

PARADIGMAS EMERGENTES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA: LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Antonio Quintín

Este documento corresponde al capítulo VI de un trabajo más amplio titulado
“Patrimonialismo, burocracia y posburocracia en el diseño institucional de la administración pública venezolana”

La crisis del sistema financiero mundial de los años 80, y su particular expresión en los sistemas e instituciones políticas nacionales, así como la rearticulación de las relaciones Estado/sociedad que comienza a manifestarse en muchos países bajo la impronta de la liberalización de las economías y la erradicación de la matriz Estado céntrica¹ como cursos de solución, fueron factores determinantes en el impulso a un nuevo paradigma para el diseño y las prácticas de gestión de las administraciones públicas², sustentado en la doctrina del llamado *New Public Management* o Nueva Gestión Pública (NGP).

Siguiendo a Cunill (1997: 236), la NGP, en su esencia, consiste en el reemplazo de “los métodos burocráticos por métodos manejados por el mercado para la provisión de bienes y servicios producidos por el gobierno. A tal efecto, se trata de constituir mercados para la mayoría de los servicios públicos, separando la elaboración de políticas de la provisión de servicios (o ejecución de políticas). Ello se realiza abriendo éstos a la competencia y desarrollando vínculos contractuales entre los proveedores de los servicios, los consumidores y los financiadores de ellos, de forma tal de crear la figuras de “vendedores” y “compradores” de bienes y servicios que el mercado requiere para funcionar. La separación de estas figuras se completa con cambios en las prácticas de trabajo en el interior de las agencias, así como entre ellas y sus financiadores, de manera que las agencias puedan responder a las presiones del mercado.” Por su parte, Hood (1991; citado por Ormond y Löffler, 1999: 146) percibe a la NGP como la conjunción de dos diferentes corrientes de ideas: una deriva de la nueva economía institucional, que discute nuevos principios administrativos tales como la contestabilidad, la elección del usuario, la transparencia y una estrecha focalización en las estructuras de incentivos; la segunda corriente se desprende de la aplicación de los principios gerenciales de la empresa privada al sector público.

¹ La “matriz Estado-céntrica” en la reforma administrativa es desarrollada por Cunill (1997), citando los trabajos de Marcelo Cavarozzi y Ludolfo Paramio. Consiste en una “matriz de articulación política y social que implica una dependencia de los actores sociales emergentes (clase trabajadora industrial, burocracia estatal, clases medias urbanas ligadas a la industrialización) respecto de la actuación del Estado, a la vez que una dependencia de éste respecto de dichos actores para el mantenimiento de sus políticas”; por otra parte, el Estado sustituye parcialmente el mercado al dirimir cuestiones que son competencia de los agentes privados, y se diluyen las fronteras entre el Estado, la estructura partidista y la sociedad civil (Cunill, 1997: 203).

² También se ha sostenido que en algunos países latinoamericanos el nuevo paradigma de gestión pública emerge como consecuencia de la necesidad de contribuir a la legitimación de los gobiernos democráticos que se instalan luego de un largo período de regímenes autoritarios, al introducir mejoras sustanciales en la provisión de los servicios públicos. Se citan los casos de Chile y Uruguay, entre otros. Sin embargo, fueron las exigencias de la crisis fiscal y de los ajustes estructurales durante los 90 bs que tuvieron mayor fuerza de causalidad, puesto que se trataba de incrementar la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos bajo criterios predominantemente mercantiles.

Dicho paradigma se erige inicialmente en los países anglosajones industrializados³ desde finales de los 70, y especialmente durante los años 80 y comienzos de los 90. El modelo burocrático weberiano, no obstante su contribución histórica con el desmontaje de los regímenes patrimonialistas y con el desarrollo de las fórmulas decimonónicas del liberalismo económico, en muchos casos y en diversos aspectos no satisfacía los requerimientos de la matriz socio céntrica emergente ni los reclamos por una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos en un marco de fuertes restricciones presupuestarias.

Sin embargo, si bien estas nuevas bases de la reforma administrativa tienen como elemento común el acotamiento del modelo burocrático, no son en absoluto homogéneas, aunque contienen una premisa básica que las unifica: la premisa de que el interés público está mejor servido a través de la exigencia de resultados más que de la determinación de procedimientos, y que si a los gerentes se les otorga la discrecionalidad para elegir los procedimientos que juzguen más útiles, ellos producirán los resultados requeridos. De allí que a estas reformas se les suele calificar como “reformas gerenciales”, aludiendo con ello al “cómo” del funcionamiento de las organizaciones – en contraposición al formalismo procedimental del tipo de gestión burocrática. Como consecuencia, las primeras experiencias de reformas gerenciales o “posburocráticas”⁴ incorporaron a la gestión de los asuntos públicos muchos de los criterios –aunque con matices– de la gestión privada y un enfoque de mercado en la provisión de los servicios públicos (por ejemplo, Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido). Otras experiencias posteriores de reformas gerenciales, en cambio, impulsadas por gobiernos que pretendían mantener una orientación social en sus políticas, fortalecieron los elementos de naturaleza propiamente pública en la administración gubernamental pero sobre nuevas bases de gestión, tales como la competencia administrada (o cuasi-mercados), la participación ciudadana y el control social sobre la gestión pública (se suelen citar los casos de los países nórdicos y algunos de América Latina. Ver Villoria; 1996). En cualquier caso, ya sea en su orientación “privatista” o “publicista” de los cambios, tales bases implicaron “rupturas” en aspectos fundamentales del paradigma burocrático, y sobre cada una de ellas se erigió una nueva concepción posburocrática de la gestión administrativa, a partir de la cual se articuló una secuencia de procesos e instrumentos que, en su conjunto, dan concreción en sus aspectos esenciales a la corriente de la Nueva Gestión Pública.

En los puntos que siguen a continuación se precisarán, en tanto abordajes teóricos y prácticas de reforma, las principales “rupturas” del modelo burocrático tradicional; se describirán

³Diversas circunstancias explican el hecho de que la doctrina del *New Public Management* haya emergido inicialmente en los países anglosajones. Según Serna (2001), ha sido decisivo el peso de la tradición jurídica y la estabilidad contemporánea de sus sistemas políticos en la configuración de sus instituciones: Dicha estabilidad les ha permitido mantener una línea de continuidad entre sus sistemas políticos y administrativos y un amplio margen de flexibilidad en las prácticas administrativas y en los procesos de reforma. En cambio, en aquellos países de alta “volatilidad” política, la estabilidad de los sistemas administrativos es un imperativo, por lo que mantienen una cierta “autonomía” e independencia en relación con los cambios en el sistema político, lo cual les conduce a configurar administraciones burocráticas. Por otra parte, en el mundo anglosajón se ha fortalecido una cultura política “donde el ciudadano juega un papel más activo, más independiente de las estructuras y dinámicas públicas, y que adopta una visión más crítica en relación con el Estado... y se traducen en una mayor demanda de rendición de cuentas de su actividad.” (Salvador Serna, 2001: 84-86)

⁴ Sobre los paradigmas posburocráticos, ver Barzelay (1998).

posteriormente las fases que dan forma a este nuevo modelo de gestión de la administración pública.

1. Las “rupturas” principales del paradigma burocrático

1.1. De una administración pública auto referenciada y orientada al procedimiento, a una orientada a la gestión por resultados y a la rendición de cuentas.

El paradigma de organización burocrática sobre el que se han sustentado, en general, las administraciones públicas ha inducido a desarrollar un tipo de gestión cuyo objetivo real, en cierto modo, ha sido el de servir a la administración misma, centrada en los intereses inmediatos y en las expectativas de sus funcionarios y directivos. La legitimidad y legalidad de sus actos han dependido del grado de sometimiento a los procedimientos consagrados en el ordenamiento jurídico, independientemente de su eficacia material, de su efectividad y, consecuentemente, de la responsabilidad pública involucrada⁵. En esta perspectiva, la bondad de los resultados de la administración burocrática tiende a subordinarse al procedimiento formalmente establecido.

Invertir los términos no significa violentar el procedimiento como base de la actuación pública. Éste, en última instancia, es la garantía de seguridad jurídica que tienen los funcionarios y los usuarios frente al poder estatal. Se trata, más bien, de sumar el criterio de "gestión y control por resultados" tanto en los organismos como en las prácticas presupuestarias y contables, lo cual obligaría a las distintas entidades y dependencias públicas a establecer indicadores de gestión que permitan evaluar, entre otros aspectos, su eficacia y eficiencia. De esta forma, el gobierno dispondría de mejores elementos de juicio para decidir la permanencia, revisión o eliminación de programas u organismos que no generan el impacto previsto sobre la población, o que no responden a los parámetros de actuación previamente definidos. Al mismo tiempo, podría contribuir al ejercicio de la responsabilidad pública por parte del gobierno mediante el despliegue de los procesos de rendición de cuentas o responsabilización ("*accountability*")⁶, tanto frente a las distintas ramas del poder público (horizontal) como frente a los usuarios de los servicios y a los ciudadanos en general (vertical).

El abordaje de esta “ruptura” burocrática requiere, obviamente, generar un conjunto de condiciones administrativas e institucionales con el fin de hacer efectiva la rendición de cuentas. Cunill (1997: 235) destaca las siguientes:

⁵ El concepto de “responsabilidad pública” no tiene, en este caso, el sentido jurídico de responsabilidad penal, civil, administrativa o disciplinaria de un funcionario público, sino el de asegurar que los actos y el uso de los recursos satisfagan el interés general a la vez que se dan cuentas públicas de la gestión.

