

Tendencias tecnocráticas del aparato público latinoamericano

Haydée Ochoa H.

Resumen

Los criterios que orientaron a la administración pública hasta la década de los años ochenta han sido reemplazados por criterios tecnocráticos en los que prevalecen la reducción de costos, la rentabilidad y la productividad. Según la autora, los cambios económicos de la región están determinando el nuevo rumbo del aparato estatal (tanto en su política como en su administración), lo cual impacta negativamente a los procesos de profundización de la democracia y de solución a los graves problemas sociales.

Abstract

Technocratic criteria that promote cost cutting, feasibility and productivity have replaced the criteria that guided public administration in Latin America up until the 1980s. According to the author, the region's economic changes have set a new direction for the state apparatus (with respect to its administration and the formulation of policies). This has had a negative impress on the establishment of a "deeper" democracy and on the resolution of serious social problems.

Introducción

Son evidentes las transformaciones económicas y políticas por las que hace aproximadamente una década atraviesa América Latina como resultado de sus problemas internos, pero especialmente de los cambios que se dan a nivel internacional. Si bien dichas transformaciones son evidentes, han pasado desapercibidos los cambios que se están produciendo en el aparato estatal de la región, particularmente en lo que denominamos administración pública.

Al lado de estos cambios somos receptores de propuestas de reforma del aparato público de la región que, en nombre de la eficiencia y de la democracia, hacen alusión a la necesidad de superar un modelo que en la práctica ha venido siendo desplazado discreta y sistemáticamente por otro que a nuestro juicio debilita la democracia y produce graves problemas sociales.

La ideología de la eficiencia nos envuelve en un silencio que contribuye a legitimar prácticas administrativas consideradas neutrales. En contraposición a esta situación se requiere intensificar el debate que timidamente se ha abierto sobre el carácter real de los cambios administrativos que se están produciendo en el aparato público latinoamericano.

Nuestra hipótesis es que las transformaciones en el aparato de la administración pública latinoamericana, así como los proyectos de reforma están en estrecha relación con los nuevos rumbos que toma el proceso de acumulación. Esta es una posición en cierto modo solitaria hasta mediados de los ochenta. No obstante que desde fines de los años setenta comienza a estudiarse al aparato estatal en su relación con la economía (Therborn, 1979; Guerrero, 1979 y Holloway, 1980), es hasta tiempos recientes —frente a la evidente relación entre administración pública y economía— que ha crecido el estudio de esta temática en el sentido que aquí apuntamos.

En este trabajo nos proponemos explorar con base a la hipótesis que hemos enunciado, las nuevas características que está asumiendo la administración pública latinoamericana y que sistemáticamente desplazan el modelo de administración pública basado en criterios populistas.

El Estado que necesita la economía neoliberal

Desde hace aproximadamente una década asistimos en América Latina a un proceso de transformación de una economía para el consumo interno con participación activa del Estado como empresario, a una economía para la exportación con liderazgo de la empresa privada, ejes fundamentales de una economía neoliberal.

Los cambios han tenido lugar como respuesta a la crisis económica que vive la región desde mediados de los años ochenta, en el marco de una profunda crisis en todos los órdenes. Tal como dice Maza Zavaleta, "No es posible evitar que los desequilibrios económicos profundos y persistentes, que afectan a la base material de la sociedad, se proyecten a los diferentes aspectos del quehacer social". (Maza, 1995: 14)

Igualmente, las respuestas a la crisis económica afectan las distintas dimensiones de la sociedad y particularmente al Estado, en tanto principal centro de poder de la sociedad. La economía requiere que el Estado transforme su política, especialmente en las siguientes áreas:

- a) Su política económica orientada hacia el mercado interno, en políticas favorecedoras de la creación de una oferta competitiva a nivel internacional.
- b) Su política intervencionista en la economía, en una política de liderazgo del sector privado, en cuyo marco se modernice la infraestructura que requieren las nuevas condiciones económicas.
- c) Su vieja política social basada en el gasto público, necesaria para el crecimiento de la demanda interna, en una política con participación activa de la sociedad civil en la resolución de sus problemas.

