

EL ESTADO

*Mario Waissbluth y Analía Medrano***Definición y formas de intervención del Estado**

El Estado es el Leviatán [1], el monstruo todopoderoso que se consolidó como concepto y práctica junto con la revolución agrícola hace aproximadamente nueve mil años. Al pasar las pequeñas tribus cazadoras y recolectoras a vivir en urbes más grandes con bodegas, granos y animales domésticos, se hizo evidente la necesidad de estructuras de poder y autoridad, así como normas que regulasen las relaciones y conflictos entre las personas y entre las propias urbes. A ello contribuyeron el registro del tiempo, la escritura, los números, la contabilidad, la geomensura, las fuerzas armadas, la colección de tributos, la especialización del trabajo y el comercio.

Esto no implica necesariamente que los seres humanos hayan logrado ser más felices, sanos o libres. Por el contrario, hay evidencia arqueológica del surgimiento de enfermedades previamente inexistentes. El hacinamiento insalubre y las dietas monótonas a base de cereales cobraron su precio por este «progreso», que por cierto permitió organizaciones colectivas más poderosas y eficientes, pero que prácticamente borraron de la faz los escasos remanentes de tribus cazadoras y recolectoras, ya sea por exterminio o absorción.

Desde entonces hasta ahora, las funciones esenciales del leviatán estatal prácticamente no han variado:

Un poder legislativo para establecer las reglas, leyes o normas, sean estas provenientes de los enviados de los dioses o los simples mortales, que faciliten la convivencia de los ciudadanos.

Un poder judicial para dirimir el cumplimiento de estas leyes y normas.

Ejércitos y policías con funciones internas para aplicar la fuerza en el cumplimiento de las normas, y externas para dirimir conflictos y/o conquistar otras ciudades-estados y territorios.

Un poder ejecutivo para organizar la vida urbana y rural, cobrar tributos, desarrollar la producción de bienes, servicios o infraestructura, ya sea por sí mismo o por medio de agentes privados, y mantener las relaciones diplomáticas con otras ciudades o naciones-estados.

Hasta hace muy poco, en la mayor parte de los países, dichas funciones estaban concentradas en una sola cabeza o en muy pocas manos, e incluso hoy, en un buen número de países, esa concentración se mantiene de modo explícito o implícito.

En principio, todo Estado moderno se constituye para asegurar y mejorar continuamente el bienestar de sus ciudadanos, ya sea en lo cultural, valórico y educativo, como en el crecimiento económico, la equidad de oportunidades y la provisión de servicios básicos. Por supuesto, estos propósitos tienen muy diferentes énfasis en un Estado comunista, capitalista, social democrático o de corte autoritario. Pero cualquiera sea el signo ideológico, o las muy variadas y a veces violentas formas de acceso al poder, la tipología básica de estas cuatro funciones es siempre la misma.

Sermones, zanahorias y garrotes

Para incidir y conducir la vida de sus ciudadanos, en cualquiera de estos cuatro ámbitos, el aparato estatal siempre ha dispuesto de tres tipos de herramientas y solo tres: sermones, zanahorias y garrotes [2]. Hasta hoy, prácticamente cualquier función pública puede entenderse como una de estas modalidades, o una combinación de ellas.

Los sermones son aquellas intervenciones en que el Estado provee a la ciudadanía de información y/o meros consejos. Por ejemplo, en el caso del consumo de marihuana entre adolescentes, el gobierno podría hacer campañas de difusión sobre los efectos de la adicción. En el caso de la tributación, campañas sobre el destino de los recursos. Otro ejemplo sería la difusión de los resultados de los censos y las estadísticas económicas, que orientan decisiones del gobierno, las empresas y los ciudadanos. Son la forma más leve de intervención del Estado, aunque en ciertos casos pueden ser muy exitosas.

En un nivel de intervención mayor, se encuentran las zanahorias o incentivos. Si el gobierno desea que las empresas exporten o innoven, dispone incentivos monetarios —o de otra índole como por ejemplo asistencia técnica— para estas actividades. En el caso del sida, puede instalar dispensadores gratuitos de condones en las escuelas de enseñanza media. Puede asimismo proveer descuentos por el pago oportuno de impuestos. Puede ofrecer servicios de salud gratuita o subsidiada. Puede licitar a privados la gestión de bienes de uso público. Se trata de maneras no coercitivas de inducir ciertas conductas en sus ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil, así como generar servicios, bienes públicos y bienestar social.