⁶ El término *accountability* ha sido traducido al castellano de diversas formas: “rendición de cuentas”, “responsabilización”, “respondabilidad”. Cualquiera sea la expresión, su significado encierra la idea de someter la gestión de gobierno al escrutinio público permanente. Es “un valor (o meta-valor) que debe guiar a los gobiernos democráticos” y que se estructura, en su forma tradicional, a través de las elecciones, que ocurren de tiempo en tiempo; pero también se expresa en el intervalo entre las elecciones mediante la creación de “instrumentos para controlar y fiscalizar a los gobiernos, que permiten aplicarles sanciones cuando incumplen las leyes, incurren en actos de corrupción e, incluso, en el caso en que desentienden de las promesas emitidas en la circunstancia electoral.” (CLAD, Consejo Científico, 2000: 19).

- a) Necesidad de perfilar una institucionalidad de representación política y social, tanto como jurídica, que viabilice la posibilidad de la "exigencia de rendición de cuentas".
- b) Incorporar medidas que incentiven y penalicen, según sea el caso, a los funcionarios para ejercer su responsabilidad pública.
- c) Crear condiciones institucionales de orden administrativo que hagan realmente posible no sólo la operación de los mecanismos internos de la administración pública (por ejemplo, indicadores de gestión, evaluación del desempeño, etc.), sino el despliegue de la institucionalidad de control (política, jurisdiccional y social) de forma tal de introyectar en el aparato público la *accountability* horizontal y vertical.

Pero no sólo se requieren condiciones administrativas e institucionales que posibiliten la rendición de cuentas. También es preciso promover una cultura de la responsabilización en el marco del desarrollo de nuevas formas de acción colectiva que no sólo permitan que el ciudadano pueda hacer valer sus derechos frente a la administración, sino que se amplíen los espacios de lo público no-estatal, lo que equivale a plantear la actualización y el fortalecimiento de la democracia.

1.2. De una administración pública jerarquizada y "antidiscrecional", a una administración sustentada en la autonomía macro y micro organizacional.

Uno de los problemas que mayor incidencia tiene en la rigidez, lentitud e inflexibilidad, y por tanto en la eficacia, con que operan las administraciones públicas burocráticas, particularmente en el ámbito de los gobiernos centrales, es el rasgo jerárquico y antidiscrecional de su gestión. Aun cuando las distintas agencias públicas se sustentaran en la gestión y el control por resultados, tales restricciones dificultarán el cumplimiento de las metas previstas si su condición de éxito es el ejercicio de una gestión dinámica y flexible, es decir gerencial. Por su parte, los niveles gerenciales se ven restringidos en su actuación por una compleja trama jurídica, y suelen carecer de la discrecionalidad suficiente, especialmente en materia de personal y de recursos, que les permita responder con oportunidad y eficiencia a las demandas de los usuarios.

En tal sentido, el marco jurídico tradicional de la administración pública se ha mostrado incapaz para entender y establecer criterios gerenciales allí donde deben ser establecidos. En efecto, y reiterando lo afirmado por Prats (ver *supra*, p. 34), el Derecho Administrativo ha sido plasmado en un paradigma que atiende y resuelve los problemas de legitimidad del Estado Liberal de Derecho, pero ha sido irrelevante al desarrollo de un Estado que enfrenta crecientes demandas y desafíos, y resulta ajeno, cuando no contradictorio, con el desarrollo de la racionalidad gerencial pretendida por el *management* de hoy, habida cuenta de las rápidas y profundas transformaciones a que está siendo sometido el sector público de nuestro tiempo.

Con el fin de hacer frente a tales circunstancias, la doctrina del *New Public Management*, en su expresión de mercado más radical, ha tendido a incorporar mecánicamente los principios y técnicas del *management* empresarial, bajo entorno privado. De hecho, en algunos países de tradición jurídica sajona, tales como Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido, Canadá y Estados

Unidos, la aplicación del *New Public Management* ha puesto la atención en dos cuestiones básicas (Cunill, 1997: 236)⁷:

- Diluir las diferencias entre el sector público y el sector privado en materia de políticas de personal, estructuras de recompensas, estilos de administración, etc. Así, la estabilidad y las remuneraciones del personal se han flexibilizado y han sido vinculadas al desempeño y la productividad individual, sometiendo ambas, en muchos casos, a la clásica legislación laboral en sustitución de las normas de servicio civil o carrera administrativa.
- Reducir el grado en que el poder discrecional (particularmente sobre el personal, los contratos, manejo de las finanzas, etc.) es limitado por reglas y procedimientos uniformes y generales, sometiendo la administración a procesos de desregulación.

En los países de tradición jurídica ibérica, entre ellos Venezuela, una autonomización radical de la gestión pública tendería a generar ciertos excesos, pues la reivindicación, por ejemplo, de mayor libertad de actuación para los directivos públicos –al menos en los niveles centrales de gobierno–, con el argumento de igualar la discrecionalidad de los administradores privados, anularía los tradicionales y precarios sistemas de control existentes, pero sin sustituirlos por un nuevo y eficiente sistema de rendición de cuentas o responsabilización (sustentado, por ejemplo, en los resultados de la gestión, en el control social, en la competencia administrada), incrementando así, por un lado, la arbitrariedad del poder y el potencial de corrupción, y por otro lado, el riesgo de captura privada y burocrática de la administración.

De manera que el tránsito hacia una administración pública con mayor autonomía macro organizacional, en la búsqueda de condiciones para el *management*, ha sido matizado por diseños y planteamientos que contribuyen a contrarrestar tales riesgos (ver, entre otros, Cunill, 1997; CLAD, 1998; Ramió, 2001; Stiglitz, 2002). En primer lugar, en el marco de la separación de las funciones clásicas de gobierno, en las que está en juego el ejercicio del poder público, de aquellas funciones operativas, sometidas a normas flexibles y a criterios gerenciales, el orden burocrático mantiene su vigencia en las primeras y es allí donde operarían las clásicas reformas administrativas burocráticas con el propósito de completar la tarea del modelo weberiano. En este sentido, el CLAD ha desarrollado un planteamiento para una nueva gestión pública latinoamericana, en el que destaca como prioridad la creación y el fortalecimiento de un “núcleo estratégico del Estado”, responsable de las actividades centrales de gobierno y constituido por una élite burocrática con capacidad para formular políticas públicas y ejercer actividades de regulación y control del suministro de servicios públicos. Para ello, se sostiene, es preciso fortalecer una burocracia profesional, integrada por funcionarios calificados, protegidos de las interferencias políticas y sujetos a la responsabilización frente al sistema político. Pero, además, se plantean otras reformas en este núcleo central estratégico relacionadas con aquellos atributos que el modelo burocrático no da cuenta; la eficiencia, la flexibilización organizacional y la democratización del servicio público (CLAD; 1998: 11-13).

⁷ Cabe destacar que una de las soluciones que ofrece esta vertiente radical del *New Public Management* es la privatización y la contratación externa (*contracting out*) de las actividades gubernamentales (Savoie, 1995; citado por Cunill, 1997: 240). La otra solución consiste en transferir las prácticas de la administración de negocios al sector público, tal como lo plantean Osborne y Gabler en la “reinvención del gobierno” (1994)

En segundo lugar, las funciones operativas, que incluyen la provisión de servicios, se llevarían a cabo mediante entidades con diversos grados de autonomía y de variada naturaleza jurídica, todos signados por la flexibilidad y el despliegue de criterios gerenciales en el ejercicio de sus actividades, de manera tal que se estimule el financiamiento propio y, en general, se mejore la eficiencia productiva de los servicios públicos. Destacan, en este sentido, los órganos desconcentrados bajo la dependencia jerárquica de la administración central pero dotados de autonomía presupuestaria (por ejemplo, los servicios autónomos sin personalidad jurídica contemplados en la legislación venezolana); los órganos descentralizados territorialmente, bajo la responsabilidad de los gobiernos sub nacionales (a su vez, descentralizados funcionalmente respecto de estos); los entes públicos descentralizados funcionalmente, ya sea con formas del derecho público o del derecho privado; las entidades públicas no-estatales, de naturaleza jurídica privada pero guiadas por el interés colectivo⁸; y las organizaciones privadas basadas en el lucro pero sometidas a un estricto marco regulatorio estatal.

Quedan definidas, así, dos esferas de la actividad pública: la de la política y de la formulación de políticas, por un lado, y la de la ejecución de aquellas políticas⁹, por el otro. La autonomía de esta última esfera tiene como necesaria contrapartida la responsabilidad frente a la primera y frente a los usuarios y al público en general por la consecución de resultados con la calidad, volumen y oportunidad previamente definidos y comprometidos. Opera sobre ésta, en definitiva, el mecanismo de la *accountability*, en los términos en que fue reseñado en el punto precedente, haciendo más transparente su gestión y complementando los poco eficaces controles clásicos tradicionales (jurisdiccional, parlamentario, de tutela, administrativo externo).

