuencias -tanto las buscadas como las no buscadas- de dichas reformas. Las reformas efectivamente emprendidas serán consideradas a partir de cinco dimensiones técnicas: gestión del gasto público, gestión de los recursos humanos, estructura del sector público, provisión alternativa de servicios públicos y las reformas implementadas por el lado de la demanda. Finalmente, el artículo evaluará algunas lecciones e implicaciones y cuánto, de todo ello, se podría tomar en cuenta o descartar en los países de América Latina.

Este documento aboga por un enfoque prudente de las lecciones que se podrían sacar en América Latina de la experiencia de los países de la OCDE en materia de reforma de la gestión pública. Se argumenta que, aun cuando se pueden identificar amplias trayectorias comunes entre los países de la OCDE, y que es beneficioso compartir enfoques técnicos de la reforma, las estrategias en este campo necesitan ser adaptadas a la situación específica de cada país.

Este trabajo también cubre la gestión de la Administración Pública central. Por gestión pública queremos significar la maquinaria que se diseña para la *implementación* de políticas (agencias gubernamentales, funcionarios públicos, sistemas de gestión financiera y las normas de procedimiento que les sirven de base) *más que* la maquinaria encargada de *formular* esas políticas (cuerpos legislativos, gabinetes ministeriales, funcionarios designados, etc.). En el mundo real es difícil separar la elaboración de las políticas de su ejecución. Esto es aun más difícil en América Latina dado que allí, reformar el aparato burocrático como un todo, se ha demostrado como algo muy difícil. Por esa razón, los gobiernos de la región, a

Los gobiernos de los países de la OCDE, en las décadas recientes, han sido más grandes que en cualquier punto de su historia. El crecimiento histórico del sector público no dejó otra opción a la administración pública que adaptarse.

menudo, han tenido que recurrir a la combinación de reformas administrativas, que tienen metas más limitadas, con reformas de políticas específicas. Este enfoque es menos evidente en la OCDE.

Analizar las reformas de gestión pública siempre plantea un problema de evidencia, aun en los países de la OCDE, donde los estudios están más avanzados. Es difícil medir la gestión; de la misma manera, los resultados de la reforma son difíciles de cuantificar. Y en el peor de los casos debemos hacerlo recurriendo a la retórica -a menudo proporcionada por quienes diseñaron la reforma- sobre sus resultados esperados. Inevitablemente, este artículo refleja esa debilidad general de este campo. A menudo todos nos reducimos a generalizaciones basadas en información limitada -y mayormente cualitativa- sobre las experiencias de reforma realizadas en las últimas dos décadas.

1. La reforma de la gestión pública en los países de la OCDE

1.1 El contexto

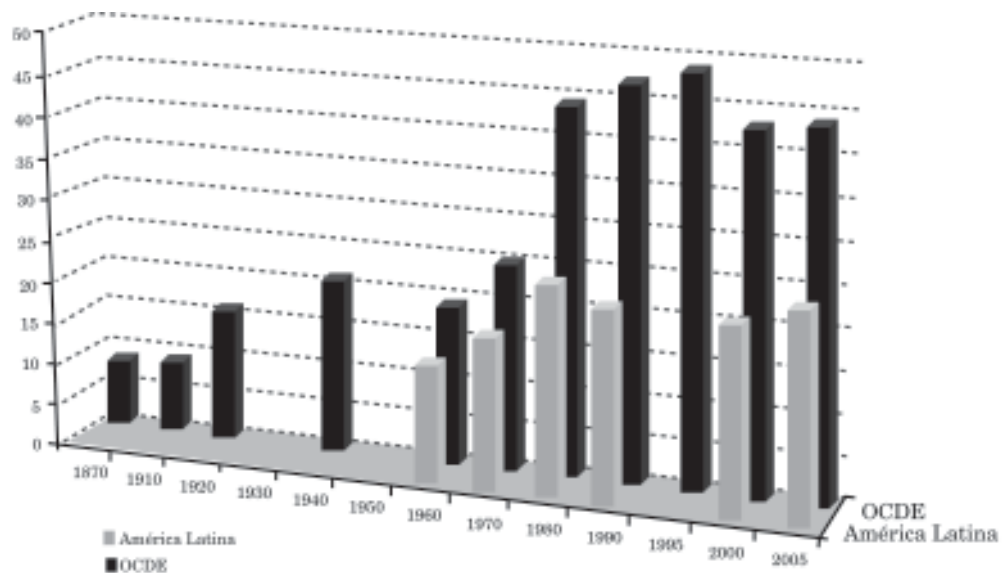
El contexto en que se da la ola de reformas de la gestión pública durante las dos décadas pasadas se caracteriza por un crecimiento sin precedentes del sector público, por los variados grados de maleabilidad de los arreglos institucionales diseñados en los países de la OCDE y por las tradicionales fuentes de legitimidad que han perfilado la administración pública en el pasado.

Los últimos 100 años han sido testigos de un crecimiento sin precedentes en las tareas del sector público y en la complejidad de las expectativas colocadas en los servidores públicos. La gestión pública ha sido objeto de constantes cambios, pero los desarrollos en los países de la OCDE durante las tres últimas décadas han respondido, particularmente, a los cambios en las expectativas de los "ciudadanos" y de los "políticos" en relación con el alcance de las actividades gubernamentales y a la manera en que opera el gobierno.

Los gobiernos de los países de la OCDE, en las décadas recientes, han sido más grandes que en cualquier punto de su historia (ver Figura 1). El crecimiento histórico del sector público no dejó otra opción a la administración pública que adaptarse. Las demandas crecientes sobre el sector público plantean inevitables desafíos organizacionales. Es así como las responsabilidades de los funcionarios públicos pueden sobrepasar sus capacidades, la estructura de las

organizaciones públicas llegan a ser complejas en exceso lo que hace difícil su coordinación, y el crecimiento interno y externo de las regulaciones, según se dice, ha dejado una cultura de aversión al riesgo. Por supuesto, el desarrollo de la información y de la tecnología de las comunicaciones forma parte de ese desafío. Proporciona instrumentos que, a través de cada vez más sofisticados sistemas de medición e información, al mismo tiempo que resuelve problemas de complejidad organizacional, también contribuye a crear otros nuevos.

Figura 1
Gasto general del gobierno como porcentaje del PIB
en la OCDE y América Latina, 1870-2005



Fuente: 1870-1990: World Bank (1997); 1995-2005: OCDE. Statistics - National Accounts, y Clements ...[et al] (2007).

Los países de la OCDE son un grupo razonablemente homogéneo, cuentan con arreglos institucionales relativamente maleables, y poseen fundamentos significativos de legitimidad.

Un grupo de países razonablemente homogéneos. La OCDE tiene 30 miembros y una población total de 1,2 millones. Comprende un grupo de países que son más homogéneos que aquellos que

La maleabilidad de los sistemas administrativos depende, fuertemente, de la naturaleza del poder ejecutivo y de la estructura del Estado. Aquellos gobiernos en los cuales un solo partido forma mayoría, están particularmente bien posicionados para conducir complejos programas de reforma.

conforman América Latina, tanto respecto a su tamaño como a su diversidad económica.

Arreglos institucionales relativamente maleables. Reformas realizadas a través de trayectorias evolutivas han sido, y aún son, determinadas por características muy diferentes de los sistemas administrativos que operan en los países miembros de la OCDE, cuyas estructuras del Estado y cuyas culturas administrativas son también muy diferentes. Las primeras reformas al interior de la OCDE (primeramente Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido) se caracterizaron por arreglos institucionales bastante maleables y por distintas tradiciones administrativas.

La maleabilidad de los sistemas administrativos depende, fuertemente, de la naturaleza del poder ejecutivo y de la estructura del Estado. Aquellos gobiernos en los cuales un solo partido forma mayoría, están particularmente bien posicionados para conducir complejos programas de reforma, los que podrían generar tensiones al interior de coaliciones gobernantes. La coordinación horizontal de las reformas de la gestión pública a través del gobierno se hace más fácil si existe una agencia central con suficiente poder como para actuar como conductora de las reformas. Los Estados que han dividido verticalmente la autoridad entre distintos niveles de gobierno (como es el caso de Alemania, Bélgica, EE.UU. y Canadá) tienden a ser menos capaces de conducir programas de reforma que sean uniformes y comprensivos como los que logran los sistemas unitarios (como por ejemplo Nueva Zelanda, Reino Unido, Holanda y Francia). Sin embargo, la falta de uniformidad de los sistemas federales también puede convertirse en un importante activo; ello en la medida que las entidades de los gobiernos subnacionales pueden proporcionar un *test* de prueba natural, el que servirá luego de base a distintos enfoques sobre reforma.

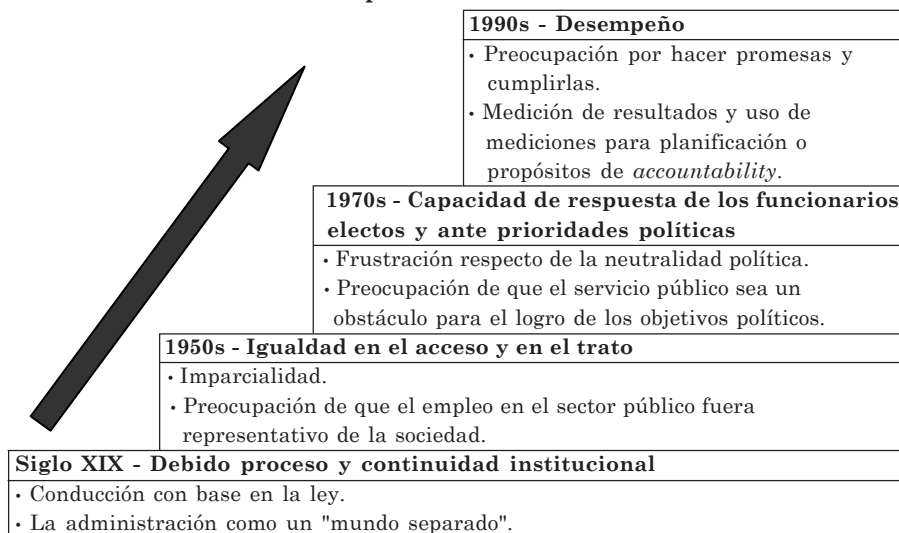
Culturas administrativas diferentes determinan fuertemente los pasos de la reforma. El tradicional "Rechtsstaat" ("Estado de derecho") de las culturas germánica y escandinava impregna a sus funcionarios de un profundo sentido de la importancia que tiene preparar y reforzar leyes que contribuyan a mantener la integridad y continuidad del Estado. Consecuentemente, tales culturas administrativas tienden a proporcionar alguna rigidez legal: en ese contexto, los cambios a la gestión a menudo requieren de cambios legales, y los funcionarios públicos se inclinan a sentir que se justifica una cierta resistencia a los cambios rápidos debido a que ellos

perciben que la preocupación por la preservación de los procedimientos e instituciones existentes es crucial y legítima. Por contraste, la tradición del "interés público" anglosajona valora mucho más un proceso de toma de decisiones que sea más pragmático y flexible en aras del beneficio público. Esta tradición pareciera ser peculiarmente compatible con esfuerzos de reforma más radicales. La tradición napoleónica es, de muchas maneras, similar a la germánica, y se ha llegado a identificar con un mayor grado de centralización.

Fundamentos significativos de legitimidad apropiados: el crecimiento del "Estado administrativo" que se produce en el siglo XIX madura con la demanda pública por legitimidad administrativa. Una maquinaria más compleja para proporcionar servicios sólo puede mantenerse si se le da un apoyo político más amplio.

Desde el punto de vista del estilo, se pueden distinguir cuatro etapas clave en la manera cómo ganó su legitimidad la administración pública en los países de la OCDE (Figura 2). Los diferentes enfoques deben ser percibidos como acumulativos más que sucesivos, como un proceso a través del cual se va produciendo una complejidad creciente como resultado del hecho de que un enfoque desafía a otro y de que se vayan agregando electorados que se van interesando crecientemente en el funcionamiento del sector público.

Figura 2
Las cambiantes bases de legitimidad del servicio público en los países de la OCDE



Fuente: elaboración propia de los autores.

En las décadas recientes, el tema central de preocupación en los países de la OCDE ha sido la capacidad de respuesta ante los funcionarios elegidos y ante las prioridades políticas, y el desempeño, en el sentido de lazos más explícitos entre la medición de resultados, la planificación y la responsabilización.

La preocupación por el *debido proceso* y la continuidad institucional enfatiza el rol de las instituciones de servicio público como una limitación cuasi-constitucional que asegura la adhesión de las instituciones políticas a los requerimientos constitucionales y legales. De esa manera, el siglo XIX es testigo de una ola de reformas meritocráticas, orientadas a crear un servicio público apolítico, gobernado por sus propios principios mecánicos.

No fue hasta los años 1950 y 1960 que una noción más activa de *acceso igualitario* y *trato equitativo* entra al debate fundamental. Con anterioridad, en lo que ahora son los países de la OCDE, el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos era, en la práctica, significativamente desigual, a pesar de las garantías de imparcialidad *de jure*. En la medida que los valores sociales cambian, esta discrepancia se hace más evidente. La imparcialidad se asocia crecientemente con la representatividad en los empleos públicos, con base en la convicción de que la primera es imposible sin la última.

1.2 Enfoques actuales

Desde un punto de vista puramente funcional, los desafíos que enfrentan los gobiernos de la OCDE pueden parecer similares. La OCDE (OECD, 2007) hace hincapié en el grado en el cual todos sus países miembros puedan estar focalizándose en el mejoramiento de la participación de la fuerza laboral, en la liberalización de los mercados de productos y en el mejoramiento del nivel de habilidades de los recursos humanos, particularmente por la vía de la educación secundaria. Sin embargo, hace casi 10 años atrás, Peters (1996) analizó estos imperativos -que son similares y compartidos- y observó que, en relación con las reformas de la gestión pública, se podían distinguir diferentes objetivos políticos detrás de los cambios recientes. En este documento se argumenta que en las décadas recientes, el tema central de preocupación en los países de la OCDE ha sido la *capacidad de respuesta* (*responsiveness*) -en el sentido de capacidad de respuesta ante los funcionarios elegidos y ante las prioridades políticas- y el *desempeño*, en el sentido de lazos más explícitos entre la medición de resultados, la planificación y la responsabilización (*accountability*).