Las transformaciones económicas también han requerido que el Estado modernice su administración. Tal como lo dice Garay, "El Estado tendrá que ser cada vez más eficiente, más eficaz, más especializado, y deberá cumplir con mayor cabalidad aquellas funciones primordiales que le competa ejercer en el futuro inmediato en estos países" (Garay, 1992: 206).

Para el neoliberalismo, modernizar o hacer eficiente la administración del Estado, significa transformar la administración sin consideración del gasto, en una administración que por una lado facilite los procesos económicos sin las mediatizaciones de presiones políticas y sociales que le han caracterizado en las últimas décadas y, por otro, reducir los costos sociales, lo cual no obedece a una orientación perversa del Estado, sino a una concepción de solución mecánica de los problemas sociales a partir del crecimiento económico.

Los cambios estatales vinculados a una concepción neoliberal comenzaron a impulsarse en Chile en la segunda mitad de los setenta, a raíz de la caída de Salvador Allende apareciendo más como cambios ligados al régimen político (Oszlak, 1984) que al campo de lo económico. Si bien las condiciones políticas facilitaron los nuevos rumbos económicos, las transformaciones del Estado que ocurren en el resto de los países de la región desde mediados de los ochenta evidencian –incluso en países con tradición democrática– que la dimensión que impulsa tales cambios es la económica.

Al interior de cada país los sectores económicos en alianza con intelectuales de pensamiento tecnocrático ejercen presión para que el Estado se transforme; además de ello, son claves las presiones ejercidas por los organismos internacionales acredores, concretamente el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para que los países de América Latina adopten la estrategia neoliberal, en cuyo marco la privatización y la eficiencia administrativa incrementan la capacidad de pago de la deuda contraída por los Estados. El BM y el BID han prestado asistencia técnica y financiera a los países de la región en los procesos de transformación administrativa.

Las transformaciones administrativas en el aparato estatal

Es evidente que el Estado en América Latina ha modificado su política económica: de ser el promotor de una política de sustitución de importaciones, el Estado es hoy en día promotor de la economía de mercado. Pero lo que no resulta tan evidente –y es donde estamos interesados en detenernos– es la serie de cambios que están ocurriendo en la administración pública, es decir, los procesos que tienen lugar en el aparato público, tanto para formular la política, como para su ejecución. Precisamente nuestro objetivo es explorar los cambios

más relevantes que observamos en algunos procesos administrativos del aparato público. Por razones de espacio no abordaremos todos los elementos del fenómeno, salvo aquellos que nos parecen relevantes.

a) El ascenso de los técnicos al poder de decisión

El punto de partida en la realización de los cambios administrativos lo constituye el ascenso de los técnicos con capacidad gerencial y racionalidad economicista, a los espacios con poder de decisión, es decir, a los cargos de ministros, viceministros, directores, presidentes de empresas públicas, gerentes y, en general, a todos los cargos de dirección. Desde dichas posiciones, los técnicos impulsan la estructuración de una organización tecnocrática.¹

Es importante enfatizar que no se trata de los técnicos con mayor especialización en su área, sino de aquéllos que poseen una capacidad gerencial que prioriza a los procesos económicos por encima de cualquier otra dimensión. En consecuencia, los técnicos que priorizan lo social no tienen acceso a esos cargos.

Los técnicos han pasado —aunque con poder limitado—² de posiciones asesoras a posiciones de decisión, desplazando de la estructura de decisiones a los hombres del partido político. De ahí que, conjuntamente con empresarios, sujetos históricamente ubicados en las instancias de decisión del aparato público, constituyen la fuerza social que ha impulsado la política social neoliberal. Para decirlo con palabras de Fernando Calderón: "El núcleo de la decisión política concentra el sistema de toma de decisiones en la tecnocracia" (Calderón, 1992: 145). El reclutamiento de los gerentes y otros niveles directivos de la administración pública ya no se realiza por lo tanto en las filas del partido político, sino en la empresa privada. Cuestión que, por lo demás, no ha provocado conflictos entre los dos sectores (público y privado); por el contrario, se trata de un proceso de apoyo significativo del sector privado al Estado en la realización de estos cambios.