La autonomía micro organizacional, por su parte, está referida al grado de discrecionalidad que tiene un gerente público para hacer los arreglos institucionales que le permitan alcanzar

⁸ Las entidades públicas no estatales constituyen una expresión institucional de una nueva dimensión de lo público. Ésta no es ya un espacio monopolizado por el Estado y supera la visión dicotómica que enfrenta 'lo estatal' con 'lo privado' de forma absoluta. Se vincula este concepto a la necesidad de asignar una distinta proyección a las relaciones entre Estado y sociedad (Portantiero, 1989; citado por Cunill, 1995). Lo público constituye, así, un ámbito específico distinto a la esfera política y a la esfera estatal: el lugar de la deliberación colectiva de los ciudadanos.

El germen de las entidades públicas no estatales sería el asociacionismo voluntario, es decir, siguiendo a Cunill (1995), "la entrega voluntaria de actividades y de tiempo en común con otros para realizar objetivos compartidos, actividades que en tanto tienen como objetivo a la sociedad se definen como 'públicas'. El ámbito incluye, sin embargo, todo el conjunto de instituciones privadas cuyos fines tienen la característica de 'servicio público' (...) En definitiva, se trata de reivindicar la necesidad de que los intereses públicos aumenten su esfera de realización tanto a través de la incorporación de una mayor cantidad de agentes sociales en su satisfacción, como a través de la creación de espacios de interlocución y negociación entre el Estado y la sociedad civil que garanticen que las decisiones de aquél tengan como medida la ampliación y garantía de los derechos ciudadanos. Recreación de la ciudadanía política y extensión de la ciudadanía social estarían, pues, en el eje de la problemática de la construcción de lo público. Su horizonte: trascender la actual asimetría de la representación social y política y modificar las relaciones sociales a favor de una mayor autoorganización social."

⁹ Esta separación entre la concepción y la ejecución no es nueva en modo alguno. Los autores clásicos en Administración y los teóricos de la Administración Científica ya la habían planteado como una de las premisas básicas a fines del siglo XIX y principios del XX. Por su parte, Woodrow Wilson formuló en 1887 la necesaria distinción entre administración pública y política –criticada por los estudiosos de los procesos de políticas– para defender la imparcialidad del servicio público en los Estados Unidos (Spink, 2001: 29).

resultados con base en los cuales su gestión será evaluada. Esta discrecionalidad gerencial debe ser consistente con la autonomía operativa del organismo bajo su dirección, y su expresión más importante radica en el uso de los recursos y en la administración del personal. En la práctica, se han desarrollado fórmulas en las que opera simultáneamente una centralización en la asignación de recursos presupuestarios junto con una descentralización de la autoridad operacional para ejecutar el presupuesto y administrar el personal¹⁰ (Cunill, 1997: 236). En todo caso, la autonomía organizacional y la mayor discrecionalidad del gerente público requieren de marcos institucionales que las hagan viables.

Se introduce, así, la dimensión institucional del problema de la administración pública, que supone que las soluciones no existen al margen de las reformas en las instituciones y en la legislación¹¹. Entre los más importantes cambios institucionales a los efectos de la nueva gestión pública, destacan, por un lado, el desarrollo de un sistema normativo presupuestario que consagre la asignación de recursos financieros con base en resultados y no en insumos; por el otro, la promulgación de un estatuto de la función pública que flexibilice la gestión del personal, al menos en el área operativa y de provisión de servicios. Todo ello soportado en una estructura de incentivos (y penalizaciones) por desempeño, tanto institucional como individual.

1.3. De una Administración sustentada en la asignación lineal y autoritaria de responsabilidades (y recursos) a una administración basada en contratos de desempeño en los que se establezcan derechos y responsabilidades recíprocas.

El Estado, a través del órgano correspondiente, normalmente asigna atribuciones, competencias y responsabilidades a las distintas dependencias y organismos de la administración pública, y con ellas, determinados montos financieros, con base en criterios autoritarios y lineales definidos en el ordenamiento jurídico. Frente a dicha asignación, el Estado suele no exigir contrapartidas ni compromisos en cuanto a resultados efectivos –y mucho menos a impactos– más allá de lo que contempla el sistema de control público en relación con la legalidad y sinceridad de los ingresos y de los gastos.

¹⁰ Respecto de la autonomía y descentralización operacional se han advertido algunos riesgos. Cunill (1997: 261) destaca dos: “uno, es la aparición de iniquidades producto de la aplicación irrestricta del principio de la descentralización asociado a su vez con la sobre valoración de la autonomía financiera. El otro efecto, es el refuerzo del corporativismo que puede devenir del principio de la discrecionalidad. La descentralización intra-organizacional (en agencias autónomas) y político-administrativa (en niveles locales de gobierno), así como la discrecionalidad al interior de las agencias, sin enfoques contingentes una, y sin fundación democrática la otra, pueden atentar contra los valores que las fundamentan, en particular contra la democratización de las relaciones de poder y la adaptación a las necesidades del público.”

¹¹ Este planteamiento descansa en los enfoques neoinstitucionalistas de la reforma de la administración pública (ver, entre otros, March y Olsen, 1989) y en la llamada “nueva economía institucional” (North, 1993). Las instituciones son entendidas por este enfoque como las normas formales e informales, y los mecanismos para asegurar su cumplimiento, que configuran el comportamiento de individuos y organizaciones dentro de una sociedad. Las instituciones, por consiguiente, constituyen, a la vez que restricciones, una estructura de incentivos para el comportamiento de los individuos y las organizaciones.

La gestión por contratos, por el contrario, intenta establecer un acuerdo entre las partes involucradas en relación, en primer lugar, con las previsiones de objetivos y metas; en segundo lugar, con las modalidades de evaluación y control basados en resultados, y por último, con el establecimiento de una estructura de incentivos que estimule los comportamientos en función del rendimiento. En otros términos, tal como lo destaca Longo (1994; citado por Cunill, 1997: 267), el contrato celebrado entre el gobierno y las agencias incorpora, por una parte, un régimen especial de funcionamiento de ésta (en el marco de la autonomía que le brinda el ordenamiento jurídico); por la otra, incorpora las contrapartidas a las que cada agencia queda obligada, esto es, los compromisos asumidos y los instrumentos mediante los cuales su cumplimiento será evaluado y exigido. En este esquema de derechos y deberes de ambas partes, los entes del gobierno central responsables de la formulación de políticas actuarían como "consumidores subrogados", haciendo contratos explícitos con las agencias u organismos productores de bienes públicos, y asignando, a tal efecto, recursos a cambio de un compromiso de producción determinado (Cunill, 1997: 267). Bajo este esquema, resulta natural que el eje en la conducción de la reforma administrativa se traslade al ministerio a cargo de las finanzas o al organismo que disponga del "recurso de poder" relacionado con la asignación presupuestaria.

Así, pues, la burocrática relación "autoritativa" entre el gobierno central y sus agencias deviene en una relación contractual entre ambos: entre el "propietario" o "principal" –el gobierno, la sociedad– y los proveedores de bienes públicos, los "agentes", ya sean públicos o privados¹².

1.4. De una administración sustentada en la provisión monopólica de servicios públicos a una que promueva la provisión de servicios bajo régimen de competencia.

Uno de los aspectos más destacados de la nueva gestión pública es la creación de una pluralidad de proveedores de servicios públicos y la introducción del principio de la competencia entre ellos, en sustitución de la concepción monopólica estatal vigente en el modelo burocrático clásico. La NGP asume que la competencia entre tales proveedores de servicios, ya sea bajo régimen privado o público, trae consigo importantes ventajas que no se dan en condiciones monopólicas, tales como brindar a los usuarios de los servicios públicos la posibilidad de escoger el proveedor que satisfaga mejor sus necesidades, además de forzar a los productores a maximizar la eficiencia y contribuir a prevenir contra la captura burocrática del servicio.

El medio empleado por muchos Estados –por lo menos aquellos de economía abierta o neoliberal– para impulsar la competencia ha sido la privatización mercantil total o parcial de los servicios. Ello ha implicado, especialmente en los casos en que la motivación central del productor es el lucro o la reducción de costos, someter el intercambio de bienes públicos a los

¹² Este modelo o filosofía de gestión, denominado "principal-agente", surge en la empresa privada moderna para resolver los problemas de control desde el momento en que se separa la administración de la propiedad, con el fin de asegurar que la administración (el "agente") no lesione los intereses del propietario (el "principal"). En la esfera pública, esta filosofía se expresa en dos sentidos: en el primero, el "principal", es decir el gobierno, el parlamento, los tribunales, representa los intereses de los electores-usuarios, en tanto que el "agente" suministra los bienes públicos que el "principal" le encomienda, le financia o le compra. En el segundo sentido, el "principal" está representado por la sociedad en su conjunto, es decir el mandante, y el "agente" lo constituye el nivel político, el mandatario, el cual debe atender el intereses general y resolver las demandas del primero para poder mantenerse como mandatario.

criterios del mercado y a un asunto de precios y de costos. Bajo este esquema, el ciudadano-“usuario” se convierte en ciudadano-“cliente”, en la medida en que la relación entre éste y el Estado queda mediada principalmente por el mercado. Así, la cuestión de la responsabilidad pública se transforma en un aspecto secundario, conduciendo a la segregación o a la exclusión de aquellos “clientes” que no dispongan suficientes medios de pago¹³.