La forma más dura de intervención del Estado son los garrotes, es decir, la aplicación de castigos por incumplimientos y faltas, que pueden ir desde multas hasta cárcel. Generalmente

están tipificadas en los Códigos Penales. Por ejemplo, en Singapur el tráfico de drogas puede llegar al extremo de la pena de muerte. Asesinar a una persona conlleva la actuación *de facto* del Estado para penalizar esa conducta, incluso con condena a muerte. No estamos en estos casos pronunciándonos sobre el sida ni las drogas ni la pena de muerte. Estamos meramente ejemplificando la forma de implementar cualquier política pública por la vía de los garrotes, como responsabilidad penal, sea de personas naturales o jurídicas, como podría ser por ejemplo la colusión entre empresas.

Siempre es útil, conceptualmente, comprender la forma de actuación del Estado en el ámbito de acción de un gerente público. ¿Son lo más adecuado para conseguir los propósitos de política pública en un ámbito específico las zanahorias, los sermones, los garrotes, o una combinación de ellos? Grandes innovaciones públicas pueden materializarse simplemente cambiando, combinando o alterando estos modelos de intervención.

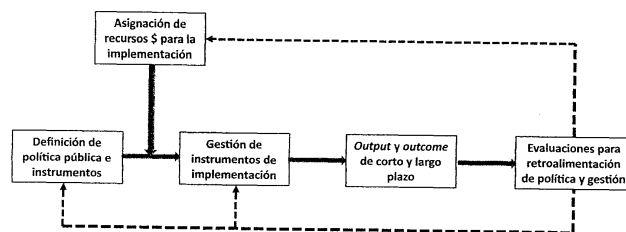
En la última centuria apareció una nueva forma de acción: las empresas públicas o estatales, que producen bienes o servicios para la sociedad (que en otras ocasiones también podrían proveerse por servicios públicos). Estas suelen tener formas de organización y gestión esencialmente parecidas a las empresas privadas (aunque sus autoridades suelen ser designadas por el poder político sin una selección rigurosa, lo cual en ocasiones conlleva a problemas de clientelismo). Una frecuente disputa entre las visiones de izquierda y derecha política se refiere al tipo de bienes o servicios a producir en empresas públicas o privadas, o bien en servicios públicos, por ejemplo hospitalarios, de infraestructura, etc. En este texto no incursionaremos en esa polémica, y supondremos más bien que una empresa pública, con directorio, gerentes, etc., se asemeja más a una empresa privada que a un servicio

público en sus desafíos de gestión (aunque, por cierto, existen casos híbridos).

El diagrama esencial

El ciclo ideal de cualquier acción del Estado, especialmente del poder ejecutivo, puede describirse en este simple diagrama, que es esencial para comprender el ciclo de las políticas y la gestión pública, siendo aplicable en cualquier situación.

Figura 1. Ciclo ideal de acción del Estado



Fuente: Elaboración propia.

Las flechas básicas de este diagrama indican que una política pública debe ser gestionada para ser implementada (generalmente en uno o más servicios públicos), que su gestión requiere de recursos financieros que suelen asignar los ministros de Hacienda, Finanzas o Economía, y que de esta gestión, que generalmente se hace en un servicio o agencia pública ad hoc, surgen los resultados, buenos, regulares o deficientes, de corto o de largo plazo.

Supuestamente estos resultados deben evaluarse —no siempre se hace— y estas evaluaciones retroalimentar (líneas punteadas), modificar, y perfeccionar tanto la asignación de

recursos como la definición misma de las políticas y la gestión de la o las agencias y servicios públicos encargados de la implementación de las mismas. Este es el diagrama esencial. Si tan solo consiguiéramos que todas las actividades descritas aquí se hicieran, y bien, el Estado desarrollaría su labor en forma crecientemente impecable en cualquier ámbito. ¿Por qué no siempre se hacen? Generalmente por restricciones políticas o electorales, y no tanto por ignorancia.

Como veremos más adelante, los resultados de cualquier institución, empresa pública, programa o proyecto deben poder evaluarse por medio de indicadores verificables e idealmente de carácter cuantitativo. Estos pueden y deben ser de tres categorías: eficacia, es decir, cuánto se logró hacer en relación al objetivo de lo comprometido, por ejemplo en un año o en un proyecto; eficiencia, que mide cuánto se logró hacer por cada unidad de recursos asignados, es el costo unitario del logro; y calidad de aquello que se logró hacer, sea en términos de satisfacción usuaria, tiempos de respuesta, etc.

