

DE LAS GRANDES REFORMAS ADMINISTRATIVAS A LOS INSTRUMENTOS EN AMÉRICA LATINA

MARIANA CHUDNOVSKY

INTRODUCCIÓN

Este capítulo contextualiza la discusión sobre los instrumentos de reforma administrativa en América Latina. Asimismo, discute las consecuencias prácticas que dejaron los grandes modelos de reforma del Estado (Nueva Gerencia Pública, Gobernanza, entre otros) y el desafío que eso implica para la región. El aparato administrativo de un país ocupa un lugar central en la elaboración y en la implementación de las políticas públicas, como así también, en la relación que se establece entre el Estado y los ciudadanos. La administración y la burocracia son casi tan antiguas como el gobierno mismo, pero ya hace muchos años se han convertido en una parte cada vez más relevante del aparato gubernamental en casi todos los países del mundo. A pesar de esta clara importancia, es probable que, en América Latina, tengamos menos información sistemática acerca de este aspecto del gobierno que sobre cualquier otro.

Varios países de América Latina iniciaron el siglo XXI en contextos de institucionalidad formal debilitada (Helmke y Levitsky, 2006; Levitsky y Murillo, 2009; Martínez Nogueira, 2010) y con Estados con escasas capacidades (Sanguinetti *et al.*, 2015). Esto es muy problemático porque existe sobrada evidencia que políticas bien diseñadas pueden verse frustradas u obturadas por una organización y estructuración organizacional inadecuada. Asimismo, una inconveniente gestión y regulación de los recursos humanos dentro de la administración puede dar lugar a prácticas de clientelismo, corrupción o “amiguismo”, o bien suponer un peso excesivo en términos de recursos sobre la economía de un país. En sentido contrario, una correcta organización de las lógicas organizacionales y del servicio

Mariana Chudnovsky

civil de las administraciones públicas facilitan y agilizan la aplicación eficiente de las políticas públicas y pueden servir de catalizadores e incluso de multiplicadores de los efectos de dichas políticas sobre la realidad económica, social y política de la nación (BID, 2006). Ahora bien, a la hora de reformar, modernizar, profesionalizar y fortalecer al Estado, la región tendió a llevar adelante estrategias de reforma comprensivas, usualmente, promovidas por los países anglosajones en base a sus propias experiencias de reforma.

América Latina, con todas sus diferencias y especificidades, se vio inmersa en un péndulo que oscilaba entre las miradas “politológicas” y, en cierta forma, voluntaristas sobre la mejor manera de organizar al Estado para procesar las políticas públicas de los gobiernos en el poder y las miradas “gerencialistas”, y de cierta manera, ingenuas, que surgieron como reacción a las primeras. Esta estrategia pendular entre la “política” como motor del cambio —que despreció las prácticas gerenciales y las estrategias de organización— y “el *management*”, que se propuso a sí mismo como una estrategia neutral superadora, —sin considerar que el planteo de la neutralidad de lo técnico tiene una carga ideológica fuerte—, trajeron consecuencias prácticas en los aparatos estatales de la región. En la actualidad, las administraciones públicas tienden a presentar realidades organizacionales que combinan formas de gestión patrimoniales, burocráticas, gerenciales y de co-gestión que indican las diferenciaciones y tensiones persistentes entre actores políticos, sectores y órganos gubernamentales. Es decir, nuestros aparatos estatales combinan dependencias que no lograron ni siquiera alcanzar desarrollos weberianos con otras prácticas de gestión vinculadas a las ideas de la Nueva Gestión Pública (NGP) o de la gobernanza. Más aún, muchas veces, dentro de una misma dependencia pública, conviven estrategias centralizadas, descentralizadas, concentradas, participativas, no participativas, verticalistas, horizontales, clientelares y/o profesionales.

De las grandes reformas administrativas a los instrumentos en América Latina

El Estado como “cementerio de proyectos”, la metáfora elaborada por Oszlak³⁶, describe gran parte de la herencia que dejaron los grandes modelos de reforma, tanto en el plano de las ideas académicas, como entre los actores vinculados a la hechura de la política. En la práctica, existen Estados complejos, contradictorios, con estructuras paralelas, con desarrollos desiguales, con enorme heterogeneidad en el avance hacia cualquiera de los paradigmas dominantes y en cualquiera de los períodos temporales que se examinen. Se acumulan “capas geológicas” de reformas interrumpidas. Se combinan prácticas jerárquicas con espacios participativos. Se crean grandes “institutos” de coordinación de diversas problemáticas urgentes, que se plasman en normas que no modificarán realmente el comportamiento de los actores. Y, en esos contextos, se siguen buscando fórmulas universales que modernicen a nuestros Estados. Es por ello que urge cambiar el eje: pasar de los grandes modelos a los instrumentos/mecanismos/estrategias que permitan desarmar esa lógica heredada.

En este sentido, el rescate de los instrumentos de administración que propone este libro presenta una estrategia de abordaje para los tan necesarios cambios que, no sólo no replica los déficits de los grandes modelos de transformación, sino que posee la triple virtud de (i) ser transversal a diferentes lógicas y contextos organizacionales, por lo que puede utilizarse en contextos diversos sin tener que transformar, primero, “el todo” para, luego, poder usar “la parte”; (ii) abarcar la diversidad de instrumentos posibles, tomándolos como “herramientas disponibles en una caja” para su uso por parte de quién lo necesite (sin tener que pasar por todo el proceso de reforma y aprobación administrativa formal previa por lo que, además, quedan abiertos al “ensayo, error y ajuste” desde la práctica) y; (iii) a pesar de centrarse en los dos puntos anteriores, destaca la importancia del componente (y criterio) político a la hora de

³⁶ Cita completa: “La burocracia estatal, viuda administrativa de sucesivos gobiernos y regímenes políticos, acaba convirtiéndose en un inmenso cementerio de proyectos políticos”.

elegir qué instrumento, cómo usarlo y con quién establecer alianzas y redes para hacerlo.

Por último, el capítulo se organiza en cuatro secciones: en la primera se repasan brevemente las grandes olas de reforma del Estado. En el segundo apartado, se discuten las consecuencias que trajeron para los aparatos estatales de América Latina y se proponen categorías heurísticas que permitan una aproximación a sus formas organizacionales. En la tercera sección se ilustran experiencias de uso de instrumentos, desde las formas más tradicionales, como la profesionalización (que, sin embargo, incorporó instrumentos sobre todo para la capacitación de la Alta Dirección Pública), las asociaciones público privadas que presentan estrategias de equilibrio entre el Estado y el mercado, herramientas para la gestión del desempeño y mecanismos de coordinación. En la cuarta sección, se presentan conclusiones.

RECETAS UNIVERSALES Y BUENAS PRÁCTICAS: DOS CARAS DE UNA MISMA ESTRATEGIA DE REFORMA

Las estrategias de reforma suelen basarse en recetas universales que se piensan como soluciones generales a problemas que, en realidad, son particulares. Esto genera, al menos, dos problemas: en primer lugar, tienden a asumir que los contenidos y resultados específicos de las reformas gozan de validez universal. En segundo lugar, al priorizar el alcance de resultados técnicos y de gestión específicos, tienden a desconocer la importancia central de la influencia de la política en los procesos de toma de decisiones de cada país (Acuña y Repetto, 2009).

