

Revista del
CLAD

Reforma y Democracia

Alain Touraine
El sistema y los actores

Carlos M. Vilas
**¿Más allá del "Consenso de Washington"?
Un enfoque desde la política de algunas
propuestas del Banco Mundial sobre reforma
institucional**

Koldo Echebarria Ariznabarreta
**Reivindicación de la reforma administrativa:
significado y modelos conceptuales**

António Correia de Campos
**Reformas de la seguridad social en Europa.
La contribución de las experiencias de
América Latina**

Elvia M. Cavalcanti Fadul y Reynaldo Maia Muniz
**Contradicciones en un proceso democrático:
la práctica del presupuesto participativo
en las ciudades brasileñas**

Jacint Jordana
**Estrategias de promoción para la Sociedad
de la Información: hacia un marco analítico**

Sergio Martinic V.
**La construcción social de las reformas
educativas y de salud en América Latina**

Richard L. Harris
**La democratización del Estado
y la gestión pública**

Declaración de Panamá

18

**Reivindicación de la reforma
administrativa: significado y modelos
conceptuales**

Koldo Echebarria Ariznabarreta

Koldo Echebarria Ariznabarreta

Doctor en Derecho y Abogado-Economista (Universidad de Deusto). En la actualidad es Especialista Principal en Reforma del Estado en la División de Estado y Sociedad Civil del Banco Interamericano de Desarrollo. Ha sido gerente de la División de Administración Pública de una empresa multinacional de consultoría. Ha sido Director del Instituto de Dirección y Gestión Pública y Profesor del Departamento de Política de Empresa de ESADE (Barcelona). Ha sido Profesor en el Instituto Europeo de Administración Pública en Maastricht y del Colegio de Europa en Brujas. Ha colaborado en diversos trabajos con la OCDE y otros organismos internacionales. Ha trabajado ampliamente como consultor, asesorando a numerosos gobiernos en la definición y puesta en práctica de estrategias de modernización y reforma de la administración pública, tema sobre el que ha publicado numerosos trabajos.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
1300 New York Avenue, N.W, Stop W-0300
Washington, D.C. 20577 - Estados Unidos
Tel.: (1202)6232001
Fax: (1202)6233029
E-mail: koldoe@iadb.org

Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales ***1. Introducción**

El problema de la adaptación del Estado a las nuevas realidades políticas, económicas y sociales puede contemplarse desde muchas perspectivas y con los más variados objetos de análisis. El propósito de esta contribución es reivindicar la relevancia y utilidad de la vieja categoría de la reforma administrativa como marco de referencia conceptual para abordar una parte importante de las transformaciones necesarias en los poderes del Estado. A pesar de que la reforma administrativa ha alcanzado la "mayoría de edad" (Caiden, 1991), la expresión ha sido desplazada de la atención de prescriptores y comentaristas por términos como modernización administrativa, nueva gestión pública, desarrollo institucional, reforma del Estado o, más recientemente, gobernabilidad.

No es mi propósito entablar una discusión semántica para deslindar y jerarquizar las anteriores expresiones. La fluidez con la que aparecen y se utilizan en la teoría y en la práctica, es un síntoma más de la confusión que nos rodea a la hora de interpretar una realidad que desborda ampliamente los conceptos que tenemos para enmarcarla. En esta contribución me voy a limitar a defender la utilidad de una expresión que ha tenido atribuido un sentido bastante preciso en la literatura y que aporta alguna lucidez conceptual en un panorama sujeto a los vaivenes del activismo.

Esta reivindicación se basa en un concepto de reforma administrativa fiel a su sentido original. Nos referimos a su carácter de intervención acotada a la parte de los poderes del Estado que conocemos como Administración Pública, situada mayormente en el seno del ejecutivo. Este tipo de intervención, ni agota todas las posibles transformaciones del Estado, ni se sitúa por delante o por detrás de ellas, ni tampoco puede considerarse independiente de las mismas. Nuestro argumento central, no obstante, consiste en la posibilidad de una conceptualización separada de los cambios que se identifican

(*) Versión ampliada del documento presentado en el V Congreso del Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, del 24 al 27 de octubre de 2000.

Es evidente que el factor que más ha contribuido al desplazamiento de la expresión reforma administrativa ha sido la memoria de fracaso que inmediatamente se le asocia, derivada de su disociación de otras reformas y de una metodología arrogante e ingenua de transformación de la realidad. Por esta razón, la reivindicación de la reforma administrativa debe ir unida a otras consideraciones, referidas a su interconexión con otras transformaciones y a la pluralidad de modelos y métodos con los que debe contemplarse su puesta en práctica.

con la reforma administrativa, no sólo para la reflexión, sino también para la acción reformadora del Estado.

Esta formulación es independiente del uso que de la misma se haya hecho. Es evidente que el factor que más ha contribuido al desplazamiento de la expresión reforma administrativa ha sido la memoria de fracaso que inmediatamente se le asocia, derivada de su disociación de otras reformas y de una metodología arrogante e ingenua de transformación de la realidad. Por esta razón, la reivindicación de la reforma administrativa debe ir unida a otras consideraciones, referidas a su interconexión con otras transformaciones y a la pluralidad de modelos y métodos con los que debe contemplarse su puesta en práctica.

Con esta finalidad, empezaremos por precisar el concepto de reforma administrativa, asociándolo a una transformación con dos notas esenciales: su carácter discontinuo y su objeto institucional. A continuación, nos centraremos en reconocer cuatro modelos de la reforma administrativa desde el punto de vista del contenido, es decir, de la concepción general en la que basar la transformación de las instituciones administrativas.

