

EL ETERNO DILEMA DEL CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN AL Y EL CARIBE: Desconfianza, control y castigo versus Confianza, verificación y estímulo Una contribución hacia la contextualización del tema(*)

*Eda Cleary(**)*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CONSIDERACIONES GENERALES

ORÍGENES HISTÓRICOS DEL CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN AL Y EL CARIBE

REFORMAS DEL ESTADO A PARTIR DE LOS 80': REFORMAS DE PRIMERA Y SEGUNDA GENERACIÓN

Reforma de primera generación
Reforma de segunda generación

LAS REFORMAS EN AMÉRICA LATINA EN CONTRASTE CON LAS REFORMAS EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS

ENFOQUE DE RESPONSABILIZACIÓN POR RESULTADOS EN LA REFORMA GERENCIAL DEL ESTADO

Los Contratos de gestión
Presupuestación por resultados: otro instrumento de control de la gestión pública
Sistemas de responsabilización por rendimiento
Institucionalización de la gerencia pública

CONDICIONES Y DESAFÍOS PARA LA REFORMA DE SEGUNDA GENERACIÓN Y EL CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA

A PROPÓSITO DE BUENAS PRÁCTICAS DEL CONTROL DE GESTIÓN

ALGUNAS OBSERVACIONES FINALES

BIBLIOGRAFÍA

(*) El presente trabajo se elabora en el marco de las actividades del Sistema Regional de Información de Buenas Prácticas en América Latina SIPAL, www.sipalonline.org, patrocinado por el BID/FLACSO/CLAD/PRYME. Las opiniones vertidas por la autora no comprometen la visión del SIPAL
Biblioteca Virtual TOP sobre gestión Pública www.top.org.ar, publicado con autorización de la autora.

(**) Consultora Senior de SIPAL

INTRODUCCIÓN

El tema del control de las administraciones públicas es tan antiguo como la misma formación de éstas a partir de la colonia en nuestro continente¹. Sin embargo, pareciera ser que el concepto acuñado en el marco de la reforma gerencial del estado de “*control de la gestión pública*”, o bien “*gestión por desempeño*” o “*gestión por resultados*” derivados del conjunto de pensamientos generados a partir de la NGP², fuera totalmente nuevo. A ésto se suma una cierta tendencia a considerar el control de la gestión pública, sobre todo en la parte presupuestaria, como una suerte de competencia técnica pura, donde aplicando ciertas metodologías de control, se solucionarían cuestiones claves como son, entre otras, la distribución de los recursos, las responsabilidades de ejecución y el logro de las metas planteadas en un cierto período de tiempo establecido³.

Para América Latina y El Caribe, donde las materias de control de la administración pública, chocan con la larga tradición de burocratismo, corrupción, clientelismo, nepotismo, falta de un servicio civil adecuado, transparencia de los controles y efectividad de éstos, principalmente impulsados, tolerados o bien negados por las elites políticas de turno, esta tendencia produce un efecto “tranquilizador” en las personas de buena voluntad, en el sentido que la cuestión del control de la gestión pública sería abordable desde el terreno del manejo técnico y no del debate político y/o del juego de los diversos grupos de poder existentes en la esfera pública.

Se trata obviamente de una ilusión, cuando se cree que la alta capacitación y excelencia técnica para montar sistemas justos, transparentes y equitativos de control de la gestión pública serían suficientes o bien prioritarios al momento de querer mejorar el control de la gestión pública en forma eficiente y eficaz. Si bien es cierto, no se puede desistir de las capacidades técnicas, éstas son solamente un instrumento que se mueven más bien en el plano operativo y no estratégico-político.

La dimensión política y cultural para la introducción de cambios en materia de control de gestión pública es crucial cuando se inician estos procesos, principalmente al decidir por qué áreas es posible comenzar, cual es la velocidad de cambio que soporta el contexto socio-político, los recursos que están a disposición para financiarlos, y si existen grupos de poder en el estado, administración y gobierno dispuestos, legitimados y capacitados para realizar estas tareas. La modernización de los controles de la gestión pública, por lo menos en América Latina y El Caribe, es así una problemática multidisciplinaria que cruza muchas áreas de la administración y debe trabajar con distintos actores (estado, sociedad, gerentes y funcionarios públicos, gobiernos, grupos de intereses, etc.) en condiciones heterogéneas de fragilidad, incertidumbre y presión internacional derivada de la globalización y del posicionamiento del continente en materia de desarrollo relativo a nivel mundial.

El predominio de engorrosos sistemas de control administrativos, cuyos objetivos están orientados a encontrar errores cometidos y castigar las fallas, conduce a la presencia de un personal falto de iniciativa y tolerante frente a sus superiores porque « quien nada hace, nada tiene que temer ». De esta manera la desconfianza sigue echando raíces en la administración pública tradicional y al final del camino se produce una suerte de impunidad, donde nunca nadie se ve obligado a asumir responsabilidades, debido a que éstas radican en las capas directivas, que a su vez son intocables debido a que a menudo sus nombramientos son de “confianza”.

Lo del « desconfía, controla y castiga » es en realidad sólo una especie de « *amenaza en el aire* », pero que actúa como paralizador de las iniciativas por parte de cualquier funcionario, que no

¹ Véase: **Lerner, Emilia/ Groisman, Enrique**: responsabilización por medio de los controles clásicos. En: www.top.org.ar/publicac.htm. En adelante será citado como : Lerner/Groisman : Responsabilización clásica.

² NGP: Nueva gestión Pública. Concepto elaborado por el profesor inglés Michael Barzelay perteneciente al Centre for Analysis and Regulation of Risk London School of Economics and Political Science (LSE). Véase: **Barzelay, Michael**: Diseñando el proceso de cambio en las políticas de gerenciamiento público (Resumen Ejecutivo). En: www.top.org.ar/publicac.htm

³ Véase: **Gault A., David** : Dilemas y Potencialidades de los Presupuestos Orientados a Resultados : Límites del gerencialismo en la reforma presupuestal. Documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD. Buenos Aires, 5-9 Noviembre 2001. En : www.top.org.ar/publicac.htm . En adelante será citado como : Gault A., D.: Dilemas y Potencialidades de los Presupuestos.

sea de primera línea⁴. La idea de la NGP de avanzar hacia sistemas de control de la gestión y de desempeño de carácter colaborativo y que busquen corregir situaciones durante la ejecución de las políticas y no al final, para corregirlas y obtener los resultados posibles, tiene un gran camino por recorrer y quizás la entrega de estímulos materiales y la instalación de un servicio civil por mérito y/o resultados⁵ sea una forma de impulsar los incentivos para la formación de funcionarios proactivos en materia de elaboración y evaluación de políticas públicas.

En el marco de las iniciativas modernizadoras del estado en la región, el sitio de Internet de SIARE del CLAD pone a disposición de los usuarios que deseen conocer experiencias concretas sobre los sistemas de control de la gestión pública recientes una serie de estudios que sistematizan las experiencias en ocho países. Otro documento que ilustra una experiencia sistemática de introducir sistemas de control de la gestión pública a través de presupuestos por resultados es el reciente trabajo de Mario Marcel, Director de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, donde ilustra las etapas, instrumentos, resultados y desafíos futuros de este esfuerzo⁶.

El presente trabajo tiene como objetivo sistematizar algunas ideas ya presentadas en la literatura especializada en una lógica de conjunto con el fin de dotar la discusión sobre tópicos del control de la gestión pública en el marco de la reforma administrativa en curso (reformas de primera y segunda generación) de algunas informaciones básicas sobre orígenes históricos, orientaciones teóricas, políticas en curso y propuestas de cambio en América Latina y El Caribe.

La intención es entregar elementos de discusión para talleres de capacitación sobre el tema de la reforma gerencial del estado y el control de la gestión pública desde un punto de vista crítico e integral que permita comprender este tema en su dimensión multidisciplinaria. Es por esta razón que se abordarán tópicos que van desde lo teórico-crítico hacia lo operativo en el marco de la reforma gerencial del estado de “segunda generación” que actualmente está en curso en la región en diferentes estadios.

CONSIDERACIONES GENERALES

La temática del control de la gestión pública o de la evaluación del trabajo de las administraciones públicas gira esencialmente en torno al tipo de vinculación que existe entre el poder público y la sociedad a quien administra o con quien interactúa en el mejor de los casos. El juego entre la desconfianza y la confianza frente al poder público es tan antiguo como la sociedad humana⁷.

Las posibilidades de control de la gestión pública dependen de la configuración de fuerzas en la estructura del poder burocrático, político y social prevaleciente. Asimismo, su aplicación se

⁴ Con respecto a este tema, es interesante señalar la reciente experiencia de la Argentina en materia de responsabilización pública. Durante el período 1982-1992 se realizaron 2183 juicios administrativos de responsabilidad, de los cuales casi el 80 % recayeron sobre empleados de menor jerarquía. Sólo un ministro fue responsabilizado, y los costos administrativos de estos juicios no estaban en relación con sus resultados, constituyéndose una “deseconomía del control». Véase : Lerner/Groisman : controles clásicos, pág. 28. Para el caso brasileño, Bresser Pereira plantea que hacia el año 93 y luego de un sinnúmero de reformas administrativas en el país los empleados públicos están « desmotivados, sin perspectivas profesionales o existenciales atractivas del servicio ; la mayor parte de ellos no se inserta en un plan de carrera. Los cuadros superiores no tienen estabilidad funcional, las instituciones de formación y entrenamiento no cumplen su papel. La remuneración es baja”, Véase : **Bresser P., Carlos Luiz** : De la Administración Pública burocrática a la gerencial. Ponencia presentada en Documentos debate CLAD: Estado, Administración Pública y Sociedad, N° 2, Caracas 1996, pág. 9. En adelante será citado como: Bresser Pereira : de la administración pública a la gerencial.