En América Latina, esta búsqueda de recetas universalmente válidas se desplegó en dos momentos: en una primera instancia, se centró en la búsqueda de la receta en forma deductiva y en una segunda, en la búsqueda de la misma, pero en forma inductiva. La primera etapa, ligada a la primera generación de reformas económicas que atravesó la región, se proponía deducir potenciales medidas desde modelos abstractos con fuertes presupuestos economicistas. Según éstos, las reformas de los

De las grandes reformas administrativas a los instrumentos en América Latina

mercados tendrían un efecto “de arrastre” sobre las dinámicas políticas e institucionales. “La lógica teórica que animaba esta etapa no contemplaba una segunda, por lo que no se asumía como una primera generación sino como “hija única”” (Acuña y Repetto, 2009:3). La segunda etapa de reformas, que surgió a partir del reconocimiento de las limitaciones y fallas de la primera, centró la atención en lo institucional y rescató la importancia del reconocimiento y el valor de las “buenas prácticas”. En este segundo período, el poder de las recetas ya no descansó en su consistencia lógico-deductiva a partir de modelos formales, sino en el aprendizaje y generalización de experiencias que se habían mostrado exitosas. Lo que se “exportó” fue el camino inverso: de las experiencias triunfantes se indujeron conclusiones y recomendaciones generales que se presentaron como “buenas prácticas” generalizables.

Por supuesto que cada uno de los países de América Latina y el Caribe presentan diferencias con relación a sus niveles de desarrollo y a sus dinámicas políticas. Sin embargo, es posible identificar algunos problemas comunes. Sin dudas, uno de los más llamativos es que la región es una de las más desiguales del mundo (CEPAL, 2016). Existe una combinación de problemas históricos asociados a carencias elementales como nivel educativo, infraestructura básica o cobertura de salud con cuestiones más actuales, como los altos niveles de pobreza y las derivaciones del desempleo y la creciente precarización laboral, así como la inseguridad y/o la corrupción. Desde ya que también existe gran variación en el modo en que, en cada país, se combinó históricamente esta confluencia de viejos y nuevos problemas sociales.

El rasgo central del proceso latinoamericano en la segunda mitad del siglo XX estuvo asociado a la reiterada imposición de dictaduras militares con breves interregnos de gobiernos civiles y aún más breves de regímenes civiles democráticos. Asimismo, el grado de inestabilidad e incertidumbre político-institucional no estuvo únicamente ligado a cambios de régimen político, sino a casi todos los cambios de administración. El resultado fue

un paulatino debilitamiento de la capacidad de gestión público-estatal al mismo tiempo que se acrecentaban los problemas sociales (Acuña y Repetto, 2009).

La crisis que afectó al Estado en América Latina durante los años 70 en el contexto de los regímenes autoritarios, así como la llamada “década perdida” de los años 80, llevó a un diagnóstico compartido sobre el debilitamiento del Estado, como fuente de legalidad democrática, pero, también, como aparato organizacional (Cavarozzi, 1991). En un contexto de crisis fiscales y de balanza de pagos recurrentes, América Latina presenció una fuerte tendencia contra la “matriz Estado-céntrica” (Acuña, 1995). Las crisis económicas sufridas durante la década de los años 80 (y que para algunos países continuaron hasta bien entrada la década siguiente) mostraban una combinación explosiva de deudas externas impagables, grandes déficits fiscales y volatilidades inflacionarias y de tipo de cambio que, en la mayoría de los países de la región, era fijo. En ese contexto, la región “decidió” que el Estado estaba en crisis y que, por lo tanto, era necesario reformarlo. Así, se impuso la urgencia de la reforma que debería reducir su tamaño y hacerlo más ágil, flexible y eficiente, además de más responsable ante la sociedad (Fleury, 2002). La primera ola de reformas se hizo bajo los parámetros del llamado “Consenso de Washington”. El decálogo propuesto por Williamson (1990) promovía la disciplina fiscal, la privatización de empresas estatales, la apertura comercial, la reforma tributaria, la desregulación de las relaciones laborales, entre otros. Varios países se esforzaron por implementar los diversos componentes de los paquetes de reformas, con la implementación a veces impuesta como una condición para recibir préstamos por parte del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Los resultados de estas reformas fueron y son muy debatidos (Rodrik, 2011). Las ideas predominantes se inscribían en la máxima del “Estado como problema” (Evans, 1996)- permeando no sólo a las elites dirigentes de vastas regiones del mundo, sino también a la opinión pública de muchos países de América Latina.

De las grandes reformas administrativas a los instrumentos en América Latina

Esta etapa inicial de la reforma estatal estuvo guiada por modas académicas y políticas que surgieron promoviendo un “Estado mínimo”, lo cual conducía a fomentar el creciente desprestigio del aparato técnico-burocrático del sector público, así como a debilitar el propio rol político de la autoridad estatal. La “primera generación de reformas” mostró una cierta despreocupación por la gestión operativa. El eje de las reformas fueron las macrodecisiones vinculadas a la apertura de mercados, privatizaciones de empresas públicas, flexibilización laboral.

Sin embargo, el retorno a la preocupación por la capacidad del Estado no tardó en llegar, cuando se hizo evidente la incapacidad del mercado para generar por sí mismo, el tan necesario desarrollo (económico, pero también social). Lentamente, aunque con otros matices, volvió a escena la idea de “Estado como solución” (Evans, 1996) con las así llamadas reformas de segunda generación o reformas del Estado. La “segunda generación de reformas”, a diferencia de la “primera”, colocó el acento en la relevancia de las instituciones y sobre todo, del Estado y resultó en una incorporación en la agenda de investigación y enseñanza de cuestiones como la sociedad civil y sus organizaciones, así como de análisis con foco en los microfundamentos político-gubernamentales. Primaron las “buenas prácticas” y se hizo evidente la incidencia del paradigma de la NGP. Ésta se estructuró como un modelo que se caracterizó por adaptar herramientas de la gestión empresarial al manejo de los asuntos públicos y propuso una prestación de servicios ajustada a las necesidades de los ciudadanos con un enfoque de eficiencia, competencia y efectividad. La NGP, por una parte, permitió valorar la especificidad y trascendencia del “manejo” o gestión de lo público. Por otra, lo hizo asimilando el entendimiento sobre la “gestión” de lo público a la del sector privado, incorporando prácticas de gestión del mercado y transformando a los ciudadanos en “clientes”, por lo que su lógica de reformas persiguió —a partir de sospechas hacia lo político como “fuente de ineficiencias”—, otorgarle poder y autonomía a los gestores públicos. De esta forma, la NGP se propuso a sí misma como un paradigma técnico, entendiéndolo

como políticamente neutral y universalmente válido. Así, y de manera pendular, reflató supuestos de miradas que entienden a la problemática del sector público como el resultado de la conducta de individuos maximizadores de sus intereses, sin mayor peso de sus culturas, identidades o mapas subjetivos, en definitiva, individuos aislados y sin historia (Chudnovsky, 2015). Más allá de las debilidades propias de la postura, la NGP dejó importantes aprendizajes como, por ejemplo, la importancia de incorporar ciertos ingredientes que destaca como básicos para la modernización del sector público y que no estaban presentes con suficiente entidad en el modelo anterior, tales como la eficiencia, la democratización del servicio público y cierta flexibilización organizacional.