El capital, tal como lo señalan los críticos del instrumentalismo, no necesita de la ubicación de la burguesía en el aparato estatal para que el Estado tenga un carácter capitalista. Pero, a nuestro juicio, sí requiere de sujetos capaces de impulsar el proceso de acumulación en general y particularmente el modelo

¹ En Venezuela, el inicio de un impulso sistemático y global hacia la conformación de un Estado tecnocrático (1989) tuvo como punto de partida el otorgar el nombramiento de ministros a técnicos provenientes de la empresa privada. Estos técnicos eran además docentes del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), organización creada por el sector privado para la capacitación de sus ejecutivos.

² Una discusión sobre los límites del poder de decisión de la tecnocracia puede verse en Haidée Ochoa, "Consideraciones en torno al fenómeno de la tecnocracia", en *Cuestiones Políticas*, Maracaibo, Venezuela, Universidad de Zulia, núm. 11, 1993.

económico elegido. La ubicación de sujetos con pensamiento economicista en la estructura de decisiones del aparato público es una garantía para impulsar tanto el crecimiento de la economía y la eficiencia del Estado como, en general, los cambios requeridos por la economía neoliberal en la política y administración del Estado.

La ubicación de técnicos en posiciones de dirección en el aparato público se hizo inicialmente en las empresas públicas, pero hoy en día busca expandirse a casi todo el aparato estatal y en la mayoría de los países de la región, se intenta profesionalizar la gerencia pública hasta los niveles más altos, lo cual apunta a garantizar la "despolitización" de los niveles de dirección.³

b) Descentralización político-territorial (DPT) tecnocrática

La DPT (transferencia de competencias a los estados, provincias, departamentos o regiones y/o municipios) es la bandera que utilizan hoy en día los Estados en América Latina como un signo de democratización y modernización administrativa.

En base a la DPT se produce una modificación de la macroestructura organizativa del aparato público en tanto se traspasan poderes, funciones y/o instituciones de la administración pública nacional a la estatal, provincial, departamental, municipal o comunal, dependiendo del país. Hay una redistribución territorial del poder. Conviene aclarar que muchas veces lo que se denomina DPT no llega a tal: en razón de que no hay traspaso de poderes sino de tareas para la ejecución, se trataría más de una *desconcentración*. En gran parte es lo que está sucediendo con lo que se denomina descentralización de la salud.

Por nuestra parte, sostenemos que:

1) La DPT tal como se está desarrollando en la región no es un instrumento de democratización puesto que no hay traspaso de poderes a los sectores de la sociedad civil hasta ahora marginados del poder. Para que sea un instrumento de democratización no basta con la redistribución territorial del poder; se requiere

³ En Argentina, el gobierno de Raúl Alfonsín creó en 1984 el Cuerpo de Administradores Gubernamentales para la selección, formación y carrera de los funcionarios de más alto nivel. Está orientado, según el CLAD, "a lograr cambios en tales aspectos con la finalidad de incrementar la eficiencia, la actitud de servicio y el compromiso de los altos funcionarios con la forma republicana y democrática del gobierno" (CLAD: 1994. a). En Colombia, la Comisión de Administración Pública creada en 1989 se planteó entre sus temas relevantes: la profesionalización de la gerencia pública y la "formación de los servidores públicos se orienta hacia la alta gerencia política, la dirección administrativa, los mandos medios y la dimensión regional y local de la gerencia pública" (CLAD: 1994. b). En Venezuela desde mediados de la década de los ochenta se viene trabajando sobre el proyecto de profesionalización de la gerencia pública.

además que las instancias político-territoriales receptoras de los poderes democraticen el poder. Ello tiene además como requisito necesario, aunque no suficiente, la existencia de sujetos de dirección –gobernadores y alcaldes– comprometidos con un verdadero proceso de profundización de la democracia, quienes tendrán que luchar con las fuerzas antidemocráticas en tiempos donde la ideología dominante es la tecnocrática. No negamos el potencial de DPT como instrumento de democratización, lo que queremos significar es que tal como se está desarrollando en la región, apunta hacia otros objetivos.

2) La descentralización, dado su papel economicista, es hasta estos momentos un instrumento tecnocrático que, por un lado favorece la implantación del nuevo modelo y, por otro, ha cumplido un importante papel legitimador especialmente en el medio intelectual. Dice De Mattos: “existe un amplio consenso en cuanto a la conveniencia, beneficios y/o necesidad de la DESC, del que participan tanto las corrientes más conservadoras como las más progresistas” (De Mattos, 1993: 1), aunque como dice el autor, por razones diferentes.