⁵ Aquí conviene diferenciar entre servicio civil por mérito y por resultados. La primera es la de tipo weberiano, donde se exigen condiciones de capacitación técnica, títulos y/o antigüedades para acceder a los puestos dentro de una lógica de carrera funcionaria previamente establecida. El servicio civil por resultados son aquellos gerentes públicos que acceden a sus puestos por contratos de gestión debidamente contraactualizados, donde se acuerdan entre mandante y contratado los resultados a conseguir después de un período de tiempo. Un porcentaje de los sueldos está sujeto a rendimiento. Para el caso de América Latina, prácticamente, no existe ni el weberiano y ni el por resultados, sino una mezcla en el marco de una administración pública todavía muy sujeta a los vaivenes políticos. Véase : **Rodríguez, Lorenzo Luis**: Profesionalización de la Función Pública en América Latina (Caso: Costa Rica). Investigación auspiciada por el CLAD en el marco del Proyecto “Estudios sobre Profesionalización de la Función Pública en el marco de la nueva Gestión Pública”, 2002. Véase también: Bresser Pereira : de la administración pública a la gerencial, pág. 9.

⁶ **Marcel, Mario**: Presupuesto por resultados en Chile. ¿Utopía o Realidad?. Ministerio de Hacienda de Chile. Santiago de Chile, 2005

⁷ Véase **O'Donell, Guillermo**: Accountability Horizontal: La institucionalización Legal de la desconfianza política. Artículo publicado en Postdata, revista de reflexión y Análisis Político, N°7, Buenos Aires, Mayo del 2001, págs. 11-34. En adelante será citado como: O'Donell, Guillermo: Accountability Horizontal.

adecúa a los contextos de los regímenes socio-políticos y económicos en que tienen lugar, ya sean regímenes burocrático-autoritarios, patrimonialistas o bien democrático-liberales⁸.

Las formas en que se evalúa la administración pública tampoco constituyen un instrumentario de tipo universal y con una lógica neutra, sino que responde a la etapa histórica en que se aplican. Así tenemos que existen controles de tipo clásico, como son las cuentas administrativas, legislativas o judiciales y los controles de tipo moderno que son los sistemas de contrapesos y balances de poderes, los sistemas de responsabilización por la gestión y más recientemente lo que se ha venido a llamar « accountability » pública⁹.

Cuando evaluamos el sistema de funcionamiento entre la administración pública y la sociedad, damos una mirada de tipo *macro*, ya que revisamos las estructuras de interacción, sus sistemas y sus prioridades político-estratégicas. Mientras que cuando evaluamos la ejecución de las políticas públicas, ya sean sectoriales, territoriales, temporales y/o permanentes, nos movemos en un plano de evaluación meso y micro, donde lo que juega un papel son, por ejemplo, los roles de los distintos actores, los instrumentos de control que aplican y sus metodologías.

Estos tres niveles, macro, meso y micro son interdependientes y su comprensión requiere tanto de conocimiento general como de uno concreto y a veces altamente especializado en partes específicas de los procesos de control de la gestión.

La idea clásica sobre la existencia de dos lógicas: una administrativa y otra política (Wilson, 1887)¹⁰ partía de la base que existía una relación jerárquica entre el plano político y administrativo a través de una clara separación de funciones. Los políticos diseñaban las políticas públicas definiendo una jerarquía de prioridades, y los administradores se hacían cargo de la ejecución de éstas.

Lo que en un momento parecía una solución óptima con el fin de separar los planos de la acción pública, condujo históricamente, a un cierto divorcio entre la racionalidad técnica emanada de un modelo de administración de corte científico y la racionalidad política que iba más allá de modelos previamente establecidos de administración. De esta manera las prácticas reales de administración fueron conformando modelos diferentes de gestión pública en base a la tradición, la inercia y la cultura efectiva de valores públicos en los diferentes países.

Curiosamente, En América Latina y El Caribe, se persistía, sin embargo, en la medición de la administración pública en base a los modelos teóricos y no en base a las prácticas reales¹¹, lo que se traducía en propuestas de reformas desencajadas de la realidad y que muchas veces no respondían a las necesidades y/o posibilidades de cambio.

Estas solían ser de alto nivel y con un gran calado reformador a nivel macro, pero que muy pocas veces llegaron a tener éxito en los niveles meso y micro, por lo que se establecía un sentimiento de fracaso de los intentos renovadores prevaleciendo una suerte de fatalismo respecto a las posibilidades de cambio y de control efectivo de la gestión pública¹².

⁸ Véase: **Oszlack, Oscar**: Políticas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. En: Documentos CEDES Vol. 3, N°2, sin fecha, Buenos Aires. En adelante será citado como: Oszlack: Regímenes políticos latinoamericanos.

⁹ Véase: Lerner/Groisman: responsabilización clásica, pág. 1-15

¹⁰ Véase: Oszlack: Regímenes latinoamericanos, pág. 3.

¹¹ Bresser Pereira cita a Hélio Beltrao con el siguiente párrafo: "... existe entre nosotros una curiosa inclinación a raciocinar, legislar y administrar teniendo en cuenta un *país imaginario*, que no es el nuestro (*Brasil, Nota de la autora*): un país dominado por el ejercicio fascinante de la planificación abstracta, por la ilusión óptica de decisiones centralizadas", Véase: Bresser Pereira: de la administración pública a la gerencial, pág. 9

¹² Véase: **Oszlack, Oscar**: De menor a mejor: el desafío de la "segunda" reforma del estado. Artículo publicado en: Revista Nueva Sociedad, N° 160, Venezuela, 1999, pág. 3. En adelante será citado como: Oszlack: De menor a mejor.

ORÍGENES HISTÓRICOS DEL CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN AL Y EL CARIBE

La característica principal del sistema colonial de control de cuentas en América Latina y el Caribe se expresaba en el famoso dicho popular de « *la ley se acata, pero no se cumple* »¹³. La corona española fundó a partir de 1605 los así llamados Tribunales de Contadores de Cuentas¹⁴ en los nuevos territorios dictando minuciosas normas y ordenanzas pero que a pesar de ellas se desatendían e incumplían sistemáticamente. Esta tradición sentó las bases de valores públicos legitimados socialmente en la práctica y que tienen sus efectos hasta el presente. Importante es destacar que estos sistemas de control ponían el énfasis en la defensa de los intereses de la corona, dejando a sus súbditos casi en la indefensión con respecto al fisco (o la corona).

Luego después de la independencia y con el surgimiento de las nuevas repúblicas se crearon los Tribunales de Cuentas casi a imagen y semejanza de los tribunales de la corona, introduciendo un sistema orientado al control formal y legalista de la recaudación de impuestos o tributos y a la rendición de cuentas. El espíritu de este sistema no cambió esencialmente la estructura de los valores públicos caracterizada por el incumplimiento de las normas.

La tradición del reglamentarismo, de los procedimientos, la formalidad y el legalismo se instaló en ALC también cuando a principios de siglo XX el estado tuvo una expansión muy fuerte. Lo importante era entonces cumplir con la ley y sus mandatos, más que cumplir con ciertos objetivos y trabajar por la consecución de resultados. Temas como la eficiencia y eficacia pasaron a un segundo plano. Estos sistemas tradicionales comenzaron a decaer y entraron en abierta crisis hacia la década de los veinte y los treinta.

Muchos países de la región tomaron la iniciativa de contratar expertos norteamericanos para modernizar la administración pública, lo que condujo a las famosas « Misiones Kemmerer »¹⁵ a Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. El Dr. Edwin Walter Kemmerer era un profesor de economía norteamericano de la Universidad de Princeton que remodeló los sistemas bancarios, monetarios y fiscales en AL. La piedra angular de sus reformas era la creación de los bancos centrales dedicado a la preservación del padrón de oro. El objetivo de los países contratantes era consolidar la estabilidad monetaria y política para así atraer inversiones extranjeras, bajo la premisa del crecimiento basado en el endeudamiento en una primera etapa en una economía abierta. Los resultados posteriores a las reformas fueron buenos ya que en la década de los veinte los países pasaron por una etapa de gran prosperidad. Sin embargo, la gran crisis de los treinta lanzó a la región a una situación de endeudamiento nunca antes conocido sin instrumentos adecuados ni la experiencia para defenderse frente a los acreedores y sus demandas. El capítulo protagonizado por las misiones Kemmerer en la región ha sido hasta ahora poco considerado, pero se trató de un esfuerzo realizado por varios gobiernos en materia de modernización de la institucionalidad pública (creación de servicios de aduanas, impuestos internos, bancos centrales, entre otros) y también desde el punto de vista de los altos costos que significaba contratar estos grupos de expertos. Luego a partir de la década de los treinta y los cuarenta Kemmerer viajó a Argentina, Paraguay y Panamá. En los cuarenta, en Brasil se estableció el « Estado Novo » de Getulio Vargas y se realizaron una serie de reformas al servicio civil brasileño. En los cincuenta se da inicio a un proceso de fundaciones de Escuelas de Administración Pública en Brasil (EBAP), en

¹³ Véase: Lerner/ Groisman: responsabilización clásica. Este trabajo servirá de base para la elaboración de este párrafo.

¹⁴ En 1605 el Rey Felipe III creó tres Tribunales de Contadores de Cuentas en los actuales territorios de México, Lima y Bogotá. Luego en 1767, el Rey Carlos III creó el Primer Tribunal Mayor de Cuentas disponiendo que las Cajas Reales de Buenos Aires, Tucumán y Paraguay ya no rindieran sus cuentas al tribunal de Lima, sino que directamente al Tribunal Mayor de Cuentas del Río de la Plata. Véase op cit., pág. 23 y 24.

¹⁵ Véase : **Drake, Paul W.** : La Misión Kemmerer a Chile: consejeros norteamericanos, estabilización y endeudamiento 1925-1932. En: Revista de estudios históricos de la Universidad de Chile. Facultad de Filosofía y Humanidades. Volumen 1, N° 1, Agosto del 2004, Santiago de Chile. En 1929, Kemmerer realizó una misión a Colombia con tres expertos más por espacio de cuatro meses en total. La tarifa que cobraron eran 100.000 US dólares de la época. En : **Banco de la República, Biblioteca Luis Angel Arango** , de Colombia. En : www.lablaa.org/blaavirtual/economia/banrep1/hbrep50.htm.

Costa Rica (ICAP) y en general en toda la región se impulsa la instalación de institutos y/o escuelas nacionales de administración pública (los INAP's o ENAP's)¹⁶ .

En este marco surgieron las teorías del “desarrollo hacia adentro” de la CEPAL en base a la sustitución de importaciones que redefinían el rol del estado como impulsor/motor de la industrialización regional y su desarrollo económico. La CEPAL instaló la idea de lo importante que era planificar el desarrollo e involucrar a los estados en este proceso.