Cada intento de cambio conllevó una redefinición del papel del Estado y la necesidad de reformular la lógica organizacional del mismo. La dinámica de inestabilidad arriba descrita resultó en un Estado cuyas estructuras apenas articulan los restos de las reiteradas y contradictorias reformas frustradas a poco de su inicio. Las consecuencias de este contexto son previsible: la inexistencia de una clara división de trabajo entre las áreas ejecutivas y la duplicación funcional y estructural de objetivos, entre muchas otras disfuncionalidades burocráticas que afectan a la implementación de las políticas. A esta situación se suma el problema de escasez de recursos del Estado que, acentuado por la incapacidad estatal de planificar y administrar eficientemente con los que cuenta, resulta, muchas veces, en una producción de políticas públicas oscura, contradictoria, desarticulada, discontinua y excluyente. Como señala Martínez Nogueira (2001), tal vez, el problema de “una nueva gestión pública” en oposición a “una vieja y superada” es que siguen persistiendo dificultades diagnosticadas por distintos enfoques que, a la vez, no fueron resueltos por ninguno de ellos.

Por supuesto, las realidades de las administraciones desbordan las categorías que se podrían derivar teóricamente. Más aún, si “bajamos” en el nivel jurisdiccional, podríamos aplicar estas categorías heurísticas a diferentes áreas dentro de un mismo

De las grandes reformas administrativas a los instrumentos en América Latina

ministerio o dependencia pública y encontrar la coexistencia de esas categorías de manera yuxtapuesta. Esto muestra la necesidad de pensar el cambio desde una nueva óptica ya que la lógica secuencial subyacente a los “grandes modelos”, que nos indican una lógica de avance unidireccional que genera, como consecuencia, retrocesos “reactivos” (Hood, 1994), nos deja atados de manos para actuar ante estas realidades organizacionales híbridas. Puesto que la influencia de los *policy reversals* (Hood, 1994) sobre las administraciones públicas latinoamericanas no ha sido ni unilateral ni homogénea, ha ido dejando una realidad que es preciso desentrañar antes de poder actuar. La alternancia de modelos, fue dejando rastros organizacionales diversos (y, a veces, contradictorios); capas geológicas acumuladas del cambio entre diferentes instrumentos (y modas) de gestión —que se vieron reemplazados por otros más “bonitos y mejores” antes de terminar sus ciclos—; reformas frustradas y/o interrumpidas, que generan confusión cotidiana porque generan tensión entre sistemas de gestión; normativas que se implementaron a medias, o que no se aplicaron del todo, que se van emparchando con nuevas normas que buscan solucionar la falla de las primeras, generando complejos mosaicos normativos para los futuros implementadores de las nuevas reformas.

Ante los complejos contextos descritos, los instrumentos son una nueva opción para no paralizarse ante la complejidad y generar espacios que, desde la práctica, promuevan cambios y aprendizajes que puedan, luego —y como consecuencia— cristalizarse normativamente. A continuación, se presentan algunos de los instrumentos de los que podemos extraer enseñanzas de las experiencias regionales.

LOS INSTRUMENTOS EN AMÉRICA LATINA

Como se señaló en el primer capítulo de este volumen, los instrumentos son muy diversos y la literatura ofrece distintas definiciones y tipologías de ellos. En la práctica, se han utilizados en muchas circunstancias y contextos diferentes

y explorar esas experiencias puede brindar un panorama de lo que ha sucedido en la gestión pública en los últimos años. Como señalan estos autores, en el primer capítulo, la difusión y sofisticación de los recursos tecnológicos existentes potencian su utilización.

En este último apartado, se ilustran algunas experiencias de esos instrumentos en la región. La selección no es ni exhaustiva ni representativa de la suma de las experiencias existentes. Es un panorama de cómo estamos y hacia dónde vamos en materia de uso de instrumentos.

La profesionalización del empleo público

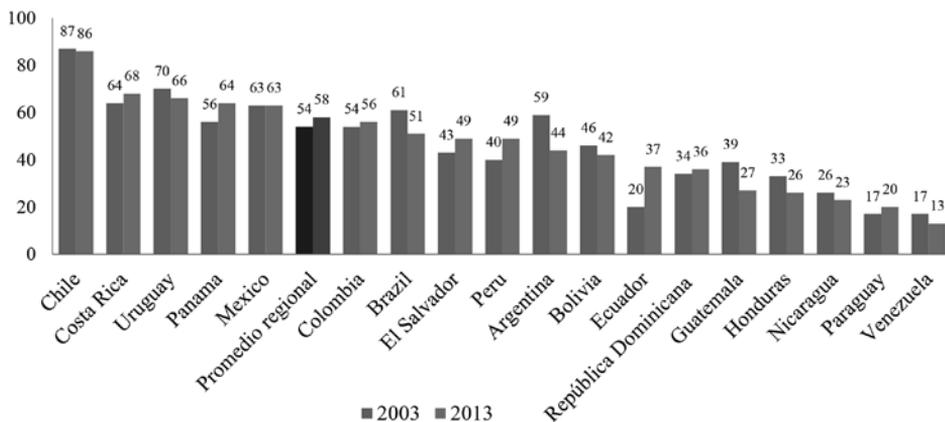
La profesionalización de los servicios civiles es la piedra basal del ideal weberiano. Sin embargo, el desempeño del servicio civil, muchas veces, depende de la existencia de procesos abiertos y competitivos de reclutamiento, de incentivos que moldeen el comportamiento de los funcionarios y de mejores prácticas de gestión (Grindle, 1997). Un diagnóstico compartido, con relación a los aparatos estatales latinoamericanos, refiere a la debilidad que muestran sus servicios civiles. Se suelen mencionar problemas en el ingreso a la carrera (que debería ser por mérito), en la movilidad dentro de la misma (por ausencia de evaluaciones), en la productividad y desempeño (debido a problema de incentivos) y en la capacitación para poder avanzar en el sistema de carrera y en la mayor parte de los países. Además, se suma el problema de que la estabilidad del empleo público se garantiza en la gran mayoría de las constituciones, por lo que cualquier reforma enfrenta un límite normativo fuerte. Asimismo, la evidencia comparada indica que la gestión de los recursos humanos (GRR.HH) es un elemento central para la profesionalización de las burocracias y la existencia de un servicio civil de carrera, meritocrático y estable. En particular, porque se considera que el mayor activo de las instituciones son las personas a cargo del diseño e implementación de políticas públicas que afectan a toda la ciudadanía (BID, 2014). A pesar de este consenso, las reformas de modernización enfrentan

De las grandes reformas administrativas a los instrumentos en América Latina

ciertos desafíos porque la designación discrecional de personas en puestos gubernamentales demostró ser un mecanismo resistente, flexible y efectivo para alcanzar objetivos políticos.

En la actualidad, en el nivel internacional, el indicador de efectividad del gobierno del *Worldwide Governance Indicators* (Banco Mundial -BM) es el más usado y mide la percepción de la calidad de los servicios públicos, la calidad del servicio civil y el grado de independencia de las presiones políticas, la calidad de la formulación e implementación de las políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno con esas políticas, entre otras cuestiones. En el siguiente gráfico, se presenta el índice de efectividad del gobierno comparado entre el 2003 y el 2013 en América Latina.

Gráfico 10.1: Índice de efectividad del gobierno en América Latina 2003-2013



Fuente: Elaboración propia en base a la página web de *Worldwide Governance Indicators*

Como se puede observar, en el año 2013, el promedio del índice de efectividad de gobierno en Latinoamérica era de 58 puntos (en una escala de 100). Asimismo, sólo cinco países (Chile, Costa Rica, Uruguay, Panamá y México) de los 18 analizados se ubicaban por encima del promedio regional.