Empíricamente, a partir de los años sesenta se empieza a percibir un creciente énfasis explícito en el equilibrio entre el debido proceso y la capacidad de respuesta de los funcionarios electos y de las

prioridades políticas, comenzando con reformas significativas en el proceso de presupuestación y la subsecuente ampliación para incluir reformas mayores en la gestión de los recursos humanos.

Capacidad de respuesta. Un sector público con capacidad de respuesta es aquel que reduce el tiempo de demora entre las prioridades políticas y las acciones de implementación de las políticas públicas. Capacidad de respuesta tiene que ver con qué se hace y cuándo se hace, mientras que la orientación al desempeño tiene que ver con el cómo eso se logra. La capacidad de respuesta llega a ser una preocupación importante a raíz de que se empieza a sentir que la inercia y la captura burocrática impiden, a los políticos y a quienes elaboran las políticas, refocalizar los recursos hacia áreas que emergen como prioritarias.

Varios países de la OCDE hicieron considerables esfuerzos, desde los años noventa, para incrementar la capacidad de respuesta. Dichas iniciativas no sólo involucraron a los gobiernos centrales sino también a las empresas públicas, a las agencias individuales y a los gobiernos locales (OECD, 1996). Especialmente, se incrementó el involucramiento político en el nombramiento de los equipos de alto nivel, como también una mayor utilización de las agencias independientes como una manera de aumentar dicha capacidad de respuesta.

Desempeño. Una orientación hacia el desempeño en el sector público es aquella que establece lazos explícitos entre la medición de resultados, la planificación de servicios futuros y la responsabilización por los servicios ya entregados. Implica una preocupación por hacer promesas *ex ante* y, en paralelo, focalizarse en la medición del grado en el cual dichas promesas se logran.

Como muchos han notado (Matheson ...[et al], 2007; Schick, 2005), la noción de desempeño es percibida como fundamental en el Estado moderno: los gobiernos deben, crecientemente, ganar su legitimidad cumpliendo sus promesas en relación con la provisión de servicios. En la gestión de los recursos humanos, la preocupación por el desempeño se hace particularmente visible en el cambiante campo de los sistemas que se diseñan para manejar el desempeño individual.

1.3 Cinco dimensiones técnicas de la reforma

Buscando modestos signos de convergencia en esas diferentes trayectorias durante las tres décadas pasadas, este artículo identifica la capacidad de respuesta y el desempeño como hitos destacados. El

Las cuatro áreas clave de reforma en este ámbito son: la politización de los nombramientos de los funcionarios públicos de alto nivel, la búsqueda de un gobierno más reducido y más ágil, la utilización de metas a nivel de agencias y de cuasi-contratos para los funcionarios públicos de alto nivel, y la individualización de las condiciones de empleo.

paralelo entre estos objetivos de la reforma se lleva a cabo de manera diferente cuando se consideran los siguientes cinco campos específicos de políticas.

Gestión del gasto público y responsabilización financiera

La historia del abordaje dual acerca de la capacidad de respuesta y del desempeño puede visualizarse a través de las reformas presupuestarias de los últimos treinta años. Hay tres metas centrales en la gestión del gasto público: disciplina fiscal agregada, eficiencia en la asignación de los recursos y eficiencia operacional. La capacidad de respuesta y el desempeño pueden ser considerados como un aumento del énfasis en las últimas dos metas.

Hubo dos olas históricas de reforma. El primer conjunto de reformas, implementadas en los años sesenta y principio de los setenta, estuvo centrado, primariamente, en el incremento de la capacidad de respuesta presupuestaria en relación con las prioridades políticas (eficiencia en la asignación de recursos) y pueden agruparse bajo el título de programación presupuestaria. El segundo -y más reciente- grupo de reformas presupuestarias, basadas en el desempeño, puede visualizarse como principalmente focalizado en el aumento del rendimiento por la vía de la eficiencia operacional.

Las reformas contables implicaron moverse desde los sistemas de contabilidad de caja hacia sistemas basados en la contabilidad por partida doble, permitiendo algún nivel de comprensión respecto de la posición de los activos de un departamento o agencia en particular, y luego, en algunos casos y no sin que implicara muchos desafíos, en el método de acumulación o de activos devengados (el cual reconoce el valor de todos los activos y pasivos, además de los ingresos y gastos). El último paso, en principio, permite ligar los costos con la información sobre su desempeño.

Las reformas en el terreno de la auditoría siguieron un movimiento similar hacia el desempeño, construyendo primero la auditoría tradicional basada en la conformidad e incorporando gradualmente el desempeño y la auditoría de gestión o de valor por dinero (*value-for-money auditing*) dentro de los procedimientos de auditoría estándar (Pollitt ...[et al], 1999).

Gestión de Recursos Humanos (GRH)

Las cuatro áreas clave de reforma asociadas a dichas metas en este ámbito son: la politización de los nombramientos de los funcionarios

públicos de alto nivel, la búsqueda de un gobierno más reducido y más ágil, la utilización de metas a nivel de agencias y de cuasi-contratos para los funcionarios públicos de alto nivel, y la individualización de las condiciones de empleo.

En los años setenta, la preocupación por mejorar la capacidad de respuesta del servicio público ante las prioridades políticas, tomó una nueva urgencia (Rose, 1976). Un servicio civil sin capacidad de respuesta empezó a ser visto, en algunos países de la OCDE, como un obstáculo para implementar los cambios políticos de los años ochenta. Incluso el tipo ideal de "servicio civil weberiano" apolítico se hizo escaso en la práctica y la neutralidad comenzó a mirarse crecientemente como un obstáculo para lograr respuestas rápidas frente a las prioridades políticas.

Una consecuencia de todo ello, como muchos argumentan, fue el aumento del involucramiento político en la designación del personal (para el caso de EE.UU., ver: Dunn, 1997; Light, 1995; Peters y Pierre, 2004). El involucramiento político en las designaciones de dicho personal directivo puede afectar tanto las posiciones de línea (Matheson ...[et al], 2007) como las de los asesores externos a la jerarquía normal (James, 2007). Mientras la politización creciente del servicio civil constituye un importante tema en el debate sobre la capacidad de respuesta, la dura evidencia de un aumento en la politización continúa siendo muy escasa como para hablar de una real tendencia hacia la politización.

Otra consecuencia de la preocupación por la capacidad de respuesta ha sido la búsqueda de un servicio público más pequeño y más ágil. Sin embargo, hay poca evidencia de que cualquier reducción de los gastos gubernamentales incida en las remuneraciones del personal (en relación con el PIB), y ninguna evidencia de que la reducción del servicio público tenga efectos en el empleo a nivel de gobierno general. Por el contrario, datos de investigaciones recientes indican que el nivel general de empleo en los gobiernos ha aumentado, lo que sugiere que los cambios se deben más al incremento en el PIB que a políticas de reducción del tamaño del gobierno (Lonti y Woods, 2008).

Un medio clave para incrementar tanto la capacidad de respuesta como el desempeño del servicio civil ha sido la utilización de objetivos o cuasi-contratos por agencias, vinculados con los contratos de desempeño del personal directivo.

Como parte del movimiento hacia la individualización de las condiciones de empleo, la mayoría de los países de la OCDE ha

introducido sistemas de evaluación del desempeño individual, los que usualmente están ligados a la promoción y al mejoramiento. La mayoría de los países de la OCDE ha implementado políticas de remuneración relacionada con el desempeño, con bastantes variantes en su aplicación (OECD, 2005c).

La estructura del sector público

El énfasis en la capacidad de respuesta y en el desempeño se hace evidente en tres tipos de cambios estructurales principales: el desarrollo de instituciones reguladoras de gestión, la descentralización intergubernamental y la descentralización al interior del gobierno. Estas reformas dan como resultado una mayor diversificación organizacional, con un aumento en la autoridad de gestión que se le otorga a las nuevas "agencias independientes" y a los departamentos y ministerios existentes.

Las nuevas instituciones reguladoras se han hecho necesarias en atención a la importancia creciente de regular a los actores económicos como una tarea clave del gobierno. Se han diseñado nuevas políticas de regulación con el objeto de reducir el volumen y la complejidad de la regulación existente, de reducir los costos tanto de los procesos reguladores en sí mismos como de las agencias, y de desarrollar regulaciones que respondan mejor a las preocupaciones de las empresas.

En lo que atañe a la capacidad de respuesta, ésta se ha dirigido, primeramente, hacia nuevos procedimientos institucionalizados para las consultas del público sobre el proceso regulador. Al mismo tiempo, la responsabilidad por una gestión reguladora de la calidad se ha centralizado en poderosas agencias, proporcionando así las bases para un enfoque de reforma más integrado. El mejoramiento del desempeño en relación con la regulación es, indudablemente, aún un proceso en desarrollo.

La descentralización intergubernamental varía mucho entre los países de la OCDE (Blöchliger y King, 2006) y la autonomía fiscal no está correlacionada con la estructura constitucional. Hay un claro incremento en la tasa de gasto subnacional (notablemente en España e Italia). Sin embargo, esta tendencia no va acompañada por un incremento correspondiente en la capacidad tributaria local. Consecuentemente, la "brecha fiscal" se ha ensanchado en la última década. Esta tendencia genera un impacto ambiguo. Por un lado, puede hacer que los proveedores de servicios sean más responsables a nivel local. Por otro lado, puede hacer que esos proveedores se

La externalización y la asociación público-privada, al permitir tomar ventaja de la mejor capacidad operacional de los agentes privados, tienen el potencial para mejorar tanto la capacidad de respuesta como el desempeño del gobierno. Pero este último necesita tener suficiente capacidad para coordinar esos arreglos.

preocupen menos del desempeño y la eficiencia, porque no es su dinero el que están gastando.

La diversificación de las formas organizacionales al interior del sector público se incrementó significativamente a través de la distribución de responsabilidades gubernamentales hacia los cuerpos independientes. Su característica común es que son independientes del control de los políticos y no están sujetos al control jerárquico ejercido por la tradicional línea vertical integrada de ministerios y departamentos. Son bastante especializados y tienen diseños de gestión muy diferentes de los que tienen los ministerios integrados verticalmente. Buscan combinar responsabilización por la entrega de servicios con el incremento de la autonomía financiera y de gestión. Algunos ejemplos prominentes son las agencias *Next Steps* del Reino Unido, el desarrollo de los *Zelfstandige Bestuursorganen* (ZBO, Cuerpos Independientes del Gobierno) en los Países Bajos, y las *Bundesbehörden* (Autoridades Federales) en Alemania. Esas agencias pueden diferir significativamente en dos dimensiones clave: en las formas en que opera el control político y en el umbral que tienen para cambiar su estructura.

Estos arreglos pueden conducir a tres dificultades potenciales. Primero, hay una persistente preocupación porque las agencias independientes están creando desafíos substanciales en cuanto a la coordinación de las políticas (Christensen y Laegreid, 2006: 37). Segundo, aunque ello no es mutuamente excluyente de cualquier tipo de logro en el desempeño, también hay preocupación por la posibilidad de que la existencia de estas agencias conduzcan a los directivos ministeriales a evitar inmiscuirse en los penosos detalles de la distribución de los servicios (James, 2003). Finalmente, hay una preocupación porque la creación de las agencias pueda distraer de la tarea más substancial que no es otra que remover del sector público las responsabilidades por servicios que no son esenciales (Beblavy, 2002).

Hay alguna evidencia limitada de que el crecimiento de los cuerpos reguladores -una forma de cuerpos independientes intencionalmente sin capacidad de respuesta (en el sentido dado en este artículo)- ha sido la principal área de crecimiento (Christensen y Yesilkagit, 2006).

Distribución alternativa de servicios

Es común que los gobiernos enfrenten mayores dificultades operacionales al abocarse a la distribución de cierto tipo de servicios que las que enfrenta el sector privado. La externalización y la asociación

público-privada (PPP, por sus siglas en inglés), al permitir tomar ventaja de la mejor capacidad operacional de los agentes privados, tienen el potencial para mejorar tanto la capacidad de respuesta como el desempeño del gobierno. Pero este último necesita tener suficiente capacidad para coordinar esos arreglos, porque de lo contrario el costo puede ser mayor que el beneficio.

Blóndal (2005) hace notar que la externalización ha demostrado ser un enfoque altamente aplicable. Sin embargo, más allá de los costos de transacción del proceso de externalización, existe una serie de limitaciones sistémicas en su implementación. Muy particularmente, el gobierno debe ser capaz de monitorear con efectividad la provisión de servicios, manejar cualquier riesgo de gobernanza relacionado con influencias indebidas o, incluso, de corrupción, y mantener un ojo avizor sobre cualquier responsabilidad contingente que pueda surgir. La experiencia de la OCDE sugiere que los servicios externalizados raramente se revierten hacia la provisión de servicios por parte del gobierno.

La asociación público-privada se utiliza menos de lo que muchos pronosticaron. El Reino Unido es el miembro de la OCDE donde las PPP se han utilizado más extensamente, pero incluso allí, su utilización representa sólo cerca de la décima parte del total del capital anual provisto. Las PPP se emplean, comúnmente, en proyectos a gran escala que involucran requerimientos extensivos de mantenimiento y operación, mientras dura dicho proyecto. Cuando están bien diseñados, los PPP logran una alta eficiencia y ello por tres razones: la competencia entre los proveedores privados; la transferencia del riesgo desde el gobierno al sector privado; y la utilización de la experticia del sector privado en proyectos del sector público.

Reformas por el lado de la demanda

Este tipo de reformas comprende un conjunto de cambios institucionales que han puesto una mayor presión sobre el gobierno, tanto para adaptar los servicios a las preferencias políticas de grupos clave (capacidad de respuesta) como para asegurar la calidad en la implementación (desempeño). En términos generales, las reformas por el lado de la demanda comprenden: el uso de mecanismos de mercado (tales como los cupones o *vouchers*, que sustituyen el efectivo), el gobierno abierto y el e-gobierno.