Hay otras opciones, sin embargo, para estimular la competencia entre los productores o prestadores de servicios, sin tener que recurrir a la privatización mercantil. Es la llamada “competencia administrada”, que puede operar entre organismos de la administración pública y en la competencia entre proveedores privados o públicos no estatales. Este tipo de competencia responde, en mayor o menor grado, a tres principios orientadores (Abrucio, 2000: 225-227): el primero es el de la *lógica de la competencia*, que no debe confundirse con una mera transposición del mercado a la administración pública, puesto que no utiliza el precio como instrumento básico y tampoco su objetivo es el lucro. El segundo es el de la jerarquía burocrática, en el sentido de que los políticos y los altos burócratas evalúan los resultados alcanzados por las agencias en forma comparativa, teniendo como referencia el interés público, y administran la política de incentivos y penalizaciones por desempeño. En virtud de tales características, la competencia administrada no crea propiamente un mercado, sino más bien un *cuasi-mercado*, puesto que en la competencia se privilegia la calidad y la equidad entre otros factores distintos a los estrictamente económicos. El tercero reconoce el derecho de los ciudadanos a intervenir directamente en la evaluación de los proveedores de los servicios públicos que se encuentran compitiendo, incrementando así la responsabilización gubernamental. Aunque, de hecho, la evaluación es realizada por el ciudadano en tanto usuario o consumidor, al manifestar su preferencia por un determinado proveedor.

La reforma de la administración pública sustentada en estas cuatro “rupturas” del paradigma burocrático, no se limita solamente a propósitos internos de la propia administración ni a mejorar sus “salidas”. La reforma, así planteada, define ciertamente una recomposición de las relaciones de poder tanto en la sociedad como en la administración pública. La NGP, en su expresión más radical o “neoempresarial”¹⁴, supone la exclusión de actores del campo de la política. En efecto, el ciudadano, en su condición de “cliente”, ve reducida su capacidad de influir en las políticas macro, en la definición de los objetivos públicos y en la gestión en general; su posicionamiento se limita al nivel micro, y la participación ciudadana tiende a ser sustituida por el modelo de “autogestión social” (Cunill, 1997: 248-249). Incluso los representantes electos tienden a perder espacios de participación política en la formulación de las políticas sobre servicios públicos, en la misma medida en que se generan condiciones para su captura por intereses privados externos.

La reforma gerencial supone, también, una marcada diferenciación entre las esferas de formulación de políticas y de gestión estratégica de los servicios públicos, por un lado, y la gestión operativa de los mismos, por el otro. El énfasis en la delegación y, en términos generales, en el modelo que Nuria Cunill (1997: 249) llama de “autonomía-competencia-contractualidad”, asentado a su vez en la separación entre política y administración que se propone para la gestión

¹³ Los países que han adoptado esta modalidad, por ejemplo en materia educativa, evidencian este tipo de problemas (ver Cunill, 1997: 267-270).

¹⁴ Sobre el concepto “neoempresarial”, ver Ramió (2001).

de los servicios públicos, puede, bajo este cuadro, derivar en una mayor vulnerabilidad de los ciudadanos.

De ahí que sea un requisito indispensable sentar las bases para lo que Cunill denomina la “publificación” de la administración pública, es decir desarrollar mecanismos que la hagan socialmente responsable, cobrando especial importancia la cuestión de la rendición de cuentas (*accountability*). “Bajo su marco, la representación y la participación social encuentran otro eje de fundamentación posible. En efecto, la primacía de la política en la conducción de los asuntos públicos y la recuperación del papel de la sociedad en su definición y gestión, imponen la necesidad de recuperar el triángulo de poder concernido al respecto: los representantes electos, la administración pública y los propios ciudadanos.” (Cunill, 1997: 307). En ese mismo sentido, se justifica el fortalecimiento del modelo burocrático en el núcleo estratégico central del Estado, así como de las capacidades de regulación estatal sobre los productores o proveedores de servicios, ya sean públicos o privados, que protejan los intereses de los ciudadanos-usuarios.

2. Componentes de una reforma de la administración pública sustentada en la NGP

En consecuencia con las áreas de “ruptura” del modelo burocrático descritos en el punto anterior, la reforma de naturaleza gerencial debe diseñar una estrategia dirigida a generar condiciones jurídicas, técnicas y culturales que permitan desarrollar, de manera progresiva, los siguientes cinco procesos básicos, en la secuencia en que se presentan:

- ?? Indicadores de Gestión
- ?? Compromisos de Resultados (CDR)
- ?? Evaluación de Desempeño
- ?? Incentivos
- ?? Rendición de Cuentas

2.1. Indicadores de Gestión

Los indicadores de gestión se construyen en el marco de un proceso de planificación estratégica institucional. Constituyen el punto de partida de la reforma gerencial, y consisten en la expresión cuantitativa de los resultados más significativos que se espera alcance un determinado programa, proyecto o servicio públicos en un período, ya sea en términos de mejoras relativas o de operación regular. Los indicadores de gestión seleccionados deben permitir evaluar el desempeño de la actividad, unidad o actor involucrados, al contrastar lo planificado con lo realizado; evaluación que a su vez servirá de sustento para la implantación de los incentivos institucionales e individuales.

En concreto, los indicadores de gestión tienen como objetivo la construcción de un sistema de medición y evaluación de la gestión de programas, proyectos y servicios públicos, de forma que permitan:

- ?? Proporcionar información regular a los ministerios, al parlamento y al público en general sobre el uso de los recursos públicos y la calidad de la gestión de los servicios, sentando las bases para la transparencia de la administración y la rendición de cuentas.
- ?? Incorporar información relacionada con el desempeño de las instituciones en la discusión presupuestaria, racionalizando la asignación de los recursos públicos. En efecto, los indicadores seleccionados deberían acompañar la información presupuestaria tradicional contenida en la ley anual de presupuesto.
- ?? Generar bases sustentables de información para la toma de decisiones de los propios organismos públicos, impulsando una gestión comprometida con los resultados.

Los indicadores que con mayor frecuencia se emplean para evaluar la gestión pública son los de **cobertura** (identifican el número de usuarios atendidos o prestaciones entregadas; estos indicadores son relevantes en el caso de servicios que se prestan en áreas deficitarias y en las que la acción del Estado es prioritaria); de **oportunidad del servicio** (miden el tiempo requerido para entregar un determinado servicio al usuario); de **eficiencia** (miden la relación entre los bienes públicos producidos o suministrados y los insumos requeridos para ello, aspecto especialmente válido durante la discusión de los presupuestos); de **eficacia** (miden el grado de cumplimiento de los planes y programas); de **efectividad** (miden el grado de satisfacción de la demanda), y de **autofinanciamiento** (miden la capacidad de los servicios públicos para generar sus propios recursos que les permita financiar su actividad, reduciendo su dependencia de los aportes fiscales).

La construcción de los indicadores de gestión debe cumplir un conjunto de requisitos con el fin de garantizar el éxito en su aplicación, entre los cuales se destacan los de pertinencia, independencia, economía, confiabilidad, publicidad, elaboración participativa, simplicidad y comprensividad. Pero el requisito más importante es la capacidad técnica de los funcionarios y la disposición de la gerencia pública para llevar adelante y sostener un proceso de planificación estratégica, así como para la construcción de los respectivos indicadores.

2.2. Compromisos de Resultados

Son contratos celebrados entre los órganos responsables de formular políticas públicas y asignar recursos financieros, y las entidades responsables de producir o suministrar un servicio público, cualquiera sea su naturaleza jurídica, y que requieran de financiamiento estatal total o parcialmente. En dichos contratos se establecen derechos y responsabilidades recíprocas entre las partes: para cada organismo ejecutor se especifican los objetivos, las metas o resultados (con sus respectivos indicadores de gestión), los plazos, los criterios de evaluación del desempeño y los incentivos y penalizaciones. Por su parte, el gobierno central asigna o transfiere recursos financieros a los entes ejecutores en función del rendimiento o cumplimiento de objetivos y metas. Estos contratos son por lo regular suscritos anualmente, y de manera pública, por las máximas autoridades del gobierno¹⁵ y las autoridades de las instituciones involucradas, con el aval de los organismos planificadores centrales y de las finanzas.

¹⁵ En países como Costa Rica y Chile, algunos contratos han sido celebrados por el Presidente de la República. En Argentina se presentó en 1998 un Proyecto de Ley de Solvencia Fiscal y Calidad de la Gestión Pública

Los compromisos o contratos pueden revestir la forma de acuerdos marco, acuerdos de desempeño organizacional, acuerdos de financiamiento, de provisión de servicios, de desempeño intergubernamental, y en general, en cualquier aspecto que comprometa un propósito de política pública.

2.3. Evaluación del desempeño

Es un proceso sistemático de análisis de los objetivos y resultados alcanzados en un período por un programa, proyecto o servicio público, considerando los propósitos y objetivos que los justifican, el grado de cobertura, la eficiencia, la oportunidad y el autofinanciamiento, según sean las características de cada servicio, programa o proyecto y el tipo de indicadores de gestión empleados.