El papel de la DPT en la implantación de una economía neoliberal ha sido el de favorecer la *privatización de la administración*. En Venezuela ésta ha sido una condición impuesta por la administración pública nacional a la estatal en los convenios de descentralización. Cabe preguntarnos si el poder nacional necesita de la DPT para privatizar; evidentemente que la respuesta es negativa. La privatización no ha requerido siempre de la DPT, pero siendo aquélla un componente de la reforma estatal para adaptar el Estado a los requerimientos económicos neoliberales, el proceso de la descentralización ha sido propicio para su implantación.

La eficiencia estatal que proporciona la descentralización

está vinculada a concretos objetivos económicos cuyo propósito fundamental apunta a establecer mejores condiciones para la *valorización privada del capital*, de manera que la empresa privada pueda recuperar su rol de protagonista central de los procesos de acumulación y crecimiento (De Mattos, 1993: 4).

No es casual que entre las principales instituciones descentralizadas se encuentren los puertos, cuyas condiciones en una economía para el consumo interno distan mucho de las necesidades de una economía de mercado.

La DPT en sí misma sólo contribuye a la eficiencia del aparato público central en razón de que traslada problemas a otras instancias político-territoriales, pero para que las unidades descentralizadas pasen a ser eficientes se requiere de otros elementos. Para Rafael de la Cruz, la cuestión clave es la elección de gobernadores y alcaldes, en razón de que así “serán más responsables ante sus electores,

y los ciudadanos podrán exigir directamente una gestión más democrática y más eficiente de la vida pública" (De la Cruz, 1992: 23). La realidad ha demostrado que la sola elección de los gobernadores no es un motor de la eficiencia.

A nuestro juicio la DPT ha estado acompañada de cambios profundos en el modelo administrativo de las instituciones descentralizadas. Un elemento clave ha sido la liquidación del personal con cultura clientelar, comenzando por los niveles gerenciales y la incorporación de nuevo personal portador de una cultura de eficiencia. Sin embargo, si por eficiencia entendemos el logro de fines a un mínimo costo y si además tenemos en cuenta que la descentralización ha estado acompañada de privatización de la administración –lo cual incrementa los costos– hay que ponerle interrogantes al logro de la eficiencia de la institución, no así a la eficacia de la función económica del Estado por las razones señaladas en párrafos anteriores.

La DPT ha sido en definitiva un proceso que ha aportado a los cambios requeridos por la economía neoliberal, pero sin incidencia en la necesaria profundización de la democracia.

c) Participación ciudadana (PC) para la eficacia de la administración pública

El concepto de PC es utilizado para designar distintos tipos de participación de la sociedad civil. Aquí manejamos el término como "intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de determinados intereses sociales" (Cunill, 1991: 56), es decir, como una forma de relación del Estado con la sociedad civil, que para algunos autores constituye un "encuentro" con dos concurrentes fundamentales: el Estado y la comunidad (Fadda, 1990). Es útil señalar que el concepto de ciudadano "se basa en la idea de que la sociedad se compone de una masa de individuos iguales en última instancia" (Holloway, 1980: 27), de modo que oculta las clases sociales a las cuales pertenecen los individuos que forman parte de los grupos de ciudadanos.

Al igual que la descentralización, la PC se presenta en el discurso como un instrumento de profundización de la democracia. Así encontramos que en Venezuela los objetivos declarados de la reforma del Estado son el

establecimiento de un Estado moderno, esencialmente democrático y eficiente, en el cual los postulados de la Constitución adquieran plena vigencia y la participación ciudadana constituya un elemento en la toma de decisiones de los poderes públicos (Clad, 1994: c).

Nuestra tesis es que la PC está tomando más importancia como un instrumen-

to de búsqueda de eficiencia del Estado neoliberal, que de democratización. Para algunos autores esto es "participación cooptativa", es decir canalización de "la toma de decisiones e implementación de políticas tendientes a objetivos preconcebidos por las autoridades" (Fadda, 1990: 40), sin negar que puedan existir experiencias de PC que contribuyen a la democratización, especialmente cuando son promovidas por la comunidad.