En primer lugar, los cupones (*vouchers*) separan la provisión de los servicios públicos de su financiamiento (OECD, 2005b) y ellos pueden ser de tres tipos. El primero es un cupón explícito, de algún

Un *gobierno abierto* puede definirse como aquel en el cual las organizaciones comerciales, las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía incrementan su capacidad para: conocer las decisiones que se toman (transparencia), obtener los servicios a los que legítimamente tienen derecho (accesibilidad), y ser escuchados (consulta y participación).

tipo, que se da a los individuos quienes pueden intercambiarlos por servicios ofrecidos por una amplia gama de proveedores. Quien posee un cupón puede elegir entre diferentes proveedores y pagar con él, el que será rescatado a través de efectivo por el gobierno. El segundo y tercer tipo corresponde a diferentes formas de cupones implícitos. Una de dichas formas supone que quien lo recibe escoge uno de los posibles proveedores autorizados y esa elección, a su vez, implica que el gobierno le paga directamente a ese proveedor. Un segundo tipo implícito de cupón se da cuando el gobierno reembolsa al usuario lo que gastó por un servicio calificado entregado por un proveedor privado autorizado por el gobierno, ya sea a través de la devolución de impuestos o a través de una transferencia en efectivo. En cada caso, el gobierno puede reembolsar todo el gasto o sólo una parte. A partir de esta definición amplia, es posible afirmar que el uso de cupones tiene un despliegue significativo en los países de la OCDE.

Un *gobierno abierto* puede definirse como aquel en el cual las organizaciones comerciales, las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía incrementan su capacidad para: conocer las decisiones que se toman (transparencia), obtener los servicios a los que legítimamente tienen derecho (accesibilidad), y ser escuchados (consulta y participación). Los gobiernos de la OCDE han desarrollado una gran cantidad de instituciones nuevas que fomentan el gobierno abierto (OECD, 2005b).

El impacto del *e-gobierno* en las formas de proveer servicios y en los modos a través de los cuales el gobierno se relaciona con el público (*interfaces*) es tal que ha ido emergiendo la necesidad de cambios institucionales que configuran un área distintiva de reforma. Los mejoramientos en el desempeño resultantes del e-gobierno pueden visualizarse cuando grupos específicos, con amplio acceso a Internet, son capaces de realizar ciertos procesos en línea. El servicio en línea fortalece la provisión y mejora el acceso (OECD, 2005a). Los países de la OCDE han establecido marcos legales que formalmente reconocen los procesos del e-gobierno *vis-à-vis* con procesos equivalentes realizados por medio del papel, protegen la privacidad del intercambio de información entre las agencias, y consolidan la legislación existente relativa a los servicios electrónicos del sector público.

1.4 Estilos de trayectoria de la reforma

Las tendencias al interior de los países de la OCDE reflejan más un amplio movimiento que una convergencia estrecha. El Cuadro

1 muestra algunos estilos de trayectoria que, aunque en grados bastante variados, en general han seguido dichos países. Ese recorrido no es prolijo ni ordenado ni predeterminado, sin embargo podemos distinguir algunas pautas que muchos de los países de la OCDE han seguido ampliamente. En algunas áreas, especialmente en gasto público y en responsabilización financiera (*financial-accountability*), la trayectoria desde lo "básico" a lo "más avanzado" en cuanto a técnicas administrativas es fácil de observar. En otras áreas, incluyendo la gestión de los recursos humanos y las reformas estructurales, hay una secuencia similar desde lo básico a lo más avanzado, pero la trayectoria no es tan obviamente única.

Cuadro 1
Patrones de reforma en la OCDE

Área de Reforma	Patrones de Reforma
Gasto público y reformas en responsabilización financiera	
Normas Presupuestarias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presupuesto por objeto de gastos orientado al <i>input</i>, incrementalista. 2. Presupuesto por objeto de gastos orientado al <i>input</i>, no incrementalista (ZBB, PPBS). 3. Presupuesto por objeto de gastos orientado al <i>input</i>, más alguna información sobre desempeño (MBO). 4. Procedimientos presupuestarios e informes sobre desempeño basados en tiempo de respuesta. 5. Algún presupuesto por devengo.
Contabilidad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Basada en valores de caja. 2. Por partida doble. 3. En valores devengados con cálculo de costo extendido basado en un sistema de medición del desempeño.
Auditoría	<ol style="list-style-type: none"> 1. Financiera tradicional y de conformidad. 2. Enfocada en la conformidad con elementos de desempeño y evaluación. 3. Auditoría financiera institucionalizada, de conformidad y desempeño.
Reformas en la gestión de los recursos humanos	
Tamaño y composición de la fuerza de trabajo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incentivos para reducir la fuerza de trabajo. 2. Mayor uso del ingreso lateral, especialmente para el personal directivo.
Compensación y carrera	<ol style="list-style-type: none"> 1. Orientación hacia un sistema basado en la posición (o, incluso, hacia el uso de la ley general del trabajo). 2. Promoción por desempeño. 3. Descentralización de la función empleadora. 4. Introducción limitada de la remuneración relacionada con el desempeño, asociado a metas o cuasi-contratos por agencias. 5. Movimiento hacia esquemas de pensiones de contribución definida.

Reformas estructurales	
Gestión reguladora	1. Crecimiento de los reguladores independientes. 2. Creación de cuerpos centrales para la gestión reguladora.
Descentralización Inter-gubernamental	Algunas descentralizaciones funcionales y fiscales hacia los gobiernos subnacionales.
Diversificación organizacional	1. Separación de actividades. (Posible) creación de agencias independientes ("arm's-length" agencies). 2. Delegación de la autoridad de gestión al interior de ministerios y departamentos.
Provisión alternativa de servicios	
Externalización	Creciente externalización.
Asociaciones público-privadas	Mayor utilización de las "asociaciones público-privadas".
Reformas por el lado de la demanda	
Mecanismos tipo mercado	1. Enfoques basados en el mercado para proveer servicios públicos (incluyendo la introducción de cupones o <i>vouchers</i> y los cargos a usuarios). 2. Enfoques basados en el mercado para proveer servicios internos del gobierno. 3. Enfoques basados en el mercado para fijar estándares regulatorios o precios.
Participación creciente de los usuarios en la gestión y planificación	Diversas actividades piloto.
Gobierno abierto	1. Provisión de información sobre servicios y derechos a través de cartas. 2. Legislación sobre libertad de información. 3. Extensión de oficinas de defensoría del pueblo (<i>ombudsman</i>).
E-gobierno	1. Provisión de información sobre servicios y derechos a través del e-gobierno. 2. Infraestructura y marco legal del e-gobierno.

Fuente: elaboración propia de los autores.

1.5 Logros y riesgos

Sería más que cínico no reconocer los mejoramientos en la productividad y en la calidad que se han producido en las tres últimas décadas en el sector público de los países de la OCDE. Podría decirse que esos mejoramientos se deben, en gran medida, a un salto espectacular en las capacidades humanas dentro del sector público. Sin lugar a dudas, las tecnologías de la información y la comunicación han hecho una contribución significativa, aun cuando la evidencia es algo escasa. Sin embargo, no cabe duda de que las

La contribución de los enfoques basados en el desempeño ha sido indudablemente significativa. Sin embargo, una evaluación global costo-beneficio requeriría un examen más profundo de los costos y de los resultados de las reformas y, en este terreno, la evidencia se vuelve escasa.

reformas de gestión comparten una buena parte de responsabilidad en dichos mejoramientos.

La contribución de los enfoques basados en el desempeño ha sido indudablemente significativa. Sin embargo, una evaluación global costo-beneficio requeriría un examen más profundo de los costos y de los resultados de las reformas y, en este terreno, la evidencia se vuelve escasa (OECD, 2009; Pollitt y Bouckaert, 2004). Las reformas pueden haber tenido un costo mayor al previsto y pueden, además, haber tenido consecuencias no esperadas.

Capacidad de respuesta. Varios países de la OCDE han hecho esfuerzos considerables desde los años noventa para incrementar esta capacidad. Esas iniciativas no se restringen sólo al gobierno central sino también a las empresas estatales, a las agencias individuales y a los gobiernos locales (OECD, 1996).

Los orígenes de este incremento en la capacidad de respuesta varían de un país a otro, pero en general se relacionan con presiones presupuestarias, insatisfacción con los servicios públicos, liderazgos políticos (Reino Unido), iniciativas de los funcionarios públicos (Canadá) y reformas internas en la gestión en ausencia de una iniciativa centralizada (Australia, Nueva Zelanda y Suecia).

Enfoques basados en el desempeño. En los países de la OCDE se han introducido crecientemente mediciones de desempeño en la gestión y en los sistemas presupuestarios, a veces impregnados de estándares que constituyen una especie de "promesa de provisión de servicios". Si bien es cierto que en alcance, tipos y usos de medidas de desempeño varían enormemente de un país a otro de la OCDE, muchos de ellos adoptaron enfoques orientados al presupuesto, a la gestión y a la responsabilización (*accountability*), con un cambio de énfasis que va desde los controles *ex ante* sobre una mezcla de insumos y procesos, hacia el monitoreo *ex post* y la responsabilización por productos y resultados o impactos. La relajación respecto de los controles sobre los insumos dio, a los gestores, mayor flexibilidad para mejorar el desempeño, mientras que, como contrapartida, ellos se hicieron más responsables por sus resultados.

Esto condujo a desarrollar procesos de fortalecimiento de los controles externos sobre los resultados, enfatizando que estos son tan importantes como los medios para obtenerlos. Paralelamente, se fortalecieron controles internos de gestión sobre la probidad y el cumplimiento, de la misma manera que muchas decisiones relativas a la asignación de recursos financieros y no financieros quedan ahora a discreción de los gestores locales.

En la medida que la descentralización de la función de empleador y la individualización de la recompensa da origen a un sector público que es crecientemente heterogéneo, existe el riesgo de una erosión de los valores no escritos -el *ethos*- del sector público.

La recolección de datos sobre desempeño es costosa; el desarrollo y la implementación de indicadores significativos toma tiempo. Más importante aun, los sistemas de gestión por desempeño no constituyen un fin en sí mismos, pero sirven para motivar a los funcionarios públicos a estar más atentos a los propósitos del público y a los resultados.

Consecuencias no deseadas. Schick (2005) ha afirmado que existe el riesgo de que la capacidad de respuesta y el desempeño se puedan alcanzar a costa de bases de legitimidad que son más fundamentales, a largo plazo. Es cierto que la capacidad de respuesta y el desempeño son muy demandados, pero no dan, por sí solos, legitimidad al gobierno. De hecho, si se logran debilitando el compromiso político, ello podría erosionar la imparcialidad y el carácter incluyente del servicio público, así como la percepción de respeto a la constitución; y si eso sucede, entonces podemos decir que tal logro ha debilitado la legitimidad a largo plazo del gobierno.

No existe una respuesta clara y rápida a la pregunta de cuánto ha comprendido realmente el servicio público de los países de la OCDE este problema, pero hay algunos signos alentadores de que sí reconocen ese riesgo. Sin embargo, se han producido consecuencias no esperadas, las que pueden ser resumidas como sigue:

- *La erosión del valor del servicio público.* En la medida que la descentralización de la función de empleador y la individualización de la recompensa da origen a un sector público que es crecientemente heterogéneo, existe el riesgo de una erosión de los valores no escritos -el *ethos*- del sector público. La importancia de este fenómeno es una pregunta abierta, pero cualquiera sea el caso, hay un intento por reposicionar o reforzar las normas no escritas con códigos éticos explícitos.

- *Manejando los límites político-administrativos.* Ha sido evidente el caso de que, mientras los principios de neutralidad del servicio público (en el sentido de ausencia de partidismo) fueron asumidos por todos los países de la OCDE, ello no llevó a un proceso apolítico equivalente para designar a los directivos del sector público. Los países aún poseen un amplio rango de leyes, convenciones y procedimientos que dan cuenta detalladamente de la división de responsabilidades entre los ministros y los funcionarios públicos, en algunos casos prohibiendo, ya sea a los políticos o a los funcionarios, involucrarse en ciertas áreas. Sin embargo, estos arreglos se encuentran todos bajo considerable tensión.

La excesiva transparencia puede obstruir el proceso de toma de decisiones. Además, los enfoques relacionados con el desempeño traen consigo un importante riesgo de "entrar en un juego de apuestas".

• *Riesgos emergentes.* ¿Podría haber demasiadas reformas? Un análisis actual concluye, en relación con EE.UU., que "el diluvio de recientes reformas puede haber aportado poco al real mejoramiento del desempeño. Por el contrario, puede haber creado confusión al interior del gobierno acerca de qué desean realmente el Congreso y la Presidencia, distracción respecto a necesarios debates sobre las misiones y recursos organizacionales, y la ilusión de que un mayor número de reformas llevaría a un mejor gobierno" (Light, 2006).

En principio, ciertamente es posible que los costos de algunas reformas de la gestión pública puedan ser mayores que sus beneficios. Más allá de los costos materiales y los correspondientes a los equipos de trabajo que deben preparar e implementar las reformas, es necesario considerar otros costos menos tangibles que pueden ser significativos e inesperados. La excesiva transparencia puede obstruir el proceso de toma de decisiones (Stasavage, 2006). Además, los enfoques relacionados con el desempeño traen consigo un importante riesgo de "entrar en un juego de apuestas": si los agentes conocen las medidas que se utilizarán para evaluar su desempeño, están motivados a cambiar su conducta con el objeto de adaptarse a esa medida, sin importarles el impacto que ello pueda tener sobre el público o sobre los resultados de las políticas. Sin embargo, Bevan y Hood (2005) señalan que esos riesgos del juego pueden reducirse significativamente haciendo más difícil a los agentes el predecir qué será con exactitud lo que se mida y cómo se hará.