En los últimos diez años, los avances en el índice fueron graduales y las experiencias difirieron entre los países de la región. En primer lugar, ocho países (Costa Rica, Panamá, Colombia, El Salvador, República Dominicana, Paraguay, Perú y Ecuador) de los dieciocho analizados avanzaron en la efectividad de sus gobiernos. En segundo lugar, 9 países retrocedieron y en este subconjunto, ubicamos a Argentina junto a Chile, Uruguay, Brasil, Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Venezuela. En general, los retrocesos fueron acotados, con excepción de Argentina y Honduras que descendieron respectivamente 15 y 7 puntos porcentuales. Por último, México es el único país que mantuvo el nivel de efectividad (*Worldwide Governance Indicators*, 2015).

Con el objetivo de medir el grado de implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP) en la región, se realizaron mediciones dos veces (2003 y 2011/13) con el apoyo del BID y del Informe Barómetro. Los cinco atributos de calidad de los servicios civiles que se midieron son: mérito, eficiencia, capacidad funcional, capacidad integradora y consistencia estructural (CLAD, 2003; CLAD, 2008). En el último diagnóstico del BID (2014), los países analizados se agrupan en tres niveles de desarrollo: a) en un nivel alto, se ubican Chile y Brasil; b) en un nivel medio, México, Colombia, Uruguay, Perú, y Costa Rica; y, c) en un nivel bajo, se encuentran países como Honduras, Ecuador, Bolivia, Guatemala, Paraguay, Perú, Panamá, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana.

Las mediciones muestran que los avances en la profesionalización fueron graduales, enfrentaron algunas dificultades y variaron entre los países. No obstante, se considera que es un proceso con muchas posibilidades a futuro porque se lograron generar instrumentos normativos y técnicos, sobre todo, en aquellos países que partieron de líneas de base muy bajas. Además, se pusieron en marcha políticas y prácticas de gestión de los recursos humanos que fortalecieron la profesionalización y el carácter estratégico de los servicios civiles en los países más avanzados (BID, 2014: 15).

De las grandes reformas administrativas a los instrumentos en América Latina

Sin dudas, las estrategias de fortalecimiento de los servicios civiles no se pueden pensar de manera aislada a contextos específicos, a lógicas político institucionales que determinan las ventanas de oportunidad que se presentan para impulsar o consolidar reformas orientadas a mejorar la calidad de las burocracias y, así, del procesamiento de políticas. Tanto en América Latina como en el resto del mundo, las reformas realizadas adquirieron diversas formas dependiendo de las características de sus sistemas político-administrativos, de su tradición administrativa, del conjunto de creencias heredadas sobre las instituciones y sobre la historia del país (Pardo, 2005). Dado ese contexto, los países de la región están avanzando hacia reformas de sus servicios civiles con especial énfasis en la profesionalización de las capas directivas. Éstas suelen denominarse como “alta dirección pública” (ADP). Casi todos los países muestran marcados avances en esta dirección desde el año 2004 (BID, 2014; Informe Barómetro, 2012). El desafío que asume toda nueva administración política es cómo modernizar y profesionalizar el servicio civil en un ejercicio de gobierno (al menos, en principio). El empleo público adquiere una gran relevancia numérica en la región y es muy difícil trabajar directamente con las dotaciones en toda su magnitud en un período acotado de tiempo en donde, por supuesto, existen prioridades y metas de gobierno que alcanzar. En general, se busca “comenzar” la reforma del servicio civil por donde sea posible. En este sentido, las franjas directivas constituyen una primera franja estratégica de política pública. La razón es sencilla: suelen conformar un número “manejable” de servidores públicos y asumen funciones de jefatura por lo que están en contacto directo con los equipos que conforman a la burocracia.

Con relación al uso de instrumentos dentro de los procesos de profesionalización, se puede pensar en los procesos de capacitación dentro de las carreras profesionales en los Estados. De acuerdo al BID (2014), se observa una gran disparidad entre los sistemas de formación de la región. Se analiza el desempeño de diferentes países de la región a la luz de tres aspectos centrales de la capacitación: 1) la planificación de los programas

de formación (incluyendo las instituciones que los ofrecen y su monitoreo), 2) la segmentación de la oferta y 3) los tipos de cursos que se ofrecen en base a relevamientos de competencias.

En cuanto a la planificación de programas, se observa que en los países con sistemas de capacitación más desarrollados (por ejemplo, Brasil y Chile), los programas de formación se llevan a cabo en base a una planificación y están a cargo de diferentes instituciones, pero monitoreados por una entidad gubernamental. En Brasil, los planes de capacitación anuales son definidos de modo descentralizado por una red de trece escuelas de gobierno que coordina el SEGU (Sistema de Escuelas de Gobierno de la Unión) y son monitoreados por el Comité de Gestión de la Política Nacional de Desarrollo del Personal que está integrado, por la Secretaría de Gestión Pública y por la ENAP (Escuela Nacional de Administración Pública). En Chile, la planificación tiene una lógica presupuestaria: se realiza a partir de la definición anual de programas de capacitación. Los programas se implementan de forma descentralizada bajo la supervisión de la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), específicamente, por la Unidad de Gestión del Desarrollo que otorga asesoramiento en términos del diseño e implementación del Modelo de Gestión de la Capacitación, en la gestión y en la administración de información de capacitación, en la generación de documentos de apoyo a la gestión del sistema y en el desarrollo de iniciativas específicas solicitadas por las mismas instituciones.

En cambio, en países con un nivel de desempeño medio (por ejemplo, Perú) se observan esfuerzos tendientes a sistematizar la planificación por parte de SERVIR – Autoridad Nacional del Servicio Civil. Sin embargo, ésta aún no se encuentra alineada con las necesidades reales de cada una de las instituciones. La principal proveedora de los programas de capacitación es la ENAP (Escuela Nacional de Administración Pública) que coexiste con escuelas de capacitación anteriores a su creación. Finalmente, por ejemplo, Ecuador (uno de los países con sistemas de formación menos sólidos) carece de una planificación general

De las grandes reformas administrativas a los instrumentos en América Latina

que se oriente a las necesidades de cada organización y cada institución define individualmente su programa de formación.

En segundo lugar, la segmentación de la oferta de cursos de capacitación para la ADP también varía. En Brasil, este proceso tiene lugar, principalmente, a través de la ENAP, que organiza el Programa de Desarrollo de Gerentes Operacionales y Supervisores para capacitar a la ADP en materia de planificación estratégica y de gestión del personal. Además, se organizan talleres de planificación estratégica. En esta misma línea, en Chile, las actividades poseen una estrategia segmentada según la pertenencia al primer o al segundo nivel en la jerarquía a la vez que se han impulsado acciones para generar redes de aprendizajes entre los directivos (por ejemplo, la Comunidad de ADP en 2009). En Uruguay, también, se observa un fraccionamiento de la oferta dada por el dictado de la Maestría en Política y Gestión Pública, que pasó a ser un requisito obligatorio para todos aquellos que ocupan un lugar en la ADP. En cambio, este no es el caso de Ecuador, donde la segmentación es escasa.

En tercer lugar, en cuanto al contenido de los cursos, en Brasil y en Chile la capacitación permanente de los funcionarios se define a partir de un diagnóstico orientado a identificar brechas en las competencias del personal para contribuir a reducirlas. En Perú, los principales programas que ofrecía la ENAP destinados a la ADP (a junio de 2015) eran el Programa de Formación Breve —para fortalecer las competencias directivas— y el Programa de Formación Amplia —orientado a formar jóvenes profesionales con potencial para ocupar cargos directivos en el Estado—. Sin embargo, la cantidad y calidad de las actividades de capacitación es heterogénea. Una situación menos favorable presenta Ecuador, donde no hay evaluaciones para la identificación de brechas, la oferta es descoordinada y se ocupa de temas no relevantes.