2. La reforma administrativa como cambio institucional discontinuo

Hace casi dos décadas, García-Pelayo (1977) acuñó entre nosotros la expresión "transformaciones del Estado contemporáneo", subrayando la plural y diversa naturaleza de los cambios que podían afectar al sistema público. La mayor parte de estas transformaciones obedecen a la categoría de los llamados cambios continuos, que no cuestionan la lógica dominante o la identidad del Estado en sus formas y actuaciones. Son cambios por adaptación espontánea, resultado de lo que llama Schon (1971: 31) "conservadurismo dinámico". El Estado, como todo orden social, intenta preservar su estabilidad, reaccionando a las presiones externas mediante cambios espontáneos y continuos de carácter periférico. Sólo el fracaso de estas estrategias permite abrir la ventana de las reformas, cuya nota definitoria es la discontinuidad. Las reformas buscan la alteración del modo de razonamiento, del "carácter" de la realidad, aportando un nuevo orden de valores y principios llamados a modificar significativamente el comportamiento de sus actores.

La reforma del Estado, dada la amplitud de su objeto, puede separarse en dos categorías. Por un lado, están las reformas que

La reforma administrativa es, junto a la reforma política, una de las grandes modalidades en las que, a su vez, podemos subdividir la reforma institucional del Estado. La reforma política es fácil de reconocer, tanto por su nota de discontinuidad como por su objeto. La reforma administrativa, sin embargo, puede resultar más difícil de reconocer en los mismos términos, tanto por la confusión de su objeto, como por la caracterización del cambio como continuo o discontinuo.

afectan el diseño y funcionamiento de las instituciones, es decir, la manera en la que los poderes del Estado se organizan y articulan con el entorno para elaborar y poner en práctica las políticas públicas. Por otro lado, las reformas pueden centrarse, no tanto en el proceso como en el contenido de la acción pública, redefiniendo su finalidad, objetivos y alcance. A las primeras les llamaremos reformas institucionales y a las segundas, reformas sustanciales.

Para ilustrar esta clasificación puede recurrirse a las dos grandes transformaciones del Estado contemporáneo. La reforma liberal era fundamentalmente institucional, instaurando dispositivos como la separación de poderes, el principio de legalidad, el control judicial o la ordenación de una función pública profesional e independiente, es decir, asegurando un modo de desempeño de los poderes públicos coherente con la preservación de los derechos y libertades individuales. La construcción del Estado del bienestar, por el contrario, se ha basado en innovar y ampliar el contenido de la acción pública, poniendo el énfasis en la redistribución, la solidaridad, la ciudadanía social o la corrección de los fallos del mercado. Con esta reforma, el Estado adopta un nuevo papel ante la sociedad, que modifica profundamente el Estado y la propia sociedad.

La reforma administrativa es, junto a la reforma política, una de las grandes modalidades en las que, a su vez, podemos subdividir la reforma institucional del Estado. La reforma política es fácil de reconocer, tanto por su nota de discontinuidad como por su objeto. El tránsito de una dictadura a una democracia, la conversión de un Estado unitario en federal, la integración supranacional, la conversión de un régimen parlamentario en presidencial o la independencia del poder judicial, son transformaciones decisivas en la conformación del poder político a través de las instituciones, que serían unánimemente detectadas como reformas políticas. La reforma administrativa, sin embargo, puede resultar más difícil de reconocer en los mismos términos, tanto por la confusión de su objeto, como por la caracterización del cambio como continuo o discontinuo. Vamos a dedicar algunas líneas a precisar ambas características.

2.1. La reforma administrativa como cambio institucional

La naturaleza institucional de la Administración es una noción esencial del Estado democrático de Derecho. No hay verdadera democracia, ni garantías de observancia del principio de legalidad, sin una Administración Pública que opere con profesionalidad,

neutralidad y objetividad. En estos principios se soporta la concepción de la autonomía institucional de la Administración y del Servicio Civil, que no significa independencia, sino actuación en el marco de la legalidad y de las racionalidades técnicas y económicas que amparan la profesionalidad de los agentes públicos, con sometimiento a la dirección superior del gobierno.

Para hacer efectiva esta autonomía, la Administración Pública ha construido un marco institucional propio, que es mayormente producto del Estado liberal. Las instituciones administrativas regulan una parte decisiva del poder ejecutivo (lo que se ha llamado metafóricamente la parte oculta del iceberg del Estado) y abarcan ámbitos tan importantes como los siguientes: la organización de las estructuras gubernamentales y administrativas, la ordenación y articulación entre élites políticas y administrativas, las relaciones intergubernamentales, el sector público empresarial, el régimen y gestión del Servicio Civil, la gestión financiera y presupuestaria, los instrumentos de contabilidad y control de gestión, las políticas de contratación y compras, la calidad de las normas, las políticas de precios y tasas, el régimen y la gestión del patrimonio público, la aplicación de las tecnologías a la gestión, las políticas de comunicación e información, el control judicial y parlamentario, el control por otras instancias supervisoras, los derechos de los ciudadanos ante la Administración y los mecanismos de participación de la sociedad en la elaboración e implantación de las políticas públicas.

La reforma administrativa ha tenido tradicionalmente como objeto el marco institucional descrito. Su afán, parcialmente frustrado en los años sesenta, fue la renovación de las categorías heredadas del Estado liberal al nuevo papel del Estado social. Bajo las limitaciones antidiscrecionales de la institucionalidad administrativa liberal, ni la organización, ni los procedimientos, ni la gestión del empleo o los recursos públicos estaban en condiciones de responder a las exigencias de las políticas del bienestar. Del mismo modo, los derechos sociales malamente podían verse realizados y protegidos de manera efectiva bajo el modelo garantista del liberalismo. Este respondía a la protección de derechos preexistentes, como la libertad o la propiedad, que se defienden mediante abstenciones de los poderes públicos, a diferencia de la acción positiva y conformadora que debe ejercer el Estado para que los derechos sociales se concreten en la realidad (Prats, 1987).