2. Reformando la gestión pública en los países de América Latina¹

2.1 El contexto

Los países de América Latina tienen mucha historia y cultura compartida. Esto incluye una experiencia común en el terreno de las crisis políticas y económicas. Los países de habla hispana han gozado de casi dos siglos de independencia; Brasil un poco menos. Pero dada las restricciones al voto y la ausencia de partidos políticos modernos, esa experiencia no siempre ha significado democracia plena. El siglo XIX fue el de la "oligarquía liberal" y gobierno mínimo. Los inicios del siglo XX fueron testigo de la emergencia de la clase media y, en alguna medida, de la clase trabajadora, pero desde los años 30 los intereses de clase estuvieron, a menudo, ligados al Estado corporatista/paternalista. Sin embargo, hubo un suave y

La crisis de los Estados latinoamericanos tuvo más que ver con su rol que con su tamaño. Los gobiernos latinoamericanos son pequeños: su gasto es bajo comparado con otros países de niveles similares de ingreso.

subyacente movimiento hacia una mayor democracia en el siglo XX, aunque fue roto puntualmente por episodios autoritarios, por el populismo y por la inestabilidad política y económica.

En las últimas décadas, América Latina ha experimentado períodos sistemáticos de crisis económica y reformas. En respuesta a la "década perdida" de los años ochenta, los Estados latinoamericanos buscaron tres elementos principales en la reforma del Estado, producto de lo que se ha llamado el Consenso de Washington (Lora, 2007). Primero, y con el término de los gobiernos militares, la *democratización* requirió la reforma de los sistemas políticos y electorales, cambios en los partidos políticos, ampliación de la representación popular y una mayor vigilancia judicial. Segundo, la *estabilización económica* significó luchar contra la inflación, aumentar la independencia de los bancos centrales, mejorar los sistemas tributarios, privatizar, reformar las instituciones presupuestarias y financieras y los sistemas de pensiones. Tercero, *abrir las economías* significó cambiar substancialmente el rol del sector privado. La crisis de los Estados latinoamericanos tuvo más que ver con su rol que con su tamaño. Los gobiernos latinoamericanos son pequeños: su gasto es bajo comparado con otros países de niveles similares de ingreso.

Podemos subrayar algunas características de América Latina: un grupo heterogéneo de países, complejos arreglos institucionales y generalmente débil legitimidad de la administración pública.

Un grupo heterogéneo de países. Las variaciones nacionales no son menores en términos de la calidad de las administraciones públicas y de la efectividad de los gobiernos. La Figura 3 proporciona índices nacionales de "efectividad gubernamental" (un índice de percepciones de los resultados administrativos, calculado por el Banco Mundial) y "calidad de la administración pública" (un índice de calidad del servicio público, calculado por el BID).

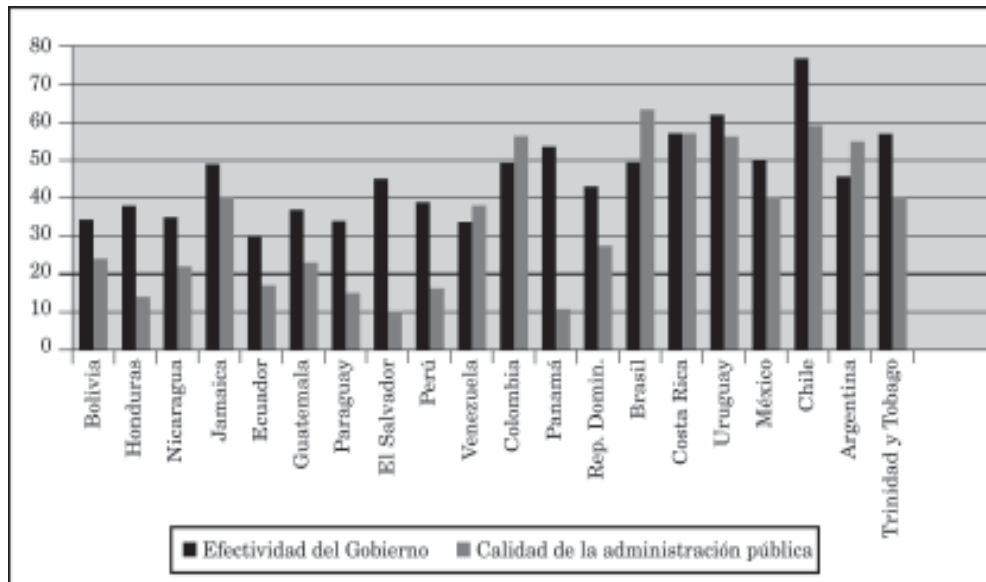
El rango de las diferencias en la calidad de las administraciones públicas y de los factores que las conducen se ilustra bien en una tipología de dichos países desarrollada en un estudio del BID (Echebarría y Cortázar, 2007). Este estudio presenta tres tipos de burocracias nacionales:

- *Burocracias basadas en el mérito.* Ellas tienen buenas capacidades técnicas y gozan de independencia política. Chile y Brasil entran en esta categoría.
- *Burocracias administrativas.* Gozan de cierta independencia política pero aunque las normas basadas en el mérito están vigentes,

no son plenamente aplicadas, los incentivos por desempeño son débiles y los trabajos están más determinados políticamente. Como resultado de ello, la burocracia juega un papel limitado en el gobierno. Ejemplos son Argentina, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay y Venezuela.

- *Burocracias clientelísticas.* Poseen servicios públicos que son técnicamente débiles, incentivos pobres y juegan un rol marginal, excepto si se trata de tareas ejecutivas simples. El resto de América Latina se encuentra en esta categoría.

Figura 3
Índices de efectividad gubernamental y calidad de la administración pública
en 20 países de América Latina y el Caribe



Nota: los países están ordenados en orden ascendente considerando el PIB per cápita del año 2005 (paridad del poder de compra) de izquierda a derecha.

Fuentes: Efectividad del gobierno: Kaufmann ...[et al] (2006); Calidad de la administración pública: Lora (2007).

Complejos acuerdos institucionales. Si las primeras reformas de la antigua OCDE se caracterizaron por arreglos institucionales flexibles en la administración pública, en los países de América Latina fue ciertamente diferente. Estos países comparten una noción común respecto de la centralidad del Estado, enmarcado por el código napoleónico y el sistema de código civil. Estos rasgos proporcionan

Las administraciones públicas latinoamericanas no han seguido la misma secuencia histórica de legitimidad que siguieron las de los países de la OCDE. El poder centralizado que se heredó del período colonial y el patronazgo permitieron asegurar que la maquinaria de gobierno responda aún a las élites.

estabilidad pero, por la misma naturaleza, evitan cambios estructurales de gestión que sean rápidos y que estén dirigidos por las decisiones ejecutivas en un régimen presidencial.

La mayoría de estos países tiene sistema presidencial de gobierno, en el cual el presidente y el congreso comparten el poder. El sistema presidencial proporciona más posibilidades de veto que el sistema parlamentario, lo que exige el acuerdo de muchos actores para lograr promover los cambios (Tsebelis, 2007). Gobernar se hace particularmente difícil cuando hay una relación antagónica entre el presidente y el poder legislativo o donde el poder está en manos de coaliciones. Éste es uno de los factores que ayuda a explicar por qué la creación de agencias independientes se ha transformado en una estrategia muy recurrida en América Latina. Es típico que en tiempos de crisis económica o financiera, los presidentes sean capaces de imponer un mayor control sobre las prácticas administrativas.

Argentina, Brasil, México y Venezuela también enfrentan desafíos adicionales. En el sistema federal, con la autoridad dividida constitucionalmente entre distintos niveles de gobierno, el gobierno central tiene menor capacidad para conducir programas de reforma que sean comprensivos y uniformes. Por otro lado, un gobierno subnacional fuerte puede constituirse en un buen "laboratorio" para poner a prueba reformas antes de lanzarlas a gran escala.

En general, débil legitimidad de la administración pública. Ha habido substanciales progresos en la reforma del Estado en América Latina, pero aún hay un largo camino por recorrer y el proceso todavía es frágil y reversible. La fragilidad de las reformas se refleja en la débil legitimidad del Estado, la cual mina los esfuerzos para reformas más amplias, en particular la reforma de las administraciones públicas.

Las administraciones públicas latinoamericanas no han seguido la misma secuencia histórica de legitimidad que siguieron las de los países de la OCDE. El poder centralizado que se heredó del período colonial y el patronazgo permitieron asegurar que la maquinaria de gobierno responda aún a las élites (Figura 4). Esta forma de respuesta a las prioridades políticas aseguró que el Estado atendiera las preocupaciones que tiene la élite acerca de limitar la provisión de bienes públicos y la redistribución hacia otros grupos. De igual modo, el desarrollo de administraciones bajo el debido proceso ha sido escaso, y la construcción institucional es un trabajo en pleno proceso que ocurre de manera más bien oportunista que sistemática.

Figura 4
Las bases de legitimidad del servicio público en América Latina



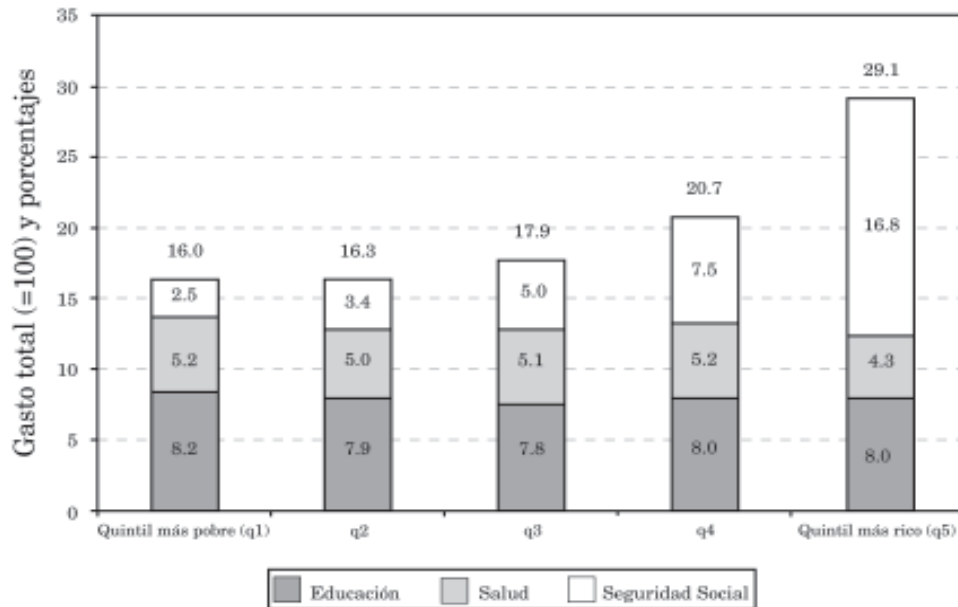
Fuente: elaboración propia de los autores.

Más recientemente, e inspirados en el ejemplo de la OCDE, los países latinoamericanos han incorporado el concepto de desempeño (*performance*), al menos de manera retórica. Se han logrado algunos progresos, pero el desafío continúa vigente en la mayoría de los países.

A diferencia de los países de la OCDE, el acceso igualitario a la administración pública y un trato más igualitario a los ciudadanos ha sido ignorado. El acceso al empleo público o a los servicios públicos se ha basado en el clientelismo más que en la meritocracia o en la necesidad (por ejemplo, las necesidades de las minorías o de los sectores menos privilegiados de la sociedad). Naturalmente, la factura no es barata. Los empleados públicos son privilegiados en términos de seguridad en el empleo y de beneficios, y, a menudo, en sus niveles de remuneración. Los servicios públicos se caracterizan

por formas regresivas de gasto (ver, por ejemplo, la distribución del gasto social a través de los niveles de ingreso en la Figura 5).

Figura 5
Distribución del gasto social en función de los niveles de ingreso:
promedio de una selección de países de América Latina



Fuente: OECD, Development Centre (2008).

2.2 Foco Actual

Los desafíos actuales que enfrentan los países de la OCDE también están presentes en América Latina. Pero son considerablemente menos sobresalientes. Hay, para todos los países, un desafío en el terreno del desempeño, no sólo producto de las limitaciones fiscales sino, también, del problema del despilfarro público, como resultado destacado del problema de la corrupción. Hay sólo algunos países -Chile y Brasil son los líderes en esto- que han comenzado a moverse hacia algunos de los más sofisticados aspectos que tiene la orientación hacia el desempeño que caracteriza a los países de la OCDE.

El desafío de la capacidad política de respuesta ha sido un tema notoriamente cambiante en América Latina. Con algunas excepciones (especialmente Brasil), el tema de la existencia de funcionarios

Donde el clientelismo político es poderoso, las reformas tienen sabor a experimento. Buscan los mismos objetivos de mejorar el desempeño y la capacidad de respuesta, pero parecieran ser enclaves o estar desconectadas de otras reformas del sector público. Saben a oportunismo, y existe el riesgo de que se reviertan.

públicos que no responden a los políticos es raro: la mayoría de los servicios civiles simplemente no son lo suficientemente fuertes para hacer frente a los políticos. Al mismo tiempo, el trato igualitario a los ciudadanos se está transformando en un tema relevante en América Latina en la medida que la democracia se desarrolla. Las comunidades originalmente privadas del acceso a oportunidades de empleo en la administración pública y a los servicios que ésta brinda, están empezado a ganar voz y poder político. Esto es especialmente notable a nivel de las poblaciones indígenas de algunos países andinos.

Se pueden visualizar dos tipos de estilos de reforma de la gestión pública:

- Donde el sector público opera a través de líneas razonablemente transparentes y formales, y en particular los funcionarios públicos son generalmente seleccionados por mérito y bastante inmunes a las presiones políticas, de manera que las reformas se parecen a las implementadas en la OCDE, aquellas con las cuales se hace el contraste en este informe. En tales casos, los enfoques orientados al desempeño se fundamentan crecientemente en la gestión de los recursos humanos, en la preparación del presupuesto y en la implementación de acciones que se dirijan a un mejoramiento de la eficiencia en la provisión de los servicios. Dichas reformas tienden a institucionalizarse y a sustentarse.