Por otro lado, estos mismos grupos de indicadores pueden evaluarse como inmediatos o de *output* directo (resultados), y de largo plazo o *outcome* (impactos). En este segundo caso, que es el más importante y a la vez más difícil de medir, se trata del impacto diferencial general de un proyecto o programa público en el largo plazo, no solo en términos directos, sino tomando en cuenta las externalidades positivas o negativas que la actividad del Estado pudo tener en cuanto a su generación de valor público... comparándola con la situación previa a la intervención, o con un grupo control que no la recibió. Más adelante, en el capítulo 10 daremos ejemplos de indicadores y casos concretos respecto a la forma de diseñar y medir *output* y *outcome*.

Política, políticas públicas y gestión pública: una frontera difusa

Hay una fuerte interacción entre las esferas de la política (como en *politics*), las políticas públicas (como en *policy*) y la gestión, que es el foco central de este texto. La gestión pública no puede ser tecnocrática, y pretender olvidarse del *politics* y el *policy* no es factible. En estas tres esferas hay personas sujetas a diferentes estructuras de incentivos, implícitos o explícitos.

A los ministros, viceministros y presidentes (*politics*) les interesa cortar las cintas inaugurales de obras y/o anunciar novedosos proyectos en la prensa, sean estos concebidos con visión de estadista y largo plazo o visión más bien demagógica y cortoplacista. Eso es lo que suele producir réditos electorales y de opinión pública, a veces sin hacerse demasiadas preguntas sobre la calidad del *output* de largo plazo o el *outcome*, cuestión que probablemente les tocará responder a sus sucesores. La implementación de políticas públicas suele exceder con mucho los plazos administrativos y electorales.

A los directivos de la banca multilateral les interesa colocar sus créditos en los países puesto que, después de todo, son un banco. Por eso los evalúan a ellos, además por cierto de su contribución a la generación de valor público. Los jefes de servicios públicos, programas o proyectos responden por el *output*, y si es un proyecto largo, es posible que haya dos o tres jefes del mismo proyecto, sucesivamente y a lo largo de varios años. Así es como el *outcome* significativo para los ciudadanos puede difuminarse en el camino.

Aquellos que creemos pertenecer al «club de la buena gestión pública», que nos preocupamos sinceramente por el *output* y *outcome* de leyes, programas, instituciones o proyectos, debemos aprender a navegar en las tortuosas aguas del *politics* y el *policy* si es que queremos tener éxito. Para ello, es

fundamental entender las motivaciones, incentivos y en general las mecánicas del poder asociadas al sistema político, que no son necesariamente las mismas que las nuestras. Debemos aprender a ponernos en su lugar y entender sus perspectivas; y así definir estrategias viables y efectivas que nos permitan hacer una mejor gestión.

Todo depende del cristal con que se mira

Otra anécdota ilustrativa. A algunos de nuestro equipo nos correspondió supervisar a distancia un proyecto que estábamos ejecutando en Centroamérica, lo cual implicaba viajar cada dos meses. Se trataba de modernizar toda la gestión administrativa de la Agencia Ambiental de uno de estos países. Nuestro proyecto estaba financiado por la banca multilateral, y lo habíamos ganado en una licitación que, para nosotros, significaba un importante logro.

Al realizar el diagnóstico inicial, caímos rápidamente en cuenta de que uno de los obstáculos más frecuentes era el proceso interno de adquisiciones. Desde que se decidía la compra de un escritorio hasta que este aparecía físicamente, podían transcurrir doce o dieciocho meses. El proceso de adquisiciones tenía setenta etapas internas, es decir, pasaba —y a veces esperaba semanas completas— por setenta escritorios... siempre que todo ocurriera bien a la primera vez.

Como explicaremos en el capítulo sobre gestión de procesos, fue bastante expedito rediseñar este procedimiento —con la activa participación de los funcionarios— hasta convertirlo en uno de solo trece etapas, automatizarlo con un sencillo software de seguimiento (*workflow*), y capacitar al personal en el nuevo sistema. A esto se le suele llamar, algo pomposamente, «reingeniería». De aquella visita volvimos felices a nuestras

oficinas. Dos meses más tarde, retornamos a Centroamérica con la convicción de que este proceso ya estaría funcionando y... no había ocurrido nada. Nuestro jefe de proyecto residente no tenía una explicación clara para esta extraña situación. Simplemente se seguían haciendo las adquisiciones con el arcaico método anterior y setenta etapas.