La promoción de la participación ciudadana por parte del Estado no es nada nuevo en la región, aparece vinculada a lo que se ha denominado concertación social y la encontramos establecida formalmente para ser aplicada en órganos de la administración pública nacional, regional y municipal.⁴

Los esfuerzos hasta épocas muy recientes se han concentrado en crear órganos de concentración de las políticas económicas y sociales donde tienen representatividad sólo las organizaciones sociales poderosas y que en su mayoría no ha realizado sus objetivos (Cunill, 1991: 185).

Es decir, se trata de una participación corporativista.

Pero hoy en día la PC, por una parte, tal como dice Nuria Cunill, "cobra especial auge en un enfoque más inclusivo, tanto a los actores como a los procesos que tiende a abarcar" (Cunill, 1991: 70); y por otra parte, la promoción de la PC desde el Estado, parece ir más allá del discurso; y finalmente la PC es un aspecto central del discurso, al señalarla como instrumento de profundización de la democracia.

Entre los cambios de actores tenemos que ya no sólo participan las organizaciones gremiales tradicionales (empresarios y sindicatos), sino que se incorporan los llamados nuevos movimientos sociales: grupos de vecinos, ecologistas, mujeres, etcétera.

Entre los cambios en los procesos observamos que la PC promovida tradicionalmente a nivel nacional para la planificación y formulación de políticas, tiene ciertos niveles de aplicación en los procesos de simplificación administrativa adelantados por la administración pública para mejorar el logro de sus objetivos (eficacia) y en consecuencia mejorar sus relaciones con la sociedad.

El caso más conocido en este sentido es el de Perú, donde la simplificación administrativa ocupa un lugar relevante en el proceso de modernización del Estado. A través de los Consejos Ciudadanos se atienden quejas de los usuarios, sin embargo los resultados no son los esperados (Clad, 1995). En México, la PC

⁴ Una excelente descripción de la normativa que existe al respecto en los países de América Latina puede verse en Nuria Cunill, *Participación ciudadana*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991.

en el proceso de simplificación tiene lugar tanto a través de los "Foros de Consulta" convocados por los entes públicos, como del "Sistema Nacional de Quejas" (Clad, 1995). Similares programas han sido aprobados en Brasil y Argentina, aunque con poca aplicación.

De modo que se observan cambios que ubican la PC a nivel nacional ya no en la planificación y la formulación de políticas, sino en la ejecución de proyectos de la modernización administrativa para lograr eficiencia.

De acuerdo al papel de la administración podemos distinguir tres tipos fundamentales de participación ciudadana: consultiva y/o asesora, en la ejecución, y resolutive y/o fiscalizadora (Cunill, 1991: 58). Sin embargo, la que más aparece plasmada formalmente es la primera; y a nivel regional y municipal se agrega además la segunda. Recientemente la PC ha adquirido mayor importancia para la ejecución a nivel nacional. Así, por ejemplo, en México se creó un Consejo Nacional de Concertación Económica para "promover la participación de los distintos sectores en las tareas emanadas de los acuerdos nacionales, para alcanzar los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994" (Cunill, 1991: 79), es decir, se promueve la participación para el cumplimiento del Plan.

La participación resolutive y fiscalizadora es escasa, la legislación de los distintos países es bastante cuidadosa de excluir este tipo de participación, lo cual es revelador del potencial que tiene como instrumento de poder. La que ha tenido, y sigue teniendo, cierta aplicación es la participación consultiva, aunque hoy en día en procesos de implementación de políticas del Estado.

El propio proceso en el cual se da la PC es revelador del tipo de participación: la simplificación administrativa para el cumplimiento de políticas. Este tipo de participación aporta poco a la democratización del poder, no sólo porque no es decisoria, sino porque se da en procesos de ejecución de la administración pública y apunta hacia una práctica de la PC para la eficiencia del Estado.