- En otros casos, donde el clientelismo político es más poderoso, las reformas tienen más bien el sabor a experimento. Buscan los mismos objetivos de mejorar el desempeño y la capacidad de respuesta, pero más bien parecieran ser enclaves o estar desconectadas de otras reformas del sector público. Tienen el sabor del oportunismo más que de una real estrategia, y el riesgo de que se reviertan es más pronunciado. Es el caso, por lejos, de la mayoría de estos países.

2.3 Las cinco dimensiones técnicas de la reforma

Una comparación entre las experiencias de reforma de la OCDE y de los países de América Latina a partir de las cinco dimensiones institucionales que hemos reconocido revela tanto diferencias como similitudes en lo que respecta a la trayectoria de la reforma.

Gestión del gasto público y responsabilización financiera

El manejo del gasto público ha probado ser mucho más frágil en América Latina que en la OCDE. La región ha intentado reformas

en las siguientes áreas: normas presupuestarias orientadas a la disciplina financiera agregada, políticas para mejorar el desempeño, información financiera, compras públicas y auditoría.

Normas presupuestarias orientadas a la disciplina financiera agregada. El control fiscal ha sido prioritario en las reformas del Estado en América Latina. Con frecuencia, los controles de caja fueron las medidas de emergencia que fundamentaron la primera ola de reformas fiscales. Se necesitaron normas para prevenir un gasto público excesivo e ineficiente de los recursos públicos; especialmente normas que protegieran dichos recursos de los intereses privados predadores. La región ha tenido algunos éxitos importantes en lo que se refiere al desarrollo de normas que rehabilitan el presupuesto como un instrumento de control fiscal. De acuerdo con Filc y Scartascini (2007), las reformas presupuestarias en América Latina, desde los noventa hasta principios del 2000, permitieron reducir el déficit fiscal. Las principales tendencias de reforma en este ámbito son las siguientes:

- Restricciones numéricas: leyes de "responsabilidad fiscal" para imponer límites al gasto, al déficit o a la deuda pública; marcos de referencia multianuales para proporcionar predictibilidad y flexibilidad a las metas anuales; fondos para estabilizar los ingresos provenientes de los impuestos o de las principales exportaciones; restricciones fiscales numéricas para los gobiernos subnacionales.

- Normas de procedimiento (o jerárquicas), tales como la cuenta única de tesorería, que reforzaron el poder del ministerio de finanzas respecto de los ministerios que realizan el gasto o de los parlamentos.

- Normas de transparencia: regulaciones para mejorar el acceso público a la información sobre los resultados fiscales.

Políticas para mejorar el desempeño. En muchos países, sin embargo, el presupuesto aún está lejos de ser un instrumento para planificar e implementar acciones prioritarias: a menudo la ejecución presupuestaria tiene poca relación con el presupuesto originalmente legislado (Matsuda, 2003, compara diferentes experiencias nacionales). En un esfuerzo por hacer frente a las ineficiencias relacionadas con la asignación de recursos, con la implementación de políticas y con la calidad del gasto, tanto los gobiernos como los donantes han colocado creciente énfasis en el presupuesto basado en la información de desempeño (*performance-informed budgeting*) (World Bank, 2008). En América Latina, una gran parte de la información relativa al desempeño es extraída generalmente de los

El presupuesto basado en la información de desempeño tiene el potencial para transformar significativamente el presupuesto en América Latina.

programas y proyectos, pero la conexión con el presupuesto está frecuentemente presente. Los indicadores de metas y desempeño han sido a menudo establecidos por la línea ministerial y se especifican los recursos asignados a sus programas, y ello puede reflejarse en los planes estratégicos. Esto permite que sean monitoreados. Inicialmente, tales indicadores tienden a medir los niveles de producción alcanzados, pero crecientemente se les utiliza para medir resultados intermedios o finales, aunque aún sigue siendo un desafío el institucionalizarlos y vincularlos al proceso presupuestario.

El presupuesto basado en la información de desempeño tiene el potencial para transformar significativamente el presupuesto en América Latina. Sin embargo, no hay mucho progreso en ese terreno. La mayoría de los países tiene un limitado grado de libertad para priorizar, planificar y manejar gastos basados en la información de resultados. El desafío incluye: desarrollar adecuadamente medidas de desempeño robustas y de fácil comprensión; encontrar las formas para integrar esa información, junto con la información financiera tradicional, en un solo proceso presupuestario, a menudo extremadamente rígido; proporcionar a quienes toman las decisiones, la información necesaria en cantidad y calidad y en el tiempo oportuno; y crear los incentivos para usar esa información en la toma de decisiones presupuestarias y sostener las reformas. Estos desafíos reflejan la realidad subyacente de que el presupuesto aún no logra ser una actividad significativamente planificada en muchos de los países latinoamericanos. Chile, habiendo desarrollado una selección de instrumentos relacionados con el presupuesto basado en el desempeño, constituye una importante excepción. Otros de los países más desarrollados de la región podrán probablemente comprometerse de manera efectiva en una gestión por desempeño en la medida que perfeccionen los procedimientos presupuestarios básicos.

Información financiera. Una característica que define la reforma del sector público en América Latina ha sido el énfasis en el fortalecimiento del manejo financiero del gobierno a través de mejoramientos en la contabilidad, particularmente a través de la inversión en sistemas de gestión financiera integrada (SGFI). Los elementos básicos de este sistema incluyen: gestión presupuestaria, contabilidad, tesoro, manejo de deuda, adquisiciones y cuentas públicas. La premisa es que un mejoramiento de la calidad y accesibilidad

de la información necesaria para varias etapas de la gestión de las finanzas públicas conducirá a una mejor toma de decisiones y a mejores resultados.

De importancia y éxito relativos, las reformas del SGFI en la región reflejan la importancia de la agenda macro-fiscal entre los gobiernos de la región (Dorotinsky y Matsuda, 2002). Aun cuando estas reformas pueden justificarse en tanto herramienta de transparencia y prevención de la corrupción, las reformas financieras en la región escasamente parecen haber conducido, por presiones políticas, hacia una mejor gobernanza y hacia una mejor provisión de servicios. En numerosos países, las reformas SGFI han sido impedidas por obstáculos técnicos o políticos.

Compras públicas. Es un tema especializado dentro del gasto público, un aspecto particular del mejoramiento del desempeño así como del combate a la corrupción. Muchos regímenes de compras en América Latina se comportan precariamente. Dichos sistemas también proporcionan un microcosmos del problema de la informalidad en las administraciones públicas latinoamericanas: un exceso de normas que son escasamente aplicadas.

Basándose en una revisión de los informes del Banco Mundial sobre adquisiciones, que cubren 10 países latinoamericanos, la Brookings Institution (2008) juzgó que había un magro progreso en lo que respecta a reformar los procesos de compras en la región. Chile, con el sistema de adquisiciones del e-gobierno más avanzado y con la base de datos sobre adquisiciones más desarrollada en la región, es la principal excepción.

Auditoría. Todos los países de América Latina han establecido entidades fiscalizadoras superiores, EFS (*supreme audit institutions*, SAI). Analizando las normas de una muestra de diez EFS de países latinoamericanos, en términos de su independencia, credibilidad, oportunidad y capacidad de ejecución, Santiso (2006) encontró un amplio rango, desde las relativamente efectivas instituciones de auditoría de Brasil, Colombia y Chile hasta las relativamente inefectivas como las de Ecuador, Argentina, Perú y México. Al menos nominalmente, las EFS se mueven desde auditorías de conformidad hacia auditorías de desempeño. En la práctica, muchas de ellas aún realizan un pobre trabajo en el terreno de la auditoría de conformidad, y las reformas han sido fragmentarias y no bien relacionadas con el resto de los sistemas de gestión del gasto público.

América Latina ha estado buscando la despolitización del servicio público mientras numerosos países de la OCDE han estado considerando la re-politización del mérito. Chile es el único país latinoamericano que se ha movido hacia una reducción de los cargos de libre designación política en su administración pública.

Gestión de recursos humanos

En la primera fase de la reforma del Estado, la principal preocupación inicial en esta área fue la reducción de la fuerza de trabajo del sector público como una contribución a la solución del problema fiscal.

Este esfuerzo parece haber tenido algún efecto: la cantidad de empleos públicos en la región cayó desde un 5,4% de la población total en 1995 hasta un 4% en 1999 (Lora, 2007). Diferentes países tienen también diferentes grados de éxito y fracaso (aunque los datos no son siempre claros). Algunos de los logros pueden haber sido más aparentes que reales: a veces, por ejemplo, cuando cae el número de funcionarios del gobierno central, aumenta el número de empleados de los gobiernos locales o de los contratados. Más aun, el ahorro obtenido en la nómina de salarios por disminución de los empleos, frecuentemente se utilizó para aumentar los sueldos: la proporción de la masa salarial del sector público en relación con el PIB en realidad aumentó desde 1959 a 1999. Algunos países han realizado progresos mejorando los controles establecidos (usualmente a través de sistemas automáticos de pago).

El objetivo más importante de la reforma de "segunda generación" en esta área fue el de terminar con el sistema basado en el clientelismo y en el patronazgo y pasar a uno basado en el mérito (debido proceso) (Shepherd, 2003). El esfuerzo de reforma, tradicionalmente concebido como un ejercicio técnico (más que político), se concentró en los sistemas generalizados de mérito, pero con poco éxito. Esto puede considerarse como el mayor fracaso latinoamericano en lo que a modernización del sector público se refiere. Chile, luego Brasil (y otro par de países más desarrollados, aunque en menor medida), son las excepciones; aunque algunos pocos países establecieron "islas" de mérito en algunas selectas agencias.

Un servicio público basado en el mérito y políticamente protegido es, esencialmente, el resultado de una transición política, la que se realizó en la OCDE hace muchos años atrás. Es así como América Latina ha estado buscando la despolitización del servicio público mientras numerosos países de la OCDE han estado considerando la re-politización del mérito. Chile es el único país latinoamericano que se ha movido hacia una reducción de los cargos de libre designación política en su administración pública.

Reformas institucionales a todo nivel que conduzcan a una gestión más flexible de los recursos humanos se han probado como poco importantes en América Latina, a diferencia de la OCDE. América

Latina ha visualizado un movimiento *ad hoc* hacia la flexibilidad de gestión a través de cambios estructurales que han dado origen a las agencias independientes o que han proporcionado formas alternativas para proveer servicios (ver punto siguiente).

La estructura del sector público

Un fuerte, aunque desordenado, proceso de reforma se ha implementado en América Latina a través de cambios realizados en la estructura del sector público y el desarrollo de formas alternativas de provisión de los servicios. De la misma manera que sucedió en la OCDE, este fenómeno se puede describir como orientado al desempeño, pero la diferencia radica en que la crisis de desempeño de América Latina es, por lejos, más profunda. Refleja el fracaso de los esfuerzos de reforma en el corazón del servicio público y la necesidad de buscar caminos alternativos para proveer importantes servicios. El proceso de reforma ha sido ampliamente orientado por necesidades sectoriales de cambio, más que por una estrategia global de reforma administrativa. La diversificación organizacional ha tomado la forma de un conmutador que permite pasar desde la producción a la regulación, a la creación de agencias independientes, a la descentralización de la provisión de servicios hacia los gobiernos subnacionales, a la contratación externa y al involucramiento de los clientes en la provisión de los servicios.

Gestión reguladora. Por otra parte, la regulación ha sido siempre un problema: la cultura latinoamericana de burocracia centralizada ha estimulado grandes volúmenes de regulaciones a nivel de los negocios y de los individuos, y han existido frecuentes, pero no muy efectivos, intentos de cortar estas regulaciones excesivas.

Por otro lado, en la medida que el Estado se ha movido, durante los últimos 20 años, desde un Estado productor a uno regulador, han surgido nuevos temas de regulación con el despertar de las privatizaciones y de nuevos modos descentralizados de provisión de servicios (Tanzi, 2008). Se necesita una buena regulación para sustentar las instituciones de mercado (particularmente la regulación de instituciones financieras y los monopolios naturales), involucrar a los agentes privados más fuertemente en la provisión de servicios públicos y estimular a los ciudadanos a que emprendan acciones que amplíen su bienestar (a través de la reforma de pensiones, por ejemplo). Además, los sistemas reguladores pueden dar origen a una estructura políticamente elástica y resistente que, potencialmente, es

menos propensa al patronazgo (ver, por ejemplo, Bolivia, en World Bank, 2000). Podría ser razonable predecir que América Latina, muy pronto, necesitará enfrentar los mismos temas de control y racionalización de las regulaciones que enfrentaron los países de la OCDE.

Descentralización intergubernamental. En América Latina se da, generalmente, el caso de que la descentralización del poder político hacia los niveles subnacionales del gobierno ha sido conducida por los políticos y que la devolución de responsabilidades y de ingresos ha seguido inmediatamente después. La vuelta de América Latina a la democracia condujo a un proceso masivo de descentralización fiscal y administrativa que comenzó a mediados de los ochenta, el cual fue muy novedoso para todos los países, con excepción de Brasil y Argentina. Una vez que los alcaldes fueron electos, estos empezaron a presionar por obtener recursos y autoridad. De acuerdo con una investigación del BID (Daughters y Harper, 2007), la proporción de los gobiernos subnacionales en el total del gasto público subió desde el 13% en 1985 al 19% en 2004 (aunque sigue siendo menor que en la OCDE, donde llega casi al 30%).

La descentralización ha dado por resultado un mejoramiento en la provisión de servicios urbanos, pero este mejoramiento no ha sido universal y el proceso ha engendrado sus propios problemas: la provisión de educación, salud y de servicios de infraestructura ha sufrido por la pobre relación fiscal entre el centro y la periferia y por la oposición política y sindical; los gobiernos locales se han mostrado como pobres generadores de recursos; la transferencia intergubernamental enfrenta problemas de diseño de incentivos. Éste es, quizás, el mejor ejemplo en América Latina de cómo la capacidad de respuesta a las demandas políticas puede llevar a consecuencias inesperadas.