La evaluación del desempeño debe sustentarse en los objetivos y metas acordados en los respectivos compromisos de resultados, y debe ser lo suficientemente concluyente y contar con la legitimidad necesaria para alimentar el proceso de toma de decisiones y de asignación de recursos financieros por parte del gobierno central. Con este propósito, la evaluación debe cumplir por lo menos con las características de: **flexibilidad** (se trata de un proceso de aprendizaje que debe ajustarse de acuerdo con la capacidad institucional y la naturaleza de los programas y servicios considerados); **eficiencia** (el costo de realización de la evaluación debe tener relación con los beneficios que se espera de ésta); **independencia** (los resultados de las evaluaciones deben ser objetivos y no estar afectados por intereses corporativos, económicos o institucionales ajenos a los del Estado en su conjunto); **transparencia** (los objetivos, procedimientos y resultados de las evaluaciones deben ser de conocimiento público y constituir instrumentos de base para el ejercicio del control ciudadano sobre la administración pública).

La evaluación del desempeño puede generar variados productos, sin embargo es conveniente concentrarse inicialmente en los siguientes:

- ?? Identificación precisa de los objetivos explícitos e implícitos del programa, proyecto o servicio.
- ?? Análisis referido a la justificación y supuestos del programa, proyecto o servicio.
- ?? Análisis detallado del cumplimiento de las metas de cada programa, en función de sus objetivos declarados o implícitos.
- ?? Conclusiones en torno a la cobertura, eficiencia, oportunidad, autofinanciamiento o cualquier otro indicador que refleje los resultados de cada programa o servicio.
- ?? Conclusiones y recomendaciones finales (priorizadas) en cuanto a la gestión y vigencia de los programas, proyectos o servicios evaluados.

2.4. Incentivos

Se orienta al otorgamiento de estímulos monetarios al buen desempeño, ya sea individual o institucional, como resultado del proceso de evaluación del desempeño.

Nacional, el cual deja en manos del Jefe de Gabinete de Ministros la celebración de “acuerdos-programas” con las unidades ejecutoras de programas presupuestarios.

Los incentivos asignados a cada institución deben ser previstos en función de las metas anuales a lograr, las que a su vez deben corresponder a un programa de gestión de mediano y largo plazo.

La forma de cálculo del incentivo (porcentaje proporcional al porcentaje de cumplimiento de metas, con un tope máximo legal), así como los plazos y los criterios de evaluación, se deben establecer y concertar, con suficiente anticipación, en los respectivos compromisos de resultados celebrados entre las autoridades del gobierno central y la de los ministerios o entidades autónomas responsables del programa, proyecto o servicio público.

Los **incentivos individuales** se deben establecer, preferiblemente, para un porcentaje pre establecido del total de los funcionarios que forman parte de un organismo o servicio determinado, que hayan mostrado un mejor desempeño durante un período. Dicho incentivo estaría sustentado en un reglamento de calificaciones del personal de cada institución, dentro de un marco general de calificaciones establecido por ley.

Los **incentivos institucionales** se establecen como bonificaciones monetarias relacionadas con el cumplimiento de metas institucionales, las que deben responder a objetivos estratégicos definidos por la propia institución, en el marco de un programa de mejoramiento de la gestión. La verificación del cumplimiento de las metas (evaluación del desempeño) se sustenta en los indicadores de gestión previamente definidos.

En determinados servicios podrían existir sólo incentivos institucionales, de manera que los incentivos individuales estarían condicionados al cumplimiento de las metas institucionales. Asimismo, en ciertos sectores (educación y salud, por ejemplo), sería preciso establecer sistemas de financiamiento asociados a logros, de manera tal de erradicar la práctica de asignación presupuestaria sólo con base en los insumos.

2.5. Rendición de Cuentas (*accountability*)

Los resultados de la evaluación del desempeño serán informados por parte del órgano rector del sistema tanto a los miembros de los poderes Ejecutivo y Legislativo como a los ciudadanos, sin perjuicio del ejercicio de las formas clásicas o tradicionales de rendición de cuentas (control parlamentario y jurisdiccional, control de cuentas, entre otros). En relación con la rendición de cuentas ante los ciudadanos, existen diferentes vías para proporcionar información, entre las que destacan los medios masivos de comunicación social. Se podrá adoptar, además, otras modalidades de *accountability* que impliquen una participación más directa de la comunidad en la evaluación de la gestión pública y en el control social sobre ella (por ejemplo, contraloría social, inclusión de organizaciones comunitarias, “veedurías”, consulta a usuarios de los servicios, carta de los derechos del ciudadano, defensor del usuario, etc.), con el fin de hacer más transparente y responsable la administración pública. En cualquier caso, las distintas modalidades de la rendición de cuentas (clásicas, por resultados, por competencia administrada, por control social. Ver CLAD, 2000), así como los procedimientos empleados, deberán estar previstos en la o las normas que sustenten los diferentes componentes de esta forma de gestión pública, como de hecho ha ocurrido en la administración pública venezolana.

Estos cinco procesos descritos constituyen una importante referencia para determinar las aproximaciones de la reforma administrativa al modelo posburocrático de la Nueva Gestión Pública, tanto en su expresión normativa como práctica. Es preciso, sin embargo, incluir algunos aspectos, dos de ellos en particular, que enmarcan y condicionan de manera significativa cada uno de los procesos mencionados: por un lado, la necesidad de diferenciar los órganos responsables de las políticas y los responsables de suministrar servicios públicos (ambos bajo una relación agente-principal), y por el otro, considerar el presupuesto público como eje fundamental de los cambios, ya que los criterios de asignación de los recursos, la administración de los incentivos monetarios y la transparencia en la gestión financiera constituyen el objeto central de este nuevo paradigma.

Capítulo VII

CERRANDO LOS 90: NUEVAS BASES INSTITUCIONALES, VIEJAS PRÁCTICAS DE REFORMA

1. Nuevas bases institucionales del Estado: la Constitución de 1999

No obstante los nuevos vientos de reforma administrativa que soplaban allá y acá del Atlántico, el nuevo gobierno de Hugo Chávez, instalado en febrero de 1999, marginó este tema de su agenda de prioridades inmediatas, subordinándolo al foco principal de sus esfuerzos iniciales: el diseño de una nueva Constitución, y por ende, de una nueva institucionalidad política.

Para dicho propósito, a poco de iniciar su mandato el gobierno convocó a elecciones para integrar una Asamblea Nacional Constituyente, culminando con un proyecto de Constitución, el cual fue aprobado mediante referéndum el 15 de diciembre de 1999, y promulgada la Constitución el 30 de diciembre de ese mismo año¹⁶.

El texto constitucional define propiamente una efectiva y profunda reforma del Estado, recogiendo algunas antiguas propuestas de la COPRE e imponiendo otras nuevas, impulsadas por la arrolladora mayoría oficialista en la Asamblea Constituyente. En todo caso, las reformas institucionales planteadas distan significativamente del discurso de “Estado mínimo” que predominó durante los 90, en la medida que refuerza las bases del Estado Social de Derecho. Y, al mismo tiempo, pareciera que se prefigura una matriz sociocéntrica¹⁷ si se toma como sustento el prolífico articulado relacionado con la participación ciudadana.

Entre los variados y complejos aspectos institucionales que contiene esta nueva Constitución, se destacan a continuación aquellos más determinantes en la definición de la “arquitectura” político-institucional del Estado venezolano así como del marco de actuación del aparato administrativo: en primer lugar, la persistencia y ampliación del carácter social del Estado; en segundo lugar, el nuevo esquema de la división horizontal de poderes; en tercer lugar, los cambios más importantes en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo; en cuarto lugar, las previsiones orientadas a la definición de una nueva modalidad de gestión pública, en los términos descritos en el capítulo anterior; y por último, las bases constitucionales del Estado federal y la descentralización territorial.

1.1. El Estado Social en la Constitución de 1999

Al igual que la Constitución de 1961, la de 1999 mantuvo y amplió el carácter social del Estado. Más precisamente, tal como lo señala Fernández Toro (2001), persistió en esta Constitución “la noción de Estado de Derecho desde una perspectiva liberal burguesa,

¹⁶ Publicada en la Gaceta Oficial N° 36.860 del 30 de diciembre de 1999 y reimpressa, por error material, en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453 del 24 de marzo de 2000.

¹⁷ La “matriz sociocéntrica” supone que “la institucionalidad del Estado se reconstruye en función de la ampliación de las esferas de auto-regulación de la sociedad tanto como del incremento de la equidad social” (Cunill, 1997: 232).

reconceptualizada por la teoría del Estado social y democrático de derecho, que ahora el nuevo texto constitucional define como *Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia* (Art. 2)”.

Los aspectos sustantivos del Estado social aparecen mayormente reflejados entre los artículos 19 y 129 de la Constitución, los cuales definen la existencia de una “Carta de Derechos” del ciudadano, que comprende la existencia de los llamados derechos humanos, derechos sociales y de las familias, derechos culturales y educativos, y derechos de los pueblos indígenas. Siguiendo la clasificación que hace Combellas (1991: 72) respecto a la Constitución de 1961, en la de 1999 se distinguen aquellos derechos de inmediato cumplimiento; por tanto, la legislación y la administración deben asumir la tarea de hacer efectiva su vigencia de forma directa: derecho al trabajo (art. 87), derecho a la educación (art. 103), derecho a la protección de la salud (art. 83), derecho a la huelga (art. 97), derecho a la seguridad social (art. 86). Por otro lado, se consagran los derechos sociales establecidos en forma indirecta, ya que exige obligaciones al Estado para su desarrollo. Tales son los casos de los derechos derivados de: protección a la maternidad (art. 76), derechos de los jóvenes (art. 79), derechos de los ancianos (art. 89), derechos de los discapacitados (art. 81), derecho a una vivienda adecuada (art. 82), protección de los menores (art. 78), protección de las asociaciones con finalidades sociales y el fomento de las cooperativas (art. 118), protección de la familia (art. 75), y desarrollo de un sistema de seguridad social (art. 86).