Después de darle muchas vueltas al asunto, uno de nosotros (Mario) pidió que le describieran en todo detalle al director de esta agencia, a quien no conocía. Quedó muy claro que su perfil coincidía perfectamente con la descripción de un operador político, a quien le interesaba mucho más su futura candidatura a diputado que el funcionamiento del proceso de adquisiciones. Solicité entonces una cita con él, y la noche anterior redactamos un comunicado de prensa, que decía algo así como «Agencia del Ambiente es la primera organización pública del país que rediseña y automatiza su proceso de adquisiciones... etc.».

El directivo nos recibió al día siguiente, muy cordial y afable. Después de las cortesías iniciales, le consultamos si acaso podíamos hablar en confianza. «Por supuesto», dijo él. Luego le preguntamos francamente si le interesaría una ayuda a su carrera política. Ante su cara de sorpresa, le pasamos el borrador de este comunicado de prensa. Su respuesta: «¿Pero ¿cómo?! ¡¿Por qué nadie me había informado?!... ¡Llamen a la jefa de prensa!». Al día subsiguiente de esta conversación, el nuevo proceso de adquisiciones estaba implementándose en toda la organización.

MORALEJA 1: Hay que saber ponerse en el lugar del otro y entender sus incentivos o motivaciones.

MORALEJA 2: En las organizaciones públicas, altamente verticales y jerarquizadas, lo que dice el jefe se hace; pero más

importante aún, lo que NO ordena el jefe explícitamente, NO se hace.

MORALEJA 3: Los técnicos que desarrollan nuevas soluciones deben aprender que su rol es NO salir en la foto, o a lo más, salir en la segunda fila.

El ciclo de construcción de una nueva política pública

La frontera entre política, políticas públicas y gestión pública es obviamente difusa. Solemos entender la «política» —en el buen sentido de la palabra— como el conjunto de actividades e instituciones orientadas al ejercicio del poder público, en una nación o espacio geográfico. Las personas se suelen agrupar en movimientos o partidos políticos nacionales, locales o temáticos (p.e., los partidos verdes) para impulsar sus creencias e ideologías en el conjunto de la sociedad.

Las «políticas públicas», en cambio, son los programas, normas y leyes que el Estado diseña para servir al ciudadano y agregar valor público. No se puede tener una postura ingenua, en cuanto a que las políticas públicas requieren meramente un enfoque «técnico» y que esas soluciones «técnicas» serán aceptadas alegremente por los actores políticos y gremiales. Las propuestas técnicas, en cualquier democracia, deben pasar por la «moledora de carne» del sistema político, y hay que saber encontrar las mejores ventanas de oportunidad cronológica para impulsar ciertas ideas sin desfigurarlas o pararlas. Las crisis, por ejemplo, suelen abrir ventanas de oportunidad.

El concepto de *advocacy coalitions* es un interesante modelo que describe el proceso de formulación de políticas públicas como una continua interacción y fricción entre coaliciones ideológicas que compiten por sus planteamientos de política

pública [3]. Son colectivos, por lo general informales, de actores pertenecientes a diversas instituciones públicas, privadas, académicas, partidos políticos, la sociedad civil organizada, o gremios, que comparten un conjunto de creencias básicas y que buscan modificar las reglas para lograr sus metas. Las premisas fundamentales de este marco conceptual son:

Salvo en casos de transformaciones revolucionarias y bruscas, que están generadas por la acumulación de un gran poder político, militar y/o dictatorial, o bien por crisis políticas y comunicacionales muy severas, o también en gobiernos con una mayoría electoral abrumadora como el de Margaret Thatcher en el Reino Unido, el proceso de cambio en las políticas públicas obliga a manejar perspectivas temporales de una década o más. El efecto acumulativo de los hallazgos de diferentes estudios técnicos tiene una preponderancia mayor a lo que se cree en los cambios de las políticas, pero es un efecto lento. La evidencia científica va horadando las convicciones profundas muy lentamente.

Las políticas y programas públicos pueden conceptualizarse de manera análoga a los sistemas de creencias, esto es, a las prioridades valóricas básicas. Es difícil —aun cuando las evidencias y los datos lo indiquen— que estas coaliciones acepten modificar sus valores y creencias fundamentales, aunque en determinadas condiciones aceptarán negociar variables más coyunturales o secundarias a su ideología básica.