Aparece la necesidad de comprender la reforma administrativa como un cambio en la identidad y carácter de la institucionalidad y no una mera adaptación periférica de sus componentes.

Fruto de un nuevo contexto económico, las reformas de los años ochenta y principios de los noventa vuelven a poner el acento en las instituciones administrativas, especialmente en los países más desarrollados. Ya no se trata de reformar para gestionar la expansión del Estado del bienestar, sino su contención o reducción. Los nuevos reformadores se han concentrado en cambiar las instituciones a través de las que el Estado descarga sus responsabilidades, reestructurando su "tejido institucional" (Schwartz, 1994: 49). La organización, los mecanismos de asignación de recursos, la gestión del empleo público, las relaciones con el mercado, han sido ámbitos institucionales prioritarios de estas reformas.

Es discutible, sin embargo, que las instituciones administrativas hayan sido el objeto principal de las reformas en los países en desarrollo. En este caso, la presión por la estabilización macroeconómica ha llevado a reformas sustanciales de políticas económicas, principalmente orientadas al ajuste fiscal, que han tenido fuertes repercusiones sobre la institucionalidad administrativa de los países. Ahora bien, achicar y recortar no equivale a reformar y el resultado de las reformas económicas ha sido un Estado más pequeño, pero también más deforme e inadaptado para ejercer las múltiples responsabilidades que continúa asumiendo. Se ha hablado de la necesidad de una "segunda generación de reformas" para encarar el reto pendiente de renovar la institucionalidad (Stiglitz, 1998).

2.2. La reforma administrativa como cambio discontinuo

Aparece en segundo lugar, la necesidad de comprender la reforma administrativa como un cambio en la identidad y carácter de la institucionalidad y no una mera adaptación periférica de sus componentes. Esto nos remite a la confusión que tradicionalmente se observa entre dos sentidos atribuidos a la reforma administrativa.

En un sentido, que llamaremos restringido, equiparable con la mera simplificación, sin trascendencia institucional alguna, la reforma sería el resultado de la aplicación puramente técnica de principios generales de organización. Esta concepción se basa en una visión organizativa del Estado que le descarga del sentido último de la institucionalidad y presupone cosas como la separabilidad de funciones políticas y administrativas, la contención interna de la actividad estatal, el carácter perfectamente estandarizable de los procesos.

Esta concepción resulta, sin embargo, insuficiente. Es innegable

la abundancia en la Administración de procesos de gestión altamente rutinarios que responden a objetivos bien determinados, realizan actividades perfectamente medibles y operan en un entorno relativamente estable. Los estándares de gestión en la Administración Pública son a menudo bajos y hay un amplio margen para la mejora, incluso en los procesos aparentemente más sencillos y rutinarios. Ahora bien, pretender su aplicación universal y mecánica, sin reparar en el marco institucional al que pertenece esta realidad, constituye una simplificación condenada al fracaso.

La reforma administrativa en un sentido más amplio parte del posicionamiento de la institucionalidad en relación con el papel del Estado y la legitimación democrática. Desde esta perspectiva, es preciso considerar presupuestos muy diferentes a los anteriores:

- en primer lugar, política y administración no son compartimentos estancos. La complejidad y dinámica de la realidad hace imprescindible la existencia de amplias discrecionalidades en la elaboración y ejecución de muchas políticas públicas, que producen constantes solapamientos entre ambas esferas, haciendo imposible trazar una delimitación precisa;

- en segundo lugar, las responsabilidades públicas, lejos de ejercerse en solitario por una Administración, se sustancian cada vez más en procesos interadministrativos e intergubernamentales, en los que se entrecruzan las competencias de diferentes entidades públicas. La gestión de las fronteras y de las transacciones entre poderes públicos y privados se convierte en una dimensión crítica de la reforma;

- en tercer lugar, la imagen maquinal no representa adecuadamente la gestión de la mayor parte de los servicios públicos, caracterizados por el ejercicio de tareas profesionales o semiprofesionales que se definen en contacto directo con sus destinatarios. En estos casos, la imposibilidad e incluso la inconveniencia de predecir el contenido de la actuación hace inviable un modelo de gestión basado en una idea mecánica del trabajo;

La reforma en su sentido restringido aparece más como un cambio continuo que discontinuo, ligado a la expresión "modernización", como rejuvenecimiento físico, organizativo o tecnológico, que no supone un verdadero cambio institucional. Su margen de maniobra es, sin embargo, muy estrecho y está tan condicionado por el marco institucional que no es extraño que se frustre. La "verdadera reforma" (Siedentopf, 1982: ix) supone considerar la Administración como un

Es una equivocación que se repite, pensar que la reforma administrativa sigue necesariamente al cambio político y a la reforma constitucional. Sin dejar de reconocer que la reforma constitucional es indispensable para refundar la convivencia en el respeto de los derechos y libertades, no es menos cierto que muchas de las expectativas del cambio político se frustran precisamente en la inercia de los comportamientos políticos y administrativos en estas llamadas ramas bajas de las instituciones.

sistema abierto y diverso, enmarcado en el conjunto de los poderes públicos y de la sociedad; supone reconocerla como algo más que un asunto técnico, reconociendo su dimensión política; supone, por último, ser consciente de que la eficacia de una estructura o un procedimiento no es universal y varía en función de las condiciones en las que se aplica. De ahí la necesaria discontinuidad con el *statu quo* que significa su puesta en práctica.