Por otro lado, el texto constitucional consagra el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, y el Estado tendrá la obligación de facilitar las condiciones más favorables para su práctica (art. 62). En el artículo 70 se definen los medios de participación en lo político (elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos cuyas decisiones serán vinculantes), y en lo social y económico (las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por la cooperación y la solidaridad).

En suma, las expresiones del Estado Social de Derecho en la Constitución del 99 significan el fortalecimiento de la centralidad estatal al mismo tiempo que amplían los canales de participación ciudadana en los asuntos públicos. La administración pública extiende sus contornos, se incrementa más aún la complejidad funcional y organizacional del Estado así como la carga fiscal para sostenerlo. Este fortalecimiento de las funciones económicas, sociales y administrativas en la esfera del Poder Ejecutivo, nuevamente coloca sobre el tapete la cuestión de los requerimientos organizativos y funcionales, los que sobrepasan las posibilidades que ofrecen los medios administrativos existentes, estructurados con base en el paradigma burocrático y en la teoría clásica de la administración. Sin embargo, la misma Constitución consagra el marco general para el desarrollo del paradigma gerencial en la administración pública, tal como se verá más adelante.

(...)

1.4. El nuevo paradigma de gestión pública en la Constitución de 1999

La Constitución de 1999 expresa en cierta forma algunos de los elementos básicos de la nueva gestión pública, al menos como marco general para su desarrollo ya que se deja a la reserva legal o a la potestad administrativa del Ejecutivo la posibilidad de concretar reformas posburocráticas como las abordadas en el capítulo precedente. Los medios que la Constitución de 1999 ofrece para orientar las reformas o “rupturas” administrativas en esa dirección son los siguientes:

- (i) Transferencia de la potestad de organización de la administración pública desde el Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo. Implica que el Presidente de la República establece el número, denominación, competencia y organización de los ministerios y otros organismos de la administración pública nacional, así como la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros, dentro de los principios y lineamientos señalados por la correspondiente ley orgánica (numeral 20 del artículo 236). Se pretende, así, hacer efectivas de manera expedita las exigencias de adaptabilidad de las estructuras administrativas. Igualmente podría ser expedita una reforma gerencial si existiera la voluntad efectiva de emprenderla por parte del gobierno.
- (ii) Previsión de controles sociales y disposiciones sobre participación ciudadana en la gestión pública (artículos 62, 70, 71, 72 y 143), contribuyendo a ampliar y fortalecer los dispositivos de responsabilización de la administración pública.
- (iii) Previsión de principios, entre los que destacan los de transparencia y responsabilidad, que orientan el régimen socioeconómico (artículo 299), la gestión fiscal (artículo 311), la organización y el funcionamiento del gobierno (artículo 6) y de la administración pública (artículo 141). Respecto a esta última, se señalan los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública. Tales principios inducen a desarrollar procesos de evaluación del desempeño institucional, sustentados en indicadores de gestión, con el propósito de hacer efectiva la responsabilidad pública y la transparencia.
- (iv) Previsión para el desarrollo de la modalidad de gestión por resultados que sirva de base para la asignación presupuestaria. El artículo 315 establece que en el presupuesto anual de gastos se establecerá, para cada crédito presupuestario, el objetivo específico a que esté dirigido, los resultados concretos que se espera obtener, y los funcionarios públicos responsables por el logros de tales resultados. Estos se establecerán en términos cuantitativos, mediante indicadores de desempeño, siempre que sea técnicamente posible.
- (v) Previsión de condiciones para la flexibilización de la gestión pública en el nivel macro organizacional. En tal sentido, la descentralización funcional constituye el principal medio para tal fin: el artículo 142 refiere a los institutos autónomos; el artículo 184, a la posibilidad de que los estados y municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que estos gestionen; el artículo 300 remite a la ley el establecimiento de condiciones para la creación de entes funcionalmente descentralizados para la realización de actividades sociales o empresariales.

- (vi) Previsión de condiciones de competencia para la provisión de ciertos servicios públicos. Es el caso del otorgamiento de concesiones a particulares (artículo 113), la promoción de la iniciativa privada en actividades del Estado (artículo 112) y la transferencia de servicios a organizaciones públicas no estatales (artículo 184). En todos estos casos se evita que el control sobre el servicio se deje exclusivamente a los mecanismos del mercado, ya que es una obligación pública estatal, y por ello, indelegable.

1.5. Bases constitucionales de la descentralización territorial

La Constitución de 1999 define al Estado como “federal y descentralizado en los términos consagrados por esta Constitución” (artículo 4°). En efecto, los términos que consagra el texto constitucional respecto a la descentralización del Estado pueden agruparse, primero, en relación con el propósito asignado por el constituyente; segundo, en relación con las competencias atribuidas a los tres niveles territoriales (Poder Público Nacional, Estatal y Municipal); tercero, respecto a la coordinación intergubernamental, y por último, al financiamiento de la descentralización¹⁸.

- (i) *Propósitos de la descentralización como política nacional.* El artículo 158 establece que la descentralización “debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales.”. Es decir se trata de hacer efectiva la participación política en espacios territoriales que la hagan viable y de mejorar la prestación de servicios públicos a la población en virtud de apropiadas escalas de gestión. Se consagran, así, constitucionalmente los objetivos que originalmente le atribuyó la COPRE en 1987 al proceso de descentralización territorial.
- (ii) *La distribución de competencias.* La Constitución distribuye las competencias del Poder Público en los tres niveles territoriales, en consecuencia con el carácter federal del Estado: nacional, estatal y municipal¹⁹. En relación con el Poder Público Nacional, el artículo 156 le atribuye un amplio catálogo de competencias, y establece la previsión, al igual que en la Constitución del 61, para que determinadas materias de la competencia nacional puedan ser atribuidas a los municipios o a los estados por decisión de la mayoría de los integrantes de la Asamblea Nacional, “a fin de promover la descentralización” (artículo 158). En este aspecto, la Constitución del 99 es menos restrictiva que la del 61, ya que en ésta se requería de mayoría calificada para la transferencia de competencias (dos terceras partes de los miembros de cada cámara del Congreso de la República).

En relación con el Poder Público Estatal, la Constitución de 1999 consagra explícitamente el criterio de clasificación de las competencias –exclusivas y concurrentes– recogido en la

¹⁸ Cabe destacar, por contraste, que la Constitución de 1961 alude expresamente en una sola oportunidad a la palabra descentralización, y de forma restringida: en el artículo 137, cuando expresa “a fin de promover la descentralización administrativa”.

¹⁹ El artículo 16 de la Constitución de 1999 consagra el Distrito Capital en el marco de la organización político territorial de la República. Una ley especial establecerá su organización, gobierno, administración, competencia y recursos (artículo 18).

Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, del 28-12-1989. Así, las competencias exclusivas de los estados se fijan taxativamente en el art. 164 constitucional, manteniendo, como en la Constitución del 61, un numeral de contenido residual (los estados asumen lo que no corresponda a la competencia nacional o municipal). Las materias objeto de competencias concurrentes, en cambio, serán reguladas mediante leyes de base dictadas por el Poder Nacional, y leyes de desarrollo aprobadas por los estados (art. 165). Por otro lado, normas estatales definirán los mecanismos de transferencia de servicios y competencias de los estados a los municipios, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles.

En el ámbito local, el artículo 178 de la Constitución atribuye directamente a los municipios una serie de competencias que son las llamadas materias propias de la vida local, tales como: urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, turismo, policía municipal y justicia de paz, además de otras materias que les atribuya la Constitución y la ley.

- (iii) *Coordinación intergubernamental.* La Constitución de 1999 intenta superar los problemas de coordinación que confrontó el proceso de descentralización territorial desde sus inicios, consagrando para ello el Consejo Federal de Gobierno. Este órgano con autonomía funcional y presidido por el Vicepresidente Ejecutivo es el “encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios.” (artículo 185). Lo integran, además, los ministros, los gobernadores, un alcalde por cada estado y representantes de la sociedad organizada, de acuerdo con la ley que se dicte al efecto. Del Consejo dependerá una secretaría y el Fondo de Compensación Interterritorial.

La Constitución crea, también, en cada estado, el Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (artículo 166), y en cada municipio, el Consejo Local de Planificación Pública (artículo 182), ambos con funciones de coordinación en sus respectivos ámbitos, de conformidad con lo que establezca la ley.

- (iv) *Financiamiento.* La Constitución de 1999, a diferencia de la del 61, define expresamente los ingresos de los estados y amplía sus fuentes (art. 167), a saber: los que proceden de su patrimonio y administración de sus bienes; las tasas por el uso de sus bienes y servicios, las multas y sanciones; los ingresos por venta de especies fiscales; lo correspondiente por situado constitucional; los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que se les asigne por ley nacional, con el fin de promover el desarrollo de las haciendas públicas estatales; los recursos provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial (dirigidos a la inversión pública, al apoyo a las iniciativas estatales de desarrollo, y a la dotación de obras y servicios de regiones y comunidades de menor desarrollo relativo); los recursos provenientes de cualquier otra transferencia, subvención o asignación especial, y los que se les asigne como participación en los tributos nacionales, de conformidad con la ley respectiva.

