

Modelos de reforma de Estado y las reformas después de las reformas

Guy Peters¹

Es un gran placer para mí estar aquí en Uruguay, en la Universidad de la República y poder ser el primer participante en esta serie auspiciada por la Embajada de los Estados Unidos.

Mi propósito esta noche es hablar sobre la reforma del Estado en un sentido amplio y examinar una serie de posibles reformas, ya que siempre nos referimos a la reforma como una especie de todo indiferenciado como si de algún modo hubiera “una” agenda de reforma. Yo diría que, de hecho, existe un número de opciones de reforma y que todas ellas, hasta cierto punto, están siendo implementadas en el mundo.

Lo que quiero hacer hoy es hablar sobre un menú del cual se puede elegir. Pero no se puede elegir, de hecho, como se elegiría en un restaurante, esto es, cuando se elige el primer plato esto de algún modo determina lo que se pide en el segundo. Esto supone que las ideas están relacionadas. No se puede elegir del mismo modo que en un restaurante o en un supermercado. Pasaré entonces revista a tres grandes grupos de ideas sobre la reforma en el Estado, examinaré esas tres ideas y luego observaré sus consecuencias. Luego, sostendré que estos tres grupos de reformas han estado en proceso durante las últimas dos décadas. A partir de ello se generó una segunda serie de reformas, hasta cierto punto se corrigió los problemas creados por la primera, lo que implica, supongo, el punto de que la reforma del Estado es quizás uno de los negocios más viejos que existen. Se pueden leer cosas muy interesantes de los Romanos sobre la reforma en el estado. Y ellos enfrentaron muchos de los problemas que los gobiernos en el año 2001 tienen cuando se quieren lograr cambios. Entonces, este no es para nada un problema nuevo, sino uno de larga data que probablemente me mantenga trabajando durante el resto de mi carrera y posiblemente también a algunos de los estudiantes que se encuentran aquí. Pueden tener una carrera larga y fructífera simplemente examinando los cambios en el gobierno.

Permítanme entonces pasar a analizar estas tres grandes reformas. Las que quiero analizar son: mercado, participación y desregulación y para cada una de ellas quisiera

(1) Esta Conferencia fue dictada en Montevideo en el Paraninfo de la Universidad de la República, el 4 de Abril del 2001.

mencionar un diagnóstico, esto es, qué está mal en el gobierno. No hay razón para cambiar el sistema si no hay nada malo en él. Pero creo que en casi cualquier gobierno en el mundo podemos encontrar cosas que estén mal. Entonces, para cada una de estas reformas propuestas y para las implementadas hay un diagnóstico de qué está mal. Y luego voy a detenerme en cuatro factores: qué dicen acerca de la estructura, qué dicen acerca del gerenciamiento, qué dicen acerca de las políticas y qué dicen acerca del interés público. Porque la idea detrás de la reforma del Estado es el interés público. Quién se lleva qué y si el resultado público es mejor como consecuencia de la reforma o no.

1.1 Pasemos entonces a analizar estos tres grupos de reformas y los puntos relativos a cada uno de un modo sistemático. El primero es el grupo de reformas orientadas al mercado. Esta es, probablemente, la trayectoria dominante en las reformas en la mayoría de los países del mundo y la idea fundamental aquí es que los gobiernos funcionarán mejor si se comportan como el mercado. El diagnóstico es que, de hecho, lo que está mal en relación al gobierno es que es un proveedor monopolístico. Que no existe competencia. Esto es así para las empresas públicas (cuando existen) y también para muchos otros aspectos del servicio público. La idea fundamental respecto a qué está mal en el gobierno, si se va a implementar una reforma orientada al mercado, es la de que se necesita crear competencia, y la idea de la competencia y el mercado es bajar los costos y tratar a su vez de mejorar la calidad. Ahora, es difícil hacerlo simultáneamente, pero al menos esa es la premisa. Entonces, de lo que se trata aquí es de tratar de romper con los monopolios que tiene el sector público. El argumento de quienes están a favor de estas reformas es que el estado está sobrevalorado, que los impuestos que los ciudadanos deben pagar son muy elevados como resultado de no verse forzado a competir. También debería decir que es probablemente la vía de reforma dominante en el mundo. Si quisiéramos encontrar los ejemplos fundamentales de esto, los mejores serían Gran Bretaña (GB), Australia y Nueva Zelanda (NZ). Aquí es donde las reformas del Estado orientadas al mercado han tenido lugar. Y para haber comenzado en estados que son, o habrían sido, de hecho extremadamente tradicionales, han llegado más lejos que en otros sitios. De un modo interesante, como lo mostraré más adelante, en EE.UU., donde uno hubiera pensado que era el lugar ideal para este tipo de reformas, no ha sido así y de hecho la mayoría de las reformas implementadas allí han sido de un estilo bastante diferente. Volveré sobre esto más adelante.

Muchas de estas ideas acerca del mercado han sido implementadas en países escandinavos. Un lugar del cual no se esperaría eso. Suecia, Dinamarca, Noruega, estados de bienestar clásicos, han comenzado a implementar muchos cambios direccionados al mercado en relación a la forma como se distribuyen los servicios. De todos modos, esto no es totalmente antitético al estado de bienestar. Alguien sostuvo que socava algunas de las ideas respecto a la equidad e igualdad pero también hablaremos de eso más adelante.

1.2 Continúemos, ahora que ya está hecho el diagnóstico, o sea, que lo que está mal respecto al gobierno es el monopolio. ¿Qué nos dice esto sobre la estructura? Mirando

desde este punto de vista, es decir, desde la estructura, la respuesta obvia es que si se tiene monopolios se los debe eliminar. Se comienza por tratar de desagregar el Estado, por descentralizar, por desconcentrar, por mover cosas fuera del gobierno central, quizás organizaciones cuasi-gubernamentales, y más notoriamente por romper grandes agregados, es decir, por romper ministerios en entidades más pequeñas. El ejemplo más famoso sería la llamada reforma de los "Next Steps" en GB, donde las estructuras ministeriales fueron divididas en un ministerio relativamente pequeño, dejando la implementación a un grupo de agencias, que se hicieron más o menos autónomas del ministerio. Esto fue en esencia la copia de un modelo que se puso en práctica en los países escandinavos durante dos siglos y el gobierno británico decidió que quería copiarlo. Luego se embarcaron en este proceso de creación de agencias de tipo "Next Steps". Como consecuencia de ello, aproximadamente el 80% de los servicios públicos británicos están en agencias, más que en ministerios. Aquí es donde la acción tiene lugar en el gobierno.

1.2.4 Ahora bien, la idea es hacer dos cosas aquí. Primero que nada, crear cierto grado de competencia. Por ejemplo: a algunas de estas agencias no se les da un presupuesto, su presupuesto es cero, tienen que salir al mercado y ganarse su dinero. El resultado de esto es, sobre todo para cuestiones como las organizaciones que procesan información, que tienen que ganarse su presupuesto a partir de otras organizaciones en el gobierno o, de hecho, fuera del gobierno. También tienen capacidad como para establecer contratos con organizaciones del sector privado. Aquí tenemos una organización pública que por sí misma se transforma en una empresa, donde la mayoría de sus clientes son otras organizaciones gubernamentales, aunque algunos están también en el sector privado. Así queda introducida la competencia.

1.2.2 La otra cuestión que está involucrada en las agencias de los "Next Steps" es tener una organización para cada cosa. Parte del argumento para dividir los ministerios era que una gran organización multipropósito, tal como el típico ministerio gubernamental, está haciendo un gran número de cosas. Existen entonces gran cantidad de subsidios cruzados, siendo algunas de las funciones más eficientes y otras menos, algunas muy costosas y otras no tanto. Cuando están todas dentro de una gran estructura ministerial es difícil darse cuenta de cuánto cuesta qué. Entonces, parte de la idea de las agencias "Next Steps" es asignar tareas a una organización pequeña y luego hacerla responsable por ellas. Y luego ser capaz de conocer el costo de cada servicio, en lugar de esconderlos todos en una estructura mayor. Esto significa que parte de la idea es simplemente la transparencia, hacer más comprensible lo que el sector público hace y cuánto cuesta.