Es en este proceso de «fricción» entre coaliciones ideológicas que las políticas públicas van surgiendo lenta y trabajosamente, con mucho compromiso y negociación de por medio. El resultado final puede quedar bastante distante de los «óptimos técnicos». Muchos ámbitos de la política pública pueden analizarse con esta óptica: la discusión a favor o en contra de la energía nuclear, la tributación, las leyes laborales, el medioambiente, el agua, la energía, o la educación. Aparece

frecuentemente la fricción entre los que desean más o menos intervención del Estado en los asuntos ciudadanos. También los denominados «óptimos técnicos» se transforman con la innovación, vía cambios tecnológicos y culturales.

Por estas razones, la formulación de las políticas públicas suele estar saturada de esfuerzos de corto plazo para resolver problemas inmediatos. La cultura institucional y política tiende entonces a mirar hacia atrás en vez de al futuro. Los resultados a veces son híbridos muy negociados, que no convencen a casi nadie.

En teoría, pero solo en teoría, los gobiernos democráticamente electos designan a sus ministros, afines ideológicamente, y son ellos los que definen las políticas públicas. Los directores o gerentes de servicios públicos deben dedicarse a implementarlas. La realidad es diferente: muchos directivos inciden en la formulación de políticas en mayor o menor medida y, a la inversa, muchos ministros políticos influyen directamente sobre la gestión e implementación de estas. Al buen directivo público le corresponde moverse con cautela e inteligencia en esta frontera difusa para lograr resultados políticamente atractivos y viables, así como modernizar la gestión institucional de manera que le resulte políticamente atractiva a sus superiores. Como en el fútbol, debe tener «juego de piernas» y «movimiento de cintura».

Problemas simples y problemas tortuosos

Problema «tortuoso» (*wicked problem*) [4] es un concepto que describe una situación social difícil o casi imposible de resolver porque presenta requisitos y condiciones contradictorias y cambiantes, con múltiples causas, así como diversas consecuencias y ramificaciones, que involucran generalmente

a más de una institución pública. Este tipo de problemas no tiene una solución definitiva ni única y, a lo más, se lo puede intentar paliar, domar o «domesticar», frecuentemente por medio de soluciones adaptativas o iterativas muy graduales.

Por ejemplo, los problemas de la infancia maltratada y abusada tienen raíces culturales, socioeconómicas, de drogas, educativas, sanitarias y judiciales. Es un típico problema *wicked*³ cuya solución, o al menos sus paliativos, requiere de esfuerzos comunicacionales a la ciudadanía, coordinación de muchos ministerios y con el poder judicial, procedimientos expeditos de adopción, hogares para niños maltratados y abandonados, así como el apoyo de los servicios públicos de salud y educación.

Por contraste, hay problemas relativamente simples, controlables y solucionables. Por ejemplo, la prevención de la poliomielitis. Se hace una campaña de vacunación masiva y se resuelve. De hecho, se resolvió en casi todo el mundo. En cambio, el consumo y tráfico de dro-

gas ha demostrado su multidimensionalidad y virtual intratabilidad. Es muy importante analizar sistémicamente cada desafío antes de diseñar soluciones excesivamente simplistas.

Si el directivo público debe abordar un desafío *wicked*, deberá invertir más de la mitad de su tiempo (no es exageración) en coordinarse y negociar con otros servicios y

Cuando los estadistas proponen, como solución única a la delincuencia, endurecer las penas y construir más cárceles, están dando una solución simplista a un problema extremadamente tortuoso. Podrá generar votos en la próxima elección, pero no resolverá el problema de fondo.

³ La traducción literal de *wicked* es malvado o diabólico. Hemos preferido el término tortuoso.

ministerios que posiblemente tengan agendas y prioridades muy diferentes.

El tradicional «Estado weberiano»

El autor más relevante y duradero sobre una teoría de gestión del Estado moderno, hace más de un siglo, fue Max Weber, quien estuvo profundamente influenciado por la estructura y organización del antiguo Ejército Alemán Imperial. El concepto de «burocracia weberiana» o «normativista» perdura hasta hoy, pues gran parte de las organizaciones públicas pueden ser descritas por varios (desgraciadamente no todos) de los ocho principios que él definió, por cierto que muy similares a los de cualquier ejército, y que hacen salivar de gusto a los órganos de supervisión y control de toda la región.

La idea esencial de Weber era pasar de un sistema personalista a una organización despersonalizada, y las normas y procedimientos de manual eran los instrumentos para ese fin. Lamentablemente, en América Latina, el personalismo y la discrecionalidad siguen siendo muy importantes... aunque existan esas normas.