A partir de una concepción reduccionista de la reforma, es frecuente menospreciar los esfuerzos de la verdadera reforma en comparación con las reformas políticas y constitucionales, por circunscribirse a "las ramas bajas" de la institucionalidad estatal (Dente, 1996: 110). La conclusión de que la reforma administrativa sirve muy a menudo para "hacer eficientemente lo incorrecto" refuerza el escaso interés de numerosos políticos y académicos en sus posibilidades de transformación de la realidad. Sin embargo, también se puede sostener, con Dente, que "las ramas bajas son en realidad las auténticas raíces del árbol que representa la constitución material de un país"; la eficacia del sistema electoral, del poder legislativo, del poder judicial o de la distribución territorial de las competencias dependen al final del buen funcionamiento de los servicios públicos y de una relación positiva entre el Estado y los ciudadanos. En el Estado de nuestros días, basado en relaciones masivas y cotidianas entre los poderes públicos y la sociedad, el poder político real, como poder de ordenación y transformación social, se sitúa en ser capaz de incidir de forma efectiva en cada una de estas transacciones.

Por añadidura, es una equivocación que se repite, pensar que la reforma administrativa sigue necesariamente al cambio político y a la reforma constitucional. Sin dejar de reconocer que la reforma constitucional es indispensable para refundar la convivencia en el respeto de los derechos y libertades, no es menos cierto que muchas de las expectativas del cambio político se frustran precisamente en la inercia de los comportamientos políticos y administrativos en estas llamadas ramas bajas de las instituciones. Con complacencia o pesimismo, se dice que "las constituciones cambian, pero la administración permanece", poniendo el énfasis en la insensibilidad o la dificultad de la reforma política para hacerse presente en el día a día donde se definen de modo tangible los derechos de los ciudadanos.

3. Modelos conceptuales para la reforma administrativa

Más allá de su definición, profundizar en el significado de la reforma administrativa exige ahondar en sus posibles contenidos, es decir, en los modelos o propuestas ideológicas que sustentan la definición de las disfunciones en el aparato estatal y las propuestas de sustitución de la institucionalidad. Este paso requiere un esfuerzo para encontrar categorías conceptuales que permitan agrupar y ordenar las medidas y propuestas que aparecen desordenadamente expuestas en los programas de reforma. Barzelay (1994: 11), por ejemplo, ha definido tres niveles de abstracción, "estrategia", "políticas" e "instrumentos", bajo los que reordena el contenido de varios trabajos comparativos sobre reformas administrativas (Savoie, 1994; Aucoin, 1990; Hood, 1990; Pollit, 1990; Schick, 1990 y Schwartz, 1994).

La estrategia, que coincide con lo que nosotros vamos a denominar modelo conceptual, es un compendio de valores e ideas que producen una propuesta de intervención que sirve para diagnosticar la realidad y proponer posibles soluciones. Las políticas serían el conjunto de disposiciones con las que se pretende transformar cada parte de la institucionalidad administrativa (el servicio civil, las estructuras, los procedimientos de toma de decisiones o las relaciones con los ciudadanos). Por último, los instrumentos serían las técnicas, prácticas y herramientas metodológicas con las que se pretende hacer efectiva una política (por ejemplo, en relación con la política de recursos humanos, las técnicas de remuneración, selección, evaluación, etc.).

A partir de aquí puede hacerse el esfuerzo de identificar una tipología de modelos de reforma administrativa, referidos al nivel más elevado de abstracción de los anteriores. Este no es un empeño original. Otros autores han defendido previamente la existencia de diferentes modelos: Aucoin (1990) distingue entre un "paradigma" *public choice* y un paradigma gerencialista; Peters (1993), aunque los describe inicialmente como visiones, habla de cuatro "modelos": de mercado, de participación, de flexibilidad y de desregulación. Klages y Haubner (1992) distinguen entre estrategias de contractualización, de comunicación y una estrategia híbrida entre las anteriores. Finalmente, Barzelay (1993) se refiere a tres "visiones": burocrática, de planificación comprehensiva y gerencialista.

En este trabajo nos inclinamos por cuatro modelos, que se expondrán haciendo referencia a los antecedentes ideológicos en los que basan su razonamiento y describiendo brevemente sus propuestas

en relación con cuatro componentes fundamentales de la institucionalidad administrativa: el servicio civil, las estructuras administrativas, los procedimientos decisorios y las relaciones con los ciudadanos.

3.1. Modelo garantista

El modelo garantista de reforma tiene sus raíces en los ideales de libertad y justicia del Estado liberal de Derecho, que se trasladan a la teoría jurídica del Estado y a la concepción weberiana de la organización administrativa. Su aspiración es lograr la plena juridicidad de la actuación de los poderes públicos como medio para evitar la arbitrariedad y garantizar los derechos y libertades políticas y económicas.

Esta visión tiene como valor central la seguridad jurídica, que proporciona el marco de certidumbre que requieren las transacciones económicas para el desarrollo de la actividad industrial y mercantil; el sometimiento de las actuaciones públicas al Derecho, salvaguarda la autonomía de los agentes económicos y les libra de exigencias arbitrarias. No es extraño, por tanto, que sea ésta la visión subyacente las reformas orientadas a luchar contra la corrupción, mediante la reducción de la discrecionalidad de los operadores públicos; también es una visión próxima a las políticas neoliberales, que defienden la sustitución de las funciones públicas de propiedad, producción e incluso de financiación de los servicios, por mecanismos regulatorios, que representan "una vuelta a los modos más tradicionales de intervención pública" (Muller y Wright, 1994: 10).