1.2.3 La parte del modelo de mercado que no hemos mencionado, que es obviamente importante, es la privatización. Es mover cosas que habían sido públicas fuera de este sector. Esta no es mi área, no soy un economista, para bien o para mal. Pero haré referencia a una serie de puntos acerca del proceso de privatización. Primero, no siempre se hace tan limpiamente como sus defensores lo hacen parecer, esto es, cuando se privatiza el

Estado a menudo permanece involucrado. Por ejemplo a través de las llamadas "acciones de oro", mantiene una sola acción en una compañía pero eso le da derecho a votar y de hecho también le da derecho a veto en relación a cualquier cambio significativo. Por otra parte, cuando se privatiza a menudo se debe regular, porque muchos de los servicios públicos que están siendo privatizados son monopolios o monopolios naturales, esto es, son más eficientes cuando hay un único proveedor. La electricidad y el gas han sido casos clásicos.

Cuando se privatiza, se debe encontrar algún modo de regular para prevenirse de que cualquier monopolista obtenga rentas, para usar el lenguaje de los economistas. Por ejemplo, en GB cuando el gas británico se privatizó, OFGAS (la oficina reguladora del gas) se puso en funcionamiento exactamente el mismo día. Lo mismo pasó con OFWAT (la oficina del agua) y OFTEL (la oficina de regulación de la electricidad). Esto significa que el Estado ha permanecido involucrado, aunque de un modo diferente. Hasta cierto punto se elige acerca del modo de involucrarse, pero el Estado a menudo, y particularmente cuando se trata de monopolios, no puede simplemente alejarse. De este modo la privatización puede no ser tan simple como se la hace parecer.

Podemos afirmar entonces, que en lo que se refiere a la estructura, las reformas tienden a la desagregación del Estado, y hasta cierto punto, a la privatización.

1.3 El gerenciamiento en el modelo de mercado tiene que ver con el uso de técnicas del sector privado, en esencia tratando a las organizaciones del sector público como se haría con las organizaciones del sector privado. Esto significa por ejemplo, deshacerse de, o por lo menos modificar, los sistemas convencionales del servicio público, comenzando a pensar en contratar personas en vez de un sistema de carrera, introduciendo sistemas de incentivos como algo opuesto a los sistemas de pago estandarizado y los sistemas de grados. A veces se hace referencia a esto bajo el término de "gerenciamiento genérico", o sea, administrar en el sector público y privado del mismo modo. Al menos para los defensores del mercado.

Honestamente, creo que eso está mal. Creo que hay algunas cosas acerca del gerenciamiento del sector público que son diferentes, al menos porque en el sector público tratamos con el interés público y la ciudadanía. No soy un gran admirador del gerenciamiento genérico. Graham Allison, un cientista político americano, escribió un artículo fantástico titulado "El gerenciamiento de los sectores público y privado es similar en todos los aspectos irrelevantes." Creo que probablemente tenga razón, ya que en los aspectos realmente cruciales los sectores público y privado pueden ser muy diferentes. El sector público puede aprender algunas cosas sobre motivación y gerenciamiento del sector privado, probablemente no con un 100% de adopción, pero al menos se puede aprender algunas cosas y de hecho, estas ideas están siendo implementadas. Nuevamente, de un modo interesante, los casos más exitosos probablemente sean los incentivos por desempeño, esto es, pagarle más a aquellas personas que hagan mejor su trabajo, en lugar de un sistema estandarizado de pago. Curiosamente, quizás sean los países escandinavos

los que muestran mejores resultados, países donde uno no esperaría esto, dadas sus largas historias de igualitarismo y de composición de salarios y sindicatos muy fuertes. Yo diría que los casos más exitosos han sido los de Suecia y Noruega. En suma, estas ideas han comenzado a atravesar los límites ideológicos y políticos tradicionales en varios sentidos. Muchos países como Suecia y Noruega, pero sobre todo Suecia, encontraron que el Estado estaba costando demasiado. En consecuencia, y citando a un novelista italiano, "para que las cosas siguieran siendo iguales allí, algo debía cambiar." Descubrieron que si querían seguir brindando el mismo nivel en el servicio tendrían que hacer esos servicios más eficientes y parte de ello era cambiar el sistema de gerenciamiento.

1.4 El diseño de políticas en la reforma orientada al mercado tiende a hacerse a través de mercados internos, es decir, donde los mercados no existen, se crean. Lo que en realidad se hace es crear cuasi-mercados. El mejor ejemplo es en la salud, donde Inglaterra y en cierta medida Suecia hicieron una separación entre compradores y proveedores. Esto significa que el comprador es la autoridad de salud del área o algún tipo de entidad, y los proveedores son los hospitales y los médicos. Bajo el sistema anterior esto era una gran burocracia y de hecho el sistema nacional de salud es la organización más grande en Europa occidental, pública o privada. Antes de la reforma el servicio nacional de salud era simplemente una burocracia jerárquica de tipo standard. Lo que este sistema hace, es que las autoridades de salud del área y los médicos individuales tienen que diseñar sus presupuestos. Luego tienen que negociar entre sí en relación a precios y servicios. La pregunta obvia es qué pasa con la calidad, esto es, si se envía a los pacientes a quien da la oferta menos costosa, ¿obtendrán la calidad de servicio que se busca? El argumento aquí es instalar alguna noción de competencia. Si soy un hospital y quiero permanecer en el negocio entonces tengo que ofrecer un precio competitivo y debo encontrar el modo de proveer servicios a un precio competitivo. De nuevo, esto no es la panacea, hay problemas. Ciertamente el servicio nacional de salud ha enfrentado muchos. Pero es un modo de comenzar a abordar algunos de los problemas que las burocracias monopólicas pueden crear.

1.5 Finalmente, para quienes creen en este tipo de reforma orientada al mercado, el interés público tiene dos caras. Primero, bajar el costo del gobierno, en ese sentido el supuesto es que quienes pagan los impuestos, los ciudadanos, estarán en mejores condiciones si el gobierno les cuesta menos, si tienen que pagar menos impuestos. Una idea clásicamente de derecha. Pero muchas personas están de acuerdo y son felices al tener un poco más de dinero para cobrar a fin de mes. Y luego, la otra noción del interés público aquí es la de elección. La idea es que los ciudadanos deberían tener posibilidades de elección respecto a lo que consumen. Pensemos por ejemplo en la educación. El encargado de proveer la educación en la mayoría de los países es el Estado, los estudiantes simplemente asisten a la escuela pública local, reciben su educación y listo. Ahora, el argumento es que esas escuelas no hacen el trabajo que deberían porque no tienen que enfrentar ninguna competencia. Los estudiantes deben asistir a ellas, por lo tanto no tienen otro incentivo que el profesionalismo para hacer un mejor trabajo. La idea, entonces,

es dar a los padres una opción. El caso más evidente aquí son los programas de *vouchers* donde se da a los padres un cheque para la educación y ellos pueden depositarlo en una escuela pública, o en una religiosa, o en algún tipo de escuela libre. Está totalmente en manos de los padres hacer lo que prefieran. Lo que se trata de hacer por esta vía es crear competencia en la educación y presumiblemente en el proceso mejorar la calidad de la educación.

Luego de que el segundo presidente Bush fuera electo en USA comenzamos a internarnos a nivel nacional en este debate sobre si debería haber un programa de *vouchers* para la educación en un sentido amplio.

Nuevamente, la idea fundamental es que los ciudadanos deben poder elegir qué consumir y el mercado hace eso por ellos. Este es un tipo de ideas muy bien integrado, tiene claramente una lógica económica. De ningún modo se trata de panaceas, pero sí dan una versión de cómo debería ser el Estado. Y este sería un Estado muy similar al sector privado, un Estado que se comporta más como un grupo de organizaciones del sector privado en vez del estado convencional, jerárquico y legalista. Esto está siendo implementado. Si estuviéramos dando esta conferencia en NZ nos dirían "sí, así es como hacemos las cosas". En esencia, la mayoría de estas ideas han sido implementadas y las islas aún siguen a flote.