Para Weber, el término «burocracia» no implicaba nada peyorativo, sino que constituía la simple descripción de una eficiente maquinaria con engranajes nítidamente articulados para tomar decisiones de manera objetiva en beneficio de todos los ciudadanos. Antes de Weber, los Estados con monarquías absolutas y personalizadas en el rey eran el modelo. Pero, claramente, del mismo modo que el modelo taylorista exitoso en las empresas de los cincuenta ya no dio para más, este modelo de Estado está llegando a su límite por la rigidez y lentitud que imponen a su accionar.

Donde el sector privado fue capaz de migrar desde los rígidos modelos tayloristas a formas más avanzadas y flexibles de organización y gestión, el sector público sigue con frecuencia anclado en el pasado, en la concepción que Mintzberg [5] ha descrito magistralmente: «Gobierno concebido como máquina: dominado por normas, leyes y estándares, con elevado nivel de control del aparato central, y compartimentos estancos. Su propósito central es, en realidad, controlar la corrupción y el uso arbitrario del poder político», asunto que por cierto es todavía muy necesario en nuestra región. En el siguiente cuadro se muestran los «principios sagrados» del Estado weberiano.

Las reglas weberianas

1. Estructura jerárquica, a través de una cadena de comando nítida, y con relaciones claras «superior-subordinado».
2. Unidad de comando, en que cada uno sabe exactamente de qué es responsable y a quién le reporta.
3. Especialización del trabajo, con cada persona asignada a tareas muy específicas que requieren su dedicación única, y que están descritas en un preciso manual de organización, funciones, atribuciones y responsabilidades.
4. Empleo y promoción basada en méritos, en que cada funcionario es seleccionado estrictamente sobre la base de sus conocimientos y experiencia, y es ascendido en virtud de su entrenamiento y logros.
5. Cargos de tiempo completo, de manera que el funcionario no tenga conflicto de intereses.
6. Decisiones basadas en reglas impersonales, de manera de evitar al máximo la discrecionalidad, en función de la objetividad y la no-discriminación en las decisiones.

7. Trabajo registrado y mantenido en archivos escritos, de manera que siempre pueda constatarse el cumplimiento de las reglas y normas.
8. Distinción clara entre la vida privada y las responsabilidades públicas del funcionario, por lo cual este debe ser bien remunerado para evitar la corrupción.

Si los Estados de América Latina hubieran respetado con rigor los principios «4» y «8», probablemente hoy estarían mucho mejor preparados para enfrentar los desafíos que se avecinan. La carencia de una burocracia y directivos públicos adecuadamente seleccionados, entrenados y remunerados ha provocado que ninguno de los restantes principios haya funcionado particularmente bien. En este sentido, podríamos decir que muchas burocracias de la región son preweberianas.

La (no muy certera) teoría del agente-principal

A los profesores de economía y de economía política que frecuentemente juegan con los engranajes del Estado —sin haber jamás gestionado una organización pública— les fascina esta teoría que fue desarrollada en sus orígenes para la empresa privada. En ella el «principal» —o sea los dueños y accionistas— reciben sus beneficios a través del «agente», es decir, los gerentes y empleados de la empresa. De ahí surge el «problema de agencia», que establece que los dueños suelen tener mucho menos información que los ejecutivos. Por ello surgen los convenios de desempeño para los ejecutivos, generalmente ligados a incentivos monetarios, así como los múltiples sistemas de control de gestión cuyo propósito último es medir en qué medida el «agente» está navegando en la dirección que el «principal» solicitó. Hasta aquí, todo muy bien... hasta por ahí.

El problema es la aplicación mecanicista del concepto al funcionamiento de los servicios públicos. Bastaría en principio cambiar la palabra «dueño» por ministro, y la palabra «gerente» por directivo público y todo queda igual. Se diseñan entonces los convenios de desempeño, se ligan a incentivos monetarios, se solicitan centenares de indicadores, y con ello, ¡presto!, el Estado navega en la dirección deseada. Falso. Esta teoría llegó al paroxismo con la escuela de la Nueva Gestión Pública, o *New Public Management*, que no alcanzó a durar una década antes de ser fuertemente criticada [6].

Las razones esenciales para el defectuoso funcionamiento de este modelo: a) los «dueños» son muchos y de divergentes intereses; b) para poder lograr sus propósitos los directivos públicos suelen depender de otras entidades sobre las que tienen escaso o nulo control; c) muchos de los indicadores son difíciles de medir, y d) los incentivos monetarios, consecuentemente, son poco útiles, como veremos más adelante. No estamos diciendo que debe tirarse todo a la basura, sino que hay que ser mucho más flexibles para diseñar y administrar la compleja gobernanza de los servicios públicos.