Durante la década de los sesenta y los setenta surge la “Alianza para el Progreso” impulsada desde los Estados Unidos a través de su agencia para el desarrollo US-AID, que contemplaba una serie de elementos tendientes a la modernización del estado y a la redefinición del vínculo entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe . En este contexto en 1961 veinte repúblicas americanas suscribieron la así llamada « Carta de Punta del Este », donde se comprometían a formular planes de desarrollo a largo plazo, donde se contemplaba la revisión periódica de los programas nacionales de desarrollo económico y social coherentes con los principios, objetivos y principios contenidos en ese documento¹⁷. Interesante es destacar que varios de estos países ya poseían una institucionalidad planificadora a nivel nacional que luego reformularon en el espíritu de la Carta del Este, y otros trece fundaron esta institucionalidad entre 1961 y 1963 en forma de ministerios, oficinas o consejos de planificación¹⁸.

En la década de los setenta y ochenta se produce a veces un desmantelamiento de estos sistemas de planificación por distintas razones, o bien su reformulación o readecuación a las nuevas necesidades de planificación. Por un lado como efecto de la política de los regímenes de facto, pero también por el otro lado por la misma inoperancia de estos sistemas y la reasignación de las funciones económicas de los ministerios de hacienda, economía y de los bancos centrales¹⁹. Al analizar lo que se denominó como la “crisis de la planificación” en América Latina, se concluyó que entre las insuficiencias se contaba la excesiva normatividad de los planes-libro en desmedro de un enfoque estratégico y las dificultades de la inserción de la planificación en el aparato de la política como en el aparato de la administración pública »²⁰.

En 1974 se funda el CLAD (Consejo Latinoamericano de la Administración para el Desarrollo) con sede en Caracas/Venezuela que actúa hasta estos días como tanque de pensamiento regional en torno a la cuestión de la administración pública como motor de desarrollo y modernización en el continente²¹.

Luego de la gran crisis de desarrollo a partir de principios de los setenta en la región, se impone la década de los regímenes de facto, la anulación de los logros democráticos y de desarrollo alcanzados anteriormente en la mayoría de los países de la región.

Si analizamos estas breves referencias históricas sobre los grandes hitos que conformaron e intentaron reformar la administración pública en América Latina, podemos observar que una gran parte de ellas estaba influenciada por cuerpos de ideas provenientes desde afuera que no siempre respondían a las necesidades de la región, pero que debían aplicarse en contextos culturales autóctonos.

¹⁶ Véase: Oszlack, Oscar: de menor a mayor, pág. 2.

¹⁷ La Carta de Punta del Este se puede visitar en: The Charter of Punta del Este, Establishing an Alliance for Progress Within the Framework of Operation Pan America; August 17, 1961, En: <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/intdip/interam/intam16.htm>. Citado en: Lira , Luis A.:Revalorización de la planificación del desarrollo. Borrador preliminar, Santiago de Chile, Enero 2006. En adelante será citado como: Lira: Revalorización de la Planificación.

¹⁸ Aquí el ILPES del sistema de Naciones Unidas jugó un importante papel de apoyo técnico a los países.

¹⁹ Véase: Lira: Revalorización de la Planificación, pág. 7

²⁰ García D'Acuña Eduardo: Pasado y Futuro de la Planificación en América Latina. En: Pensamiento Iberoamericano N° 2 Julio-Diciembre 1982, pp.: 15-45. Citado por Lira: Revalorización de la Planificación.

²¹ El CLAD realiza anualmente Congresos Internacionales sobre la reforma del estado y la Administración Pública, donde se invita a participar a destacados expertos en estas materias y a los ejecutores de políticas que deseen presentar sus trabajos. El último se realizó en Santiago de Chile en el mes de noviembre de 2005 con más de 1400 participantes y varios cientos de ponencias.

Por otro lado, podemos decir, que las ideas cepalinas, si bien es cierto constituyeron una gran iniciativa de origen regional para el desarrollo y una nueva propuesta para las funciones que debía cumplir el estado, entregaron principalmente orientaciones de tipo macro, repitiendo con ello la tradicional tendencia latinoamericana de desatender los aspectos meso y micro, que son los que fundamentalmente están ligados al cumplimiento (ejecución) de las macrodirecciones de las decisiones político- estratégicas en la práctica.

Son justamente los temas pendientes de las reformas anteriores como la eficiencia y eficacia, control de la gestión por resultados, calidad de los servicios públicos, fortalecimiento institucional público y su mejoramiento del vínculo con la ciudadanía los temas que intenta abordar ahora la reforma gerencial del estado de “segunda de generación”.

REFORMAS DEL ESTADO A PARTIR DE LOS 80': REFORMAS DE PRIMERA Y SEGUNDA GENERACIÓN

La denominación de *reformas de primera y segunda generación* en el marco de la reforma gerencial del estado a partir de los conceptos de la NGP en los 80' conduce según Oslack ²²a ciertas apreciaciones un tanto erróneas y que insinúan semánticamente la ausencia de esfuerzos reformadores anteriores. Como vimos en el párrafo anterior, América Latina y El Caribe ha estado constantemente realizando esfuerzos de reforma sin grandes éxitos, ya que sus logros fueron más bien escasos . No por ello, esta región carece de una sistemática trayectoria reformadora, sino más bien presentó hasta la década de los ochenta una fuerte resistencia al cambio sobre el papel del estado tradicional como articulador principal de las relaciones sociales, políticas y económicas en sus distintas versiones. Ya en la década de los ochenta comenzó a cambiar el clima ideológico con respecto al rol del estado , surgiendo posturas críticas en relación a su gran tamaño , que habría sido más bien un obstáculo para su desarrollo que motor de él.

Una vez cumplida esta etapa se plantea que la cuestión de la reforma administrativa pasa por construir un estado eficiente y eficaz, orientado a la necesidad de los usuarios del sistema. Surgen con ello nuevos actores en la cuestión pública, como son los gerentes públicos y la modalidad de « usuario » en vez de ciudadano para venir a completar el cuadro de los actores ya tradicionales que eran los políticos y los funcionarios públicos.

Algunos autores mencionan que esta reforma tuvo un fuerte rasgo presidencialista y se realizó fuera de la discusión parlamentaria, por lo que se impuso rápido en el papel y/o en el discurso, pero al mismo tiempo adoleció de la fragilidad de las medidas tomadas sin consenso político social. Es el caso de la Argentina, donde incluso el presidente Menem en 1996 lanza con “bombos y platillos” la segunda reforma del estado esperando que ésto produjera un rápido cambio, como cuando se “jibarizó” al estado durante la reforma de “primera generación”²³.

Reforma de primera generación

Luego de la década de las dictaduras, se inició en América Latina y El Caribe una etapa de ajuste económico estructural dirigido por las instituciones financieras multilaterales como el Banco Mundial y el FMI, con el objetivo de « sanear » las economías heredadas principalmente de los regímenes de facto. La reforma de *primera generación* surge del cuerpo de ideas planteadas en el “Consenso de Washington” que principalmente impulsaba un severo proceso de ajuste económico estructural a raíz de la alta deuda externa de la región y que contemplaba la reducción drástica del estado.

La deuda externa aparecía como un obstáculo principal para la recuperación de las economías regionales, y en medio de esta lógica aparecía el estado como la institución que debía reformarse completamente para pasar desde un estado productivo- interventor-benefactor hacia la figura de un estado “regulador” de las fuerzas del mercado.

²² Véase Oszlak, Oscar: de menor a mejor, pág. 1

²³ Véase: Oszlak: de menor a mejor; pág. 9.

El núcleo principal de reformas de « *primera generación* » consistió entonces fundamentalmente en achicar el estado, privatizar las empresas públicas, descentralizar la administración pública, desregular los mercados, terciarizar los servicios públicos y declarar al mercado como distribuidor principal de los recursos. De esta manera puede decirse que la reforma de « *primera generación* » se trató de una reforma de carácter *estructural y a nivel macro*.

La decisión sobre esta reforma prácticamente fue pensada desde el extranjero debido a que su financiamiento dependía de las instituciones financieras internacionales y se aplicó a « *tabla rasa* » sin considerar las particularidades de los países y partiendo de la base que todo lo anterior había sido negativo. Las medidas mencionadas brevemente en este párrafo, pasaron a ser una especie de « *verdades intocables* » donde no hubo espacio, voluntad ni visión política por parte de los líderes regionales para prever los efectos nefastos que estas medidas tendrían sobre la población y que efectivamente dieron lugar a lo que más tarde se llamó la « *década perdida* ».

Oszlack, se refiere a esta primera ola de reformas como a la « *reforma fácil* » porque achicar no es mejorar²⁴.

Reforma de segunda generación

La así llamada reforma de « *segunda generación* » que se inició a principios de la década de los noventa en toda la región con mayor o menor intensidad de acuerdo a las circunstancias socioeconómicas y políticas que prevalecían en los distintos países de la región, son en cierta medida una respuesta a los dramáticos efectos sociopolíticos y económicos que dejó la reforma macro.

Estos efectos están suficientemente comprobados por la literatura especializada y son principalmente: el descrédito de la democracia, aumento de la pobreza material, desindustrialización de los países, estados empequeñecidos y con débiles capacidades regulatorias del mercado, falta de recursos fiscales para compensar las secuelas de la desintegración social (pobreza vinculada al debilitamiento de los valores tradicionales como la familia, la solidaridad, el esfuerzo continuo, la austeridad etc. sin tener reemplazo por otros de carácter positivo) y para abordar los retos de la globalización a nivel comercial, cultural y tecnológico.

La reforma de « *segunda generación* » ya se impone automáticamente a raíz de la fuerza con que se llevó a cabo la reforma de « *primera generación* » y la discusión se centra no en la necesidad misma de la reforma, sino en el cómo hacerla y qué tipo de instrumentos se requerían para la construcción de un estado moderno, eficiente y eficaz.