La visión garantista promueve un modelo institucional dirigido a la aplicación objetiva y uniforme del ordenamiento jurídico. Una relación no exhaustiva de su modelo de problemas y soluciones sería la siguiente:

a) Servicio civil

La política de empleo público esta orientada a proteger la independencia y profesionalidad de los empleados públicos, tratando de aislarles de dos riesgos que pondrían en peligro su objetividad: la politización de sus decisiones y la vinculación preferente a atender intereses personales o corporativos. Esto se pretende conseguir con un régimen jurídico específico y uniforme y la creación de una cultura basada en espíritu de cuerpo.

b) Estructuras administrativas

Se basa en estructuras burocráticas orientadas a conseguir la

El modelo garantista presenta dos graves inconvenientes: el primero es la inviabilidad de sus propuestas en sectores como la sanidad o la educación, donde la connotación negativa de la discrecionalidad es a la vez perjudicial e imposible de poner en práctica; el segundo inconveniente es su despreocupación por la racionalidad económica, cuya realización puede verse frustrada por la obsesión por el formalismo y la uniformización de las condiciones de trabajo.

unidad de criterios en el tratamiento de los problemas. Esto se logra mediante una estricta integración jerárquica, basada en una línea de mando directa y una clara separación horizontal de funciones entre órganos. Junto a ello, una tecnoestructura horizontal acumula poderes de reglamentación y autorización buscando la armonización de prácticas y decisiones.

c) Procedimientos decisionales

La anticipación de la realidad y la previsión de la única respuesta normativa posible son las obsesiones de este modelo. Los mecanismos consisten en reprimir el incumplimiento de las normas y multiplicar la producción normativa para reducir al mínimo la discrecionalidad, percibida como "caballo de Troya del Estado de Derecho". La consecuencia paradójica es que la inflación normativa se convierte en el peor enemigo de la seguridad jurídica.

d) Relaciones con los ciudadanos

El ciudadano se identifica con el "administrado", sujeto pasivo ante la Administración, pero titular de derechos e intereses preexistentes (en particular, la libertad y la propiedad) que la Administración no puede ignorar y cuya plenitud se defiende por diversos procedimientos, cuya "clave de bóveda" es el control judicial.

Este modelo presenta, junto a indudables ventajas, no pocos inconvenientes. Por una parte, el valor de libertad y justicia que supone la defensa de la seguridad jurídica está fuera de toda duda, ante organizaciones y prácticas preburocráticas, dominadas por la corrupción y la arbitrariedad. Pero, el modelo expuesto presenta dos graves inconvenientes: el primero es la inviabilidad de sus propuestas en sectores como la sanidad o la educación, donde la connotación negativa de la discrecionalidad es a la vez perjudicial e imposible de poner en práctica; el segundo inconveniente es su despreocupación por la racionalidad económica, cuya realización puede verse frustrada por la obsesión por el formalismo y la uniformización de las condiciones de trabajo. La burocracia garantista es, en el mejor de los casos, una solución cara, cuando no también ineficaz.

3.2. Modelo efficientista

La visión efficientista se corresponde con la aproximación del *management* científico, cuyo valor central es la racionalidad económica en la conversión de los recursos en resultados. Su propuesta está basada en el instrumental clásico de la gestión, que incluye las técnicas de contabilidad y control de gestión, el presupuesto, el

El reduccionismo es el gran riesgo del modelo efficientista, tanto por concretarse en una percepción estrictamente técnica de la realidad, ignorando su componente institucional, como por presuponer que toda la actividad de la Administración es susceptible de una visión maquinal.

análisis financiero, la gestión de las compras, de los inventarios, la clasificación de puestos, la evaluación de cargas de trabajo, etc.

Sin embargo, la aplicación de la burocracia maquinal a los servicios públicos no es tan evidente como en las organizaciones industriales. Una de las exigencias del desarrollo de este modelo es la profesionalización de los directivos, que deben recibir una amplia autoridad para la utilización de los recursos. El entorno político en el que se desenvuelve la gestión pública ha hecho que este desarrollo institucional todavía permanezca lejano, dificultando la utilización efectiva de las técnicas gerenciales.

a) Servicio civil

El empleo se percibe en términos de factor productivo a optimizar, aplicando métodos de organización del trabajo, como las técnicas de análisis de cargas, la clasificación y valoración de puestos o la aplicación de retribución por resultados.

b) Estructuras administrativas

Las estructuras ideales están presididas por la combinación óptima de las economías de escala en la agrupación de puestos y unidades y las economías de especialización en la diferenciación horizontal. Se favorece una lógica de agrupación del trabajo en grandes unidades productivas y de integración o externalización de actividades en función de criterios de coste.

c) Procedimientos decisionales

Los procedimientos de gestión están sujetos a estándares de producción basados en el cálculo económico de costes y resultados. La información resulta imprescindible, abarcando costes y actividades, a través de sistemas contables e indicadores de gestión que ofrecen el cauce para el control desde órganos especializados.

d) Relaciones con los ciudadanos

El modelo efficientista concibe al ciudadano como el receptor de un servicio con un valor económico. El objetivo sería maximizar las utilidades individuales con los recursos disponibles, salvaguardando criterios de universalidad y equidad en el disfrute de las prestaciones. Esto significa reconocer el potencial de que el ciudadano cubra parte del coste de los servicios o de aplicar medidas de racionamiento ante un exceso de demanda.