Para Nuria Cunill, valorar la PC sólo cuando es decisoria "puede arrastrar la aceptación de un esquema profundamente autoritario" (Cunill, 1991: 176); según la autora, lo importante es conocer "la capacidad de influencia que puede ejercer la participación ciudadana sobre la renovación del aparato estatal y, particularmente, sobre el cuadro de poder que lo sustenta" (Cunill, 1991: 178), esa capacidad de poder depende, según la autora, de varias cuestiones entre las cuales considera en primer término el régimen político. Al respecto, dice:

La participación ciudadana en función de la democratización exige como condición indispensable la preexistencia de un régimen democrático donde la lucha de proyectos sociales y/o por intereses se realice de acuerdo a las

reglas de la competencia política y donde los derechos consubstanciales a la condición de ciudadano estén plenamente garantizados. (Cunill, 1991: 179).

Si bien es cierto que una capacidad decisoria en regímenes autoritarios se asocia a sus fines, también es cierto que la historia ha demostrado que la consulta y la ejecución en los regímenes democráticos en muy poco ha incidido para transformar el cuadro de poder del Estado. También es cierto que en regímenes democráticos la PC decisoria es prácticamente inexistente, como señalamos antes.

En definitiva, los cambios que en materia de PC están sucediendo apuntan a la búsqueda de eficiencia del aparato estatal.

d) Reducción y flexibilización del empleo

En oposición a la administración pública promotora del modelo de sustitución de importaciones —uno de cuyos rasgos fundamentales era el crecimiento burocrático a través de nómina permanente— el aparato estatal promotor de la economía de mercado tiende a reducir el número de empleados y a flexibilizar el empleo para minimizar su nómina permanente.

La reducción de los trabajadores del Estado se está dando por dos vías: 1) desincorporación de empresas a través de la privatización con venta, de la liquidación y de la fusión;⁵ y 2) la transformación estructural y funcional de las instituciones.

La reducción de la nómina permanente se realiza fundamentalmente a través de la subcontratación de servicios y, en menor medida, mediante la contratación temporal, alternativa muy utilizada por el sector privado.

Con el proceso de privatización se traspasan al sector privado, tanto las tareas como la mano de obra. Pero en tanto se busca incrementar la productividad, el procedimiento deja cesante a buena parte de la burocracia, aun cuando se

⁵ En México, entre 1982 y 1993, de un total de 1155 instituciones paraestatales se desincorporaron 945 mediante privatización, liquidación, fusión y traslado por descentralización; en este último caso la cifra es insignificante. En Argentina, de un total de 180 empresas públicas (excepto las que se consideraban transitoriamente propiedad del Estado), 79 se privatizaron por venta entre 1990 y 1993 y se entregaron en concesión al sector privado un total de 49 empresas de servicios, además de las concesiones petroleras. Esto dio lugar durante el periodo a una reducción de 153,000 empleos entre retiros voluntarios y traslados al sector privado (CLAD, 1994: c). En Venezuela el proceso de privatización se inició discretamente a mediados de los ochenta y como política global en 1990. Desde este año hasta la fecha se han vendido alrededor de 20 empresas, aunque paralelamente, debido a la crisis de las instituciones financieras, el Estado ha pasado a ser propietario de un gran número de bancos (Ochoa, 1995). El total de trabajadores desincorporados (voluntarios y por traslado al sector privado) es de 44,000 hasta 1994 (CLAD, 1994: c). En Perú, de un total de 132 empresas públicas en 1990 cuando se inicia globalmente la privatización (gobierno de Fujimori) y una ocupación de 200,000 trabajadores, se han privatizado 46 empresas hasta 1994 y se encuentran en proceso 72. El total de trabajadores desincorporados hasta 1994 es de 70,000 empleados (CLAD, 1994: c).

generen ingresos producto de los requerimientos de incorporación de personal con una cultura de la eficiencia.

La liquidación significa el cierre definitivo de las instituciones, por lo cual la burocracia queda cesante. El argumento formal para liquidarlas es que ya cumplieron sus objetivos, sin embargo, en algunos casos se le utiliza como una alternativa para desaparecer instituciones conflictivas desde el punto de vista de las relaciones con los sindicatos u organizaciones con elevados costos. Cuando esto es así, las funciones son asumidas solapadamente con otras instituciones.

La transformación estructural forma parte de los programas de modernización administrativa que llevan a cabo los Estados de la región; significa fusión y/o eliminación de unidades organizativas en las instituciones con el propósito de mejorar el logro de objetivos y reducir costos, entre los cuales ocupa especial atención el empleo.