2.- La segunda idea es lo que yo llamaría gobierno participativo. La idea es que lo que está mal en el gobierno es que es demasiado jerárquico, lo malo del sector público es que se trata en su mayoría de una burocracia jerárquica tradicional. Y tenemos que reflexionar respecto a la necesidad de crear oportunidades para la participación en el Estado que vayan más allá del derecho a votar. De lo que estamos hablando es de participar, por ejemplo, como clientes de programas pero también como miembros de organizaciones. Así, se trata de aumentar la participación dentro de las organizaciones, particularmente para trabajadores a los niveles más bajos del sector público. En segundo lugar, se requiere una mayor participación para las personas que reciben beneficios públicos, así sea padres e hijos, o los presos en las prisiones o quienes tienen otros beneficios del Estado. Una de las preguntas interesantes en esta noción sobre la participación es "¿quién es el cliente?", por ejemplo, "¿quién es el cliente en una prisión?" Por un lado está el prisionero pero por otro estamos todos quienes queremos protección de las personas que están en la cárcel, que son presumiblemente peligrosas para la sociedad. ¿Quién es el cliente en cuanto a la recaudación de impuestos? ¿Es el ciudadano individual, quien paga los impuestos y tiene el derecho de ser tratado de un modo justo, humano y respetuoso? ¿O es la población en su conjunto, que quiere que todos paguen su parte de los impuestos? En la mayoría de los servicios públicos no hay un solo cliente, ese es de hecho uno de los problemas que enfrentamos cuando pensamos en servir al cliente o al consumidor. Uno debe preguntarse qué cliente y qué consumidor.

Analicemos esta noción de participación. Primero, digamos que este es el modelo más norteamericano, las reformas que han sido implementadas en el gobierno de USA durante la última década y aun más entre nuestros vecinos de Canadá han sido guiadas en su mayoría por esta idea de participación. La otra idea que es usada a menudo es la de conferir autoridad, la idea de la reforma en este caso es la de dar autoridad a las personas, a los ciudadanos, a los trabajadores para que sean más efectivos al tratar con el sector público. Nuevamente, el diagnóstico de lo que está mal con el gobierno es que se trata de una burocracia jerárquica tradicional, que a los trabajadores que están más abajo en la estructura de iniciativas no se les confiere ninguna responsabilidad y realmente tienen muy pocas oportunidades para auto-actualizarse, para usar un término de la teoría de las organizaciones. De este modo, trabajar en los escalafones más bajos en estas organizaciones particularmente no actualizadas es más bien tedioso. Se es gobernado por reglas, hay supervisores controlando a los demás todo el tiempo, se tiene poco espacio para tomar decisiones propias. De lo que se trata es de conferir poder a estas personas para tener mejores y mayores trabajos. Del mismo modo se da poder a los clientes para demandar sus derechos al sector público. En este caso, el diagnóstico es la jerarquía.

A nivel de las estructuras, una de las cuestiones destacables, es que este estilo de reforma tiende a "achatar" las organizaciones. Si se observa, la burocracia tradicional se conforma como una pirámide donde hay gran cantidad de escalones desde arriba hasta abajo. Bajo este nuevo paradigma, la idea es reducir ese nivel de jerarquía particularmente en el medio. Lo que se trata de hacer es llevar fuera del sistema a aquellas personas cuyo trabajo es controlar a quienes están por debajo. Una de las principales funciones del "National Performance Review", ahora llamado "National Partnership for Performance", era reducir las jerarquías en la burocracia federal en USA. Muchos casos pasaron de doce a cuatro o cinco niveles dentro del sistema, y en el proceso fue posible eliminar aproximadamente 16% de los funcionarios federales (esto significaba que uno de cada seis funcionarios dejaba de trabajar para el gobierno). La mayoría, de hecho, no fueron ni siquiera despedidos. Pero desde el momento que Gore comenzó la reforma en 1993 hasta el momento en que el presidente Clinton dejó la presidencia, uno de cada seis empleados no estaba más allí. Se eliminaron funcionarios en el medio de la estructura, pero se proveyó el mismo servicio conservando a las mismas personas en la parte más baja. Desde luego, esto se ve facilitado por el desarrollo de la tecnología de la información, de modo que para las personas en la parte más alta es mucho más fácil monitorear a quienes están abajo. Aún hay control, no es que cada uno hace lo que quiere. Pero la idea es dar a las personas en la parte inferior más responsabilidad, permitirles tomar decisiones y luego hacerlos responsables por ellas. Así, de la mano de esta mayor libertad para tomar más decisiones va una mayor responsabilidad personal por ellas. Estructuralmente, lo que se hace es reducir las organizaciones piramidales, haciendo el sistema más pequeño.

El gerenciamiento también cambia y se vuelve participativo más que jerárquico. Las reformas llevadas adelante por Gore son ejemplos excelentes. Parte del proceso

Gore fue catalogado como "reinención". La idea de la reinención era que cada año una gran organización en cada departamento tuviera la oportunidad de reinventarse a sí misma. Se les daba un año dentro del cual debían realizar modificaciones a través de un proceso de participación, o sea, involucrando a todos. Tenían reuniones en un salón como este donde todos los miembros de la organización hablaban de "¿qué somos?", "¿qué estamos haciendo?", "¿cómo lo hacemos?", "¿cómo podemos hacerlo mejor?". Al dársele esta gran oportunidad de cambiar fundamentalmente, muchas organizaciones lo hicieron. El ejemplo más claro es en la armada, el Servicio de Guerra Química. No suena como el tipo de organización más apropiado para una participación muy abierta, más bien parece riesgoso, y lo es por momentos. Pero en el proceso de reinención, de hecho cambiaron de un modo fundamental, pasaron de ser esencialmente una jerarquía militar a ser una organización participativa basada en la formación de equipos. Entonces, cuando un nuevo proyecto surge, seleccionan un subgrupo que a su vez elige un líder (no a través de una elección jerárquica), y luego escriben un contrato interno acerca de lo que van a hacer. Fijan sus propios standards de desempeño y luego hacen lo que deben hacer. Esto supone un cambio total en el modo como esta organización ha sido gestionada. De hecho han pasado de estar sustentados por los impuestos a generar un beneficio. Debo decir que no generan recursos por la venta de armas sino a través de la venta de equipo de protección para los departamentos de bomberos, para los departamentos de policía que tienen que manipular materiales peligrosos. Aquí tenemos una organización que se ha reinventado por completo. Y puedo examinar diversos ejemplos. Pero la idea básica no es tanto los ejemplos sino el proceso, que implica participación a gran escala en la decisión acerca de qué vamos a hacer y cómo. Algunas ideas muy familiares sobre una administración de calidad total, por ejemplo, tienen este sentido de participación. De hecho, el primer presidente Bush creó algo llamado "Instituto Federal de Calidad", lo cual muchos norteamericanos consideraban una contradicción en sus términos. De todos modos creó el IFC cuyo trabajo era instalar estas ideas de gerenciamiento de calidad y participación a través de todo el sistema federal. La política se hace a través de un proceso de participación y de transferencia de autoridad. Nuevamente, de lo que se trata es de dar la potestad a los clientes para tener más que decir acerca de sus programas y nuevamente debemos movernos a los casos clásicos, los países escandinavos donde frecuentemente los sistemas educativos son manejados solo de modo indirecto por departamentos de educación. La mayoría de las escuelas, particularmente en Dinamarca, son manejadas por comités de padres y profesores. Estos se reúnen y negocian cómo va a ser la escuela, incluidas todas las cuestiones (inclusive cual será el menú que se ofrecerá para el almuerzo). Los padres tienen mucho más para decir respecto a cómo se manejará la educación. Un ejemplo americano es el sistema educativo en Milwaukee, Wisconsin, que ha pasado por un proceso bastante similar a este. Existe un poder mayor a nivel local de los padres y docentes en relación a la decisión de cómo se manejará cada escuela. Se pueden encontrar situaciones similares respecto a los programas de vivienda o relativos

a la tercera edad. Una amplia gama de programas públicos se están moviendo hacia estas ideas de auto-gestión y están eliminando el control jerárquico. Obviamente todo esto debe hacerse dentro de un marco legal y dentro de un presupuesto, pero la idea es dar a los clientes, quienesquiera que sean, más oportunidades para tener algo que decir respecto a qué es lo que obtienen del gobierno.