El reduccionismo es el gran riesgo de este modelo, tanto por concretarse en una percepción estrictamente técnica de la realidad, ignorando su componente institucional, como por presuponer que toda la actividad de la Administración es susceptible de una visión

maquinal. Lo que se ha escrito sobre la experiencia fallida del presupuesto por programas (Zapico, 1989), por la enorme distancia entre expectativas y realidades, es extensible como crítica de este modelo. Sin embargo, hay que destacar que el modelo proporciona la infraestructura y los valores de base para el progreso de la cultura gerencial en el sector público.

3.3. Modelo contractualista

El modelo contractualista se caracteriza por ofrecer pautas anti-burocráticas de gestión, sin perder de vista la racionalidad económica en la asignación de los recursos. Sus fuentes de inspiración ideológica son el pensamiento *public choice*, las teorías de organización empresarial y la moderna teoría económica de la organización. Las teorías *public choice* ponen a su disposición la crítica económica a la burocracia y sus propuestas de restaurar el gobierno representativo. La gestión empresarial aporta la estructura divisional, que adoptan las grandes corporaciones diversificadas. La moderna economía de la organización contribuye con su revisión de las posibilidades de mercados y jerarquías como mecanismos de coordinación, resaltando el potencial de la competencia frente a la planificación burocrática.

La consecuencia es una visión centrada en sustituir la coordinación jerárquica por una coordinación contractual con competencia entre los proveedores, que dispondrían de autonomía de gestión. De este modo, se favorece la adaptación de la gestión a las circunstancias específicas de distintos mercados y comunidades y se promueve en los centros productores la responsabilización por el logro de resultados.

a) Servicio civil

Este modelo rompe con la idea de una gestión centralizada de los recursos humanos. Cobra fuerza la figura de los directivos, que emergen como el gozne de articulación entre el principal-político y el agente-productor, siendo los responsables de hacer cumplir el contrato. Esto supone un régimen específico para su acceso, remuneración y remoción, y pautas de preparación y socialización comunes. El resto del empleo apenas sí necesita observar normas generales, quedando fragmentado en regímenes diferentes de acuerdo con las características de su entorno de trabajo.

b) Estructuras administrativas

La idea central es descomponer la burocracia en estructuras que representan los diferentes actores en juego, que adquieren un espacio

propio desde el cual defender su papel. Se defiende la separación entre políticos, directivos y funcionarios, o entre funciones de regulación, financiación y producción en la economía de la organización aplicada a los servicios públicos. Esto se concreta en un diseño institucional basado en separar el principal y el agente, y articular su relación de forma contractual, como partes que negocian sus derechos y obligaciones

c) Procedimientos decisionales

Los procedimientos de decisión y control están basados en una amplia autonomía del agente, quien, en el marco de ciertos límites, dispone de libertad para aplicar los recursos recibidos a los objetivos marcados por el principal (contractualmente, los recursos y la capacidad de gestionarlos con autonomía serían los derechos del contrato, mientras que los objetivos significarían las obligaciones). Esta relación permite una tensión competitiva entre las agencias que optan por la asignación de recursos del principal, estimulando la utilización más eficiente de unos recursos cuyas economías revertirían en la agencia. Esto requiere una infraestructura administrativa y de información entre principal y agente que asegure la eficacia del control.

d) Relaciones con los ciudadanos

La idea de contrato se extiende también a las relaciones entre el agente que proporciona los servicios y los ciudadanos que los reciben. Frente a la idea del administrado o del contribuyente, el ciudadano se reconoce más bien como un cliente y, por tanto, como titular del derecho a una prestación material específica e individualizada, cuyo incumplimiento debería ser compensado. Esto se combina con atribuir al cliente la posibilidad de salida y cambio de proveedor, estimulando la competencia entre ellos y una forma diferente de responsabilidad.

Esta visión se ha practicado en numerosas políticas de reforma, especialmente las de orientación sectorial hacia la sanidad, la educación o los servicios sociales. Sus ventajas se relacionan con los estímulos que crean para la adaptación a los objetivos del principal y a las necesidades de los destinatarios. Sus riesgos afectan las tentaciones expansivas en las agencias y la posible desatención de interdependencias entre servicios y políticas públicas que recaen en distintos agentes.

3.4. Modelo servicial

Los antecedentes de este modelo pueden situarse en tres corrientes de pensamiento: en primer lugar, las distintas teorías de las relaciones

A diferencia de las visiones anteriores, que perciben la gestión como control o establecimiento de estándares para la verificación de objetivos predeterminados, la visión posburocrática se orienta a equiparar gestión con aprendizaje o, lo que es lo mismo, con la adquisición del conocimiento que haga posible el control. Esto se traslada a sus políticas de estructuras, personas, procesos de gestión y relaciones con los ciudadanos.

humanas en las ciencias de gestión, incluyendo el movimiento de la cultura organizativa y la calidad; en segundo lugar, la moderna sociología de las organizaciones y su razonamiento antiburocrático; y, en tercer lugar, las teorías políticas y administrativas de la participación ciudadana y comunitaria en la acción pública.