En cuanto a la descentralización al interior de los ministerios, digamos que no ha sido un rasgo notable en América Latina.

Diversificación organizacional. Se ha dado una explosión de agencias independientes, tanto de cuerpos reguladores como de agencias proveedoras de servicios. Tienen rasgos similares a las agencias independientes de los países de la OCDE, pero con una importante diferencia. Las agencias latinoamericanas caen, de *jure* o de *facto*, mayormente fuera del sistema de control de la jerarquía ministerial (o ministerial-parlamentaria). Con algunas excepciones (especialmente Chile), ellas tienden a desarrollarse de manera *ad hoc* y a

América Latina ha logrado éxitos considerables en lo que respecta a encontrar formas para proporcionar servicios que han resultado más baratas y/o de mayor calidad, a través de actores no gubernamentales. Estas formas alternativas se han mostrado más importantes en estos países que en la OCDE.

tener una línea directa de rendición de cuentas con el nivel más alto de gobierno, muy a menudo con el presidente². El objetivo ha sido el de crear una "isla" de desempeño, a veces basada formalmente en el mérito, pero, en el caso de la provisión de servicios, raramente con independencia política. Muchas de estas agencias han demostrado ser efectivas, especialmente las agencias de asistencia social. Ello ha producido una diversificación organizacional y es uno de los caminos más efectivos que han encontrado los países menos desarrollados, como Bolivia, por ejemplo, para aumentar la capacidad de algunos servicios públicos.

Pero hay consenso en que las agencias independientes en el terreno de la provisión de servicios en América Latina probablemente no constituyan una solución permanente (Fiszbein, 2005; Matsuda, 2003). Primero, tienden a ser políticamente no sustentables porque descansan en autoridades políticas transitorias (y su mera presencia, argumentan algunos, mina los intentos por reformar de manera permanente la estructura de la administración). Segundo, al permanecer al margen de la estructura permanente, es más fácil que se vuelvan no responsables, e incluso corruptas.

Provisión alternativa de servicios

América Latina ha logrado éxitos considerables en lo que respecta a encontrar formas para proporcionar servicios que han resultado más baratas y/o de mayor calidad, a través de actores no gubernamentales (Fiszbein, 2005). Estas formas alternativas se han mostrado más importantes en estos países que en la OCDE. Los servicios públicos han sido provistos a través de la externalización y, en menor medida, a través de la asociación público-privada.

Externalización (outsourcing). A partir de los ochenta, los gobiernos comenzaron a realizar esfuerzos para externalizar los servicios, ello en un intento por reemplazar los modelos clientelísticos, en donde clientes políticos eran empleados para proporcionar servicios a otros clientes políticos. Este nuevo enfoque -que descansa en contratos- se dio sólo sobre bases experimentales (Fiszbein, 2005).

- La subcontratación con firmas privadas se mostró efectiva en el ámbito de los servicios de infraestructura. Esta modalidad condujo a una provisión privada substancial, a un mejoramiento en la calidad de los servicios (aunque no necesariamente en los precios) y a un crecimiento de las agencias reguladoras.

- La contratación externa de servicios sociales -a cualquier escala- con firmas privadas ha sido menos frecuente. En salud y educación,

son organizaciones no-gubernamentales las que se han probado como vehículos promisorios en la provisión de estos servicios en varios países latinoamericanos (por ejemplo, las escuelas en Bogotá, Colombia y los servicios hospitalarios en São Paulo, Brasil).

- Algunos gobiernos dieron a sus ciudadanos mayor poder al ofrecerles más opciones en infraestructura (a través de proveedores múltiples), educación (a través del sistema de cupones o *vouchers*) y salud (por ejemplo, a través de aseguradoras múltiples).

- En educación, algunos países experimentaron, exitosamente, involucrar a los padres en las decisiones de gestión de los colegios.

Asociación público-privada. Se demostró promisoria en los años noventa, pero declinó en importancia hacia finales de dicha década.

La utilización de actores no-gubernamentales en la provisión de servicios es un área que, excepcionalmente, ha sido relativamente bien evaluada. Las lecciones aquí apuntan a dificultades importantes en lo que respecta a "escalar" los experimentos al interior o replicarlos en otros lugares. Las lecciones aprendidas se orientan a mostrar la importancia de un buen diseño regulatorio, a contratos bien diseñados entre quién demanda el servicio y quién lo provee, y a la adecuada capacidad del gobierno para supervisar los contratos. Los rasgos del diseño, en cambio, dependen de las especificidades del contexto nacional y de la idiosincrasia local.

Reformas por el lado de la demanda

Los mejoramientos en la provisión de servicios públicos en América Latina, especialmente en el área de los servicios sociales, ha sido notable (en cantidad). Pero estos mejoramientos han sido, generalmente, el resultado de un aumento del gasto. La evidencia muy parcial sugiere que la calidad de los servicios no aumentó mucho.

Mecanismos tipo mercado (cupones o *vouchers*). En educación, este tipo de mecanismos, especialmente la utilización de cupones, ha sido frecuente. En Chile y Colombia, especialmente, se emprendió este tipo de experimentos. Colombia utilizó cupones que cubrieron casi 2 mil escuelas secundarias para estimular un mayor acceso de los estudiantes pobres a la educación secundaria. Chile adoptó un sistema universal de cuasi-cupones para estimular la competencia entre las escuelas privadas y públicas. Ambas reformas han sido rigurosamente evaluadas.

Participación de los usuarios en la planificación y gestión. Facilitar la participación de los clientes en la planificación y en la gestión de los servicios públicos puede producir efectos poderosos. Esto funciona

mejor cuando se trata de servicios a menor escala y cuando los problemas de gestión son simples. Las escuelas gestionadas por la comunidad en El Salvador (los programas EDUCO) proporcionan un buen ejemplo al incrementar el acceso rural a la educación y aumentar la asistencia a clases.

Gobierno abierto. Ésta ha llegado a ser una preocupación mayor en la medida que los ciudadanos de la región han aumentado su nivel de impaciencia por la aparente incapacidad de los gobiernos electos para responder adecuadamente a sus necesidades. Ello ha conducido al descontento social y a cambios políticos en algunos países. También ha conducido a un mayor activismo de las organizaciones de la sociedad civil. Los gobiernos han realizado esfuerzos significativos para proporcionar información a sus ciudadanos y, en menor medida, para abrir canales que permitan aumentar la influencia de los ciudadanos en la provisión de servicios. Se han aprobado leyes sobre la libertad de información, aunque su implementación está retrasada. Las organizaciones de la sociedad civil y la defensoría del pueblo (*ombudsman*) hacen más fácil quejarse ante el gobierno. Pero dada la imperfección de muchas democracias latinoamericanas, las quejas tienden a centrarse más bien en problemas de derechos humanos que en los de servicios públicos.

E-gobierno. Éste puede mejorar el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos, hacer más rápido su suministro e incrementar la transparencia. Para lograr que el e-gobierno funcione, los procesos administrativos deben ser simplificados y automatizados. Ello puede, a cambio, ahorrar recursos públicos al reducir la corrupción, mejorar la eficiencia y aumentar los ingresos. En el año 2005, de acuerdo con la preparación del índice de e-gobierno de la ONU, América Latina estaba más avanzada que muchas otras regiones del mundo desarrollado, pero justo detrás de Asia del sur y Asia oriental y mucho más atrás que la mayoría de los países de la OCDE (United Nations, 2005, Gráfico 5.2). Sin embargo, existe una gran diferencia entre los países de la región.

2.4 Estilos de trayectoria de la reforma

Volviendo a hacer énfasis en la diversidad de enfoques sobre la reforma de la gestión pública en diferentes países, y haciendo notar una vez más que hay divergencias entre las reformas emprendidas allí donde el sector público opera sobre una base de transparencia razonable y líneas formales, que donde éste opera de manera más

oportunista e implementa reformas que son fácilmente reversibles, el Cuadro 2 sintetiza los patrones generales de reforma que han sido descritos para América Latina. De alguna manera, esta región sigue la misma trayectoria desde las técnicas administrativas "básicas" hacia las más "avanzadas", tal cual sucedió en la OCDE. Pero, en general, los países de la región están menos avanzados y su progreso ha sido más incierto.

Cuadro 2
Patrones de reforma de la gestión pública
en América Latina

Área de reforma	Patrones de reforma
Reformas en materia de gasto público y responsabilización (<i>accountability</i>) financiera	
Normas presupuestarias	<ul style="list-style-type: none"> • Poderosas normas de control fiscal han permitido a los gobiernos ir más allá del control fiscal de caja. • Grandes esfuerzos pero progreso limitado (excepto Chile) en el presupuesto por desempeño.
Compras	<ul style="list-style-type: none"> • Los gobiernos han intentado superar sistemas ineficaces que enfatizan el control de la corrupción, hacia sistemas modernos que enfatizan la auditoría de gestión (<i>value-for-money</i>), pero con éxito limitado.
Contabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Éxito relativo en sistemas de gestión financiera integrada que sirven de base a las reformas de las normas presupuestarias (e ir más allá de los controles de caja). • Poco progreso en el método contable por activos devengados.
Auditoría	<ul style="list-style-type: none"> • Entidades fiscalizadoras superiores no han sido particularmente efectivas; no es una reforma prioritaria.
Reforma de los recursos humanos	
Tamaño y composición de la fuerza de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Los sucesivos cortes han logrado contener el tamaño de la fuerza de trabajo, pero no los costos. El valor del trabajo ha aumentado lentamente bajo otras formas. • Mejoramientos limitados en el establecimiento de controles.
Remuneraciones y carrera	<ul style="list-style-type: none"> • Un régimen basado en el mérito ha sido el gran objetivo de la reforma, pero ha fracasado notoriamente. Chile y Brasil constituyen la excepción. • Unos pocos países han intentado introducir mediciones del desempeño en el servicio público, con poco éxito. • Pero se han establecido "islas" de reforma basada en el mérito, a veces orientada al desempeño.
Reformas estructurales	
Gestión reguladora	<ul style="list-style-type: none"> • Han surgido muchas agencias reguladoras nuevas con el despertar de las privatizaciones y las reformas sectoriales. • Se ha hecho poco para desarrollar enfoques regulatorios centralizados.

Descentralización intra-gubernamental	<ul style="list-style-type: none"> • Ha habido un poderoso proceso de descentralización, más reciente en salud y educación. • Dicho proceso ha generado problemas de crisis fiscal; de articulación entre el gobierno central y los gobiernos locales; resistencia política; y desequilibrios en los ingresos.
Diversificación organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • Se han creado efectivas agencias independientes para la distribución de servicios como manera de pasar por alto la burocracia y la política. • Pero tales agencias pueden minar la coherencia administrativa.
Distribución alternativa de servicios	
Externalización	<ul style="list-style-type: none"> • Ha habido éxitos en la contratación externa de algunos servicios sociales.
Asociación público-privada	<ul style="list-style-type: none"> • El uso de esta asociación ha sido limitado.
Reformas por el lado de la demanda	
Mecanismos tipo mercado	<ul style="list-style-type: none"> • El uso de cupones (<i>vouchers</i>) y tarifas para usuarios ha ampliado la capacidad de elección de los clientes.
Participación creciente de los usuarios en la gestión y planificación	<ul style="list-style-type: none"> • Los clientes participan en la gestión de algunos servicios de educación y salud. • La externalización, el sistema de cupones y la participación de los clientes ha producido mejoras substanciales en la provisión de servicios (aunque de alcance limitado); pero esos éxitos se dan en contextos altamente específicos.
Gobierno abierto	<ul style="list-style-type: none"> • La voz de los ciudadanos se expresa de manera creciente a través de monitoreos, activismo legal y consultas. • La legislación sobre libertad de información está progresando, pero aún está poco desarrollada. • Las oficinas de defensoría del pueblo (<i>ombudsman</i>) han llegado a ser efectivas en la protección de los derechos humanos en algunos países, y en la de los derechos sociales en otros países.
E-gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • El e-gobierno empieza a ser significativo.

Fuente: elaboración propia de los autores.

2.5 Logros y riesgos

La experiencia de la región en lo que se refiere a reformas de la gestión pública se puede entender mejor en el contexto de la experiencia más amplia de la reforma del Estado. Esta última ha sido, y es, un ambicioso esfuerzo político y económico. No es exactamente un proceso planificado, pero, en relación con los grandes desafíos que implica el logro de la macro estabilidad y la reorientación del rol del gobierno, ha tenido un éxito sorprendente (Lora, 2007). La reforma del Estado ha significado transformar un Estado desarrollista de bienestar en uno social-liberal que regula más, produce menos, proporciona más servicios a los pobres y compite globalmente.

La reforma del Estado ha significado transformar un Estado desarrollista de bienestar en uno social-liberal que regula más, produce menos, proporciona más servicios a los pobres y compite globalmente.

Fortalecer la gestión pública, como parte de dicha reforma del Estado, ha sido oportunista y ha respondido en gran medida a la necesidad de legitimar la administración pública. En muchos casos ello ha significado un intento de crear -y en algunos casos, de consolidar- una administración basada en el debido proceso y la formalidad. Ello contrasta con los países de la OCDE, donde fueron las nuevas demandas por desempeño y capacidad de respuesta las que principalmente condujeron el proceso de reforma.

La experiencia de la reforma de la gestión pública, por supuesto, ha diferido entre los países de América Latina. Sin duda, hay numerosas razones para que ello sea así, incluyendo las diferentes tradiciones político-administrativas y la extensión del federalismo constitucional. Pero el factor más obvio para explicar estas variaciones es la diferencia en los puntos de partida del proceso; y ello refleja ampliamente las diferencias en el nivel de desarrollo institucional -aunque no necesariamente económico- de los países. En muchos de estos, el clientelismo ha contribuido a bloquear el surgimiento de burocracias públicas independientes y modernas.