Finalmente, en este modelo de reforma también hay una forma particular de entender el interés público. Es interesante observar cómo el interés público es de muchas maneras lo mismo, o puede ser categorizado del mismo modo como lo era en las nociones del mercado. Esto es, nos referimos al interés público como elección. Pero es un tipo diferente de elección. Recordemos que en las ideas del mercado la elección era básicamente individualista, elegir implicaba "se le da a usted este voucher, se le da este cheque y usted o sus padres eligen el tipo de servicio que desean consumir". La elección en esta noción participativa de la reforma es de tipo político, supone involucrarse en un proceso político para elegir qué hacer. En vez de solo entregar un cheque y comprar una educación se debe participar en las reuniones según lo que se quiere para uno mismo o sus hijos, pero se debe participar. De este modo, nos referimos a un tipo de participación distinto del que normalmente pensamos. Entendemos participación política en términos de votos, campañas, involucrarse en el proceso electoral. Pero aquí hablamos de una participación política que va mucho más allá de eso, es mucho más exigente de varias formas. Por otra parte, está en general más relacionada con lo que obtenemos como ciudadanos. Este deseo de participar nos da un mayor control sobre la naturaleza real de los servicios que vamos a consumir del sector público. Pero tanto en el modelo de mercado como en este hablamos del interés público siendo alcanzado a través de grandes oportunidades para elegir.

3.4 La tercera idea que quisiera exponer, el tercer modelo fundamental de reforma, es el de gobierno desregulado. No me refiero aquí a desregulación económica, eso caería dentro de las nociones de mercado. A lo que me refiero aquí es a desregular el propio gobierno. El argumento es que lo que está mal acerca del gobierno son las reglas, que hay demasiadas reglas que gobiernan el manejo del sistema. Si alguna vez ha tratado de comprar algo en una organización pública, quien ha tenido que pasar por un proceso de compra o por una licitación sabe cuánto puede tomar para comprar algo de hecho, aun si está disponible en el almacén de la esquina. Si se tiene que pasar por este proceso tan complejo a menudo lleva días, meses y años para obtener lo que se busca. Del mismo modo ocurre con los presupuestos y con el personal. La idea de desregular el gobierno es "dejar a los gerentes hacer su trabajo". Esta es la idea bajo la que opera este movimiento. La otra frase que es utilizada es "manos fuera, ojos dentro", esto es "deje sus manos fuera de mi organización, pero mantenga sus ojos en ella. Hágame responsable como gerente por mis acciones, pero déjeme hacer mi trabajo." A lo que nos referimos es a remover

controles ex ante, esto es controles anteriores a los hechos. Antes de contratar a alguien se debe atravesar un largo y complejo procedimiento de personal. Una vez que se contrata a la persona se debe ver si es la correcta y si no, se debe hacer responsable al director. La idea de desregular el gobierno es simplemente eso, es desregular muchos de estos procesos internos. La comisión Gore en EE.UU. tenía este segundo tipo de idea, esta noción de desregulación. En consecuencia, por ejemplo, cuando el vicepresidente estaba presentando este reporte, apareció en el hall de la Casa Blanca —un gran evento de prensa— con dos ceniceros, uno había sido comprado a través del gobierno y hay algo así como trece páginas de especificaciones para un cenicero, incluido el hecho de que si se lo tirara de una altura de doce pies no podría romperse en menos de cinco piezas. Y el cenicero costaba alrededor de doce dólares. Al mismo tiempo había mandado a su asistente a Woolworth esa mañana, quién había comprado el segundo cenicero por un dólar y noventa y nueve centavos. Ambos eran idénticos.

Aunque esto sea una cuestión para la prensa, va al punto, espero, en términos de qué es lo que se quiere decir con desregulación. Se trata de eliminar estos controles, de hacer al sistema más eficiente. En este caso la estructura es más bien irrelevante. O sea, lo que importa aquí es el proceso, no la estructura. Cualquier estructura funcionará, si se cuenta con los gerentes apropiados. El gerenciamiento es en gran parte libertad para gerenciar. Es, nuevamente, dejar a los gerentes hacer su trabajo. Las políticas se generan sobre todo a partir de emprendimientos, estos gerentes no son solamente personas que controlan cómo funciona la maquinaria sino que también deben tener ideas. Esto pone a los gerentes del sector público en un lugar central en el proceso de gobernar. Claramente, los políticos permanecen en la cima, seguimos hablando de mantener la democracia y el control democrático, pero gran parte de la acción diaria en relación al diseño de políticas y del manejo de los sistemas se hace a través del manager.

Finalmente, en este tercer modelo de reforma, el interés público debe ser servido a través de la creatividad y el activismo. Se trata de canalizar la energía que pueda estar acumulada en el sistema. Esto, aunque discutiblemente, ha sido controlado a través de un complejo sistema. Una de las cosas interesantes acerca de esto es que algunos de los mayores defensores de este tipo de desregulación del gobierno han provenido de la derecha política. Algunos de sus mayores defensores provenían de las administraciones Reagan y Bush. Porque habiendo estado en el sistema vieron cuán difícil era hacer las cosas, cuán complicado era manejar el gobierno. Y trataron de hacerlo funcionar de un modo más eficiente. Sí mantuvieron responsabilidades ex post facto por lo que sucedía. El sistema de responsabilidad es crucial en cualquiera de estos cambios.

Ahora, estas tres opciones no son un menú. Hasta cierto punto no se puede tener uno y partes de los otros. Por ejemplo, si se trata de manejar un sistema orientado al mercado es difícil, al mismo tiempo que se utiliza el criterio del pago por desempeño, o sea tratar de que los empleados sean más eficientes por la vía de incentivos del mercado,

decirles: “sí, aquí somos todos amigos, todos participamos como iguales”. Hasta cierto punto, no se puede tomar y elegir del modo que uno quisiera.

La cuestión interesante sobre ellas, en contraste con otras reformas del sector público, es que sí tienen un sentido de integración intelectual. Particularmente las primeras dos. Esto es, las nociones de mercado y las participativas tienen una base intelectual fundamental. No son ideas que los reformadores simplemente tomaron del aire, tienen cierto fundamento. Y debido a que están integradas hasta cierto punto, es muy difícil elegir una cosa de la columna A y otra de la columna B.

Como dije al comenzar, estas reformas han sido implementadas en muchos países de varias formas y están trabajando. Y no es sorprendente que la primera de estas series de reformas haya creado la necesidad para la segunda. Esto significa que estas reformas no fueron perfectas. A menudo, en el proceso político se tiene que vender cualquier tipo de cambio que vaya a tener lugar en el sistema como la respuesta a las preguntas, a los problemas. A menudo, en el proceso de reforma se debe sobrevalorar lo que se hace, se lo debe vender como “La Respuesta”, simplemente por la resistencia que se genera. Pero no es sorprendente para nadie que haya observado el proceso de cambio, en las organizaciones del sector público como del privado: cada vez que se implementa una reforma se crea una nueva serie de problemas. Y eso es lo que ha pasado aquí.

Permítanme señalar brevemente una serie de problemas generados por la primera serie de reformas. Primero que nada, hemos creado un gran problema de coordinación y coherencia en la política. Coordinación y coherencia son problemas clásicos en el sector público y también en el privado. Cualquier organización grande o cualquier grupo grande de organizaciones, como lo es el gobierno, tiene problemas de coordinación, haciendo saber a la izquierda qué es lo que la derecha está haciendo. Veamos un ejemplo clásico del gobierno americano: por un lado tenemos a cierta oficina que nos dice que no fumemos, gasta mucho dinero cada año, propagandas de TV, etc., etc. diciéndonos que no fumemos. Al mismo tiempo, tenemos un programa de agricultura que subsidia el cultivo de tabaco. Ahora bien, hasta cierto punto la mano izquierda no sabe lo que la mano derecha está haciendo. Están obviamente respondiendo a distintos electorados. Al mismo tiempo, si pensamos en una agenda política coherente para el gobierno, vemos que aquí hay cierta incoherencia.