A diferencia de las visiones anteriores, que perciben la gestión como control o establecimiento de estándares para la verificación de objetivos predeterminados, la visión posburocrática se orienta a equiparar gestión con aprendizaje o, lo que es lo mismo, con la adquisición del conocimiento que haga posible el control. Esto se traslada a sus políticas de estructuras, personas, procesos de gestión y relaciones con los ciudadanos.

a) Servicio civil

Desde esta perspectiva, el empleo se percibe como el sistema de relaciones humanas en el que se ejercen las responsabilidades públicas. El funcionario público es percibido como un profesional, más allá del automatismo burocrático, y las responsabilidades directivas se basan en suscitar su participación y compromiso con las metas y objetivos de las políticas públicas.

b) Estructuras administrativas

La idea es que la estructura es el cauce para el aprendizaje. Esto supone que debe guardar un paralelismo con las condiciones del entorno de trabajo de las que depende, para lo que es necesaria la participación de los agentes internos y externos que pueden proporcionar información y conocimiento. También supone acomodar el ritmo de vida de las estructuras a la dinámica de los problemas, evitando su petrificación en el tiempo.

c) Procedimientos decisionales

Si la gestión se entiende como aprendizaje, las decisiones y el control se parecen a un proceso de prueba y error en el que hay una retroalimentación permanente. La discrecionalidad en el punto de encuentro y el control profesional de las actuaciones sustituyen la burocratización del comportamiento.

d) Relaciones con los ciudadanos

El ciudadano es percibido como partícipe de la acción pública, capaz de incidir con su comportamiento no tanto en la maximización de su propia utilidad, sino en la mejor cobertura de las necesidades sociales. Su trascendencia como persona o como agrupación colectiva se proyecta tanto a la elaboración como a la implantación y

La reforma política puede consumarse en una sacudida de gran celeridad, pero la reforma administrativa requiere mucho más tiempo para descongelar y recongelar prácticas y comportamientos.

evaluación de las políticas públicas. Predomina una visión relacional y no puramente transaccional de la interacción.

Este modelo es más teorizado retóricamente que practicado en la realidad. Todos las reformas hablan de flexibilidad, de participación, de receptividad a los ciudadanos, pero en muchos casos ello es más aparente que real. Predomina una modernización de ventanilla, de renovación estética de los lugares de encuentro y los cauces de relación, que después no profundiza en las discontinuidades necesarias en el modelo institucional. Las ventajas del modelo son obvias a través de su flexibilidad y adaptabilidad a una sociedad y unas políticas complejas y diversas. Su gran riesgo consiste en los efectos secundarios de la discrecionalidad en relación con la igualdad en el acceso a los servicios públicos.

4. Conclusiones

Decía un clásico que "las constituciones cambian y las administraciones permanecen", expresando una conclusión que, si es aceptada, admite diferentes lecturas. Más allá, como podría sugerir la proposición, de la deseabilidad de que la institucionalidad administrativa sea más estable y perdurable que la política, es patente que no hay una relación causa-efecto entre reforma política y reforma administrativa. Puede haber reforma política sin reforma administrativa, como la realidad de numerosos países pone de manifiesto y también puede haber reforma administrativa, no sólo sin reforma política, sino como un freno o un modo de escamotear la reforma política como ha ocurrido en no pocos regímenes autoritarios. Esto significa que la reforma administrativa tiene autonomía no sólo conceptual, sino también fáctica con respecto a la reforma política y obedece a una lógica que hay que captar separadamente, para intervenir sobre ella con eficacia.

De la proposición también se puede deducir que los espacios temporales de ambas reformas son diferentes. La reforma política puede consumarse en una sacudida de gran celeridad, pero la reforma administrativa requiere mucho más tiempo para descongelar y recongelar prácticas y comportamientos. Los conflictos políticos son ideológicos y emocionales y el proceso deliberativo, si encuentra un cauce aceptable, puede resolverlos en proposiciones generales donde la ambigüedad de las palabras ofrece un amplio abanico de interpretaciones aceptables. La reforma administrativa, por el contrario, se juega en el terreno no sólo de los principios, sino también de los

En la reforma administrativa, como en otras reformas, el rigor nos exige alejarnos del síndrome de la única alternativa posible, que domina el lenguaje de lo políticamente correcto y el consejo interesado de algunos expertos y organizaciones dedicadas al asesoramiento.

intereses; sus conflictos son concretos y tienen nombres y apellidos, resultando en la necesidad de un proceso más intensivo en gestión y más demandante de concesiones materiales efectivas. De ahí la fluidez política de algunas transiciones y su estancamiento técnico, cuando no es capaz de descender a los detalles de las repercusiones específicas de los cambios sobre los interesados de diverso tipo.

Este artículo, desde la conciencia sobre la importancia, necesidad y dificultad de la reforma administrativa, quiere efectuar una contribución a su rescate como categoría analítica y práctica. La memoria de fracaso que lleva asociada, el sentido tecnocrático que se le achaca, el formalismo de sus métodos de intervención, su escasa atención a la interconexión con otras transformaciones estatales, no son suficientes para desconocer su existencia autónoma y su utilidad práctica. De hecho, la mayoría de las intervenciones que se producen bajo las atractivas etiquetas de la reforma del Estado, la gobernabilidad o el desarrollo institucional, pueden acotarse por su objeto como reformas administrativas. No considerarlas como tales lo único que produce es la ilusión de poder prescindir de las lecciones del pasado, para terminar reproduciendo los viejos e ineficaces esquemas de trabajo que desacreditaron la expresión y amenazan con desacreditar a los subsiguientes.

A partir de aquí el artículo se ha limitado a explorar una posible vía de trabajo, la de los posibles contenidos de las reformas, a través de los modelos o propuestas ideológicas que sustentan la definición de sus propuestas. El esfuerzo obedece a una razón de rigor intelectual y práctico: no hay un único modelo disponible de problemas y soluciones para el sector público, sino diversas posibilidades cuya relación no es perfectamente armoniosa, ni tampoco totalmente contradictoria. En la reforma administrativa, como en otras reformas, el rigor nos exige alejarnos del síndrome de la única alternativa posible, que domina el lenguaje de lo políticamente correcto y el consejo interesado de algunos expertos y organizaciones dedicadas al asesoramiento.