Sus elementos principales se ubican en un plano meso y micro, ya que son funcionales a la reforma macro y son los siguientes: evaluación de la gestión pública por desempeño, contratos de gestión, responsabilización por resultados, contratación de gerentes públicos para agilizar la reforma administrativa, esfuerzos por crear el servicio civil por mérito/ o por resultados, presupuestos ligados a metas, paso de la lógica normativa del estado a una relacional, mejoramiento de la gestión y reformulación del vínculo estado- ciudadano/usuario, y del estado/mercado. Nuclear en esta reforma de « *segunda generación* » es el convencimiento que el mejoramiento del funcionamiento de las instituciones públicas en materia de eficiencia y eficacia llevaría hacia condiciones óptimas para un desarrollo de nuevo tipo²⁵.

²⁴ Véase, *Ibid*: pág. 9

²⁵ Esta temática se deriva de la discusión en torno al *nuevo institucionalismo* que atribuye un papel más autónomo a las instituciones públicas y que afirma incluso que el *cambio institucional* entregaría la clave para comprender procesos de cambio histórico. Véase: **Rivas Leone, José Antonio**: El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. Reflexión Política Año 5, Junio 2003, IEP-UNAB, Colombia. En: http://editorial.unab.edu.co/revistas/reflexion/pdfs/pan_49_3_c.pdf

LAS REFORMAS EN AMÉRICA LATINA EN CONTRASTE CON LAS REFORMAS EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS

La ola de reformas de la administración pública en los países desarrollados como, por ejemplo, Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia y Canadá se iniciaron a partir de los años 70' y 80' para responder a crisis fiscales a raíz de los altos precios del petróleo, los desafíos de la globalización y los obstáculos al crecimiento económico que se presentaban en esas sociedades derivados del nuevo paradigma productivo basado en la información (altos endeudamientos fiscales, crisis de la educación, salud, previsión y servicios públicos en general, rigideces burocráticas y de mercado, fuga de la inversión privada a otros continentes, entre otros aspectos)²⁶.

El proceso de reflexión en torno a las crisis se dió en un marco **propositivo** y con financiamiento propio. La reforma gerencial del estado surgió como un conjunto de ideas para aplicarlas a un determinado nivel de desarrollo económico, social e institucional por los que habían atravesado la mayoría de los países después de la segunda guerra mundial. Si bien estos países también se enfrentaron a fuertes resistencias por parte de sus aparatos burocráticos tradicionales, la fuerza de la necesidad de la reforma administrativa como condición fundamental para un renovado impulso del crecimiento económico terminó imponiéndose.

Se podría afirmar que las reformas se dieron en un marco caracterizado por los siguientes elementos:

- Una administración pública de tipo weberiano de larga trayectoria (estricto cumplimiento de las leyes, servicio civil por mérito).
- Clara separación de los poderes públicos.
- Existencia de un sistema de políticas sociales en base al estado de bienestar que había funcionado a satisfacción de la población durante décadas anteriores hasta la crisis.
- Pleno funcionamiento de las economías sociales y/o libres de mercado.
- Estados fuertes en materia de regulación, recaudación y organización de las relaciones sociales y políticas.

En contraste a esta situación, los países de América Latina y el Caribe, debieron abordar las reformas de « primera y segunda generación » como « **reacción** » a una crisis integral de carácter político y socioeconómico, donde los patrones de desarrollo ya no respondían a los requerimientos de los procesos de globalización en curso y a las demandas de la población por mayores niveles de bienestar. Por otro lado, estos países no disponían de recursos financieros propios para llevar a cabo las reformas, con lo cual el diseño estaba fuertemente intervenido por experiencias exitosas llevadas a cabo en contextos totalmente diferentes a los de la región, y por la dependencia del financiamiento externo. La ideas de la reforma en sí, no surgen de núcleos intelectuales propios, sino que más bien se alinean a los direccionamientos provenientes de los países industrializados. Algunos equipos reformadores de la región han tenido más éxito y visión que otros según sus capacidades para adaptar las políticas y técnicas reformadoras a las particularidades de sus países²⁷. La experiencia chilena constituye un caso particular, donde se inició una reforma del estado de carácter gradual y en sectores seleccionados de la administración pública²⁸.

²⁶ Véase: **Gault A., David/ Gil García, José R./ Ramírez Macías, José del Jesús/ Aguilar Rojano, Angeles** : Reformas Presupuestales dirigidas a Resultados : Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. Una aproximación Crítica. Trabajo de investigación apoyado por CIDE y Fundación Ford.

²⁷ Véase: **Barzelay, Michael**: Diseñando el proceso de cambio en las políticas de gerenciamiento público. (resumen Ejecutivo). Documento elaborado en el marco del Diálogo Regional sobre Gobernabilidad y Transparencia del BID. Sin fecha ni lugar. En: www.top.org.ar/publicac.htm. En este documento se revisan las experiencias de Brasil y Perú. En adelante será citado como : Barzelay : Diseñando el cambio.

²⁸ Véase : **Marcel, Mario** (Director de Presupuesto de Chile) : Las reformas para las opciones del estado de Chile. Santiago de Chile, 7 de septiembre del 2000.

Los siguientes elementos conforman el marco en que se dieron las reformas en América Latina y El Caribe :

- Fragilidad política en medio de los procesos de transición a la democracia.
- Administraciones públicas debilitadas financiera y técnicamente (ausencia de servicios civiles de tipo weberiano, débiles capacidades regulatorias de mercado)
- Débil separación de poderes y reformas constitucionales en curso.
- Débiles estados de derecho.
- Fuerte herencia autoritaria y clientelística de la política (corrupción, nepotismo)
- Empresariado exportador de materias primas fuerte versus una ciudadanía débil y sistema de partidos políticos deslegitimados.

En este contexto han surgido recientemente opiniones críticas con respecto a la aplicación de estas reformas . Ciertos autores han caracterizado a las actuales democracias en algunos países de América Latina como « defectuosas »²⁹ o bien como « sociedades de obediencia porosa »³⁰ , con lo cual podría iniciarse un interesante proceso de reflexión acerca de la experiencia de las reformas bajo estas condiciones políticas y sobre qué tipo de resultados es posible obtener dadas estas circunstancias.

Luego Oszlak , Gault y O'Donnell revisan bajo una luz crítica lo realizado hasta ahora en materia de reformas y contextualizan integralmente el significado de éstas dando lugar a espacios de reflexión necesaria para la aplicación de reformas en contextos latinoamericanos y la adaptación de buenas prácticas de gestión considerando sus verdaderas potencialidades de traslado³¹ desde contextos culturales ajenos.

Lerner y Groisman señalan, apoyándose en Meyers y Hood, que existen grandes diferencias entre organizaciones que se « adaptan » y organizaciones que « aprenden »³². Mientras las administraciones públicas en los países desarrollados pertenecen al tipo de organizaciones que « aprenden », las latinoamericanas se ubican más bien dentro de las organizaciones que se « adaptan ». Esto porque mientras las primeras innovan , deliberan, reflexionan y son capaces de prevenir hacia el futuro, las que se adaptan sufren un proceso reactivo y esperan que el curso de la acción decida la situación. El paso de la “adaptación al aprendizaje” es esencial en el camino hacia la verdadera modernización del estado.

ENFOQUE DE RESPONSABILIZACIÓN POR RESULTADOS EN LA REFORMA GERENCIAL DEL ESTADO

Las consideraciones generales realizadas en los párrafos anteriores sirven como marco de orientación hacia la reflexión crítica a nivel teórico ligado a una « cancha de acción », donde se discute prácticamente sólo sobre el instrumentalario apropiado para la reforma de « segunda generación”. Por ello surge la necesidad de familiarizarse con sus principales ideas.

El tema de la “responsabilización por resultados” alude al tema central y al “eterno dilema” del control de la gestión de la administración pública. Se han acuñado hasta ahora una serie de conceptos ligados a este tópico como son: el “control de la gestión pública por desempeño”,

²⁹ Véase: **Puhle, Hans Jürgen**: Problemas de la consolidación democrática y « Democracias Defectuosas ». En : www.top.org.ar/publicac.htm.

³⁰ Véase: **Medellín, Pedro**: La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de fragil institucionalidad. Serie Políticas Sociales N° 93, División de Desarrollo Social de CEPAL, Santiago de Chile, Julio del 2004, pág. 25.

³¹ Véase las obras de estos autores en la lista bibliográfica adjunta.

³² Esta idea es citada por Lerner y Groisman: responsabilización clásica, pág. 33 del trabajo escrito por: Meyers, L./Hood, Jamie : Armonizar control y responsabilidad con poder de improvisación. En : revista Internacional de Auditoría gubernamental. INTOSAI, Enero de 1994, sin lugar.

“accountability horizontal, vertical y por control social³³”, “Planificación por resultados”, “responsabilización por el rendimiento” y “gerencia pública por desempeño”, entre otros.

La novedad de este enfoque se define, en el plano teórico, en comparación con los conceptos tradicionales de responsabilización que se aplicaban históricamente en las administraciones públicas.

Mientras la responsabilización tradicional ponía el énfasis en el control de los procedimientos administrativos según normas, funciones establecidas, recursos destinados y actividades realizadas, la responsabilización por desempeño se basa en el control de los planes acordados y las metas a alcanzar. Se controla la relación inputs/outputs y se responsabiliza individualmente a los gerentes públicos en cuestión por su labor. Esto se realizaría a través de contratos de gestión claramente establecidos previamente, importando los impactos logrados y no las actividades realizadas sin resultados.

La composición de los actores en el enfoque de responsabilización tradicional la forman los políticos (estrategias), los funcionarios públicos (ejecutores), el sector privado (empresas) en alguna medida y sólo en segundo plano la ciudadanía (organizada y no organizada) debido a la casi total ausencia de instrumentos eficaces para hacer válidos sus derechos frente a una administración pública encerrada en sus feudos.