En síntesis, se observa que, en los países con sistemas de formación más desarrollados, los programas orientados a la

capacitación del servicio civil y de la ADP, se llevan a cabo en base a una planificación que tiene en cuenta un diagnóstico realizado con anterioridad para relevar las competencias que requieren ser adquiridas o perfeccionadas por el personal. Asimismo, en estos casos, si bien no hay una única organización responsable de su dictado, los lineamientos son monitoreados por una entidad gubernamental que, en última instancia, responde por ello y no se observa una descoordinación entre las distintas instituciones. A su vez, en estos países se observa una segmentación de la oferta de acuerdo al nivel jerárquico de quienes atienden los cursos.

Por último, en una revisión sintética sobre la oferta de los programas de formación para la ADP en América Latina, se observa que ésta es heterogénea independientemente del tamaño de los países y de la región (Bianchi *et al.*, 2016; Acuña, 2006). Sin embargo, es posible identificar algunos lineamientos generales: algunos sectores de políticas que están más vinculados al impacto directo en la sociedad, como salud y educación, reciben una mayor cantidad de ofertas de capacitación en gestión (Acuña, 2006). Con relación a las temáticas abordadas por las capacitaciones, la mayoría se centra en la gestión y administración pública dejando de lado la formación vinculada a las tecnologías de la información, a la comunicación de la gestión y al desarrollo social y económico. A su vez, muy pocos programas brindan herramientas vinculadas a las nuevas tendencias en la gestión pública tales como gobierno abierto, tecnología y gestión. En cuanto a la modalidad, los cursos virtuales aún son insuficientes, lo que dificulta la existencia de espacios de formación a líderes con un enfoque más colocado en su región. En relación con esto, se observa que los programas regionales de formación están concentrados en las capitales lo que genera un desequilibrio entre la oferta y de la demanda (hay mayor demanda en los lugares lejanos a las ciudades capitales pero menor oferta en estos lugares). Sumado a esto se observa una escasa oferta de maestrías de enfoque regional. Finalmente, los cursos de formación de educación ejecutiva son llevados a cabo, en su gran mayoría, de forma presencial y el

De las grandes reformas administrativas a los instrumentos en América Latina

enfoque regional está ausente (Bianchi *et al.*, 2016). De este modo, la gran mayoría de los programas no se adaptan a las nuevas problemáticas a las que debe enfrentarse (y que debe resolver) la ADP en el siglo XXI.

Las asociaciones público-privadas

Las asociaciones público-privadas permiten combinar el financiamiento y la gestión privada para el desarrollo de infraestructura pública. Desde el año 2009, los resultados del índice de Infrascopio³⁷ (*Economist Intelligence Unit*, 2014) de la región muestran, en términos generales, una mejora. Esto señala que la capacidad de los países para movilizar inversión privada en infraestructura mediante este tipo de asociaciones presentó cierto progreso: los puntajes aumentaron en la mayoría de los países, logrando un aumento de casi 10 puntos para toda la región (de 32.9 a 42.5).

Según Infrascopio, las categorías de marco regulatorio e institucional han mejorado de forma significativa teniendo en cuenta que muchos países han actualizado las leyes de las Asociaciones Público-Privadas (APP) y han conformado nuevas agencias o unidades especializadas dentro de las instituciones existentes. El clima para la inversión privada en infraestructura también se fortaleció durante este tiempo. Sin embargo, las facilidades financieras para apoyar las APP muestran el progreso más bajo. De hecho, el puntaje promedio para esta categoría está estancado desde el año 2012, indicando que hubo pocos cambios en la ampliación de los mercados financieros, las herramientas y productos que facilitan la inversión privada en infraestructura.

Asimismo, la inversión en infraestructura en América Latina y el Caribe (ALC) está por debajo de los niveles necesarios para mejorar el acceso a los bienes y servicios, empleo y

³⁷ Infrascopio es un índice y herramienta interactiva que mide la capacidad de 19 países de América Latina y el Caribe para movilizar inversión privada en infraestructura a través de Asociaciones Público-Privadas (APP). <http://www.fomin.org/es-es/PORTADAOld2015/Conocimiento/DatosdeDesarrollo/Infrascopio.aspx>

financiación en toda la región. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la inversión en infraestructura en la región se situó por encima del 3% del Producto Bruto Interno (PIB) en los años ochenta pero decreció significativamente desde entonces, oscilando entre 2 y 3% del PIB. América Latina necesitaría invertir aproximadamente 5% del PIB (un monto equivalente a US\$250,000 millones en 2010) en infraestructura a lo largo de un período prolongado para reducir la brecha de infraestructura. En este sentido, Chile, Brasil, Perú y México son los países de América Latina que cuentan con sistemas de APP) más desarrollados (Cunill Grau, 2016 y Freigedo, Fuentes y Milanesi, 2015).

Si bien Chile continúa a la cabeza en predisposición y capacidad para las APP, está rezagado en términos de actividad subnacional, siendo superado por Brasil y México, respectivamente. En este sentido, el marco regulatorio de Chile permite un mayor desarrollo de APP pero se centra en el nivel nacional por lo que muestra escaso desarrollo a nivel subnacional. Además, el sistema financiero cuenta con una gran cantidad de inversores y un marco legal actualizado que lo posicionan como el más consolidado de la región (*Economist Intelligence Unit*, 2014).

Brasil cuenta con un marco regulatorio propicio para el correcto funcionamiento de las APP y no existe la necesidad de que las ciudades o gobiernos estatales introduzcan legislación específica. A diferencia de Chile, el nivel subnacional también está muy desarrollado (se estima que en un 85%) aunque la capacidad técnica representa un obstáculo para profundizar la implementación de APP. Estas APP subnacionales enfrentan retos diferentes a los que enfrenta el gobierno federal. En primera instancia, los gobiernos subnacionales no cuentan con capacidad fiscal autónoma, lo que afecta la percepción del riesgo por parte del sector privado. Esto los obliga a incluir algunas garantías en los contratos y afecta, en primer lugar, la relación calidad-precio de los proyectos de APP y, en segundo término, su capacidad para implementarlos. En segunda instancia, la capacidad técnica de los gobiernos subnacionales para configurar contratos de APP es limitada y varía de acuerdo

De las grandes reformas administrativas a los instrumentos en América Latina

al estado y al municipio. En tercer lugar, el sistema impositivo es complejo de manera tal que siempre que se le otorga un subsidio a una empresa privada dentro de una APP, la empresa privada debe abonar impuestos muy altos al gobierno federal. Sin embargo, el monto de estas obligaciones tributarias no supera a los beneficios obtenidos (*Economist Intelligence Unit*, 2014).

En Perú, en la década de los noventa, de forma similar a lo que sucedió en otros países de la región, se impulsó un proceso de promoción de capitales privados en el marco de la estabilidad económica y liberalización de los mercados. La modificación de la Constitución en 1993 consolidó el fomento de este tipo de inversiones. Una década después se sancionó la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada (Ley N° 28.059) con el objetivo de fomentar la inversión descentralizada para el desarrollo integral y sostenible de cada región. Este contexto normativo permitió que en mayo de 2008 se sancione el Decreto Legislativo N° 1,012 que aprueba la Ley Marco de APP. Finalmente, el 25 de septiembre de 2015, se publicó el Decreto Legislativo N° 1,224 con el fin de unificar las distintas normas en materia de inversión privada mediante APP para fomentar el empleo productivo y la competitividad del país. Perú se destaca por ser el primer país no miembro de la OCDE en adherirse a los principios de gobernanza en APP. En cuanto a la implementación de las APP en Perú, diversos estudios recomiendan sostener la responsabilidad presupuestaria, fortalecer el planeamiento y formulación de los proyectos de APP, identificar y derribar las barreras a los procesos y promover la competencia, entre otras (BID, 2016a).