Las reformas a que nos hemos referido, particularmente la de mercado y la reforma participativa, han profundizado estos problemas de coordinación en un sentido amplio. Entonces, lo que se ha hecho en el mercado, estructuralmente, es romper las organizaciones en muchas más partes y cada una tendría más autonomía. Al crear agencias y desagregar el sector público se crean más organizaciones con más autonomía. No es una sorpresa que se tenga más problemas de coordinación. Del mismo modo, cuando se confiere poder a los trabajadores y a los clientes para tomar decisiones acerca de sus propias organizaciones es posible que sigan su propia ruta. Nuevamente, no muy bien coordinados. Pero esto es lo que se supone deberían hacer.

Esta primera serie de reformas ha creado mayores problemas de coordinación de los que había en el pasado. De todos modos, este no es un problema nuevo. Probablemente Hammurabi tenía problemas de coordinación en el gobierno de Babilonia.

Es interesante anotar que comienza a verse un contraataque. Luego de haber pasado por un proceso de desagregación, el segundo tipo de reformas le dice a los gobiernos que deben fortalecer el centro, les dice "lo que necesitas hacer es reforzar las agencias centrales, como los ministerios y los cargos de primer ministro", porque allí es donde la coordinación se desarrolla normalmente. Acabo de terminar de hacer un proyecto para el gobierno de Finlandia, para el primer ministro, acerca de cómo reforzar su cargo, simplemente para tratar de unificar el sistema. Finlandia ha sido uno de los sistemas más reformados en el mundo junto con NZ o Australia. Habían ido muy lejos en la senda del *new public management*. Pero descubrieron al hacerlo que el sistema se estaba cayendo, cada uno estaba haciendo lo suyo. No había "gobierno", en singular, sino "gobiernos", en plural. Y ayudaron a esta necesidad de volver a unificarse.

Un segundo gran problema creado por la primera serie de reformas es el de la calidad. Si se pone un énfasis mayor en reducir costos en el gobierno, dejando todo lo demás igual, se tendrán problemas de calidad. Esto ha comenzado a suceder en la salud, en la educación y en una variedad de programas. Costos más bajos han significado, casi inevitablemente, menor calidad. Y luego los ciudadanos son presa de la esquizofrenia. Los ciudadanos siempre quieren los programas de mejor calidad al costo más bajo posible. Queremos la mejor educación, pero queremos impuestos bajos, queremos el mejor X, Y, Z, pero queremos impuestos más bajos. Y es muy difícil hacer de ese círculo un cuadrado. De este modo, un gran problema que surge en esta segunda serie de reformas es el de la calidad y el desempeño.

El tercer tema, y yo diría que probablemente el más grande, de la administración y del sector público como un todo, no solo aquí pero casi en cualquier momento, es el de la responsabilidad. O sea, ¿cómo se procede para hacer a estos actores responsables por lo que hacen? Es notorio que en la primera serie de cambios se le dice a las personas que tienen el poder para hacer cambios. Los modelos participativos dicen a trabajadores y clientes "tienes el poder". El modelo desregulatorio dice a los gerentes que tienen el poder. Por consiguiente, hemos dado poder a toda esta gente para tomar decisiones pero luego tenemos que encontrar formas de hacerlos responsables por esas decisiones. Y de hecho, yo sostendría que este es quizás el tema fundamental que surge de este tipo de reformas managerialistas. Es la cuestión de hacer a estas personas responsables por sus decisiones en un sistema democrático. Por ejemplo, en el modelo desregulatorio, las reglas estaban ahí como un medio para responsabilizar ex ante, para evitar que los gerentes hicieran cosas que fueran ilegales o injustas. Ahora se cambiaron y pasaron a ser controles ex post facto, que generalmente son más difíciles aunque quizás más deseables desde el punto de vista de la gestión.

En esta segunda serie de reformas estamos haciendo referencia a los intentos de, hasta cierto punto, modificar problemas creados en la primera serie. Los problemas de

coordinación se están volviendo dominantes. Es increíble cuantas conferencias sobre coordinación gubernamental están teniendo lugar en el mundo ahora.

Junto con los problemas de coordinación se presenta el del fortalecimiento de las agencias centrales. Las cuestiones de responsabilidad también están presentes en la agenda así como un interesante enfoque que puede ser llamado re-regulación. Luego de habernos liberado de un grupo de regulaciones dentro del sector público, estamos creando nuevos conjuntos de regulaciones. Probablemente, el mejor caso es el de Gran Bretaña, donde desde que las reformas orientadas al mercado fueron implementadas en los 80 y 90, algo así como cuarenta nuevas organizaciones regulatorias han sido creadas. Por ejemplo, yo doy clases *part-time* en una universidad en Escocia y acabamos de pasar por el ejercicio de verificación de calidad donde tenemos que demostrar a estos inspectores que estamos enseñando correctamente y el año siguiente tenemos el ejercicio de evaluación de la investigación, donde tenemos que demostrar que estamos haciendo bien nuestro trabajo de investigación. En definitiva, hay una gran cantidad de esfuerzo en monitorear y controlar en áreas que habían mantenido gran autonomía hasta el momento, como la educación superior. La re-regulación ha sido introducida. De todos modos, creo que la corriente dominante de reformas que está siendo implementada ahora, y que será probablemente dominante por lo menos por una década —no me gusta hacer predicciones pero voy a hacer esta— es esencialmente el gerenciamiento por desempeño, o sea, tratar de usar estándares de desempeño de cualquier clase para guiar a los directores del sector público y también como mecanismos que generen responsabilidades.

Dije que el problema que está siendo creado es de calidad. Entonces, lo que estamos comenzando a ver, nuevamente de un modo muy amplio, es un mayor énfasis en el desempeño en las organizaciones. Para poner un caso americano: el Government Performance in Results Act de 1993, conocida en Washington como GPRA. GPRA es un intento de hacer que cada organización en el gobierno federal tenga una serie de estándares de desempeño, monitorearlos en una base anual y utilizarlos para generar responsabilidades durante el proceso presupuestario. Es, en un sentido amplio, tratar de conducir a los gerentes públicos y al gerenciamiento hacia estándares de desempeño. Esto se ve en todas partes del mundo. Por razones que son muy complicadas de explicar, llegué a Uruguay vía Hong Kong y ahí tienen un sistema de estándares de desempeño muy elaborado. Aunque si se los observa el primer año son mínimos, algo que cualquiera podría hacer. Le pregunté a quien está a cargo: "estos estándares de desempeño son muy fáciles, no?"; me contestó: "sí, pero nadie puede negarse a entrar al sistema, y una vez que están dentro son nuestros, porque al año siguiente alzamos la barrera y lo hacemos año tras año". Entonces, estos aparentemente insignificantes estándares de desempeño para el primer año eran una forma de cooptar a todo el mundo dentro del sistema y luego "ya los tenían". Pero el punto fundamental aquí es, creo, que gran parte del gerenciamiento en el sector público en la reforma del Estado está yendo al uso del desempeño y la medida de este desempeño. De ninguna manera es una panacea, es muy difícil de hacer.

¿Cómo se mide el desempeño en el ejército, en las organizaciones de defensa? Muchas de estas cosas que el sector público hace son muy difíciles de medir. Pero no hay razón para no tratar.

Permítanme terminar aquí, creo que el punto fundamental al que quiero llegar es que las reformas son un asunto muy viejo, hemos pasado por una serie de reformas. Si en Uruguay se quisiera reformar no faltan cosas que hacer. Luego de haber dicho esto, debo agregar que funcionaron a su manera y también fracasaron a su manera, han creado problemas. Hasta cierto punto, si se está más atrasado en este proceso se tiene una ventaja porque se ha visto los ensayos y errores que otros han hecho y se tiene la oportunidad de aprender de ellos.

Muchas gracias por su atención y por esta oportunidad.

Diálogo con Guy Peters

Conrado Ramos¹

¿Qué balance puede hacerse luego de estas dos décadas de reformas gerencialistas?