En el enfoque de responsabilización por desempeño se mantienen los políticos, los funcionarios en línea, pero se fortalece , al menos en la teoría, la ciudadanía como actor dotado de nuevos instrumentos para hacer eficaces sus derechos frente a una administración que se compromete a la provisión de ciertos servicios a través de cartas ciudadanas o bien a través de la instalación de oficinas de información y reclamos³⁴. Asimismo se abren canales de trabajo en conjunto entre el estado, el sector privado y el tercer sector (fundaciones, organizaciones sociales, iglesias etc) a través de la tercerización de servicios que se someterían también a controles por desempeño según contratos³⁵. En este enfoque aparece un nuevo actor que es el « gerente público » y que viene a reconfigurar el sistema de relacionamiento dentro de la administración pública tradicional, ya que los perfiles de estos gerentes debieran diferenciarse de los de directivos públicos en la medida en que sus contratos son temporales y están sujetos al cumplimiento de metas en periodos de tiempo establecido. La selección de este personal ya no se basaría solamente en criterios de mérito (capacitación técnica, títulos académicos, antigüedad y trayectoria), sino que se requerirían capacidades adicionales como son las habilidades de trabajo en red, la orientación al logro de resultados, el dinamismo, la flexibilidad y la comprensión global de procesos administrativos en su contexto político y económico. Por ello estos gerentes públicos deberían estar dotados de capacidades negociadoras políticas y técnicas tales que permitan el logro de las metas³⁶.

La aparición de este nuevo actor no está exento de conflictos, ya que debe entrar a actuar dentro de la lógica administrativa tradicional con el fin de lograr una gestión por resultados e involucrar al resto de los actores. Los peligros que se desprenden de la irrupción de los gerentes públicos residen en el hecho que cuentan con mayores niveles de discrecionalidad y son contratados en base a criterios hasta ahora ajenos a la lógica de la administración pública tradicional produciendo sentimientos de rivalidad con los directivos en línea si no se organiza en

³³ Véase : **Cunill, Nuria** : Responsabilización por el Control Social, CLAD.

³⁴ Véase : **Ollas de Lima Gete, Blanca** : Mejora y Calidad de los Servicios Públicos : Las cartas de servicios. En : www.scholar.google.com. En adelante será citado como : Olla Lima, Blanca: Cartas de servicio.

³⁵ Véase: Mas Sabaté, Jordi : Gestión Privada de servicios públicos: La externalización (Outsourcing) en la administración pública. V Congreso del CLAD, 24-27 Oct. 2000, Santo Domingo , República Dominicana.

³⁶ Véase: **Longo, Francisco**: Institucionalizar la gerencia pública: Retos y Dificultades. Ponencia presentada en el Primer Congreso Catalán de Gestión Pública, Barcelona, septiembre 2002. Grupo de trabajo Presente Y Futuro de la Dirección Pública. ESADE. En: www.top.org.ar/publicac.htm. En adelante será citado como: Longo: Gerencia Pública.

forma adecuada los trabajos en equipo³⁷. Los contratos de gestión son su carta de ingreso a la administración pública³⁸.

Los contratos de gestión

Los contratos de gestión se originan en el curso de las reformas administrativas en el Reino Unido, Nueva Zelanda, Holanda, Noruega y en Estados Unidos. Ellos constituyen un elemento fundamental en la lógica moderna del control de la gestión pública por resultados, ya que se derivan de los esfuerzos por introducir paulatinamente una lógica *relacional* dentro de la administración pública que viene a reemplazar a la lógica *normativa* y rígida. Lo « *relacional* » se refiere a que los contratos de gestión se formulan en base a la confianza, flexibilidad y generalidad de los compromisos entre un gerente público y su mandante en forma contractualizada con el fin de desarrollar tareas modernizadoras en forma autónoma y flexible³⁹. Con este instrumento se ha querido apoyar la introducción de nuevas estructuras y métodos de trabajo sin invadir las responsabilidades y funciones de los directivos en línea.

Los contratos de gestión pueden tomar distintas formas según sean las áreas en que se acuerdan. Se pueden diferenciar los siguientes tipos⁴⁰:

- **Contratos presupuestarios** que se firman entre el ministerio responsable de finanzas y/o hacienda y los ministerios sectoriales.
- **Acuerdos de rendimiento organizativo** que se firman entre ministros y sus subordinados.
- **Contratos de rendimientos de los directivos** que se firman entre los directivos y/o gerentes públicos y sus superiores.
- **Acuerdos entre financistas y proveedores** que se firman entre productores de servicios y sus mandantes, y
- **Acuerdos de servicios a los usuarios** que se expresan por ejemplo en las Cartas Ciudadanas de servicio, donde el estado se compromete a la entrega de ciertos servicios bajo unas condiciones determinadas.

Los contratos de gestión se diferencian en cuanto a la posibilidad de hacerlos efectivos en caso de no cumplimiento. Por ello debe establecerse un sistema de incentivos y/o castigos monetarios (bonos de sueldos) y no monetarios (alejamiento del cargo o bien relocalización en la jerarquía administrativa) que estimulen su cumplimiento. La eficacia de este instrumento depende en gran medida de su monitoreo constante⁴¹.

Presupuestación por resultados : otro instrumento de control de la gestión pública

El mal manejo de los recursos fiscales, la falta de transparencia y la desviación de recursos a fines ajenos para los que se estructura un presupuesto fiscal ha constituido en América Latina y

³⁷ Véase : Olías Lima, Blanca : Cartas de Servicios.

³⁸ Véase: **Echebarria a., Koldo** : Estrategias de cambio y contratos de gestión. Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y la Administración Pública, Buenos Aires, 5-9 noviembre 2001. En: www.top.org.ar/publicac.htm. En adelante será citado como : Echebarria : Contratos de gestión.

³⁹ Véase: *Ibíd*, pág. 2

⁴⁰ Véase: *Ibíd*, págs. 5-7.

⁴¹ Interesante en relación a la eficacia de los contratos de gestión en el logro de resultados, es lo que señala John M. Kamensky, miembro de la dirección del Centro para la Responsabilización y el Desempeño del ASPA (Sociedad Americana para la Administración Pública), cuando relata que los contratos de gestión sólo son eficaces con un seguimiento de los acuerdos firmados en ellos. Así, por ejemplo el presidente de los EEUU Clinton nunca realizó esta tarea con lo cual este instrumento perdió valor al menos para la primera línea por debajo del gabinete en la administración pública. Luego esta modalidad prendió en los niveles de menor jerarquía con éxito. En contraste con esta situación, cuando Margaret Thatcher era la primera ministra en el Reino Unido, solía sentarse cada seis meses, uno por uno con sus ministros para revisar los progresos logrados en los compromisos adquiridos. Véase: **Kamensky, John M.**: Acuerdos de Desempeño orientados a resultados: Una herramienta clave para establecer expectativas claras. En: www.top.org.ar/publicac.htm.

el Caribe una fuente de ingobernabilidad y de deslegitimación del poder político y sus instituciones. Por ello, para el caso de esta región, el logro de una presupuestación por resultados, como lo propone la NGP, sería crucial dentro de las políticas de control de la gestión pública. No obstante, su introducción requeriría de una serie de condiciones que muchas veces no existen en los países de menor desarrollo relativo. Entre otros factores, no siempre se cuenta con información actualizada sobre la disponibilidad de recursos, o bien el sistema de planificación de presupuesto está desfasado de las demandas del país, con lo que se dificulta la definición de metas claras y realistas. Otro elemento es que en muchas oportunidades no se dispone de un flujo de información común que permita tener una base de datos objetivos sobre posibilidades presupuestarias en manos de los distintos actores como son los políticos, los gerentes públicos y los directivos en línea.

En general la presupuestación por resultados busca organizar el gasto público de tal manera que genere resultados previamente planificados y que tenga los impactos esperados en un marco de responsabilización por rendimiento o desempeño. En teoría, si esto funcionara correctamente, tendría que producirse una retroalimentación continua entre el logro de resultados e impacto y la definición del gasto y viceversa. Ello revertiría la idea tradicional de definir el gasto independientemente de los logros. Además se dificultaría el desvío de recursos fiscales para fines ajenos.

Según ciertas interpretaciones de la NGP, la presupuestación por resultados garantizaría la eliminación de la interferencia política sobre la actividad presupuestal. Sin embargo, no debe olvidarse que la presupuestación es justamente un acto político de primera línea, ya que responde a las priorizaciones de los políticos a cargo del gobierno y con ello de sus posturas ideológicas o intereses creados. La consecuencia de ello es que la ejecución del presupuesto, si bien es cierto, está a cargo de los funcionarios de la administración y de los gerentes públicos que interactúan con ellos, viene definido políticamente de antemano⁴².

La idea de *despolitizar* la presupuestación como una medida de transparencia y saneamiento del manejo del gasto público, proviene de las experiencias negativas con políticos corruptos y poco transparentes. Sin embargo, esta situación no puede generalizarse planteando que la "interferencia" política per se sería negativa en el proceso presupuestario, ya que éste requiere de un gobierno y de un sistema de partidos políticos.

Las potencialidades de la presupuestación por resultados residen en las mejores posibilidades de seguimiento del gasto ya que obligan a una planificación previa con metas e impactos esperados, se responsabiliza a las instituciones y sus directivos por el gasto, se integra tanto aspectos administrativos como políticos a la decisión del gasto público y se colocan los recursos públicos de tal manera que permitan también incorporar junto a la variable de gasto, la del ahorro. Junto a estas ventajas también se hace posible fortalecer los vínculos entre la planeación, la presupuestación, el seguimiento y la evaluación.

Como todo proceso, la presupuestación por resultados presenta dilemas a resolver, si se quiere garantizar su buen funcionamiento. De esta manera las decisiones de reducción de presupuesto por bajo desempeño de un programa determinado, deben tomarse a la luz del hecho que el logro de los impactos no sólo dependen de factores internos, sino que también de los externos. En otro plano, la experiencia de la presupuestación por resultados indica que aumentan los incentivos para reportar de manera equivocada sobre los impactos por temor al no cumplimiento de los planes y sus posibles consecuencias. Otro dilema difícil de resolver es el tema de la concatenación entre gasto-resultado-impacto, ya que la atribución del logro del impacto al gasto no siempre es claramente definible⁴³.

⁴² Aquí Gault recuerda que no sólo los políticos tienen intereses creados, sino que « los administradores públicos son actores con intereses particulares y esquemas racionales de maximización de beneficios que controlan recursos públicos en condiciones de monopolio. En otras palabras, son actores con mucho poder con ventajas sobre los ciudadanos (e incluso sobre los agentes políticos que se supone los controlan) en términos de información y recursos. Por ésto, ningún esquema que sólo base la acción del gobierno sobre principios éticos puede "pasar" la prueba de tratar y controlar efectivamente actores diversos y racionales ". Véase : Gault, A. David : Dilemas y Potencialidades de los Presupuestos, pág. 2.