La aparición del «Estado en red» y «ciudadano-céntrico»

La irrupción constructiva y disruptiva de las nuevas tecnologías y las nuevas prácticas organizacionales que ya se están adoptando en muchas partes del mundo están haciendo resquebrajar varias de las reglas del modelo weberiano, a través de mayores grados de flexibilidad, innovación continua en políticas y procedimientos, polifuncionalidad, participación, operación en redes institucionales, coordinación horizontal, descentralización, coordinación de redes informáticas, y mayores grados de autonomía institucional e individual. Para

ilustrar mejor el concepto del Estado en red proveeremos una cita clave [7]:

En el siglo xx, la burocracia gubernamental jerárquica era el modelo organizacional predominante... los gerentes públicos eran premiados por ordenar a sus inferiores realizar tareas rutinarias y uniformes sin discrecionalidad. Hoy, la creciente complejidad de las sociedades fuerza a los directivos públicos a desarrollar nuevos modelos de gobierno... El modelo tradicional, jerárquico, ya simplemente no resuelve las demandas de esta compleja época.

Lo que plantearon Goldsmith y Eggeres es que las burocracias rígidas de «comando y control», con descripciones estrechas de funciones, culturas y procesos operativos no orientados al cliente, están particularmente desadaptadas para abordar problemas que a menudo trascienden fronteras organizacionales.

Gradualmente, y con la dificultad propia de un parto, se están produciendo nuevos modelos de gobierno, en que la responsabilidad de los directivos se centra mucho más en organizar recursos que frecuentemente pertenecen a otros, para producir valor público... en una malla multiorganizacional y multisectorial que se parece muy poco a un organigrama tradicional, y más a una red de computadores que se puede organizar, reorganizar, expandir o contraer, dependiendo del momento.

En el «Estado en red», aunque parezca redundante, las redes «público-públicas» y «público-privadas», así como la coproducción de servicios entre el sector público y el privado, adquieren relevancia crítica para lograr resultados y pueden asumir diversas y flexibles formas, desde aquellas de activación intermitente, por ejemplo en respuesta a desastres, a redes estables en que las empresas y ONG sirven como canales de

distribución de servicios públicos, especialmente para abordar problemas *wicked*.

Este es un cambio de paradigma fundamental. Lamentablemente, es necesario enfatizar que todavía en América Latina la falta de comunicación y coordinación al interior y entre entidades públicas (que es el Estado en «anti-red»), así como las desconfianzas mutuas entre el sector público y el privado, sigue siendo un elemento estructural de las conductas institucionales y personales.

Veremos este problema con detalle más adelante. Sin duda alguna, uno de los principales desafíos de los nuevos directivos públicos es descubrir la manera inteligente de migrar desde el añejo Estado weberiano al moderno Estado en red, en que las tecnologías de información suelen tener un rol crucial.

Uno de los mayores desafíos del momento consiste en transitar desde un Estado «servicio-céntrico» a uno «ciudadano-céntrico». Pongamos como ejemplo el triste trámite de una herencia. Hasta que el heredero logra obtenerla, en muchos países debe transitar por numerosos servicios públicos, obteniendo un certificado tras otro hasta lograr demostrar que sí, que él es el heredero, y que sí, el monto que le corresponde recibir está correcto.

Lo patético no es solo la demora en la obtención de cada certificado... es el hecho de que toda la información necesaria

El propósito central del Estado no es servir a los funcionarios y directivos, sino a sus ciudadanos. Incluso en los tribunales y las cárceles. Cuando la cotidianeidad transforma el quehacer de los funcionarios en una burocracia, que se limita a aprobar o rechazar el papel que transita por su escritorio cuidando la norma y sin mayor interés por la persona que está detrás en una cama de hospital, en un pupitre o en una celda, comienza la desagregación de valor público.

ya está previamente en poder del Estado. ¿Cuántas veces ha debido el lector ir humildemente a alguna ventanilla a pedir una certificación sobre algo que el Estado ya conoce, para entregarlo en otra ventanilla? Un Estado en red, verdaderamente ciudadano-céntrico, sería aquel en que el ciudadano no tuviera que ir a ninguna ventanilla, pues todos estos trámites y certificados están ya preelaborados, o las entidades públicas que requieren validar información con terceros estén en condiciones de hacerlo en línea (interoperabilidad) sin mediar ningún certificado.