México es un caso que mejoró sustancialmente con la aprobación de la nueva Ley de Asociaciones Público-Privadas en enero del 2012 que actualizó la legislación sancionada seis años antes. Este nuevo marco normativo robusteció los procesos de selección y toma de decisiones, así como las evaluaciones necesarias antes de implementar una nueva APP. Además, favoreció el desarrollo de APP a nivel subnacional aunque aún no alcanzó los resultados

deseados. Ahora bien, si bien la ley entró en vigencia sus efectos todavía no se materializaron y existen desafíos similares a los brasileños en el nivel subnacional (*Economist Intelligence Unit*, 2014). Por ejemplo, las empresas no tienen información sobre la capacidad financiera de los estados subnacionales y esto dificulta la planificación. A su vez, los servidores civiles cuentan con poca experiencia en APP y existe un alto grado de rotación que les dificulta dejar capacidades instaladas, lo que genera que muchas veces no se emplee y se opte por prácticas más tradicionales.

De forma similar a lo que ocurre en Brasil, los estados enfrentan dificultades a la hora de emplear garantías financieras ya que el uso de transferencias federales a los diferentes estados fue reducido por ley. En este sentido, la transparencia también es un desafío ya que los estados subnacionales deben presentar sus pasivos financieros dado que no pueden adjudicar más del 5% de su recaudación impositiva. A su vez, se percibe que el sector público es adverso a asumir riesgos y es el privado el que termina asumiéndolos lo que genera que este último aumente los niveles de provisiones en el contrato y se eleven los costos. Además, el ciclo político no contribuye a fomentar la implementación de las APP ya que requieren de un mayor período de planificación del que los políticos están dispuestos a brindar (*Economist Intelligence Unit*, 2014).

Todos estos países cuentan con proyectos de APP adjudicados en el ámbito de la salud. El principal objetivo de estos primeros proyectos consistió en expandir la oferta de servicios, razón por la cual incluyeron solo hospitales nuevos. Luego, se incorporaron hospitales en operación y con un mayor grado de especialización. Las principales APP de la región en esta materia comprenden logística de medicamentos e insumos, como ocurre con el Es Salud en Perú, red de imágenes, como sucede en Estado de Bahía en Brasil y laboratorios de medicamentos genéricos en el Estado de Sao Paulo, Brasil (BID, 2016b). De esta forma, en estos países se alcanzaron mayores niveles de eficiencia y calidad de los servicios.

De las grandes reformas administrativas a los instrumentos en América Latina

Las APP pueden ayudar a desarrollar infraestructura de calidad en contextos donde las demandas sociales superan las posibilidades de gasto previstas en el presupuesto público. En este sentido, las APP son instrumentos que permiten superar la rigidez presupuestaria. Sin embargo, no es posible concluir que en términos de costos sean siempre convenientes. En algunas ocasiones, los costos de operación y de financiamiento de una APP son mayores a los de infraestructura emprendidos por el Estado y financiados con deuda pública. Con lo cual, en la medida en que esto ocurra su eficiencia en términos económicos es puesta en duda, sobre todo, si luego se traduce en un aumento de los impuestos que deben abonar los ciudadanos (CAF, 2015).

La gestión del desempeño

Un eje central de la gestión por desempeño es la evaluación que permite analizar sistémicamente un programa o una política que se encuentra en curso o finalizada. En este sentido, los tableros de control son una de las herramientas más usuales que los gobiernos emplean para realizar un seguimiento de su planificación, monitoreando y evaluando los progresos en la implementación de sus programas para alcanzar los objetivos propuestos. El tablero de control utiliza un sistema de “semáforo de colores” (u otros sistemas de señales) para señalar el estado del programa de acuerdo a las metas pautadas. Por ejemplo, en el sistema de semáforos que se usa en la Argentina, en color verde se destaca el cumplimiento de las metas de acuerdo al período pautado, en amarillo se señala el riesgo de incumplimiento de una meta y en rojo la imposibilidad de cumplimiento (CLAD y Banco Mundial, 2007).

De acuerdo al índice elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2014), todos los países de América Latina representan 1.9 puntos sobre 5 con relación a la utilización de instrumentos vinculados a la gestión del desempeño. Esto indica que la región se encuentra en una fase incipiente de desarrollo de esta estrategia de gestión. Sin embargo, también se observan

Mariana Chudnovsky

realidades heterogéneas entre los países. Por ejemplo, se puede identificar a un grupo de países con un puntaje superior a los 3 puntos, otro entre 1.5 y 3 y finalmente aquellos que obtuvieron un puntaje inferior a dicho valor (BID, 2010).

Tabla 10.1 Nivel de Desarrollo de la Gestión por Desempeño

Nivel de desarrollo de la Gestión por desempeño	Países
Alto (+ de 3)	Brasil, Chile, Colombia y México
Medio (de 1.5 a 3)	Argentina, Barbados, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay.
Bajo (- de 1.5)	Bahamas, Belice, Guyana, Haití, Paraguay y Suriname.

Fuente: BID, 2010.

México se presenta como uno de los países con un mayor avance en la implementación de la gestión por desempeño. A mediados de la década del noventa, existieron iniciativas vinculadas a proyectos de monitoreo y evaluación de los programas vigentes en la administración pública con el fin de incrementar la eficacia gubernamental y, así, mejorar la eficiencia de la gestión. En este contexto, se creó el Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000) encabezado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Sin embargo, ese programa no perduró y en el 2004, se comenzó a desarrollar el Sistema de Evaluación y Monitoreo basado en Resultados de Programas Sociales (SEMBR), a cargo de la Dirección General de Monitoreo y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) que empleó el uso del tablero de control para cargar cada una de las metas de los programas (BID, 2012), convirtiéndose en pionero.

En Chile, en el marco de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), se desarrolló un sistema de monitoreo que, desde

De las grandes reformas administrativas a los instrumentos en América Latina

el 2012, se fue modificando para cohesionar con otros sistemas de control de gestión. Una de sus principales características consiste en que los indicadores comprometidos en el presupuesto no estén vinculados directamente a los incentivos. De esa manera, en caso de que factores externos imposibiliten el cumplimiento de indicadores, no sería responsabilidad de los servidores y no perderían el incentivo por ello. Este sistema de monitoreo adquirió un formato similar a un tablero de control y se evitó la duplicación con otros tableros por fuera del PMG. Por último, se permitió que las instituciones públicas incorporen indicadores interesantes para la gestión y sean transversales a las distintas entidades públicas (Dipres, 2014).

En Argentina también se observan experiencias de tablero de control como herramienta para monitorear el cumplimiento de objetivos de gobierno. La experiencia pionera y más exitosa en este país corresponde a la Ciudad de Buenos Aires. En el 2008, este gobierno junto con el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) diseñó e implementó esta herramienta con un fuerte apoyo político. En este sentido, se creó una dirección de Tablero para asumir todas las responsabilidades que éste conlleva. El tablero está estructurado por objetivos estratégicos, objetivos de segundo nivel y proyectos, cada uno con su meta propuesta por el ministerio y validada por la Jefatura de Gabinete de Ministros. A su vez, allí se planifican y reportan los hitos, que son ordenados cronológicamente. En cuanto a los indicadores, algunos corresponden a resultados, es decir a mediar la cantidad de servicios o bienes generados por una entidad estatal y otros a impacto, ya que miden las consecuencias generadas en la sociedad a partir de los objetivos propuestos. El principal desafío para la Dirección de Tablero consistió en mejorar el contenido y, sobre todo, en mantenerlo actualizado para evitar que se torne obsoleto con el tiempo. De todas formas, a medida que el tablero comenzó a demostrar su eficacia e interés por parte de los distintos actores relevantes del gobierno, este desafío fue más sencillo de superar (CIPPEC, 2009).