En cuanto a los municipios, su autonomía tributaria les permite crear impuestos y generar ingresos propios dentro del ámbito de las competencias propias de la vida local (art. 179), sin mayores diferencias respecto a las fuentes que precisaba la Constitución de 1961.

Luego de promulgada la Constitución de 1999, se inicia un prolongado régimen institucional transitorio. La acción legislativa, mientras tanto, quedó bajo la responsabilidad temporal de la

Comisión Legislativa Nacional, cuyos miembros, designados por la Asamblea Nacional Constituyente, ejercieron funciones parlamentarias hasta el 30 de julio de 2000. Por su parte, la Constitución, en las Disposiciones Transitorias, estableció los plazos para hacer efectiva tanto la nueva arquitectura del Estado como las bases legales de organización y funcionamiento de la administración pública. Así, la disposición cuarta establece que dentro del primer año de instalada la Asamblea Nacional ésta aprobaría la legislación referida al Sistema Judicial, la Administración Pública Nacional, el Poder Ciudadano, el Poder Electoral y el régimen presupuestario, (numeral 5); al desarrollo de la hacienda pública estatal (numeral 6); al desarrollo de los principios constitucionales sobre el régimen municipal (numeral 7); al Banco Central de Venezuela (numeral 8).

Mientras tanto, la administración pública, tanto en la etapa previa a la entrada en vigencia de la Constitución de 1999 como en una fase posterior, era sometida a un proceso de reformas sustentado en los mismos criterios estructuralistas que habían prevalecido durante casi cuarenta años.

2. Persistencia de las viejas prácticas de reforma administrativa

La agenda de reforma administrativa retomada por el nuevo gobierno persistió en los mismos enfoques “estructuralistas”, “reduccionistas” y “formal-legalistas” con que los gobiernos precedentes acometieron la reforma. En efecto, mientras el Ejecutivo Nacional controlaba las iniciativas y desplegaba originalidad en el diseño de una nueva institucionalidad, mostraba en cambio una posición conservadora en relación con las decisiones iniciales de cambio en la administración pública. Se continuó, de hecho, con aquella inercia reformista dirigida a revestir la administración de formas burocráticas pero sin alterar las prácticas clientelares predominantes; en definitiva, no se fortalecía la burocracia como modelo ni tampoco se erigían alternativas sustentadas en el *management* público. Pero había una restricción más: la descentralización territorial, que ya había perdido impulso durante el gobierno de Caldera, se margina definitivamente de la agenda de cambios, y se inicia un largo compás de espera por la promulgación de la Ley del Consejo Federal de Gobierno y la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, ambos organismos previstos en la Constitución de 1999.

En esta perspectiva, las reformas más importantes llevadas a cabo en el período comprendido entre el inicio del nuevo gobierno y el 30 de julio de 2000 –fecha en la que se relegitiman los poderes públicos de conformidad con la Constitución de 1999, y, por lo tanto, las reformas en el sector público se inscribirían bajo nuevas “reglas de juego”²⁰–, fueron las que se describen a continuación.

2.1. La reforma de la Administración Central

²⁰ Algunas acciones legislativas relacionadas con la gestión pública fueron emprendidas mientras la Comisión Legislativa Nacional o “Congresillo” ejercía temporalmente funciones parlamentarias, tales como la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público y la Ley de Estadística.

Uno de los temas que fueron privilegiados en la reforma del sector público al comenzar el gobierno de Chávez fue el de la reducción de las dimensiones de la estructura ministerial, probablemente con el propósito de transmitir a la población un mensaje de eficiencia en el uso del gasto público. De hecho, en el momento de designar a los ministros del gabinete, el Jefe de Estado nombró algunos titulares a cargo de dos carteras simultáneas, con el fin de allanar el camino para legislar en torno a eventuales fusiones: el Ministro de Transporte y Comunicaciones asumió como encargado del Ministerio de Desarrollo Urbano; el Ministro de Relaciones Interiores se hizo cargo del Ministerio de Justicia, y el Ministro del Trabajo tenía bajo su responsabilidad el Ministerio de la Familia.

Tales fusiones se hicieron orgánica y jurídicamente efectivas con la promulgación del Decreto N° 253, con rango y fuerza de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Central, de fecha 30-08-1999²¹, en el marco de la habilitación que hiciera el Congreso de la República al Ejecutivo Nacional para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, aún bajo los términos de la Constitución de 1961. Así, los 16 ministerios existentes hasta entonces se redujeron a 14 como consecuencia de los siguientes cambios:

- ?? Fusión del MTC con MINDUR, dando origen al Ministerio de Infraestructura.
- ?? Fusión del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social con el Ministerio de la Familia, para crear el Ministerio de Salud y Desarrollo Social.
- ?? Fusión del Ministerio de Relaciones Interiores con el Ministerio de Justicia, para convertirlo en el Ministerio de Interior y Justicia;
- ?? Fusión del Ministerio de Agricultura y Cría con el Ministerio de Industria y Comercio, creándose el Ministerio de la Producción y el Comercio.
- ?? Creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología.
- ?? Creación del Ministerio de Planificación y Desarrollo, como consecuencia de la fusión de CORDIPLAN y la Oficina Central de Personal²².

Otros cambios ministeriales incluidos en el Decreto-Ley consistieron en la agrupación de los sectores cultura y deportes en el Ministerio de Educación, dando origen al Ministerio de Educación, Cultura y Deportes; el Ministerio de Hacienda pasa a denominarse Ministerio de Finanzas, y al Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales Renovables se le elimina este último adjetivo. Las competencias ministeriales, además, pretendían ser más genéricas, de manera que el Ejecutivo Nacional pudiera tener mayor discrecionalidad en el momento de precisar reglamentariamente dichas competencias.

También se introdujo la figura del viceministro, responsable de la conducción de los sectores de actividad pública definidos al interior de cada ministerio, en procura de que los ministros concentren su atención en los asuntos estratégicos de su despacho.

²¹ Gaceta Oficial N° 36.775 del 30 de agosto de 1999. Modificado parcialmente mediante el Decreto N° 369, publicado en Gaceta Oficial N° 36.850 del 14-12-1999. Esta Ley Orgánica de la Administración Central es muy similar al Proyecto de Ley Orgánica elaborado por la COPRE en 1992, aprobado por el Ejecutivo Nacional en mayo de ese año, e introducido posteriormente a la Comisión de Legislación del Congreso de la República.

²² Desaparece la figura de "Oficina Central de la Presidencia". La Oficina Central de Estadística e Informática se transforma en Instituto Nacional de Estadística, con forma de instituto autónomo; la Oficina Central de Presupuesto se convierte en Oficina Nacional de Presupuesto.

Si el objetivo de estas fusiones ministeriales era reducir el gasto público o ganar en eficiencia organizacional, no había forma de conocer el resultado ya que no se tomaron las previsiones para su medición ni hubo un seguimiento sobre el efecto de los ajustes estructurales²³. Tampoco fue puesto a prueba el objetivo de la flexibilidad, en el sentido de que el Presidente de la República hubiera requerido disponer discrecionalmente de las competencias ministeriales.

2.2. Readscripción de entes descentralizados funcionalmente

La reforma de la Administración Central fue complementada con la promulgación del Decreto N° 257 con rango y fuerza de Ley sobre Adscripción de Institutos Autónomos y Fundaciones del Estado de fecha 30 de agosto de 1999²⁴, lo cual significó la reagrupación de estas entidades bajo el nuevo esquema ministerial. El aspecto más importante de esta norma consistió en sustraer del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia la multiplicidad de entes que estaban bajo su adscripción y distribuirlos en los ministerios que correspondían a sus fines sectoriales.

2.3. Simplificación de trámites y procedimientos administrativos

En el marco de la Ley Habilitante, se promulgó, en diciembre de 1999, el Decreto-Ley N° 368 de Simplificación de Trámites Administrativos, con el objetivo manifiesto de reducir los procedimientos innecesarios, simplificar y mejorar los trámites útiles y concentrar los que se encuentran dispersos. El nuevo Ministerio de Planificación y Desarrollo quedó como órgano encargado de coordinar, supervisar y controlar la elaboración y ejecución de los planes de simplificación administrativa que debía presentar cada institución, lo cual, como en otras experiencias anteriores, nunca ocurrió.

2.4. Entes públicos suprimidos

Con el argumento de eliminar duplicidades y racionalizar la actividad del sector público en el área de producción y comercio, se eliminaron los siguientes organismos: Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria (Corpoindustria), Fondo de Cooperación y Financiamiento de Empresas Asociativas (Foncofin), Fondo Nacional del Café (Foncafe), Fondo Nacional del Cacao (Foncacao), Instituto Nacional de Crédito Agrícola y Pecuario (ICAP), e Instituto Nacional de Hipódromos (INH). El Fondo de Crédito Agropecuario (FCA) se transformó en el Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (Fondapfa).

En el Sector Salud, se liquida la Fundación para el Mantenimiento de la Infraestructura Médico Asistencial para la Salud Pública (FIMA), y la Fundación para el Programa Alimentario Materno Infantil (PAMI).