En balance, creo que el servicio a los gobiernos funciona mejor ahora que hace dos décadas, al menos estrictamente en términos de eficiencia. Esto es, funciona mejor en muchos aspectos para ciertos clientes. Algunas de las ideas orientadas al mercado habían dado a las personas la impresión de que su trabajo era proporcionar un servicio. De un modo gracioso, sin embargo, había problemas con las reformas gerencialistas que tenían que ver con la responsabilidad y la democracia y la falta de una ética del servicio público. Entonces, estrictamente en términos de responsabilidad la doctrina de dejar a los directores hacer su trabajo implica confianza. Porque esencialmente se está diciendo: "...aquí estamos los directores, vale la pena confiar en nosotros, entonces déjenos hacer nuestro trabajo...". Por otra parte, estas reformas tienen como objetivo destruir el servicio público, porque confiamos en personas que no están realmente preocupadas por él. Entonces, podemos estar creando un servicio más eficiente, un sistema más centrado en el cliente, pero, al mismo tiempo, al que se puede responsabilizar menos.

¿Existen distintos modelos de governance? Y si es así, ¿cuáles son los pros y contras de cada modelo?

Esencialmente hay tres nociones de governance implícitas en estas reformas y hasta podría hablarse de una cuarta. La primera toma al mercado como elemento central, la segunda se basa en la participación, la tercera se basa en la desregulación y la última es la creación de un sector público más flexible. Las dos ideas dominantes son la del mercado y la participación. La visión del mercado tiene que ver con la idea de la economía de que el estado tiene que ser más parecido al sector privado. Y eso tiene que ver con la respuesta a la primera pregunta, podemos estar creando un estado que sea más eficiente económicamente, más orientado al cliente pero que al mismo tiempo carezca de los

(1) Esta entrevista a Guy Peters fue realizada por Conrado Ramos en la ciudad de Pittsburgh en agosto del 2002, en base a una serie de preguntas que el autor de la misma había confeccionado junto a Pedro Narbondo.

valores del sector público. Y al mismo tiempo que no haga un buen trabajo al agrupar servicios. Porque si solamente ponemos atención en dejar a los directores hacer su trabajo creo que tienen una visión bastante angosta de qué es el servicio público. Aun si la participación de los clientes es permitida ha sido estrechamente definida en el modelo del mercado. Entonces, lo que hemos estado haciendo es crear un servicio público estrechamente definido, falto de coordinación e ineficiente.

¿Cuáles son los ejemplos más representativos de este modelo?

Claramente estos han sido los modelos de Nueva Zelanda (NZ) y el Reino Unido (RU), ahí podemos encontrar las versiones extremas de estos modelos. El modelo participativo proviene de Escandinavia y sus tradiciones en términos de permitir al público ser parte de comités aun si no son expertos, permitiendo a la vez mayor participación de los clientes así como auto-gerenciamiento (?). Aun así, una vez más tenemos problemas para crear una noción más amplia del sector público cuando hay falta de coordinación. Yo sostengo que cuanto más participación pública en un área determinada se permita, más especializada, menos general –en un sentido amplio– se vuelve.

Otros buenos ejemplos pueden encontrarse en USA, bajo el paradigma del New Public Management –siendo la National Performance Review un ejemplo representativo– y en Canadá, donde existe una amplia participación ciudadana y donde durante mediados de los 90 esas ideas eran promovidas en todos los aspectos de la política pública.

¿Cuál es el rol de dichas reformas?

Creo que en todas ellas el Estado se vuelve un animal diferente, se torna menos jerárquico, no existe una clara cadena o comando de una posición política hacia la espiral burocrática. Ahora el Estado está siendo transformado con presiones que provienen desde arriba y desde el exterior. Esto es, desde el mercado internacional, la globalización, actores internacionales, hasta la descentralización del gobierno, moviéndose desde el gobierno central a los gobiernos locales y regionales. Y luego, afuera, hacia el sector privado. Entonces, la governance en el nuevo Estado es más un proceso de negociación, de poner en conjunto coaliciones para gobernar áreas políticas y esto ya no sería más un proceso jerárquico. La autoridad se vuelve menos importante que el dinero o la negociación en términos de la creación de arreglos de servicios. Esto significa que el estado está siendo puesto a un lado. Pero esto no significa que su versión mínima haya desaparecido, está aún ahí, sigue siendo el centro de los arreglos y de la negociación. Si esos arreglos van a ser legítimos de alguna manera, tienen que ser legitimados por el estado.

¿Existe alguna diferencia entre las versiones de governance de derecha e izquierda, si es que existen tales versiones?

La cuestión interesante es que la derecha y la izquierda casi se volvieron indistinguibles en muchos casos en términos de gerenciamiento. En NZ, las reformas

gerencialistas más radicales que se dieron tuvieron lugar bajo un gobierno de izquierda. Quizás no izquierda en el sentido de ser comunista o socialista, pero era izquierda en términos neozelandeses. Y del mismo modo en Inglaterra, donde Tony Blair no ha cambiado mucho de la agenda gerencialista de los Tories, y de varias formas la profundizó.

Entonces, está tratando de decir que no hay estilos de governance que sean social-demócratas y más participativos y otros más orientados al mercado con estilos de gerenciamiento de arriba hacia abajo.

Una vez más podemos referirnos al caso neozelandés. Incluso el caso de las reformas presupuestarias en Australia, donde muchas de las reformas bajo gobiernos de izquierda son lo que llamamos orientadas al mercado. En otros casos tenemos cambios participativos, como en Holanda, que tuvieron lugar bajo gobiernos de derecha, entonces no hay patrones ideológicos o partidarios claros en las reformas. En parte porque estas ideas están muy de moda ahora y se han vuelto parte de lo que la OECD nos dice que son buenos gobiernos, y todo el mundo quiere tener un buen gobierno.

¿Cuál es el balance que hace usted en relación con el sistema de recursos humanos después de estas reformas?, ¿cuáles son los remanentes del sistema de carrera?

Eso depende mucho de dónde se esté. En los estados que han avanzado en la introducción de cambios gerencialistas, el sistema de carrera no es más aquel al que uno se unía después de la universidad y donde uno era ascendido luego de un tiempo. Cada vez más se ha vuelto un sistema de entrada y salida, donde pasan personas del sector privado al público y viceversa. Hay menos diferenciación entre el sector público y el privado. Aun en los casos donde hay competencia por los puestos más altos en el sector público, en Inglaterra al menos, dos tercios o tres cuartos son todavía obtenidos por directores del sector público, entonces la erosión no es total. Ciertamente, obtener esos puestos supone mayor competencia y gran parte de esos directores del sector público se están moviendo entre el gobierno central y el local, intercambio que ocurre muy poco bajo el otro sistema. Entonces, en muchas formas el cambio de actividad no es entre los sectores público y privado sino entre distintos niveles del gobierno. Otros sistemas de carrera no han cambiado realmente, como el servicio civil en USA o en Canadá. Hay algunos lugares como Alemania, donde permanece sin ser tocado. En definitiva, depende mucho de dónde se esté.

Si pensamos en los "Next Steps" y si los directores de las agencias tienen competencia para seleccionar y despedir empleados, ¿hasta qué punto podemos seguir hablando de un sistema de carrera?

Ciertamente fue modificado, pero aun existe alguna sombra. Mucha gente tiene aún una carrera en el servicio público, por ejemplo, pasando de lo central a lo local. De cierta manera, la diferencia es que la competencia por el puesto supone mayor trabajo

que en el pasado. Están todo el tiempo sujetos a la competencia, son permanentemente evaluados, mucho más de lo que había sido en el pasado.

Con relación a los "Next Steps", ¿existe todavía el derecho al ascenso?

Por lo menos todavía se puede ser tenido en cuenta para él. Eso no significa que se ascenderá, pero, sí, se puede ser considerado.

Con relación al "Senior Executive Service" (SES), ¿qué hacen los funcionarios mientras esperan para recibir un trabajo?, ¿qué están esperando?

Algunos solo dan vueltas mientras esperan por un trabajo. La mayoría están ocupados, quizás en un trabajo por debajo de su grado, pero tienen uno. Y a menudo, serán pagos por su grado, aun si las responsabilidades que tienen no están a su nivel. Entonces hay muy pocas personas que simplemente esperan en sus casas. La mayoría hace algo mientras espera por el puesto de director que desean, si no lo tienen aún. Esta política no varía mucho entre las diferentes administraciones en el gobierno. Primero que nada, no se puede tener más de 10% de nominaciones políticas bajo este sistema, entonces entran y salen. El 90% restante puede no tener el trabajo que desea pero tiene uno.