Estas dos experiencias vislumbran casos exitosos del uso de una herramienta como es el tablero de control que cumple un rol central para poder llevar a cabo una gestión basada en desempeño. Sin embargo, este instrumento por sí mismo no garantiza una gestión eficiente. En este sentido, una de las cuestiones principales de la gestión por resultados radica en incorporar todos los instrumentos para que, en conjunto, actúen coordinadamente y se complementen para alcanzar los resultados propuestos (BID, 2010). A su vez, es relevante que toda la información sistematizada en estos instrumentos sea utilizada para orientar la toma de decisiones por parte de los gobiernos y para que, a su vez, los ciudadanos ejerzan un control del cumplimiento de los objetivos gubernamentales — *accountability* (Pollitt, 2006).

Coordinación intergubernamental: el caso de las ventanas únicas

En la actualidad, las demandas de los ciudadanos hacia los gobernantes se han incrementado. En la mayoría de los casos, esto requiere de respuestas coordinadas entre las diferentes áreas de los distintos ministerios o entidades públicas a fin de otorgarles una solución coherente y precisa. En este sentido, el desarrollo de ventanas o ventanillas únicas surge como un instrumento concreto para implementar políticas de coordinación, basado en *software* para la interacción con la ciudadanía. Por supuesto, que detrás del uso de la tecnología sigue existiendo un gran esfuerzo de coordinación gubernamental (Echebarría, 2008; Martínez Nogueira, 2007; Wright y Hayward, 2000).

Lo que aparece como una mera plataforma para realizar trámites, en realidad, “tracciona” el desarrollo de muchas estrategias de coordinación por parte de los aparatos estatales. En la actualidad, la ventana única de recepción de demandas en varias temáticas sectoriales es un instrumento de coordinación intergubernamental que opera en diferentes países de América Latina. Por ejemplo, las ventanillas únicas de comercio exterior (VUCE) son instrumentos que buscan mejorar las condiciones

De las grandes reformas administrativas a los instrumentos en América Latina

de inserción internacional de los países para lograr mercados efectivos y la competitividad de los bienes comercializados. En la región, su origen se asocia al auge del período de liberalización comercial en la década de los años noventa y surgió en aquellos países en los cuáles la política comercial con el exterior se encuentra más desarrollada. La VUCE es una forma de facilitar el comercio exterior reduciendo los tiempos y los costos de los trámites, así como también aportando mayor transparencia y mejores controles.

Ahora bien, en la mayoría de los casos, implica la creación de una agencia estatal con cierto grado de autonomía que interactúa con diferentes entidades que participan en un proceso comercial. Puede adoptar diversas configuraciones de diseño pero principalmente asumen forma de “red” o “circular”. La primera se caracteriza por la creación de un sistema que conecta a las distintas entidades mientras que la segunda está basada en la administración de pasos y autorizaciones del proceso comercial. En este sentido, es poco común observar una VUCE de tipo “radial” (aquella configuración en la que un organismo concentra las operaciones) ya que las distintas entidades que intervienen suelen tener la misma jerarquía dentro de la estructura del sector público (CAF, 2012).

En la actualidad, diecisiete países de la región cuentan con una VUCE o con un proyecto para desarrollarla en el mediano plazo. Entre los países más avanzados se encuentran México, Perú, Brasil y Chile. Desde ya que la puesta en funcionamiento de una ventanilla única requiere, también, que exista voluntad política, un modelo congruente con las reglamentaciones y demás programas vigentes, así como la coordinación entre los distintos actores involucrados y una solución tecnológica y técnica que se adapte correctamente (CAF, 2012).

La experiencia de Colombia es interesante porque, a partir de la desarticulación que existía en los trámites y a la falta de coordinación entre las distintas entidades involucradas en el comercio exterior, en diciembre de 2004, se sancionó el Decreto

Mariana Chudnovsky

4149 para la creación de la VUCE. Este instrumento permitió realizar trámites vinculados a las certificaciones, permisos y aprobaciones para las exportaciones e importaciones. Su evolución satisfactoria se explica, en gran parte, debido a la estrategia comunicacional y a los distintos programas de capacitación que se realizaron para los funcionarios. Los números señalan que el 82% de las agencias aduaneras, el 78% de los exportadores y el 61% de los importadores, califican como excelente al instrumento (SELA, 2011).

En México, en el año 2011 se sancionó un decreto a partir del cual se creó la VUCE. Sin embargo, recién en 2012 se estableció la obligatoriedad de su uso a fin de mejorar la regulación en lo que respecta a los trámites de comercio exterior. Para su implementación fue necesaria la coordinación entre nueve secretarías. Entre los beneficiarios, se encuentran las oficinas de gobierno, los exportadores e importadores, los transportistas y todos los servidores civiles responsables de la cuestión aduanera gracias a la simplificación de documentos y trámites. Finalmente, la tasa de respuesta ante la solución de conflictos disminuyó mucho (Reyes González, 2015).

Otro ejemplo es el de Chile, en donde se creó la VUCE en 2012. Para ello se promulgó el Decreto Supremo 1049 que creó una Comisión Asesora del Presidente de la República para el establecimiento del Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX) con el fin de fortalecer el crecimiento económico del país. La implementación de una ventanilla única de comercio exterior estaba orientada a agilizar los trámites de exportación e importación de mercancías, ajustando el tiempo y costo de la tramitación en base a estándares y buenas prácticas internacionales. Su puesta en funcionamiento implicó el desarrollo de una plataforma web a partir de la cual se puede acceder para conocer el catálogo de productos, las condiciones del sistema, los procedimientos para su uso, así como también los formularios y demás cuestiones a presentar. De este modo, exportadores e importadores pudieron solicitar a través de una sola plataforma electrónica todos los certificados y documentos

De las grandes reformas administrativas a los instrumentos en América Latina

necesarios para sus operaciones de comercio exterior, disminuyendo los costos y tiempos asociados.

CONCLUSIÓN

Las grandes olas de reforma administrativa en América Latina dejaron consecuencias prácticas en los aparatos estatales. En la actualidad coexisten diferentes formas de gestión de lo público, asociadas a distintas estrategias de reforma que, a su vez, se anclaban en diferentes paradigmas de pensamiento.

Esto implica un desafío para la gestión de las administraciones públicas que se aleja de las recetas generales y se acerca a las estrategias particulares para cada dependencia pública. Por supuesto que existen ejes transversales a todas las administraciones públicas como la profesionalización o la coordinación interjurisdiccional o intersectorial. Lo que cambia no es la importancia de abordar esos temas, sino la mirada con la que se lo hace. Es por ello que este libro se propone revisar los instrumentos que existen para abordar problemas recurrentes y alcanzar efectividad. Para ello, en este capítulo, se ilustran experiencias de uso de instrumentos en algunos países, a modo de ejemplos de acciones posibles: se analizan estrategias de capacitación para la alta dirección pública, casos de reglamentaciones que favorecen a las asociaciones público-privadas, utilización de tableros de control para la gestión del desempeño y mecanismos de coordinación expresados en las ventanillas únicas de comercio. Por último, la reflexión sobre los instrumentos permite destacar un hecho clave: con la creación de una Ley o de una norma no acaban los procesos de reforma, sino que recién comienzan. La fuerza de la regla formal es una creencia fuertemente arraigada en la región. Y, en este sentido, los instrumentos de reforma administrativa permiten llevar adelante experiencias prácticas de gestión que integran actores, redes, tecnologías y que permiten ensayo y error, así como creación de consensos. Sin dudas la inclusión de todos estos aspectos allana el camino para cualquier política de reforma de las administraciones públicas.

