

Sobre reformas administrativas comparadas

HEREDIA, BLANCA Y ROSS BEN SCHNEIDER (EDS.) (2003), *REINVENTING LEVIATHAN. THE POLITICS OF ADMINISTRATIVE REFORM IN DEVELOPING COUNTRIES*, NORTH SOUTH CENTER PRESS, MIAMI, 319 pp., ISBN: 1-57454-101-3 y 1-57454-102-1

En México, el análisis de las reformas administrativas desde la perspectiva institucional sigue siendo escaso. Si bien el nuevo institucionalismo ha ganado terreno como herramienta de análisis en las ciencias sociales, justamente es en la administración pública mexicana donde menos se ha explotado.

El nuevo institucionalismo, además de permitir analizar los fenómenos políticos, sociales y económicos a través de variables y conceptos relacionados con la interacción recíproca entre los individuos y las instituciones, los incentivos y constreñimientos que proporcionan estas últimas y la forma en que influyen en el comportamiento, permite una aproximación a los problemas en forma multidimensional y distingue las instituciones de las organizaciones (North, 1993 y Tsebelis, 1990). En el caso de la administración pública, el análisis es todavía más interesante en virtud de que constituye una institución y una organización; por lo tanto, al tiempo que se realiza un análisis teórico contamos con un objeto de estudio bien definido y el resultado en consecuencia es de la mayor riqueza.

El libro de Heredia y Schneider constituye uno de los textos sobre reforma del Estado más valiosos, tanto desde el punto de vista teórico como del análisis comparado. Las reformas administrativas en países en desarrollo se iniciaron hace casi veinte años como una necesidad de reestructuración, seguida de fuertes crisis fiscales en América Latina y algunos países de Europa del este. El motivo por el que se aplicaron las reformas, según economistas y organismos financieros internacionales, fue porque el crecimiento y las exportaciones requerían incrementar el capital humano y que la administración pública era crucial para lograr ambos objetivos (p. 5).

Las reformas administrativas llegaron a los países impulsadas por el Consenso de Washington, cuando en el reporte del Banco Mundial de 1997 se resaltaba la importancia de las capacidades burocráticas en el desarrollo. Su implantación se ha realizado

por etapas. En lo que se ha denominado la primera ola de reformas se incluyeron las tendientes a reducir el tamaño de la administración, tanto en personal como en agencias gubernamentales. Esta primera ola no tenía la intención de modificar el comportamiento de los burócratas y, por tanto, se consideraba que tendría un bajo nivel de conflictividad. En cambio, la segunda ola de reformas estaba –y sigue estando– enfocada a construir y reconstruir las capacidades institucionales y administrativas del Estado, lo cual ha implicado una redistribución del poder, un cambio en el comportamiento de los burócratas y, en consecuencia, el costo de ponerla en práctica ha sido más alto y mayor la dificultad para completarla. Esto se agrava si consideramos que el tiempo para realizar dichas reformas requiere de décadas, e incluso de generaciones.

¿Cuáles son, entonces, las condiciones políticas y económicas que permiten sostener las reformas hasta completarlas, o bien los factores que propician su obstaculización e incluso su fracaso? Estas preguntas surgen del planteamiento inicial del capítulo introductorio, donde los autores se proponen ofrecer una explicación política de por qué algunos gobiernos están dispuestos a realizar importantes reformas políticas y otros no; así, los autores realizan un análisis de cómo los factores políticos y la actuación de diversos actores permiten la puesta en marcha, el avance o el estancamiento de las reformas administrativas. El punto de partida es que un cambio administrativo profundo redistribuye los recursos de poder y por eso implica un alto nivel de conflictividad. También sostienen que los factores económicos afectan a las burocracias públicas, porque influyen en el grupo de oportunidades y constreñimientos de cara a los que ostentan el poder (p. 1)

Según los autores y otros académicos, las reformas administrativas están rodeadas de un gran número de factores, entre los que sobresalen: la perspectiva política, las presiones económicas por reducir los costos de transacción, las experiencias particulares, es decir, las preferencias y estrategias de los reformadores y la influencia internacional (p. 2).

Se ofrecen, además, dos hipótesis complementarias: i) cuando los políticos y burócratas están fusionados, las reformas se detienen, en cambio avanzan cuando los políticos son externos al entramado institucional y organizacional, y ii) cuando los países están interesados en ingresar a determinado acuerdo o grupo

de países, será preciso considerar a los comités o grupos programáticos externos e incorporar cambios administrativos.