²³ El órgano rector de esta reforma, CORDIPLAN, no disponía de análisis en este sentido, ni tampoco los órganos responsables de las finanzas públicas y el presupuesto.

²⁴ Gaceta Oficial N° 36.775 del 30 de Agosto de 1999. Este Decreto fue modificado en varias oportunidades posteriores: Decreto-Ley N° 370 (Gaceta Oficial N° 36.889 del 10/02/2000); Decreto-Ley N° 1.127 (Gaceta Oficial N° 37.126 del 24/01/01); Decreto-Ley N° 1.512 (Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.556 del 13/11/01).

De las Corporaciones Regionales de Desarrollo, se eliminan la Corporación Venezolana del Sur Oeste (Corposuroeste) y la Corporación de la Región Nor Oriental (Corporiente).

2.5. Modernización del Sistema de Finanzas Públicas

Articuladas a los procesos de reforma de la Administración Pública y de la Función Pública, se iniciaron acciones para modernizar el régimen presupuestario, el sistema tributario y de crédito público, y otros componentes de las finanzas públicas. Para tal fin, se desarrolló el Proyecto de Reforma Fiscal y del Sector Público, en acción conjunta del Gobierno Nacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, a la vez que se adelantaron las acciones inscritas en el proyecto Sistema Integrado de Gestión y Control de las Finanzas Públicas (SIGECOF), que incluye los subsistemas de Presupuesto, Tesorería, Crédito Público, Control Interno, Contabilidad Gubernamental y Auditoría Administrativa. Ello dio origen al proyecto de Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, implicando un paso trascendental en la modernización de las finanzas públicas. Se reformó, además, el Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV), transformándose en Banco Nacional de Desarrollo (BANDES), adscrito al MPD.

2.6. Reforma del marco legal de la Administración Pública Nacional

En el marco de las nuevas disposiciones constitucionales sobre la administración pública y la función pública, se inició la elaboración de los proyectos de Ley Orgánica de la Administración Pública²⁵ y de la Ley del Estatuto de la Función Pública²⁶, ambas bajo la responsabilidad del Ministerio de Planificación y Desarrollo²⁷. Dichas leyes, junto con la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector público, se erigen en las bases jurídicas de la llamada Nueva Gestión Pública; de hecho, contienen importantes elementos del paradigma posburocrático. Por lo tanto, la reforma administrativa, en lo que respecta a la concreción de estas leyes, debería adquirir un enfoque absolutamente diferente del que había prevalecido hasta ahora. El problema radicaría entonces en el diseño de la estrategia para viabilizar los cambios así definidos.

Con la reforma administrativa emprendida durante la primera fase del gobierno de Chávez, hasta su relegitimación en julio de 2000, puede afirmarse que culmina un ciclo plagado de esfuerzos recurrentes y truncados en cuanto a enfoques, estrategias y contenidos. Los organismos públicos responsables de conducir las sucesivas experiencias de reforma –desde la Comisión de Administración Pública hasta el Ministerio de Planificación y Desarrollo, pasando por la COPRE– insistieron con reiteración en la eliminación, creación, partición y fusión de ministerios y otros entes públicos, lo cual no sería cuestionable desde la perspectiva de los ajustes

²⁵ Esta Ley Orgánica fue finalmente promulgada el 17 de octubre de 2001.

²⁶ Esta Ley fue aprobada el 13 de noviembre de 2001, en el marco de una nueva ley habilitante que expiraba, precisamente, ese día.

²⁷ Este Ministerio asumió desde el comienzo del gobierno de Chávez la conducción del proceso de modernización de la APN, razón por la cual se consideró procedente la supresión de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) en febrero de 1999, con el fin de evitar la dispersión de criterios en esta materia

estructurales que requiere la ejecución de determinadas políticas de gobierno. La crítica, entre muchas otras, se centra en el reduccionismo de la reforma, al focalizarla precisamente en tales ajustes, sin adelantar transformaciones efectivas que permitieran ya sea ampliar o mejorar las bases burocráticas weberianas²⁸, o adelantar alternativas gerenciales de reforma, incluyendo las diversas formas participativas o de articulación con el ciudadano.

Sin embargo, a partir de la segunda mitad del año 2000, ya con los poderes públicos relegitimados, se abre en amplios sectores del país la expectativa de materializar, por un lado, la tan postergada reforma del Estado, y por el otro, de avanzar en una reforma administrativa que ofrezca respuestas efectivas a las demandas de la población por mejores y más oportunos servicios públicos, especialmente para la atención de los sectores más vulnerables de la población²⁹. Para responder a tales expectativas, las bases institucionales estaban suficientemente legitimadas por una amplia mayoría; el inmenso capital político del gobierno permitían garantizar una efectiva gobernabilidad democrática; el repliegue de los actores políticos tradicionales daba paso a la emergencia de nuevos protagonistas; se iniciaba, además, un ciclo favorable de los precios del petróleo³⁰. En definitiva, no habían obstáculos visibles en el horizonte que impidieran la concreción de los cambios. Pero las turbulencias emergieron: a fines del año 2001 se inicia una severa crisis de gobernabilidad, sumada a una emergente crisis económica y militar, y la agenda de la reforma del sector público era una vez más postergada.

²⁸ Quizás el proyecto de profesionalización de la gerencia pública formulado por la COPRE en 1989 constituía un esfuerzo en esa dirección, pero no llegó a prosperar.

²⁹ El informe Panorama Social 2000-2001 de la CEPAL señala que “resulta preocupante la situación de aquellos países en los que se registró un estancamiento o inclusive un retroceso en los indicadores de pobreza durante los años 90. Al respecto, destaca sobre todo el caso de Venezuela, donde el porcentaje de hogares pobres pasó de 22% en 1981 a 34% en 1990 y, actualmente, alcanza un 44%” (citado por el diario El Nacional, cuerpo E, del 1 de octubre de 2001, Caracas).

³⁰ El precio promedio de la cesta petrolera venezolana en 1998 fue de US\$ 10,57 y en 1999, de US\$16,04. En el año 2000 escaló a US\$ 25,91 y en 2001 fue de US\$ 20,19 (fuente: Ministerio de Energía y Minas, citada por el diario El Nacional, cuerpo E, del 9 de mayo de 2002, Caracas).

BIBLIOGRAFÍA

(Se exceptúan las referencias a las normativas jurídicas, contenidas en el texto)

ABRUCIO, Luiz (2000). Responsabilización por la competencia administrada. En *La responsabilización (“accountability”) en la nueva gestión pública latinoamericana*. Eudeba, CLAD, BID. Buenos Aires.

BARZELAY, Michael (1998). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. FCE. México. Primera edición en inglés, 1992, Berkeley, California University Press.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1999). *Reforma del Estado para la ciudadanía. La reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional*. CLAD, Eudeba. Buenos Aires.

CLAD. CONSEJO CIENTÍFICO (2000). La responsabilización (“accountability”) en la nueva gestión pública latinoamericana. Introducción. En *La responsabilización (“accountability”) en la nueva gestión pública latinoamericana*. Eudeba, CLAD, BID. Buenos Aires.

CLAD (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Documento del CLAD. Caracas.

CUNILL, Nuria (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. CLAD, Editorial Nueva Sociedad. Caracas.

_____ (1995). La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. En *Reforma y Democracia: Revista del CLAD*, N° 4. Caracas.

FERNÁNDEZ TORO, Julio César (2001). *El nuevo paradigma del ejercicio del gobierno. El sistema de gobierno en la Constitución de 1999*. Mimeo. Instituto de Estudios Políticos, UCV. Caracas.

MARCH, James y OLSEN, Johan (1989). *Rediscovering Institution: The Organizational Basis of Politics*. The Free Press. New York.

NORTH, Douglass (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica/Economía Contemporánea. México.

ORMOND, Derry y LÖFFLER, Elke (1999). Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?. En *Reforma y Democracia: Revista del CLAD*, N° 13. Caracas.

OSBORNE, David y Ted GAEBLER (1994). *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Ediciones Paidós. Estado y Sociedad, 22. Barcelona.

OSPINA, Sonia (2001). Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. En *Reforma y Democracia: Revista del CLAD*, N° 19. Caracas.

OSZLAK, Oscar (1979). Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. CLAD, mimeo, Caracas.

PRATS I CATALÁ, Joan (2000). Reforma del Estado y Desarrollo Humano: una correlación problemática. *Quórum*, N° 1.

RAMIÓ MATAS, Carlos (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. En *Reforma y Democracia: Revista del CLAD*, N° 21. Caracas.

SALVADOR SERNA, Miquel (2001). El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas. En *Reforma y Democracia: Revista del CLAD*, N° 20. Caracas.

SPINK, Peter (2001). Modernización de la administración pública en América Latina: evaluación de los recientes cambios en la gerencia de los ministerios y de las agencias reguladoras. En *Nueva Gestión Pública y regulación en América Latina. Balances y desafíos*. CLAD. Caracas.

STIGLITZ, Joseph (2002). Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente. En *Reforma y Democracia: Revista del CLAD*, N° 22. Caracas.

VILLORIA M., Manuel (1996). La modernización de la administración pública como instrumento al servicio de la democracia. Mimeo. Centro de Estudios Sociales y Jurídicos "Ramón Carandes".