⁴³ Véase *Ibíd*, pág. 5.

Otra cuestión fundamental en materia del cumplimiento de los valores públicos, entre los cuales está la equidad en la entrega de los servicios, son los posibles costos para los diferentes grupos de intereses involucrados en el proceso de presupuestación y quién define qué es eficiente y qué es lo eficaz. La presupuestación por resultados debe buscar la coordinación óptima de estos elementos para respetar la diversidad de intereses que entran en juego en el proceso y garantizar la ejecución apropiada del presupuesto y el logro de las metas. Justamente estos aspectos son los que indican que se debe trabajar en la elaboración de mecanismos de responsabilización que conformen sistemas efectivos de control de la gestión pública.

Sistemas de responsabilización por el rendimiento (RPR)

La reforma gerencial del estado exige un nuevo tipo de responsabilización ya que trabaja ahora también con gerentes públicos que cuentan en teoría con una mayor discrecionalidad que los directivos en línea para su actuación. El objetivo de esta mayor discrecionalidad sería el logro de una flexibilidad y dinamismo para reaccionar en forma oportuna frente a demandas o problemas inesperados o bien para el cumplimiento mismo de las tareas asignadas. Es esta la razón por lo cual los sistemas de responsabilización requieren de una reformulación del vínculo entre responsabilidades políticas y las de gestión propiamente tal.

Aquí se ha hablado del “miedo a la discrecionalidad” por parte de los políticos y los altos funcionarios frente a los gerentes públicos y de la posibilidad que ésta abre a los políticos de desatenderse de posibles efectos negativos de decisiones, por ejemplo presupuestarias, ya que su ejecución se mueve en el radio de responsabilidad de los funcionarios en línea y de los gerentes públicos⁴⁴.

El paso hacia una lógica relacional en vez de la normativa en la administración pública requiere sustituir el “desconfía e investiga” por el “confía y verifica”⁴⁵. En este marco los contratos de gestión juegan un papel importante, como se explicaba en párrafos anteriores.

La experiencia internacional ha demostrado que los diseños descentralizados de la gestión de la reforma gerencial, conducirían de cierta manera hacia una « dispersión de responsabilidades »⁴⁶, por lo cual se hace necesario considerar mecanismos de verificación y de control que prevengan estas situaciones.

La introducción de sistemas efectivos de responsabilización por rendimiento choca además con las dificultades propias de definir lo que es el « rendimiento » debido a las diferentes lógicas de cumplimiento que conviven dentro de la administración pública.

De todas maneras, estos sistemas de RPR son ineludibles en el marco de la reforma gerencial del estado, una de cuyas piedras angulares es el logro de la eficacia en la gestión pública y el reemplazo de los mecanismos tradicionales de rendimiento (p.e. cumplimiento de actividades independiente de los resultados y de los recursos involucrados) por mecanismos que incluyan principios como la probidad y la equidad.

Además la RPR no sólo se refiere a responsabilidades de tipo genérica para las instituciones, sino que aborda responsabilidades de tipo específico por programas. Esta lógica complejiza los sistemas de RPR debido a que exige una colaboración interorganizativa, donde el

⁴⁴ Véase: Olías Lima, Blanca, Cartas de Servicio.

⁴⁵ Véase : **Longo, Francisco** : La responsabilización por el rendimiento en la gestión pública: problemas y desafíos. Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del estado y de la Administración Pública. Panamá, 28-31 Oct. 2003, pág. 16. En: www.scholar.google.com. En adelante será contado como: Longo: Responsabilización, problemas y desafíos.

⁴⁶ Norman plantea que la fuerte experiencia de descentralización llevada a cabo en Nueva Zelanda y la intensa agencialización en la ejecución de las políticas públicas, llevo hacia una cierta dispersión de responsabilidades que se le escapaban a los organismos de nivel nacional produciéndose una cierta descoordinación entre diversos niveles jerárquicos de la administración pública a pesar de sus logros. Actualmente estarían buscándose instrumentos de corrección a esta situación. Véase: **Richard, Norman**: Recuperándose de una Oleada. Nuevas direcciones para el gerenciamiento del desempeño en el sector público de Nueva Zelanda. En: www.top.org.ar/publicac.htm

logro de metas depende del buen desempeño de varios actores al mismo tiempo y va diferenciando los niveles de exigencia según los diversos escalafones jerárquicos.

Para América Latina y el Caribe, la RPR constituye un desafío enorme, ya que su realización exige la construcción de un entorno caracterizado por la confianza, la colaboración y la flexibilidad dentro de la administración pública. La responsabilización por rendimiento y/o por resultados choca con el hermetismo tradicional de las administraciones públicas de la región, su desconfianza y la escasa disposición hacia el trabajo interinstitucional.

Institucionalización de la gerencia pública

En el marco de la reforma gerencial del estado, no sólo basta con la introducción de una serie de medidas que conduzcan al logro de una mayor eficiencia y eficacia de la gestión pública, sino que hace falta institucionalizar la nueva gerencia pública en las estructuras de la administración a través de la intervención en varias áreas.

Así, Longo ⁴⁷ propone cuatro áreas de intervención que son las siguientes:

- La **estructura organizativa** definiendo la ubicación del poder de decisión adecuada dentro del binomio centralización/descentralización y construyendo un sistema de planificación y control basado en resultados.
- **Reglas Formales de la gerencia de Recursos Humanos** introduciendo un sistema formal y profesional de gestión de RH con garantías jurídicas para proteger el manejo de la gerencia pública de la politización indebida y de posibles arbitrariedades.
- **Capacitaciones en Competencias gerenciales** expandiendo la cualificación en competencias directivas más amplias que incluyan cuestiones como el carácter adecuado, la alta motivación, los conceptos de uno mismo, las actitudes, los valores, las destrezas y las capacidades analíticas, entre otros.
- **Cultura política y cultura organizativa** donde se promueva una cultura de “autolimitación de la política” para dar curso a un nuevo estilo de relacionamiento entre gerentes públicos, directivos públicos en línea y políticos.

La estrategia de intervención en estas cuatro áreas propuestas por Longo puede ser aplicada con flexibilidad y puede decidirse si se comienza por las cuatro áreas simultáneamente o bien si se comienza por algunas áreas para seguir en las otras o bien si es por etapas y/o gradualmente según los contextos institucionales y sociopolíticos en que se den.

Estos complejos cambios deben ser liderados con tenacidad con una visión a largo plazo y creando la sensación de la urgencia y necesidad de la reforma administrativa en todos los sectores. El gobierno debe constituirse en impulsor de la función directiva pública y para ello debe crear un marco estatutario específico. De la misma manera debe velar por el desarrollo de una identidad colectiva en la administración pública que integre a los nuevos actores como son los gerentes públicos junto a los directivos en línea y los políticos.

La formación del número adecuado de gerentes públicos según la demanda de la reforma gerencial del estado es decisiva. En caso contrario se puede disparar la formación de este tipo de profesionales que luego no tendrá espacios adecuados para desempeñarse y se transformarán inevitablemente en sujetos desilusionados de la reforma y contribuirán a un sentimiento de fracaso en torno a la reforma en la sociedad ⁴⁸.

Una cuestión importante al consolidar la gerencia pública es que genera liderazgos para el manejo de la incertidumbre propia de los procesos de globalización y del paradigma productivo basado en la información y con ello potencia la política como referente de conducción.

⁴⁷ Véase: Longo, Francisco: Institucionalizar la gerencia Pública: Retos Desafíos. Barcelona, sept. 2002 En: www.top.org.ar/publicac.htm, pág. 13-15.

⁴⁸ Véase, Ibíd, pág. 18.

CONDICIONES Y DESAFÍOS PARA LA REFORMA DE SEGUNDA GENERACIÓN Y EL CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Conviene señalar que las reformas de segunda generación de las administraciones públicas de la región, se encuentran en distintas etapas y sus avances presentan diferentes mezclas entre elementos de la primera y segunda generación de reformas. Es así como, por ejemplo, la presupuestación por resultados, la creación de un servicio civil adecuado o el nivel de institucionalización de la gerencia pública solo ha podido avanzar en ciertas áreas o bien todavía no han comenzado. Es de todos conocido que en muchos países de América Latina y el Caribe ni siquiera alcanzó a conformarse un servicio civil de tipo weberiano, por lo que la introducción de servicios civiles profesionalizados y por resultados se hace aún más lento y dificultoso⁴⁹.

Otra área en que los avances son muy disímiles es la instalación de la sociedad de la información en los distintos países que permitiría promover formas más integrales de gobierno electrónico y alcanzar mayores niveles de eficiencia y eficacia en la entrega de servicios públicos a la ciudadanía y en darle mayor impulso a los flujos comerciales y de información en los mercados internacionales desde el estado y con la colaboración del sector privado⁵⁰.

Se plantea, por ejemplo, que el control de la gestión pública sólo es posible en condiciones de democratización plena de las sociedades, lo que significaría que aquellas sociedades, como por ejemplo, la chilena, que todavía adolece de los amarres institucionales heredados por la dictadura pinochetista (sistema electoral binominal, garantía presupuestaria para las fuerzas armadas de disponer automáticamente del 10% de las ganancias de las ventas del cobre, entre otras), no podría alcanzar niveles óptimos de control de la gestión pública. Sobre este tópico habría que revisar el estado de situación democrática de los diversos países.

La discusión en torno al debilitamiento de la democracia a nivel mundial a raíz de la desarticulación de los lazos solidarios, el creciente individualismo, apatía política y predominio de tendencias de opinión homogeneizantes como consecuencia de la concentración de la propiedad sobre los medios de comunicación, no es de menor importancia al momento de plantear la cuestión de fortalecer la capacidad de control de la ciudadanía hacia el estado y su poder organizativo y de crítica real para ejercer este derecho en forma efectiva. Los efectos del manejo concentrado del conocimiento y de la complejización de los procesos técnico-científicos, dejan a la ciudadanía crecientemente en un estado de desorientación, donde es difícil ejercer sus derechos y/o comprender sus obligaciones.