Para contrastar los referentes y supuestos plasmados en el capítulo introductorio, el texto incluye un estudio comparativo. Se trata del análisis de seis países de América Latina, Asia y Europa del este (Argentina, Chile, Brasil, México, Tailandia y Hungría), los cuales han experimentado procesos de transición o cambio político y reformas económicas con características similares y en periodos comparables. En un primer diagnóstico se establece que, a lo largo de su historia, dichos países han presentado características tales como corrupción y clientelismo, ineficiencia, arbitrariedad e irresponsabilidad o ausencia de rendición pública de cuentas de sus burócratas y políticos.

Para analizar la influencia de los factores expuestos, los autores establecen una tipología con tres modelos principales, los cuales han prevalecido en el contenido de las reformas, a saber: reforma del servicio civil de carrera o modelo weberiano, las reformas gerenciales y las reformas de rendición de cuentas (*accountability reforms*) .

La contratación de funcionarios con base en méritos (que es la base sobre la que se sustenta el servicio civil de carrera) es considerada una prioridad para incrementar las capacidades administrativas, porque reduce costos de transacción al permitir disminuir el patronazgo en sistemas donde la contratación y la distribución de recursos se realiza por medio de intercambios informales, personalizados y a cambio de apoyo. De acuerdo con las experiencias de los países analizados, durante la década de los años noventa, Chile, Hungría, Argentina y Brasil alcanzaron un nivel medio en la aplicación de tales reformas; en cambio, Tailandia y México presentaron bajos niveles de aplicación (p. 13).

Las reformas gerenciales enfatizan, entre otros aspectos, la descentralización de la dirección de personal, la eliminación del servicio civil, la dirección por resultados y el pago por desempeño. En los Estados Unidos y otros países desarrollados –donde se han aplicado estas técnicas– su intención ha estado orientada a reducir las rigideces del modelo weberiano; sin embargo, los autores sugieren que en los sistemas donde predominan el clientelismo y la corrupción, la solución óptima no puede ser el gerencialismo (p. 8). Pese a ello, en los países estudiados los autores advierten una aplicación de técnicas gerenciales. De este modo, Chile es el país con el más alto nivel de aplicación de tales técni-

cas, Brasil presenta un nivel medio, mientras que en Hungría, Argentina, Tailandia y México se advierte un bajo nivel de aplicación de las mismas (p. 13).

La reforma de rendición de cuentas se basa principalmente en diseñar normas y mecanismos por medio de los cuales los burócratas y políticos puedan ser imputables sobre el desempeño de sus acciones, así como estructurar incentivos para generar pesos y contrapesos en el ejercicio del poder, es decir, incrementar la transparencia y vigilancia de las organizaciones públicas. Entre los países estudiados, Chile, Hungría, Argentina y Brasil presentaron un nivel medio en la aplicación de acciones encaminadas a la rendición de cuentas, mientras que Tailandia y México se colocaron en niveles bajos (p. 13).

De acuerdo con los factores de explicación propuestos por los autores desde el punto de vista de los componentes políticos, económicos, el papel de los diversos actores y la presión internacional, según los casos analizados, las propuestas de reforma han surgido del Ejecutivo y no de la plataforma de los partidos, de las campañas o de las iniciativas legislativas: la voluntad política del Ejecutivo ha constituido, entonces, un papel relevante. Generalmente, las reformas se han aplicado en momentos de crisis, principalmente fiscales; y aunque puede ser un momento propicio – pues legitima la necesidad de realizar ajustes– su continuación –o como señalan Heredia y Schneider “su mediano plazo”– depende principalmente de factores políticos.

En cuanto al papel de los funcionarios electos –que mantienen débiles vínculos con los burócratas, o bien los políticos externos– son los más abiertos a propuestas de reforma. Por el contrario, los políticos interesados en mantener recursos clientelistas, o los tecnócratas que gozan de la discrecionalidad por la falta de reglas, constituyen un obstáculo para la implantación de las reformas (p. 19).

En los procesos de reforma, la conflictividad ha dependido de que existan ganadores y perdedores. Los actores tanto nacionales como internacionales que intervienen en los procesos de reforma han operado dentro de los marcos institucionales y los mercados internacionales, cuya influencia ha sido decisiva en el camino tomado por los gobiernos nacionales en torno a la reforma del Estado. Kaufman –en su colaboración dentro de este libro– señala que los diferentes actores son los más importantes en el proceso de reforma, en parte porque sus preferencias y oportunidades están influidas por la forma en que las institucio-

nes están diseñadas y constriñen sus opciones; por lo tanto, una reforma se traduce en distintos incentivos y limitaciones (p. 281).