Las modelos se presentan como una tipología de propuestas de problemas y soluciones a la institucionalidad administrativa del Estado. La relación lógica entre ellos es de parcial complementariedad, pero también de contradicción, en la medida en que su énfasis se sitúa en la protección de valores diversos, siéndoles aplicable la tesis de Isaiah Berlin sobre la incommensurabilidad de los valores públicos (según la cual la realización extrema de uno

perjudica la realización de otro). Tampoco es evidente que los modelos puedan contemplarse sin considerar una cierta lógica evolutiva entre ellos, que hace de la consolidación de ciertas instituciones un requisito para el alumbramiento de otras; esto tampoco debe llevar a contemplar la evolución de forma mecánica, excluyendo la posibilidad de quemar etapas y producir avances *per saltum*. Al mismo tiempo, su utilidad puede variar en función de diferentes ámbitos de la actividad administrativa, de modo que las propuestas que son útiles para un sector, no lo son para otros.

Finalmente, este artículo no pretende facilitar el trabajo de los reformadores reduciendo las cuestiones a considerar, sino ampliándolas pero ofreciendo el acompañamiento de un marco interpretativo más elevado. Los reformadores, entre los que se encuentra el autor, nos hacemos un flaco favor ignorando parcialmente la realidad en la que trabajamos o las opciones que tenemos para actuar, bajo la apariencia de simplicidad que nos auguran las recetas. Sólo el rigor conceptual y la profundidad analítica de categorías y métodos de intervención renovados, nos ofrecen alguna posibilidad de ayuda en un trabajo, la reforma administrativa, que hemos de reconocer modestamente que no sabemos muy bien cómo hacer.

Bibliografía

- AUCOIN, P. (1990) "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums", en *Governance*, Vol. 3, Nº 2 (115-137).
- BARZELAY, M. (1993) *Administrative Reform: Concept, Visions and Recent Experience*. Draft Paper. John F. Kennedy School of Government (Harvard University).
- BARZELAY, M. y HASSEL, B. (1994) *Revamping Public Management: Integrating Comparative Research*. Ponencia presentada a la Conferencia celebrada en el décimo aniversario de la Sección sobre Estructuras y Organización Gubernamental de la Asociación Internacional de Ciencia Política, celebrada en Manchester (22-24 de septiembre).
- CAIDEN, G. (1991) *Administrative Reform Comes of Age*. Berlin: de Gruyter.
- DENTE, B. (1995) "El proceso de reforma de la Administración en Italia", en *Gestión y análisis de políticas públicas*, Núm. 2 (109-121).
- DOWNS, G.W. y LARKLEY, P.D. (1986) *The Search of Government Efficiency. From Hubris to Helplessness*. New York: Random House.
- DROR, Y. (1993) *Conducción del Estado hacia la integración*. Conferencia

- pronunciada en el taller sobre «La integración regional en América Latina y Europa: objetivos estratégicos y refuerzo de las capacidades de respuesta», Montevideo, 9-12 de marzo de 1993.
- GARCÍA-PELAYO, M. (1977) Las transformaciones del Estado contemporáneo. Madrid: Alianza Universidad.
- HOOD, C. (1991) «A Public Management for All Seasons?», en Public Administration, Vol. 69 (3-19).
- KLAGES, H. y HAUBNER, O. (1992) "Strategies for Public Sector Modernization".
- METCALFE, L. y RICHARDS, S. (1987) Improving Public Management. London: Sage.
- MULLER, W.C. y WRIGHT, V. (1994) "Reshaping the State in Western Europe: The Limits to Retreat", en West European Politics, July (1-11).
- PETERS, B. G. (1993) The Public Service, the Changing State and Governance. Conferencia presentada en el Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Toluca (México).
- _____ (1996) "Theory and Methodology", en H. BEKKE, J. PERRY y T. TOONEN (Eds.): Civil Service Systems in Comparative Perspective, Bloomington: Indiana University Press (13-41).
- POLLIT, C. (1990) Managerialism and the Public Services. Oxford: Basil Blackwell.
- PRATS, J. (1987) "La Administración pública entre el sistema de dominación y el sistema de gestión", en Revista Valenciana de Estudios Autonómicos, Vol. 8 (177-209).
- _____ (1992) La modernización administrativa en las democracias avanzadas. Las políticas de los 80; contenidos, marcos conceptuales y estrategias. Barcelona: PapersEsade núm. 82.
- SAVOIE, D. J. (1994) Thatcher, Reagan, Mulroney. In Search of a New Bureaucracy. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- SCHICK, A. (1990) "Budgeting for Results: Recent Developments in Five Industrialized Countries", en Public Administration Review, Vol. 50 (1), (26-34).
- SCHON, D. (1971) Beyond the Stable State. London: Maurice Temple.
- SIEDENTOPF, H. (1982) "Introduction: Government Performance and Administrative Reform", en G.E. CAIDEN y H. SIEDENTOPF (Eds.): Strategies for Administrative Reform. Lexington: Lexington Books (ix-xv).
- SCHWARTZ, H. (1994) Public Choice Theory and Public Choices. Bureaucrats and State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand and Sweden in the 1980s", en Administration and Society, Vol. 26 N° 1 (48-77).
- STIGLITZ, J. (1998) "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington", en Instituciones y Desarrollo (vol. 1).
- ZAPICO, E. (1989) La modernización simbólica del presupuesto público. Oñate: Instituto Vasco de Administración pública.