Logros

Al final, la falta de datos duros significa que, al igual que en los países de la OCDE, el progreso en la reforma sea difícil de juzgar. Una revisión de los esfuerzos de reforma que se realizó hace casi una década permite percibir que el cuadro general era, a lo menos, una mezcla de juicios (Burki y Perry, 1998: capítulo 7). Revisiones más recientes (Fiszbein, 2005; Matsuda, 2003) no llegan a conclusiones distintas.

Revisando las áreas más importantes de reforma, podemos sintetizar los resultados como sigue:

- mejores normas de presupuesto e inversión en sistemas de información, lo que conduce a un mejor control fiscal;
- reforma incompleta de los servicios civiles nacionales;
- formas alternativas de provisión de servicios, las que proporcionan una alternativa promisorias para la reforma del servicio civil;
- descentralización como un éxito distinguible;
- organizaciones de la sociedad civil dirigen su creciente capacidad para la acción más hacia el área de los derechos humanos y políticos que hacia una exigencia por mejores servicios públicos; y
- e-gobierno, que comienza a aumentar el poder de los ciudadanos y de los negocios.

En varios contextos nacionales y locales, la reforma se ha implementado para lograr la legitimidad del sector público, en ausencia de una reputación surgida del debido proceso y de la neutralidad política. Esto conduce a reformas oportunistas que no pueden sustentarse.

Riesgos

Hay tres riesgos que parecen emerger de esta mezcla de patrones de la reforma del sector público.

Primero, pareciera existir un problema de "legibilidad" en la gobernanza: la heterogeneidad de formas organizacionales y de los arreglos en el aspecto de la responsabilización (*accountability*), significa que es definitivamente difícil evaluar las reformas y determinar en qué medida se ha mantenido la legalidad y salvaguardado la transparencia.

Segundo, hay un riesgo de reforma para sí misma o autorreferida. Se ha enfatizado una agenda fragmentada porque, con altos niveles de cinismo público, las reformas de la gestión pública han sido raramente dirigidas realmente por una demanda pública de mejores servicios. Spink (1999) sugiere que, en esta área, el debate puede haber sido intencionadamente limitado y que la reforma fue una conveniente actividad de discusión entre políticos, técnicos y donantes internacionales.

Finalmente, y quizás esto sea lo más substancial, existe el riesgo de una débil institucionalización de las reformas, si se considera el patrón de reformas frecuentes y reversiones igualmente frecuentes de las mismas. El dilema es, aquí, que esa reversibilidad parece estar ligada a una subyacente falta de autonomía administrativa -en ausencia de un servicio público basado en el mérito- y a que existe escasa evidencia de que los reformadores hayan encontrado un enfoque para construirlo. Dicho crudamente, en varios, sino muchos, contextos nacionales y locales, la reforma se ha implementado para lograr la legitimidad del sector público, en ausencia de una reputación surgida del debido proceso y de la neutralidad política. Esto conduce a reformas oportunistas que no pueden sustentarse, debido a la ausencia subyacente de un cuadro de equipos profesionales que puedan estar protegidos de la interferencia política. La consecuencia, aquí, puede ser el "movimiento Browniano", una situación en la cual muchas reformas piloto y a pequeña escala pueden ir y venir, pero la gran debilidad institucional permanece incólume.

3. ¿Qué tiene que aprender América Latina de la OCDE?

Si comparamos las reformas descritas en las secciones 1 y 2, podemos ver similitudes en la trayectoria global y en las técnicas de reforma entre los dos grupos de países, pero diferencias en los contextos políticos donde se lanzaron estas reformas. Las similitudes

hacen que las reformas de la OCDE sean altamente relevantes para América Latina. Las diferencias exigen un enfoque cuidadoso y selectivo al interpretar esas experiencias.

Para comprender mejor las diferencias, por una parte, entre ambas trayectorias y las técnicas utilizadas, y, por otra parte, entre los contextos, resulta útil hacer una distinción entre la búsqueda de una mayor eficiencia, como conductor permanente y ampliamente no político del cambio, y los contextos políticos específicos en diferentes espacios y momentos.

A lo largo del tiempo, el menú de tecnologías "burocráticas" ha llegado a ser más avanzado y más variado: la mayor eficiencia ha surgido de mejores recursos humanos, mejor capital físico (incluyendo tecnologías de información y comunicaciones) y de una mejor organización y gestión. Esas son "herramientas" neutras que pueden aplicarse en mezclas diferentes para responder a las preocupaciones políticas que ya describimos antes. Existen también, en mayor o menor medida, herramientas que pueden utilizarse indistintamente en países pobres o ricos.

Contextos de reforma específicos, por otro lado, reflejan particulares preocupaciones y particulares momentos de los políticos y del público que ellos representan, acerca de cuál es la administración pública que desean y cómo poder lograrla. En este sentido, la reforma configura una base para ganar o mantener la legitimidad de los arreglos relacionados con la administración pública. Las percepciones de la sociedad cambian con el tiempo de la misma manera que cambia la percepción de los problemas. Así, el problema que se percibió en los países más avanzados a mediados del siglo XIX -corrupción, ineficiencia administrativa y falta de continuidad en la aplicación de las políticas- se resolvió con la invención de la reforma del debido proceso, un servicio civil cuasi-independiente (Silberman, 1993). Hacia fines del siglo XX se percibió un cambio en el problema: se consideró que el servicio público estaba mostrando un bajo desempeño y ausencia de capacidad de respuesta, de tal manera que su independencia se comenzó a ver como un obstáculo para implementar prioridades políticas legítimas.

3.1 Trayectorias compartidas, técnicas compartidas

No se trata de negar la diversidad y la especificidad de las experiencias nacionales de reforma en la región. Pero si comparamos las reformas en ambos grupos de países en las cinco áreas técnicas,

encontraremos, en gran medida, que por cada área hay una trayectoria dominante de la reforma en la cual ambos grupos pueden coincidir. Los países de la OCDE se apegaron más a esa trayectoria común, aunque no en todos los casos, que los países latinoamericanos. Esencialmente, la experiencia de los países de la OCDE define una trayectoria que describe sucesivas técnicas de gestión orientadas a buscar mayor eficiencia.

La lógica de las trayectorias para la administración del dinero, de las personas y de las organizaciones parece reflejar un movimiento desde lo más simple a lo más complejo en sus formas de control y coordinación. Las formas más complejas requieren de mayor información y utilizan, ya sea técnicas jerárquicas más sofisticadas (planificación más avanzada), o bien instrumentos contractuales discrecionales que sean alternativos a los mandos jerárquicos. En la mayoría de los casos, los países de la OCDE están "adelantados" respecto de los países latinoamericanos, como se podría esperar. Las principales trayectorias se pueden resumir como sigue:

- *Control del dinero.* La mayoría de los países de la OCDE se han movido hacia el presupuesto por desempeño. Los países de América Latina, en general, se han movido desde un presupuesto de ingresos y gastos hacia sistemas basados en normas de control fiscal agregado, pero aún luchan para que los presupuestos basados en los insumos funcionen realmente.

- *Control de las personas.* La mayoría de los países de la OCDE están involucrados en cambios substanciales respecto de los arreglos institucionales relacionados con los funcionarios públicos. En parte a través de la descentralización administrativa y la individualización de la gestión, los servicios civiles se han integrado más al mercado de trabajo privado. Casi ninguno de los países de América Latina ha llegado cerca de esta agenda de "modernización". Por el contrario, muchos de ellos están aún tratando de establecer una administración pública basada en el debido proceso (independiente y basada en el mérito), una agenda que los países de la OCDE ya lograron hace mucho tiempo (y más de algún político piensa que se ha sobre-logrado). La diversificación organizacional ofrecerá alternativas futuras a América Latina.

- *Regulación de la gestión.* La actual agenda de la OCDE es impartir alguna disciplina y cohesión al cuerpo de regulaciones que atraviesa al gobierno. La agenda latinoamericana, en cambio, tiene dos prioridades; por un lado, completar el proceso de desregulación

En la provisión alternativa de servicios, América Latina parece ir adelante respecto de los países de la OCDE. Formatos organizacionales diversificados se han transformado en un requerimiento, pero aún está por verse en qué medida este enfoque puede ayudar, realmente a superar la disfuncionalidad.

y, por otro lado, adquirir las habilidades necesarias para implementar un nuevo rol de la regulación, como resultado de la creciente participación de los privados en la provisión de servicios públicos.

• *Control de las organizaciones y formas alternativas de provisión de servicios.* Los países de la OCDE y de América Latina están firmemente comprometidos en encontrar alternativas organizacionales más flexibles orientadas al desempeño en lugar de la tradicional jerarquía ministerial. A diferencia de las trayectorias más lineales que indicamos para el control del dinero y de las personas, la trayectoria de los formatos organizacionales y de mando va desde la homogeneidad hacia la heterogeneidad. El mejoramiento del desempeño se está mirando a través de un sector público reestructurado (descentralización y agencias independientes) y formas alternativas de provisión de servicios públicos que involucren al sector privado. Los países de la OCDE lo están haciendo para lograr gobiernos más eficientes y con mayor capacidad de respuesta. Pero muchos países latinoamericanos lo están haciendo porque sus administraciones jerárquicas son disfuncionales. Sin lugar a duda, en la provisión alternativa de servicios, América Latina parece ir adelante respecto de los países de la OCDE. Formatos organizacionales diversificados se han transformado en un requerimiento, pero aún está por verse en qué medida este enfoque puede ayudar, realmente a superar la disfuncionalidad.

• *Empoderando ciudadanos.* Ambos grupos de países se mueven en el sentido de dar a sus ciudadanos más poder directo sobre los servicios que reciben. En el caso de la OCDE, esto parece complementarse con el progreso natural de los derechos democráticos; en cambio, para los países latinoamericanos es, en parte, un sustituto (imperfecto) de los derechos políticos.

En buena medida, todos los países, al implementar las reformas, han seguido generalmente cada una de las etapas de la secuencia: por ejemplo, ellos no han seguido atajos desde el control fiscal agregado al presupuesto por desempeño de manera directa, sino que han debido, primero y entre ambas etapas, dominar el presupuesto basado en insumos (en correspondencia con el mensaje de Schick, 1998). Esto indica con fuerza que la reforma es un proceso de aprendizaje acumulativo (éste es el mensaje de Spink, 1999). Pero las secuencias observadas históricamente no constituyen una regla inmutable. Ambos, tanto la diversificación organizacional como el e-gobierno, por ejemplo, proporcionan una cierta promesa de que los países pueden ir más rápido que en el pasado. También la

diversificación organizacional puede modificar la necesidad de un servicio civil uniforme y jerarquizado.

En resumen, no hay dos sistemas diferentes operando en América Latina y la OCDE. La existencia de una trayectoria dominante sugiere, primero, que las técnicas de gestión pública se benefician de una cierta caja de herramientas común (o sistemas operativos); segundo que, en la medida que avanzan en eficiencia, los países recorren esta trayectoria completa, más que seguir atajos, desde los sistemas más simples a los más sofisticados. La caja común de herramientas y la trayectoria hace que la experiencia de la OCDE sea relevante para América Latina. Por lo tanto, hay mucho que ganar compartiendo las experiencias en esas cinco áreas técnicas.

3.2 Diferentes imperativos de reforma

Hemos buscado poner el reciente registro de reforma de la gestión pública en ambos grupos de países dentro del contexto de imperativos políticos que conducen la reforma, y más particularmente, en la búsqueda de legitimidad y confianza (el otro lado de la moneda de la legitimidad). Para muchos de los países que hoy conforman la OCDE, la moderna administración nació en el siglo XIX como resultado de la preocupación política por el debido proceso. Pero en décadas más recientes, ha habido una marcada concentración en dos nuevas áreas de preocupación. Desde los años 70, muchos gobiernos de la OCDE empezaron a preocuparse por la capacidad de la maquinaria administrativa para responder rápido a las prioridades políticas y a los funcionarios electos. Desde los años 90, todos los gobiernos de la OCDE se han preocupado del desempeño de la maquinaria administrativa. Lo más difícil de lograr es intentar hacer más transparente la promesa de los políticos y las responsabilidades de los funcionarios públicos, para fortalecer la responsabilización por esas promesas y mejorar la planificación. En otras palabras, hacer que la máquina funcione apropiadamente y, al mismo tiempo, permitir que ello sea visible.

El debido proceso parece ser una preocupación permanente. Por lo demás, no es claro que haya existido una secuencia predeterminada en el cambio de preocupaciones políticas. Las preocupaciones más antiguas no han desaparecido una vez que surgieron las nuevas. Lo que está claro es que las nuevas preocupaciones debieran agregarse a las primeras; ganar legitimidad y confianza en un área sin que se sacrifiquen otras.

Alcanzar un régimen administrativo de debido proceso continúa siendo el imperativo dominante de reforma en América Latina. Se han realizado grandes esfuerzos en la creación de servicios públicos nacionales (y subnacionales) basados en el mérito y en normas, pero dichos esfuerzos han sido vacilantes y decepcionantes.

Más notoriamente, los intentos por mejorar la capacidad de respuesta y el desempeño pueden poner en riesgo el debido proceso. Por ejemplo, muchos enfoques contractuales para manejar el servicio civil se han percibido, a menudo, como elementos que minan los sistemas éticos implícitos en los antiguos arreglos jerárquicos. De allí que sea necesario encontrar un equilibrio entre las diferentes preocupaciones, y dicho equilibrio debe ajustarse en el tiempo para dar cuenta del cambio que pueda producirse en la percepción de las distintas preocupaciones.

La preocupación por el desempeño ha llegado a ser la principal guía de las reformas entre los países avanzados en los últimos 20 años; creemos que ello es así en gran parte porque el propio tamaño del gobierno ha conducido a una crisis de manejabilidad. La crisis consiste en serias dificultades para lograr una coordinación efectiva al interior de una máquina que es enorme, y a los problemas asociados a ello que son los de presión fiscal y caída de la confianza pública.