Uno de los ejemplos más tempranos del mundo, del Estado en red, ciudadano-céntrico, lo dio el Servicio de Impuestos Internos de Chile en la década de los noventa, pionero a nivel internacional. Este servicio obligó a los empleadores e instituciones financieras a hacer una declaración anual, e interconectó sus computadores con los de todos los servicios transaccionales de dinero, incluyendo los bancos, de modo que el fin del año fiscal dispone de casi toda la información necesaria sobre los ingresos (legales) de una persona, sea por salarios, intereses, rentas, etc. Así, cada año el ciudadano solamente verifica en un sitio web su declaración tributaria preelaborada, acepta y paga el monto correspondiente, o recibe una devolución si acaso a lo largo del año hubiera pagado en exceso. No pierde tiempo colectando la información ni llenando un formato extenso con su declaración, y el Estado logra a la vez disminuir la evasión tributaria.

Para lograr este éxito, hubo un trabajo sistemático de muchos años, en que las tecnologías de información no eran un mero soporte, sino el eje estratégico de la transformación. Más adelante, en los capítulos 8 y 14, veremos que a estas alturas del siglo XXI, prácticamente no hay mejoras significativas de gestión pública que no involucren las tecnologías de información y comunicaciones a nivel del diseño estratégico de la institución.

Preguntas para reflexionar

Escoja algún servicio público en el que usted haya trabajado, trabaje, o con el que tenga alguna familiaridad, y reflexione sobre las siguientes preguntas:

- ☐ ¿Opera impartiendo sermones, zanahorias, garrotes o alguna combinación de ellos? ¿Es la combinación más adecuada?
- ☐ Defina para esta entidad al menos un indicador de eficacia, otro de eficiencia y otro de calidad, tanto de *output* como de *outcome* de largo plazo. ¿Suelen medirse y reportarse indicadores de *outcome*?
- ☐ ¿Se utiliza la medición de indicadores de *output* y *outcome* de la institución para tomar decisiones para el desarrollo institucional futuro y/o para definir su presupuesto?
- ☐ ¿En qué medida los problemas que aborda este servicio son «simples» o más bien «tortuosos (*wicked*)»? ¿Requieren para su solución la coordinación en red de diversas instituciones públicas y privadas? ¿Cómo es la calidad de esa coordinación en el presente?
- ☐ Para cada una de las reglas weberianas, ¿hasta qué punto se respetan? ¿Es la institución lo suficientemente flexible como para desarrollar sus labores en el siglo XXI?

Referencias bibliográficas

- [1] T. Hobbes, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México: Fondo de Cultura Económica, 1965.
- [2] M.-L. Bemelmans-Videc, R. C. Rist y E. O. Vedung, *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*, Transaction Publishers, 2011.
- [3] P. A. Sabatier y H. C. Jenkins-Smith, *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press, 1993.
- [4] B. W. Head y J. Alford, «Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management», *Administration & Society*, vol. 47, n° 6, pp. 711-739, 2015.
- [5] H. Mintzberg, «Managing Government, Governing Management», *Harvard Business Review*, vol. 74, n° 3, p. 75, 1996.
- [6] K. Mongkol, «The Critical Review of New Public Management Model and Its Criticisms», *Research Journal of Business Management*, vol. 5, n° 1, pp. 35-43, 2011.
- [7] S. Goldsmith y W. D. Eggers, *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*, Brookings Institution Press, 2005.

GESTIÓN PÚBLICA

Mario Waissbluth y Analía Medrano

Gestión pública y gestión privada

Este es un texto sobre gestión pública. Es sano entonces comenzar por definir el concepto. Hay muchas definiciones, pero en nuestro modo de ver las cosas, y para ser coherentes con todo el resto, es: «la implementación de políticas públicas, asignando personas y recursos financieros a través de organizaciones y programas, de manera de agregar valor a la sociedad cumpliendo a la vez con los marcos jurídicos y normativos de la nación».

Disculpará el lector la extensión de la definición, pero no vemos manera de acortarla.

Un gerente privado tiene muchos grados de libertad: puede hacer todo aquello que la ley no le prohíba expresamente. Un gerente público solo puede hacer lo que la ley le permita expresamente. Compite así, o se topa, con las empresas de su área, con una mano amarrada en la espalda. Esta es por cierto una de las virtudes y complejidades del Estado de derecho, que por una parte busca limitar el enorme poder del Estado para evitar arbitrariedades y abusos, y por otra, lo pone en una camisa de fuerza que le impide actuar de manera más flexible ante las demandas complejas que debe enfrentar.