BIBLIOGRAFÍA

- ACUÑA, Carlos H. (2006). Perfil de la Alta Gerencia Social en América Latina y el Caribe: Características y estrategias para su fortalecimiento. Informe preparado para el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social -INDES/BID.
- _____, (Comp.) (1995). *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- _____, y Repetto, Fabián (2009). “Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina”, en Freddy Mariñez y Vidal Garza (Coords.) (2009). *Política Pública y Democracia en América Latina. Del Análisis a la Implementación*. México D.F.: Editorial Porrúa.
- BIANCHI, M., Perini, A., León, C., y Barlassina, M. (2016). *Liderazgos para el Siglo XXI. Una mirada a los programas de formación política en América Latina*. Asuntos del Sur. Buenos Aires.
- BID (2006) *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina, Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, Estados Unidos.
- _____, (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, Estados Unidos.
- _____, (2012). *Buenas prácticas de gestión de resultados en el desarrollo en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva York, Estados Unidos.
- _____, (2014) *Al servicio del ciudadano: Una década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013)*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, Estados Unidos.
- _____, (2016a) *Buenas prácticas de gestión para resultados en el desarrollo en Latinoamérica y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, Estados Unidos.
- _____, (2016b) *10 años de Asociaciones Público Privadas (APP) en salud en América Latina ¿Qué hemos aprendido?*,

De las grandes reformas administrativas a los instrumentos en América Latina

- Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, Estados Unidos.
- CAF (2012). “Ventanilla Única de Comercio Exterior: Requisitos para una Implementación Exitosa en América Latina”. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva, N°8/2012.
- _____, (2015). *Asociación Público Privada en América Latina. Aprendiendo de la experiencia*. Colombia, Bogotá.
- CAVAROZZI, Marcelo (1991). “Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina”. *Revista de Estudios Políticos* no. 74.
- CEPAL (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. CEPAL
- CHUDNOVSKY, Mariana (Comp.) (2015). *El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla*. CAF, Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina.
- CIPPEC (2009). *Implementación del Tablero de Control en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Documento de Trabajo N°34.
- CLAD (2003). “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, Caracas, Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad; N° 9. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, CLAD, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26 y 27 de junio.
- _____, y Banco Mundial (2007). “Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina. Caracas”, Venezuela.
- _____, (2008). “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”, El Salvador. Adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana.
- CUNILL Grau, Nuria (2016). “La provisión privada de servicios de protección social. Confrontando el debate anglosajón con los imperativos de América Latina”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 66, oct. 2016, pp. 35-66.
- DUSSAUGE Laguna, Mauricio I. y María del Carmen Pardo (2018). Reformas administrativas: de los modelos a los instrumentos, en este libro.

Mariana Chudnovsky

- DIPRES (2014). “Programas de Mejoramiento de la Gestión PMG: Evolución 2011-2014 y desafíos futuros”. Chile.
- ECHEBARRÍA, K. (2008) “Los dilemas del diseño organizativo en la gestión pública”, en Longo, F. y Ysa, T (eds.) *Los escenarios de la gestión pública en el siglo XXI*, ESADE, Barcelona.
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (EIU) (2014). *Evaluando el entorno para las Asociaciones Público Privadas en América Latina y el Caribe: Infrascopio 2014*. EIU, Nueva York.
- EVANS, Peter (1996). “El Estado como problema y como solución”. *Desarrollo Económico* no. 35 (140): 529-562.
- FLEURY, Sonia (2002), “El desafío de la gestión de las redes de políticas”, en *Revista Instituciones y Desarrollo* no. 12-13. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- FREIGEDO, Martín, Guillermo Fuentes y Alejandro Milanesi (2015). “Capacidades estatales y regulación en asociaciones público-privadas: desafíos para las nuevas estrategias de desarrollo”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* no. 63: 65-98.
- GRINDLE, Merilee S. (ed.) (1997). *Getting Good Government. Capacity Building the Public Sectors of Developing Countries*, Cambridge, Harvard University Press.
- HELMKE G, Levitsky S, (eds.) (2006). *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press
- HOOD, Christopher (1994). *Explaining economic policy reversals*. Buckingham. Open University Press.
- INFORME BARÓMETRO (2012) *Segundo informe barómetro de la profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana*, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo - Sistema de Integración Centroamericana, Ciudad Merliot, El Salvador.
- LEVITSKY, Steven y María Victoria Murillo (2009). “Variation in Institutional Strength”. *Annual Review Political Science* no. 12: 115-133.
- MARTÍNEZ Nogueira, Roberto (2001). La gestión pública agroalimentaria y rural en América Central: senderos y tareas. *Revista del CLAD*, número 20, 173-195.

De las grandes reformas administrativas a los instrumentos en América Latina

- _____, (2007). “Integración de servicios sociales. Conceptualización, tipología e instrumentos”. Documento preparado para Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- _____, (2010). “La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas: Aspectos Conceptuales y Experiencias”. En *Los Desafíos de la Coordinación y la Integralidad de las Políticas y Gestión Pública en América Latina*, compilado por Carlos Acuña. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- OSZLAK, Oscar (1985). *Teoría de la Burocracia Estatal: enfoques críticos*. Paidós, Buenos Aires.
- PARDO, María del Carmen (2005). “El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio”. *Foro Internacional*, Número 4. Distrito Federal, México.
- POLLITT, C. (2006). “Performance information for democracy: the missing link?” *Evaluation*, 12 (1), 38-55.
- REYES González, Martha (2015). *Impacto, ventajas y desventajas de la ventanilla única de comercio exterior mexicana (Vucem), 2012-2014*. Disponible en: https://www.uaeh.edu.mx/cexticea/memorias/mesas_de_trabajo/Mexico_Nuevos_Retos_en_el_Comercio_Internacional/Martha_Elena_Reyes_Gonzalez/CNE091.pdf
- RODRIG, Dani (2011). *The future of economic convergence*. National bureau of economic research. Massachusetts Avenue Cambridge.
- SANGUINETTI, Pablo, Brassiolo, P., Ortega, D., Álvarez, F., Quintero, L., Berniell, L. Maris, L. (2015). RED 2015: Un Estado más efectivo. Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas. Bogotá: CAF.
- SELA (2011) “Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (VUCE) en América Latina y el Caribe: avances y retos pendientes”. SP/Di N° 4-11. Secretaría Permanente. Caracas, Venezuela.
- WILLIAMSON, John (ed.) (1990). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*. Washington, D.C. Institute for International Economics.
- BANCO MUNDIAL, *Worldwide Governance Indicators* (2015). Base de datos Disponible en: <http://databank.worldbank>.

Mariana Chudnovsky

org/data/reports.aspx?source=Worldwide-Governance-Indicators

WRIGHT, V. y Hayward, J. (2000) “Governing from the Centre: Policy Coordination in Six European Core Executives”, en Rhodes, R.A. (ed.), *Transforming British Government*, Volumen 2, Changing Roles and Relationships, Macmillan, Londres.