Una vez que se les ha dado cargos políticos, ¿pueden volver a sus puestos anteriores?

Sí, normalmente pueden, pero también pueden elegir no hacerlo.

¿Cuáles son los cambios —en sentido de hacer el gerenciamiento de los recursos humanos más flexible— que van demasiado profundo, matando al sistema de carrera?, ¿cuáles no lo hacen?

Es una cuestión de decisiones políticas. Una cuestión de que criterio político se está usando para sacar o agregar personas. La cuestión interesante es que la mayoría de las nominaciones son políticas pero también competentes. Si esto es así, no creo que esté matando al sistema de carrera. El sistema alemán lo ha hecho durante décadas, los franceses también. Siendo competentes y político y no competente o político es la forma como el sistema funciona. Lo que hemos estado haciendo cada vez más es poner énfasis en los políticos (en USA hay 4000 que son removidos en cada administración), quienes se han vuelto más especializados y han mejorado su desempeño pero aún tienen un punto de vista político. Una vez más, es una cuestión de asegurar cierto grado de competencia.

¿Considera que hay riesgos con la flexibilización del sistema de carrera?

Existe siempre el riesgo de querer que los directores sean similares a uno, para que de esta manera no lo cuestionen. Los directores, independientemente de lo que pueda

ser dicho, quieren tener funcionarios que hagan lo que ellos dicen y no personas que sean autónomas o que sean buenos dirigiendo ellos mismos. Un buen director quiere estar rodeado de personas fuertes y capaces, uno que no lo es tanto, no.

Entonces, ¿esos directores promoverán la flexibilidad? ¿Hasta qué punto debería ser introducida?, ¿qué pasa con los contratos, su duración?, ¿cómo deberían ser?

Yo no veo ningún problema en esos métodos, el problema es relativo a lo que contienen. El asunto principal es como medir de un modo objetivo la competencia y encontrar a las personas mejores para el trabajo. De dónde provengan es menos relevante. Un criterio que debería ser incluido para medir eso es el compromiso con las funciones públicas, la honestidad, la lealtad, tanto para los líderes políticos como para sus clientes.

Una vez que el sistema de carrera desaparezca, ¿cómo se hace para sostener esas características de la ética del servicio público?

Precisamente, el sistema de contratos permite deshacerse de las personas que no cumplen con esos requisitos. Podría sostenerse que bajo el viejo sistema de servicio público, el funcionario no era particularmente responsable por los clientes. Ahora, bajo el sistema de contrato, un modo de medir el desempeño es a través del análisis de cómo la organización maneja a los clientes, eso le obliga a estar más orientada a ellos, a prestar más atención a sus demandas.

Entonces, ¿quién evalúa el desempeño en los servicios públicos?

Primero que nada, necesitamos un fuerte liderazgo político, pero eso solo no sería suficiente como medio de evaluación. Porque se corre el riesgo de evaluar positivamente solo a aquellos que comparten principios ideológicos con el líder. Entonces, sería también necesaria una comisión de servicio civil, o algo similar, para evaluar al servicio civil desde una posición de autonomía con respecto al liderazgo político.

Lo que se necesita es un sistema de responsabilidad de 360°. Esto es, tenemos que tener en cuenta cómo esa persona es evaluada por los líderes políticos, por sus pares, por los clientes, por organizaciones o en el sector privado.

Eso se llama evaluación de 360°. Aun así se necesita de alguien que ponga en conjunto todas esas visiones y eso es lo que una Comisión de Servicio Civil haría.

¿Cómo estaría compuesta?

Con uno o dos funcionarios de alto rango, uno o dos políticos y luego uno o dos personas comunes. De esta manera se obtienen distintas posturas en la misma comisión. Se necesitan personas que estén en altos puestos, que no tengan que hacer su propia carrera.

Esa institución hoy en día está restringida a los puestos más altos del servicio civil, no es así?

Sí, exacto. Quizás uno o dos niveles superiores, pero cada director debería tener que hacerlo y las evaluaciones deberían estar documentadas. La cuestión importante es la transparencia, por qué se toma la decisión, y sólo la transparencia dará el derecho a cuestionarla. En USA tenemos el "Merit Protection System Board", entonces se puede saber por qué uno es contratado o despedido.

¿Eso se aplica para todo el sistema?

Sí.

Con respecto a los "Next Steps", ¿el director de la agencia también está sujeto a esa comisión?

No, la evaluación es más vertical.

Entonces el modelo ideal de evaluación de 360° existe solo en muy pocos lados.

Sí, yo sé que los canadienses han estado trabajando en eso.

¿Es NZ uno de esos casos?

No estoy seguro.

¿En qué áreas del estado la carrera de servicio civil es todavía esencial?, ¿hasta qué niveles de la jerarquía? (teniendo en cuenta a Bresser Pereyra, quien define áreas en las cuales todavía es necesario y otras en que no). ¿Cuáles son las garantías contra el clientelismo político en aquellas áreas donde el sistema de carrera no es necesario?

No estoy seguro de las funciones. Si nos apegamos a ese argumento, yo diría que en aquellas que tienen que ver con los derechos de los ciudadanos se debe tener competencia neutral para eliminar la politización en esas áreas. Ahora, en términos de niveles, la flexibilización es más apropiada al nivel más bajo, porque ahí se puede medir realmente lo que las personas están haciendo, se puede saber si son competentes o no. pero es allí donde tienden a estar más protegidos. Cuando se llega a los niveles de jerarquía más altos, las funciones son más difíciles de medir. ¿Qué es una buena asesoría política, por ejemplo? Pero ahí es donde se tiene la mayor flexibilidad, en parte porque los políticos quieren tener el control. Acuerdan ceder el control sobre los burócratas a los niveles más bajos si controlan a quienes hacen las políticas.

Desde su punto de vista, ¿debería ser necesario tener algún tipo de protección en los puestos más altos del sistema de carrera para asegurar una competencia neutral?

Sí, pero no debería conducir a la inamovilidad del funcionario. Una vez más, creo que la cuestión más relevante es la transparencia. Si un director es despedido debe poder justificarse por qué.

¿Y en los niveles más bajos?

Aquí, aunque se flexibilice más, sigue siendo importante la transparencia en los mecanismos de contratación y evaluación.

Esto es muy importante porque en América Latina se está discutiendo mucho acerca de restringir el sistema de carrera a los niveles superiores. Esto podría resultar en un cambio enorme cada vez que cambia la administración. Otra cuestión refiere a la experiencia de las privatizaciones y desregulaciones.

En USA no tenemos casi privatizaciones, porque tenemos muy pocas empresas para privatizar. Excepto por la energía eléctrica, ninguna de las mayores empresas ha sido realmente pública. Aquí lo que tenemos es una industria privada altamente regulada. Lo que pasó en USA es más un proceso de desregulación y la experiencia aquí ha sido buena. Pero en Suecia, la desregulación en el mercado energético tuvo el efecto inverso, los precios están subiendo más que cayendo.

Por otra parte, en Inglaterra, todo ha sido privatizado. Pero al mismo tiempo que las cosas eran privatizadas estaban introduciendo un gran número de regulaciones, especialmente en el precio. Y de hecho, de muchas maneras las regulaciones de los precios ingleses han sido más duras que las americanas.

En USA hemos tendido a usar el indicador estándar de retorno del capital, en otras palabras, para ver las utilidades referidas al capital invertido por el cual las empresas quieren un retorno, los niveles de precios se ajustan al costo base. Inglaterra ha tendido a usar un índice de precios al consumo menor con algún porcentaje. Si los precios en la economía suben, el aumento de precio en los servicios privatizados tiene que ser menor para promover la eficiencia. En este caso, el sistema regulatorio tiene por objetivo mejorar la eficiencia.