La modificación de la estructura organizativa ha sido tradicionalmente el instrumento fundamental de reforma del aparato público en América Latina al cual se le han asignado formalmente objetivos de eficiencia.

Se parte de la idea de que reformar el aparato público significa, esencialmente, eliminar ministerios, pasar funciones de un ministro a otro, reorganizar los organigramas de gran número de organismos, preparar nuevos manuales de normas, rediseñar procedimientos (Kliksberg, 1989: 23).

Tradicionalmente la práctica de este tipo de reforma ha estado vinculada al incremento del empleo, con poca consideración del logro de niveles de eficiencia, en cualquiera de sus dos variables (objetivos y costos).

Hoy en día la modificación estructural no constituye el aspecto fundamental de la reforma, pero sí forma parte de ella. Se trata de una estrategia de reducción de costos de nómina, la cual no necesariamente conduce a la eficiencia, en tanto no es garantía de cumplimiento de objetivos, sino que, por el contrario, éstos pueden ser afectados.

Esta estrategia de reducción de costos ha tenido mayor aplicación en las empresas públicas —con frecuencia como antesala a su privatización y ligada a modificaciones en la organización del trabajo, especialmente en el proceso de producción— aunque también se ha avanzado en las unidades de apoyo, aprovechando las ventajas que ofrece la automatización para el funcionamiento de unidades organizativas.⁶

La subcontratación de servicios es una forma de privatización que se ha venido

⁶ En México el número de unidades organizativas reducidas como parte del Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, es el siguiente: 97 en 1990; 520 en 1991; 887 en 1992.

utilizando discreta pero sistemáticamente desde mediados de los años ochenta por el aparato empresarial público en áreas diversas que van desde algunos procesos básicos hasta servicios secretariales. Hoy en día se ha extendido a todo el aparato público en distintas actividades. La subcontratación es la vía a través de la cual se privatizan áreas que no son de interés para el sector público. Tal es el caso del servicio de salud que se suministra a la población de escasos recursos.

A través de la subcontratación el Estado minimiza su nómina y reduce conflictos, aunque por lo general los costos son más elevados para él que para el sector privado.

Durante la aplicación del modelo de sustitución de importaciones el crecimiento de la nómina estatal era explicable por cuanto contribuía a incrementar la demanda interna —cuestión necesaria para la economía— al tiempo que el gasto público era el principal instrumento de legitimación del Estado. Actualmente, por el contrario, debido al carácter globalizante de la economía de mercado, la capacidad interna para el consumo no interesa al modelo. En este contexto es posible exigir eficiencia al Estado, eficiencia que pone el acento en la reducción de costos de personal y la redefinición de subsidios hacia la exportación y los sectores de pobreza crítica. La eficiencia intenta ser el instrumento fundamental de legitimación del Estado.

e) Administración de personal para la eficiencia

Se le atribuye al aparato público latinoamericano un profundo atraso técnico-administrativo, en razón de su distancia de las recomendaciones modernizadoras que dan especial atención a funciones tradicionalmente identificadas como de Administración de Personal: reclutamiento, selección, capacitación y remuneración, entre otras. Los intentos de modernización (léase búsqueda de eficiencia) realizados en el marco de la administración para el desarrollo de América Latina en la década de los años sesenta y setenta han tenido una aplicabilidad muy escasa. Bernardo Kliksberg señala algunos aspectos positivos de este proceso y

En este último año la reducción de personal por reestructuración organizativa afectó a 1455 plazas, tan sólo en dos instituciones del sector rural (CLAD, 1994: c). En Venezuela el proyecto de Reforma de las Instituciones de Gobierno que se encuentra en el Congreso asume la fusión de instituciones como el criterio fundamental de modernización. En este tenor, se aspira a llegar a 9 ministerios de un total de 17; por otra parte, aunque los actuales ministerios se convertirían en secretarías, éstas, tanto en número como en competencia, se sustraerán de la reserva legal y se dejarán a discrecionalidad del Presidente del Consejo de Ministerios. Todo ello nos hace suponer que se trata de una estrategia para viabilizar la reducción del aparato organizativo (COPRE, 1994: 126). En Argentina, de un total de 150 secretarías y subsecretarías existentes a fines de 1990, se eliminaron más de 100 y, en 1991, se redujeron de 238 a 128 las direcciones generales (CLAD, 1995: a).

concluye: "No obstante, junto a estos saldos favorables, los objetivos finales del movimiento de reforma están muy distantes de haberse concretado" (Kliksberg, 1989: 22).