Alcanzar un régimen administrativo de debido proceso continúa siendo el imperativo dominante de reforma en América Latina. Se han realizado grandes esfuerzos en la creación de servicios públicos nacionales (y subnacionales) basados en el mérito y en normas, pero dichos esfuerzos han sido vacilantes y decepcionantes. Por lo general, la mayoría de los países latinoamericanos se sitúa hoy donde los países de la OCDE estaban situados en la mitad o más del siglo XIX, esto es, al principio o en medio de la revolución del debido proceso. Pero este paralelo no debe ser exagerado. Primero, los actuales gobiernos latinoamericanos están tratando de responder a demandas políticas por servicios que son mucho más amplias que aquellas que debían responder los países de Europa y EE.UU. a fines del siglo XIX. Segundo, el menú de tecnologías de gestión es mucho mayor. Por otro lado, la OCDE provee a América Latina (y al resto del mundo en desarrollo) un modelo bien especificado para la modernización administrativa.

La preocupación por el desempeño -ligar más estrechamente los resultados con los insumos- también ha cruzado América Latina. Pero, con algunas importantes excepciones, los sistemas orientados al desempeño no han funcionado efectivamente. Pareciera que muchos gobiernos de la región esperaban, al menos originalmente, que dichos sistemas serían capaces de modernizar los sistemas administrativos como una alternativa a las reformas del debido proceso. Esta esperanza no se realizó: al igual que en la OCDE,

Mientras los desafíos de la OCDE han sido mejorar el desempeño y la capacidad de respuesta sin minar las anteriores bases de legitimidad y confianza, los desafíos de América Latina son recrear una forma de capacidad de respuesta que no dependa del patronazgo, pero que a la vez genere un acceso equitativo a aquellos grupos largamente marginados.

pareciera ser que las reformas orientadas al desempeño deben construirse sobre las reformas del debido proceso. También puede ser que el interés de la región en las reformas orientadas al desempeño haya sido a menudo sólo retórica, y un reflejo del trabajo efectivo que varios países de la OCDE han realizado para vender sus reformas de gestión al mundo en desarrollo.

Con muy pocas excepciones, la capacidad de respuesta de las administraciones públicas a las prioridades políticas no ha sido un tema en América Latina, al menos no en el sentido que lo fue en la OCDE. En aquellas jurisdicciones latinoamericanas donde las reformas del debido proceso hicieron sólo modestos progresos, el servicio civil no llegó a ser lo suficientemente fuerte e independiente como para resistir la dirección política. Indudablemente, eso significa, con frecuencia, un vehículo para la instalación del patronazgo, y el servicio civil puede ser altamente obediente cuando va en un solo paquete con la designación política de cargos de alto nivel.

La equidad, largamente ignorada en América Latina, ha empezado a constituirse en una gran preocupación. En gran medida, esto ha sido más en términos de ciudadanos que tengan un razonable acceso a los servicios que funcionarios públicos que reflejen a la ciudadanía. Sin embargo, unos pocos países de la región, desencantados con el modelo "neoliberal" de la reforma, y en algunos casos con un alto porcentaje de población indígena, ahora están poniendo un gran énfasis en llegar a tener una composición del servicio civil que refleje mejor las características de su población.

En resumen, mientras los desafíos de la OCDE han sido mejorar el desempeño y la capacidad de respuesta sin minar las anteriores bases de legitimidad y confianza, los desafíos de América Latina son considerablemente más complejos. Aquí la tarea es recrear una forma de capacidad de respuesta que no dependa del patronazgo, pero que igual genere un acceso equitativo a los trabajos del sector público y a los servicios a aquellos grupos largamente marginados. Así, en comparación con sus colegas de la OCDE, los reformadores de América Latina hacen frente a dos dificultades en la reforma del Estado: primero, reasegurar a los políticos de que al perder el probado sistema del clientelismo ellos ganarán algo igualmente efectivo en su lugar; y segundo, manejar programas de reforma que están operando en más frentes políticos que las recientes reformas de la OCDE.

Si bien es útil generalizar respecto de América Latina, también es importante tener en cuenta el rango de situaciones y experiencias de los diferentes países. En un extremo del espectro hay jurisdicciones que parecen capaces de lograr el debido proceso sólo en pequeñas islas, pero al otro lado hay jurisdicciones que han comenzado a hacer progresos en la reforma orientada al desempeño. Es decir, el contexto de la reforma es muy diferente entre ambos grupos. Ello obliga, en América Latina, a interpretar la experiencia de reforma experimentada en la OCDE con mucho cuidado y selectividad

Finalmente, hay ciertos puntos prácticos que considerar al interpretar la experiencia de la OCDE, y no sobre-venderla. Primero, los países que están implementando reformas deben comprender la historia de la OCDE como en realidad es, y no alimentar una versión romántica que sugiere un proceso de reforma fluido y llano. Hay algunas nubes en el horizonte de la gestión pública en la OCDE: los esfuerzos por gastar más dinero para enfrentar problemas a menudo van acompañados de una disminución del retorno; el envejecimiento de la población amenaza el equilibrio fiscal; hay escasez de personal con habilidades adecuadas. Y hay algunas percepciones equivocadas, en particular aquella de que una completa neutralidad del servicio público es una norma deseable practicada en la OCDE.

Segundo, algunas de las adaptaciones distintivas de la experiencia de la OCDE en América Latina pueden ser útilmente compartidas. La interesante adaptación de Chile de las reformas de la OCDE al proveer de una fuerte dirección central a los esfuerzos por mejorar el desempeño en las agencias distribuidoras de servicios -y dudando de darles mayor autonomía mientras no demuestren una capacidad adecuada- puede replicarse, pero en un país con una administración pública fuertemente centralizada que pueda manejarla. Sin embargo, puede constituir un interesante ejemplo de cómo adaptar la lógica de las reformas orientadas al desempeño de la OCDE a un contexto diferente.

Tercero, algo debe hacerse en relación con la debilidad de los datos. Una "apertura de datos" se está produciendo al interior de la OCDE, y es claramente importante que un enfoque similar se adopte en los países de América Latina.

Notas

(1) Este artículo adopta una definición limitada de América Latina, abarcando 18 países de lengua española y portuguesa, con una población total cercana a los 0,6 millardos. No se considera Cuba.

(2) Jamaica también ha desarrollado un sistema de agencias ejecutivas.

Bibliografía

- Beblavy, Miroslav (2002), "Understanding the Waves of Agencification and the Governance Problems They Have Raised in Central and Eastern European Countries", en *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2 N° 1, Paris, pp. 121-139.
- Bevan, Gwyn y Hood, Christopher (2005), *What's Measured Is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System*, London, Economic and Social Research Council. Public Services Programme (Discussion Paper Series; N° 0501).
- Blöchliger, Hansjörg y King, David (2006), "Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments", Paris, OECD (Working Paper; N° 2), <http://www.oecd.org/dataoecd/52/63/37388375.pdf>.
- Blöndal, Jón R. (2005), *International Experience Using Outsourcing, Public-Private Partnerships, and Vouchers*, Washington, IBM. Center for the Business of Government (Market-Based, Government Series), <http://www.businessofgovernment.org/pdfs/BlondalReport.pdf>.
- Brookings Institution (2008), *Improving the Quality of Public Spending in Latin American and Caribbean Countries: Lessons from the World Bank's Country Financial Accountability Assessments. Transparency and Accountability Project*, Washington, World Bank. Latin America and the Caribbean Region.
- Burki, Shahid J. y Perry, Guillermo E. (1998), *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, Washington, World Bank (World Bank Latin American and Caribbean Studies: Viewpoints).
- Christensen, Jørgen Grønnegaard y Yesilkagit, Kutsal (2006), Political Responsiveness and Credibility in Regulatory Administration, University of Aarhus. Department of Political Science; University of Utrecht. Utrecht School of Governance, <http://www.publicmanagement-cobra.org/pub/paper/Bureaucratic%20credibility.pdf>.
- Christensen, Tom y Laegreid, Per (eds.) (2006), *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing (Comparative Studies of Organizations in the Public Sector Series).
- Clements, Benedict J.; Faircloth, Christopher; y Verhoeven, Marijn (2007), "Public Expenditure in Latin America:

- Trends and Key Policy Issues", Washington, IMF (IMF Working Paper; N° 07/21).
- Daughters, Robert y Harper, Leslie (2007), "Fiscal and Political Decentralization Reforms", en *The State of State Reform in Latin America*, Eduardo Lora (ed.), Washington, BID, Stanford University Press.
- Dorotinsky, William y Matsuda, Yasuhiko (2002), "Reforma de la gestión financiera en América Latina: una perspectiva institucional", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 23, Caracas, pp. 141-166.
- Dunn, Delmer D. (1997), *Politics and Administration at the Top: Lessons from Down Under*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Echebarría, Koldo y Cortázar, Juan Carlos (2007), "Public Administration and Public Employment Reform in Latin America", en *The State of State Reform in Latin America*, Eduardo Lora (ed.), Washington, BID, Stanford University Press.
- Filc, Gabriel y Scartascini, Carlos (2007), "Budgetary Institutions", en *The State of State Reform in Latin America*, Eduardo Lora (ed.), Washington, BID, Stanford University Press.
- Fiszbein, Ariel (ed.) (2005), *Citizens, Politicians and Providers: the Latin American Experience with Service Delivery Reform*, Washington, World Bank.
- James, Oliver (2003), *The Executive Agency Revolution in Whitehall: Public Interest versus Bureau-Shaping Perspectives*, New York, Palgrave Macmillan.
- James, Simon (2007), "Political Advisors and Civil Servants in European Countries", Paris, OECD, SIGMA (SIGMA Paper; N° 38).
- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart; y Mastruzzi, Massimo (2006), "Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2005", Washington, World Bank.
- Light, Paul C. (1995), *Thickening Government: Federal Hierarchy and the Diffusion of Accountability*, Washington, Brookings Institution Press.
- _____ (2006), "The Tides of Reform Revisited: Patterns in Making Government Work, 1945-2002", en *Public Administration Review*, Vol. 66 N° 1, Washington, pp. 6-19.
- Lonti, Zsuzsanna y Woods, Matt (2008), "Towards Government at a Glance: Identification of Core Data and Issues Related to Public Sector Efficiency", Paris, OECD (OECD Working Papers on Public Governance; N° 7).
- Lora, Eduardo (ed.) (2007), *The State of State Reform in Latin*

- America, Washington, BID, Stanford University Press.
- Manning, Nick y Shepherd, Geoffrey (por publicar), "Public Management Reform in Latin America and the OECD: Searching for Public Trust and Administrative Legitimacy?", Washington, World Bank. Latin America and Caribbean Region.
- Matheson, Alex; Weber, Boris; Manning, Nick; y Arnould, Emmanuelle (2007), "Managing the Political/Administrative Boundary", Paris, OECD (OECD Governance Working Paper).
- Matsuda, Yasuhiko (2003), "Public Sector Reforms in Latin America and the Caribbean and Their Impacts on Service Delivery", Washington, World Bank.
- OECD (1996), *Responsive Government: Service Quality Initiatives*, Paris, OECD.
- _____ (2005a), *E-Government for Better Government*, Paris, OECD.
- _____ (2005b), *Modernizing Government: the Way Forward*, Paris, OECD.
- _____ (2005c), *Performance-Related Pay Policies for Government Employees*, Paris, OECD.
- _____ (2007), *Going for Growth: Structural Policy Indicators and Priorities in OECD Countries*, Paris, OECD.
- _____ (2009), *Measuring Government Activity*, Paris, OECD.
- OECD. Development Centre (2008), *Latin American Economic Outlook 2008*, Paris, OECD.
- Peters, B. Guy (1996), *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence, University Press of Kansas (Studies in Government and Public Policy).
- Peters, B. Guy y Pierre, Jon (2004), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: the Quest for Control*, London, Routledge (Routledge Studies in Governance and Public Policy).
- Pollitt, Christopher y Bouckaert, Geert (2004), *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Pollitt, C.; Girre, X.; Lonsdale, J.; Mul, R.; Summa, H.; y Waerness, M. (1999), *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*, Oxford, Clarendon Press.
- Rose, Richard (1976), *The Problem of Party Government*, London, Palgrave Macmillan.
- Santiso, Carlos (2006), "Improving Fiscal Governance and Curbing Corruption: How Relevant Are Autonomous Audit Agencies?", en *International Public Management Review*, Vol. 7 N° 2, St. Gallen, <http://www.ipmr.net>.

- Schick, Allen (1998), "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms", en *World Bank Research Observer*, Vol. 13 N° 1, Washington, pp. 123-131.
- _____ (2005), "The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not", paper presented at the III OECD-Asian Senior Budget Officials Meeting, Bangkok, Thailand, December 15-16.
- Shepherd, Geoffrey (2003), "Civil Service Reform in Developing Countries: Why Is It Going Badly?", paper presented at the 11th International Anti-Corruption Conference, Seoul, Republic of Korea, May 25-28.
- Silberman, Bernard S. (1993), *Cages of Reason: the Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain*, Chicago, University of Chicago Press.
- Spink, Peter (1999), "Possibilities and Political Imperatives: Seventy Years of Administrative Reform in Latin America", en *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*, Luiz Carlos Bresser Pereira y Peter Spink (eds.), Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Stasavage, David (2006), "Does Transparency Make a Difference? The Example of European Council of Ministers", en *Transparency: the Key to Better Governance?*, Christopher Hood y David Heald (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Tanzi, Vito (2008), "The Role of the State and Public Finance in the Next Generation", documento presentado en el XX Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago, Chile, 28 al 31 de enero.
- Tsebelis, George (2007), "Coalition Theory: a Veto Players Approach", paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, August 30.
- United Nations (2005), *UN Global E-Government Readiness Report 2005: from E-Government to E-Inclusion*, New York, United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management.
- World Bank (1997), *World Development Report 1997: the State in a Changing World*, New York, World Bank, Oxford University Press.
- _____ (2000), *From Patronage to a Professional State: Bolivia Institutional and Governance Review*, Washington, World Bank.

_____ (2008), Performance-
Informed Budgeting in Latin
America: Experiences
and Opportunities,

Washington, World Bank. Public
Sector and Governance Unit.
Latin America and Caribbean
Region, mimeo.