Entonces, en el continente hay una gama muy amplia de experiencias. Quizás el caso más interesante hoy es Francia. Después de que atravesara un período de privatización, los consumidores no estaban conformes y ahora han comenzado a renacionalizar algunas firmas. Lo interesante es que ese proceso tiene lugar bajo un gobierno conservador. En parte porque en ciertas industrias, en particular la energía, la privatización no parece haber funcionado y los consumidores están descontentos respecto a ello. Discusiones serias están siendo procesadas.

A través del continente hay experiencias variadas. España ha privatizado mucho, Alemania un poco menos, en Escandinavia la mayoría de las empresas públicas son locales

más que nacionales, han desnacionalizado los trenes. Entonces, es difícil hablar de Europa como un todo, hay que ir país por país, industria por industria.

¿Se puede construir criterios relevantes para evaluar si las privatizaciones son apropiadas?

Tenemos que ver si realmente podemos establecer un mercado en una cierta industria. Si es el tipo de industria que tiene fallas de mercado, si es un monopolio natural, ahí es cuando el consumidor nunca tendrá suficiente información para tomar buenas decisiones. Tenemos por ejemplo, la salud, donde es muy difícil tomar decisiones respecto al tipo de servicio que se necesita. En USA tenemos un mercado de la salud, lo que es probablemente una cosa tonta de hacer. Entonces, un criterio es saber exactamente qué tipo de industria es y si se puede tener un mercado, si ese mercado puede ser efectivo, si se tiene una entrada al mercado o si debido a los costos de capital esa entrada es muy alta, porque entonces el efecto sería la creación de un monopolio privado. Una vez más, se tiene que analizar industria por industria e incluso caso por caso.

La desregulación de la energía en USA fue hecha estado por estado. En algunos estados hay regiones urbanas relativamente grandes donde la desregulación es efectiva, ya que esencialmente se puede crear un mercado. Mientras otros estados son rurales y pequeños, como Kansas, y no ha funcionado.

¿Existe algún clivaje ideológico respecto a la privatización en los distintos países?

Sí, existe uno claro donde la derecha tiende a creer que el mercado es la solución para todos los problemas. Una parte está lista para aceptar que algo puede funcionar bien si es privatizado y la otra, si es parte del estado. Es más una cuestión ideológica que una definición racional en términos económicos.

¿Estas consideraciones han conducido a que los gobiernos tomen decisiones considerando principios ideológicos?, ¿o han sido más pragmáticos?

Sí, la ideología ha tenido influencia. Por ejemplo, bajo Thatcher en GB todo había sido privatizado. Y, por ejemplo, no tenía sentido privatizar el sistema de trenes inglés, que había sido un desastre en términos de seguridad, costos y conveniencia para los consumidores. Ahora, el gobierno de Blair está cuasi-renacionalizándolo.

¿Cómo evaluaría la participación de sectores no estatales (el mercado, las ONG's) en la provisión de servicios públicos como la educación o los servicios de salud?

En muchos casos esto ha sido extremadamente efectivo en muchos sentidos, ha dado mayor flexibilidad, ha ahorrado dinero, porque el servicio se brinda a través de la caridad y otro tipo de organizaciones que trabajan esencialmente por debajo

de las tasas del mercado. Además, el servicio que brindan las ONG's es a menudo menos burocrático, aparecen como más preocupadas y más legítimas que los servicios del estado.

Pero, tenemos que admitir que hay problemas de responsabilidad. También hay problemas de gerenciamiento, porque se debe tratar con una cadena más compleja para proveer el mismo servicio. Existe *trade-off*, costos de gerenciamiento. Y el problema fundamental es la responsabilidad, esto es, ¿podemos estar seguros de que el dinero está siendo usado efectiva y honestamente?

Pensando en la discusión en Suecia entre aquellos que están a favor de elevar el número de "escuelas libres" (que son escuelas estatales pero gestionadas de modo privado por agencias en competencia por los recursos), en vez de apoyar a las escuelas públicas tradicionales, sosteniendo que las escuelas libres muestran estándares más altos de rendimiento; y aquellos que, por el contrario, creen que esos peores estándares de rendimiento en las escuelas públicas son en parte consecuencia del tipo de estudiantes que tienen (hijos de inmigrantes, o personas pobres), creando así grupos en la sociedad. ¿Cuál es su opinión acerca de este debate?

Estoy de acuerdo con el segundo tipo de argumentos. Porque terminamos por crear grupos de cierto tipo de estudiantes. En USA tenemos los mismos problemas con los *vouchers* en la educación. Los *vouchers* rara vez representan el costo real de una escuela privada. Entonces, si se usa un *voucher* se esta subsidiando a la clase media y se deja afuera a muchos pobres. Se tiene una mayor separación, en términos de clases, de la que se tiene en la educación pública.

¿Cuál es la situación del debate en USA y en Europa en relación a los cambios en la seguridad social en la perspectiva del desarrollo de cuentas de ahorro individuales?

Si me hubiera hecho esa pregunta un año atrás, hubiera dicho que las chances de pasar a ese sistema eran parciales. Tuvimos una cantidad de debates acerca de si el 10 o el 20% pasaría a esas cuentas. Pero luego de la caída de la bolsa de valores y los desastres de Enron y Worldcom, muy poca gente desearía ahora poner todos sus huevos en esa canasta. Entonces, ahora están muy felices con la vieja seguridad social gubernamental. Y creo que lo mismo es cierto en Europa porque los mercados de acciones han venido cayendo, aunque creo que esa caída es más grave en USA. Esto ha vuelto a las personas muy escépticas con respecto a los cambios en estas reformas.

Ciertamente, teníamos que hacer algo con estos sistemas, algo tenía que cambiar. Pero ahora los cambios han sido mucho más incrementales que fundamentales. Si volvemos a un gran mercado y todo el mundo haciéndose rico en la bolsa —todos sabemos que las personas tienen poca memoria— entonces pueden estar muy a gusto al pensar en todo esto, pero no hoy.

¿Conseguir algo por nada o nada por nada? **La seducción de los mercados en la Reforma del Estado**

Bert A. Rockman¹

Comenzaré con unas pocas observaciones personales. Hace algunas semanas, visité la oficina de vehículos motorizados de Ohio para cambiar mi licencia de conducir de Pennsylvania, Estado donde residía antes de trasladarme al Estado donde actualmente resido. En mi vieja licencia, el color de mi cabello figuraba como marrón (cualidad que, aparentemente se immortalizaba en cada renovación); pero ahora que tenía una nueva, la joven que copiaba la información de mi vieja licencia sutilmente cambió el color de mi cabello a un más acertado gris (a pesar de que un tono encarnado hubiera sido lo más exacto).

El propósito de esta pequeña viñeta no es el decirles que estoy envejeciendo o aún envejecido, lo que es obvio. Es para decirles que he andado lo suficiente como para ver un cierto número de ciclos de reforma de gobiernos, todos ellos comenzando con promesas que no se pudieron mantener de hacer al gobierno más sistemático y efectivo, de transformar los planes de acción en más evidentemente programáticos, orientados hacia el rendimiento, eficientes en hacer más con menos (por supuesto que generalmente uno hace menos con menos), o encoger al gobierno sin dejar de darle a la gente los servicios que quieren, entre otros actos de magia. Las utopías administrativas son abundantes en las mentes de los reformistas de gobierno. Para el momento que hayamos alcanzado el presente ciclo de reformas conocido genéricamente como Nuevo Gerenciamiento Público, aquellos de nosotros con más cabellos grises que de otro color sabemos que hemos dado las suficientes vueltas al circuito como para sentir que no es solamente el nuevo Gerenciamiento Público, sino el "nuevo, nuevo, nuevo" Gerenciamiento Público. Toda versión que tenga éxito sobrevalúa sus reivindicaciones y claro está, frecuentemente genera contradicciones entre las mismas.

La lista de ideas para la reforma es larga. No los aburriré con todas ellas. Unas pocas serán suficientes para marcar el punto. Volviendo atrás en el tiempo unos cuarenta años, un sistema de análisis político vinculado a la reforma presupuestal llamado "Planning Programming Budgeting Systems" (Sistemas de Planeamiento Programático Presupuestal),

(1) Esta Conferencia fue dictada en Montevideo, en la sala Maggiolo de la Universidad de la República, el 24 de Julio del 2002.