Es difícil comprender los mecanismos que desencadenan, por ejemplo, los colapsos de la bolsa, las ventas de empresas públicas a grandes consorcios internacionales. El sentimiento de dependencia de factores totalmente fuera del alcance de influencia del individuo mismo, merman la disposición a participar porque no se cree en la posibilidad de realizar cambios mediante la acción propia. Edgar Morin, director del Centro Nacional de Investigación Científica de París, plantea que “cuanto más técnica se vuelve la política, más retrocede la capacidad democrática”⁵¹. Por ello la necesidad de abordar la reforma de la administración pública desde el concepto de cambio social o “cambio de las mentes”, ya que “la reforma del estado, la reforma del espíritu y la reforma de la sociedad se necesitan mutuamente”⁵².

Desde luego, que la búsqueda de formas de control de la gestión pública tanto desde su interior (vertical y horizontal), como desde fuera (por control social) no sólo se circunscribe al área del uso de los mecanismos técnicos adecuados, sino que también a cuestiones de tipo políticos

⁴⁹ Véase: **Longo, Francisco**: La gestión del empleo público en América Latina: eje de un diagnóstico institucional comparado. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 Oct. 2005.

⁵⁰ Véase: **Hilbert, Martín/Sebastián, Bustos/Ferraz, Joao Carlos**: Estrategias Nacionales para la Sociedad de Información en América Latina y El Caribe. Santiago de Chile, 2005. En: www.cepal.org

⁵¹ Véase: **Morin, Edgar**: Podemos reformar la administración pública?. En: IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 Nov. 2004. En adelante será citado como: Morin: Reforma.

⁵² Véase, *Ibid*, pág. 6

como las nuevas formas de representación, regulación y defensa de intereses a nivel ciudadano, estatal - privado/empresarial, de las etnias, de los géneros, entre otros.

Otra condicionalidad es el cambio cultural, que por su envergadura solo puede ser de largo plazo, por lo que los nuevos mecanismos del control de la gestión pública por resultados deberán convivir con los sistemas tradicionales por largos períodos hasta que se consoliden. La velocidad con que se apliquen los cambios deberán responder necesariamente a las particularidades propias de las administraciones públicas en cuestión⁵³.

Un tópico de importancia central para el control moderno de la gestión pública es la introducción de sistemas de planificación de la gestión pública de carácter integrado que incorporen las variables políticas, gerenciales y administrativas al proceso. Este sistema debe complementarse a través del fortalecimiento de la accountability horizontal que es aquella que permite el control mutuo entre instituciones que trabajan conjuntamente y de la accountability por control social que requiere de una ciudadanía fuerte y organizada capaz de pedir cuentas al estado por programas realizados o bien de prevenir problemas por medio de la disuación.

A PROPÓSITO DE BUENAS PRÁCTICAS DEL CONTROL DE GESTIÓN

Cuando hablamos de Buenas Prácticas (método superior e innovativo para realizar trabajos), estamos hablando del instrumento principal que utiliza la metodología del Benchmarking comprendida como un proceso continuo de sistematización de información sobre procesos de trabajo en organizaciones de los cuales es posible aprender y con ello mejorar los procesos de organización. Se trata de aprender cómo se hacen las cosas, hacerles un seguimiento, identificar los aspectos positivos y compararlos con otros para elegir la mejor alternativa de trabajo. En este contexto se definen los mejores estándares de desempeño.

Como es sabido, el benchmarking surgió en el sector privado para mejorar procesos organizativos empresariales y productivos con el fin de alcanzar un mejor posicionamiento en los mercados internacionales y aumentar los niveles de competitividad en base a la observación y comparación de procesos entre empresas. El traslado de estas técnicas hacia la administración pública impulsadas por el enfoque de la NGP no está exenta de problemas, ya que se aplican técnicas de gerenciamiento en un escenario, donde los actores son diferentes y sus finalidades se refieren no al logro del lucro, sino que al logro de mayores niveles de bienestar público, donde la competitividad, la eficiencia y la eficacia no bastan para definir estándares de desempeño aceptables.

Esto vale para la búsqueda de Buenas Prácticas de control de la gestión pública también. Según la experiencia internacional el instrumento de las Buenas Prácticas ha servido para dar a conocer formas de trabajo que han dado resultado en diversos países. Sin embargo, su transferencia hacia contextos sociopolíticos y económicos diferentes presenta dificultades de aplicación al momento en que se requiere de un detallado conocimiento del conjunto de los factores que llevaron a su éxito en su contexto de origen.

Por esta razón, Barzelay plantea que si bien es cierto la transferencia internacional de Políticas y con ellos de Buenas Prácticas puede ser fuente importante de conocimiento para la reforma gerencial del estado en países latinoamericanos, también debe considerarse la transferencia doméstica de Buenas Prácticas con el fin de rescatar las experiencias positivas realizadas en los propios países, como fue en el caso de Brasil.⁵⁴

Las Buenas Prácticas, son para este autor un instrumento útil de la especificación de alternativas en materia de políticas de gerenciamiento público. A su vez estas políticas de gerenciamiento público presentan una gran diversidad en America Latina, con distintos perfiles (alto o bajo), diferentes alcances (comprehensivo, mediano o estrecho) o ritmos de ejecución que van desde rápido hasta lento.

⁵³ Con respecto al ritmo adecuado de las reformas, Barzelay habla de "pautar el ritmo" (pacing) para decidir los metodos de trabajo a seguir. Eso depende de si el ritmo escogido es "veloz" o "lento". Véase: Barzelay: Diseñando el cambio, pág. 10

⁵⁴ Véase: Barzelay: diseñando el cambio, pág. 10.

Al momento de identificar Buenas Prácticas, se hace necesario comprender entonces el contexto en que surgen y dentro de qué perfil de reformas se están dando para viabilizar su transferencia a otros contextos y posibilitar el rescate de elementos que podrían ser útiles para el trabajo de otras instituciones.

ALGUNAS OBSERVACIONES FINALES

Cabe señalar que la ciudadanía en América Latina y el Caribe es una de las más desconfiadas del mundo según el Latinobarómetro del 2005⁵⁵. Aún así, la confianza en la elite que dirige a la región ha aumentado lentamente en el período 2001 –2005 desde 26% a 32%. Si se considera que las reformas gerenciales del estado deben ser lideradas justamente por estas elites, queda mucho por avanzar⁵⁶.

En materia de confianza interpersonal, que es la base y requisito para una participación efectiva de la ciudadanía en los destinos de sus países, América Latina pasó desde un 20% en 1996 a un 16% en 2000 (Latinobarómetro 2000), mientras que en EEUU esa confianza era de 50% y en Suecia de 68%. En promedio, en los países desarrollados, la confianza interpersonal alcanza un 60%. Para el 2005 se midió que el 80% de los latinos no confían en un tercero (Latinobarómetro 2005).

En este sentido, los funcionarios públicos latinoamericanos deben enfrentar la reforma gerencial del estado desde un escenario cultural adverso , ya que ésta requiere de mayores niveles de confianza entre equipos, instituciones y ciudadanía para impulsar los cambios que propugna.

Por otro lado, la percepción de la ciudadanía sobre el porcentaje de funcionarios públicos corruptos en sus países alcanzaba el alto promedio de 68% (2005), comenzando por Ecuador, donde la población cree que el 82% de sus funcionarios públicos son corruptos, pasando por 63% en Costa Rica hasta llegar a Uruguay, donde sólo el 48% de los funcionarios públicos es percibido como corrupto por los encuestados.

El pleno funcionamiento democrático de las sociedades y de sus instituciones, son, según el enfoque el NGP, condición fundamental para el éxito de la reforma gerencial del estado. En los últimos años, el apoyo a la democracia en la región se ha estancado en un 53% como mejor modelo de gobierno, a pesar de que sólo el 31% declara que está satisfecho con el desempeño de la democracia. (Latinobarómetro 2005).

Estos porcentajes indican que hay una baja confianza hacia las instituciones y un estancamiento del apoyo hacia el modelo democrático en la última década que no permite prevenir a ciencia cierta cuál será el tipo de evolución que tendrá el desarrollo democrático en la región. Asimismo se registra un aumento significativo en la confianza hacia los presidentes de la República (43%), con lo que se personaliza el apoyo a la democracia y con ello se fragiliza la continuidad del apoyo a la democracia como sistema. En contraste con este fuerte aumento de confianza en la figura de los presidentes, la confianza en la administración pública registra un promedio de 30%, en el congreso un 28%, en los partidos políticos 19%, contra un 79% que alcanza bomberos, la iglesia un 71% y la radio un 55%.

Estos datos, pueden entregar algunas orientaciones sobre cómo impulsar la reforma del estado, cuáles pueden ser los socios estratégicos y cómo se pueden alcanzar mayores niveles de confianza en el juego entre el estado, la ciudadanía y sus redes organizacionales.

El control de la gestión pública en todas sus dimensiones se encuentra en el corazón de la reforma gerencial del estado. De su avance y de la percepción que tiene la población sobre la posibilidades de controlar hechos considerados injustos o ilegales, depende el destino de la

⁵⁵ Véase: **Corporación Latinobarómetro**: Informa del Latinobarómetro 2005. 1995-2005 Diez años de opinión pública. 176.554 entrevistas. 10 mediciones en 18 países. Santiago de Chile, 2005. En : www.latinobarometro.org pág.78.En adelante será citado como : Latinobarómetro 2005.

⁵⁶ Latinobarómetro 2005: pág.7

reforma. No basta con que los mecanismos de control técnicos funcionen efectivamente, sino que la población debe percibirlo así también y estar informada⁵⁷.

Mientras la mayoría de la población se sienta en situación de pobreza, mayor será el sentimiento que alguien está distribuyendo mal la riqueza. De una escala de 1(los más pobres) a 10 (los más ricos), ningún país de la región se califica más allá del cinco. El país que se percibe como más rico es México con un 4,39, le sigue Costa Rica con un 4,28, Argentina con un 4,21 y Chile con un 4,11. Sin embargo, en promedio para la región, la población se considera ubicada en el peldaño de 3,66 de pobreza, con lo que le quedarían prácticamente 7,44 peldaños para avanzar hacia la riqueza o bien mayores niveles de bienestar⁵⁸.