El libro incluye –además del capítulo introductorio de Heredia y Schneider– una sección dedicada a los seis países; ahí se presentan, de forma pormenorizada, los estudios empíricos sobre la política económica de la reforma, así como las trayectorias de las reformas administrativas de los seis casos de estudio, haciendo énfasis en los tres modelos de reforma propuesta por los editores.

Finalmente, se ofrece una sección de conclusiones que incluye tres capítulos. Uno de ellos, el de Marcus André Melo, dedicado al análisis institucional, donde se compara la política de las reformas administrativas, de la seguridad social y fiscal en Brasil. Otro es el de James E. Mahon Jr., quien argumenta que en virtud de la integración de los mercados en décadas pasadas, los países en desarrollo se han visto presionados para realizar cambios en la organización del Estado. Los costos de transacción que implican los intercambios económicos han sido el primer detonador para impulsar las reformas al sistema judicial con el fin de que se elimine el miedo de los inversionistas y se otorguen garantías sobre la transparencia y previsibilidad de los procesos. Es por ello que este capítulo se dedica a las reformas en la administración de justicia en los países latinoamericanos, el cual incluye otros diecisiete, además de los seis incluidos en el texto. Para Mahon, la reforma al sistema de administración de justicia que está en marcha en la mayoría de los países en desarrollo, de manera incremental, tiene sus orígenes en las presiones de la economía internacional.

En el tercer capítulo de conclusiones, Robert Kaufman argumenta que la intencionalidad de las reformas (proceso de construcción de capacidades) no está exenta de neutralidad política y que si bien la primera ola de reformas aparece políticamente inocente, en realidad conlleva a un cambio en el papel del Estado y su participación en el empleo público. Kaufman propone tres enfoques teóricos para analizar los hallazgos empíricos incluidos en el texto: la política económica internacional (*international political economy*, IPE); institucionalismo de la elección racional (*institutional rational choice*, IRC) y el institucionalismo sociológico (*Institutional Sociology*) (p. 281). El elemento más relevante propuesto por Kaufman es que generalmente dentro del enfoque institucionalista sociológico se incluye a actores que no están situados en el mercado, en el electorado ni en el gobierno; pero no se considera la relevancia de diversos actores de la

economía internacional, o incluso de actores racionales con preferencias bien definidas que influyan en el rumbo de las reformas (p. 282).

Al analizar el capítulo introductorio de Heredia y Schneider, Kaufman argumenta que las reformas administrativas tienen procesos multidimensionales y contienen diferentes lógicas de conflicto, razón por la cual los análisis propuestos pueden parecer insuficientes. Sin embargo, reconoce la importancia de realizar un análisis alrededor de una dimensión más unificada de reforma (p. 282). Argumenta que tanto el modelo gerencial como el de servicio civil de carrera son complementarios, porque amplían lo que se establece como metas programáticas de desempeño (refiriéndose al modelo gerencial) y pueden ser creíblemente vinculadas a un sistema de premios e incentivos (refiriéndose al servicio civil de carrera).

Para Kaufman, el modelo de rendición de cuentas más que un modelo o alternativa es un componente de los dos modelos anteriores porque implica ampliar la transparencia y vigilancia de la organización burocrática. Desde su perspectiva, el modelo de rendición de cuentas ha implicado la instauración de instituciones y reglas en la forma, pero no han operado. Para que funcionen es necesario el fortalecimiento del capital social en lo que Putnam (1993) ha considerado como la participación de asociaciones civiles que le proporcionan información a las autoridades públicas (p. 295).

El libro es una excelente oportunidad de reflexión y provocación, además de que proporciona actuales marcos teóricos de análisis y valiosos datos empíricos; algunos de ellos de primera fuente, como es el caso de Luis Carlos Bresser Pereira, quien fuera ministro de Finanzas, de la Reforma del Estado y de Ciencia y Tecnología en el gobierno de Brasil, sin duda uno de los principales reformadores de América Latina.

CECILIA CADENA INOSTROZA
El Colegio Mexiquense, A.C.
ccadena@cmq.edu.mx

Bibliografía

North Douglass (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.

Tsebelis, George (1990), *Nested games. Rational choice in comparative politics*, University of California Press, Berkeley.

Putnam , Robert D. (1993), *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, New Jersey.