En la medida que la reforma de la administración pública contribuya a mejorar la entrega y calidad de los servicios públicos universales a los más necesitados y a aquellos que buscan un continuo mejoramiento de sus estándares de vida, aumentará la confianza en las instituciones y con ello en el poder de la democracia.

El eterno dilema del control de la gestión pública se debate entonces entre la lucha por introducir sistemas efectivos de control a nivel de la administración en materia , sobre todo, del cumplimiento de las metas a alcanzar en las políticas y programas públicos, y por otro lado alcanzar mayores niveles de confianza entre el estado y la ciudadanía, considerando las circunstancias reales de avance de la democracia en la región. Estos dos factores se condicionan mutuamente y será una tarea de largo alcance pasar desde los sistemas tradicionales de control con fuerte sesgo punitivo de dudosa efectividad, hacia sistemas de control basados en la confianza mutua y en la disposición de revisar y corregir problemas para lograr los resultados que se esperan. Aquí cobran crucial relevancia, los perfiles elegidos de la reforma gerencial, los ritmos posibles de avance y la capacidad de rescatar las experiencias domésticas positivas con el fin de elevar la autoestima de los funcionarios públicos y su compromiso con la reforma⁵⁹.

⁵⁷ Es interesante señalar que en un estudio realizado en España, se plantea que las personas se relacionan con el estado desde tres perspectivas: cliente, contribuyente y ciudadano. Su percepción de la acción pública depende de la perspectiva en que se relaciona con el estado y de los estereotipos negativos sobre la administración pública como corrupta e ineficaz. Su vínculo es de carácter racional y emocional a la vez. Se hace necesario manejar estas variables para establecer un nuevo vínculo entre los actores. La imagen de la administración pública no sólo puede ser medida desde el punto de vista del usuario o cliente de los servicios públicos. A ello debe sumarse la percepción de aquellos ciudadanos que sólo se relacionan como contribuyentes con el estado. La política pública moderna debe garantizar unos niveles de satisfacción tales que se garantice la gobernabilidad para evitar alcanzar el "umbral de quiebre sistémico". Véase : **Arenilla, Sáez, Manuel Dr.** : El cambio en la función pública: ¿para altos responsables de la administración pública o para los ciudadanos?. Ponencia presentada en el VII Congreso del CLAD, 8-11 Oct. 2002, Lisboa, pág. 20-23.

⁵⁸ La pregunta que efectuó el Latinobarómetro 2005 fue la siguiente: "Imagínese una escala de 10 peldaños, en que en el "1" se ubican las personas más pobres y en el „10“ se ubican las personas con mayor riqueza, ¿Dónde se ubicaría usted?.

⁵⁹ Un interesante documento de trabajo presenta un balance y propuestas de futuro de la reforma del estado en Chile que recomiendo leer, ya que entrega muchas pistas para comprender los desafíos pendientes en materia del control de la gestión pública y sus desafíos en el caso concreto de este país (Superación de superposiciones funcionales de las instituciones del estado, reforma de la Contraloría, apoyo a la participación ciudadana, entre otros). Véase: Waissbluth, Mario con la colaboración de Inostroza, José: La reforma del estado en Chile 1990-2005. Balance y propuestas de futuro. Del balance del terror al Consenso Promisorio. Documentos de Trabajo, Serie Gestión N° 76 Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial, Santiago de Chile, Diciembre del 2005.

BIBLIOGRAFÍA

1. **Arenilla, Sáez, Manuel Dr.** : El cambio en la función pública: ¿para altos responsables de la administración pública o para los ciudadanos?. Ponencia presentada en el VII Congreso del CLAD, 8-11 Oct. 2002, Lisboa, pág. 20-23.
2. **Banco de la República, Biblioteca Luis Angel Arango** de Colombia. En : www.lablaa.org/blaavirtual/economia/banrep1/hbrep50.htm.
3. **Barzelay, Michael**: Diseñando el proceso de cambio en las políticas de gerenciamiento público. (resumen Ejecutivo). Documento elaborado en el marco del Diálogo Regional sobre Gobernabilidad y Transparencia del BID. Sin fecha ni lugar. En: www.top.org.ar/publicac.htm
4. **Bresser P., Carlos Luiz** : De la Administración Pública burocrática a la gerencial. Ponencia presentada en Documentos debate CLAD: Estado, Administración Pública y Sociedad, N° 2, Caracas 1996.
5. **Corporación Latinobarómetro**: Informe del Latinobarómetro 2005. 1995-2005 Diez años de opinión pública. 176.554 entrevistas. 10 mediciones en 18 países. Santiago de Chile, 2005. En : www.latinobarometro.org
6. **Cunill, Nuria** : Responsabilización por el Control Social, CLAD.
7. **Drake, Paul W.** : La Misión Kemmerer a Chile: consejeros norteamericanos, estabilización y endeudamiento 1925-1932. En: Revista de estudios históricos de la Universidad de Chile. Facultad de Filosofía y Humanidades. Volumen 1, N° 1, Agosto del 2004, Santiago de Chile.
8. **Echebarría A., Koldo** : Estrategias de cambio y contratos de gestión. Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y la Administración Pública, Buenos Aires, 5-9 noviembre 2001. En: www.top.org.ar/publicac.htm.
9. **Gault A., David** : Dilemas y Potencialidades de los Presupuestos Orientados a Resultados : Límites del gerencialismo en la reforma presupuestal. Documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD. Buenos Aires, 5-9 Noviembre 2001. En : www.top.org.ar/publicac.htm .
10. **Gault A., David/ Gil García, José R./ Ramírez Macías, José del Jesús/ Aguilar Rojano, Angeles** : Reformas Presupuestales dirigidas a resultados : Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. Una Aproximación Crítica. Trabajo de investigación apoyado por CIDE y Fundación Ford.
11. **Hilbert, Martin/Sebastián, Bustos/Ferraz, Joao Carlos**: Estrategias Nacionales para la Sociedad de Información en America Latina y El Caribe. Santiago de Chile, 2005. En: www.cepal.org
12. **Kamensky, John M.**: Acuerdos de Desempeño orientados a resultados: Una herramienta clave para establecer expectativas claras. En: www.top.org.ar/publicac.htm.
13. **Lerner. Emilia/ Groisman, Enrique**: responsabilización por medio de los controles clásicos. En: www.top.org.ar/publicac.htm.
14. **Lira, Luis A.**: Revalorización de la planificación del desarrollo. Borrador Preliminar. ILPES, Santiago de Chile, Febrero 2006.
15. **Longo, Francisco** : La responsabilización por el rendimiento en la gestión pública: problemas y desafíos. Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, 28-31 Oct. 2003, pág. 16. En: www.scholar.google.com..
16. **Longo, Francisco**: Institucionalizar la gerencia Pública: Retos y Desafíos. Barcelona, sept. 2002 En: www.top.org.ar/publicac.htm.
17. **Longo, Francisco**: Institucionalizar la gerencia pública: Retos y Dificultades. Ponencia presentada en el Primer Congreso Catalán de Gestión Pública, Barcelona, septiembre 2002. Grupo de trabajo Presente Y Futuro de la Dirección Pública. ESADE. En: www.top.org.ar/publicac.htm.
18. **Longo, Francisco**: La gestión del empleo público en América Latina: Eje de un Diagnóstico Institucional Comparado. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 Oct. 2005.

19. **Marcel, Mario** (Director de Presupuesto de Chile) : Las reformas para las opciones del estado de Chile. Santiago de Chile, 7 de septiembre del 2000.
20. **Marcel, Mario**: Presupuesto por resultados en Chile. ¿Utopía o Realidad?. Ministerio de Hacienda de Chile. Santiago de Chile, 2005
21. **Mas Sabaté, Jordi** : Gestión Privada de servicios públicos: La externalización (outsourcing) en la administración pública. V Congreso del CLAD, 24-27 Oct. 2000, Santo Domingo , República Dominicana.
22. **Medellín, Pedro**: La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de fragil institucionalidad. Serie Políticas Sociales N° 93, División de Desarrollo Social de CEPAL, Santiago de Chile, Julio del 2004.
23. **Meyers, L./Hood, Jamie** : Armonizar control y responsabilidad con poder de improvisación. En : revista Internacional de Auditoría gubernamental. INTOSAI, Enero de 1994, sin lugar.
24. **Morin, Edgar**: Podemos reformar la administración pública?. En: IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 Nov. 2004
25. **O'Donell, Guillermo**: Accountability Horizontal: La institucionalización Legal de la desconfianza política. Artículo publicado en Postdata, revista de reflexión y Análisis Político, N°7, Buenos Aires, Mayo del 2001.
26. **Olías de Lima Gete, Blanca** : Mejora y Calidad de los Servicios Públicos : Las cartas de servicios. En : www.scholar.google.com.
27. **Oszlak, Oscar**: De menor a mejor: el desafío de la “segunda » reforma del estado. Artículo publicado en: Revista Nueva Sociedad, N° 160, Venezuela, 1999, pág. 3.
28. **Oszlak, Oscar**: Políticas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. En: Documentos CEDES Vol. 3, N°2, sin fecha, Buenos Aires.
29. **Puhle, Hans Jürgen**: Problemas de la consolidación democrática y « Democracias defectuosas ». En : www.top.org.ar/publicac.htm.
30. **Richard, Norman**: Recuperándose de una Oleada. Nuevas direcciones para el gerenciamiento del desempeño en el sector público de Nueva Zelanda. En: www.top.org.ar/publicac.htm
31. **Rivas Leone, José Antonio** : El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. Reflexión Política Año 5, Junio 2003, IEP-UNAB, Colombia. En : http://editorial.unab.edu.co/revistas/reflexion/pdfs/pan_49_3_c.pdf
32. **Rodríguez, Lorenzo Luis**: Profesionalización de la Función Pública en América Latina (Caso: Costa Rica). Investigación auspiciada por el CLAD en el marco del Proyecto “Estudios sobre Profesionalización de la Función Pública en el marco de la nueva Gestión Pública”, 2002.
33. **Waissbluth, Mario** con la colaboración de **Inostroza, José**: La reforma del estado en Chile 1990-2005. Balance y propuestas de futuro. Del balance del terror al Consenso Promisorio. Documentos de Trabajo, Serie Gestión N° 76 Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial, Santiago de Chile, Diciembre del 2005.