Estamos en presencia de cambios profundos en la Administración de Personal en el aparato público de la región. El reclutamiento realizado en y por los partidos políticos⁷ lo está sustituyendo progresivamente la tecnocracia pública por un reclutamiento en el sector privado dirigido especialmente para los trabajadores calificados. Este hecho es obvio en lo que respecta a los niveles gerenciales, como señalamos en páginas anteriores.

El criterio fundamental de selección es la capacidad (ideológica y técnica) del individuo para impulsar los cambios que conviertan a un Estado interventor en un Estado neoliberal. De modo que, si bien, es un proceso que se realiza en nombre de la eficiencia, no se elige necesariamente a los sujetos con mayor capacidad en la materia, a los más expertos. La eficiencia aparece como un criterio técnico-neutral ocultando su carácter político, de ahí que las credenciales partidistas están siendo sofisticadas pruebas sicotécnicas. En este sentido se aplican viejas propuestas en campo de la administración de personal.

En Argentina, por ejemplo, hasta 1993 se habían seleccionado 465 cargos ejecutivos "a través de un mecanismo de concursos que persigue que dichos cargos sean ocupados por personas idóneas y capacitadas" (Clad, 1994: c). Pero la mejor expresión de las tendencias en materia de selección se encuentra en los cambios que se están produciendo en Venezuela en la selección del personal para la administración fiscal, bajo la asesoría de organismos internacionales.

La capacitación del personal, prácticamente ignorada en el viejo modelo, pasa a ser en el Estado neoliberal una cuestión de vital importancia, especialmente para los profesionales y niveles ejecutivos y se asocia a los mecanismos de estímulos económicos. La opinión de Kliksberg es que en América Latina

existe consenso tecnológico en que uno de los componentes básicos es una política de personal eficiente de capacitación que, además de mejorar la eficiencia, puede constituir un instrumento de modificación de actitudes, promoción del cambio, creación de identificaciones, etcétera (Kliksberg, 1989: 31).

Pero a nuestro juicio no hay consenso respecto al contenido de la capacitación, mientras que para algunos autores:

⁷ El aparato público prácticamente no realizaba reclutamiento, el proceso lo realizaban los partidos políticos.

El potencial gerencial requiere mucho más que técnicas gerenciales complejas y habilidades estrechas. Requiere educación general humanística... En América Latina se requiere buscar un perfil gerencial apto para encarar los dilemas de gestión de sociedades que tratan de enfrentar la crisis y afianzar la democracia" (Kliksberg, 1989: 46).

La práctica sigue otros caminos, no sólo a nivel gerencial, sino a todos los niveles. La capacitación de los empleados públicos pone énfasis en la transformación de la cultura tecnocrática. La cultura clientelar basada en el intercambio de prebendas (empleo, servicios, prestigio, etcétera) y enraizada en el comportamiento de la sociedad latinoamericana (Calderón, 1995: 54-55) ha de ser modificada por patrones que valoren la productividad, la competencia y los méritos. Al respecto dice Esteso, en referencia al papel de la burocracia en la nueva dinámica de internacionalización:

En cuanto a la formación, necesita reorientarla hacia el conocimiento de técnicas de racionalidad alternativas, de técnicas de trabajo en grupo, de teorías para la optimización de decisión, entre otras capacidades de gestión, aplicables tanto en las grandes empresas como en la Administración Pública. (Esteso, 1986: 18)

La formación tecnocrática no es nada nuevo, ha llegado a América Latina por intermedio de la disciplina administrativa, pero ha corrido paralelamente a una práctica fundamentalmente clientelar. Hoy las posibilidades de aplicación han expandido la capacitación tecnocrática y aquí están cumpliendo un papel fundamental las viejas tesis de productividad y calidad japonesas, presentadas como moderadoras.

Finalmente, para concluir el punto sobre los cambios en administración de personal —sin ánimo de agotarlo en tanto son muchos los elementos importantes que no hemos tocado, como es el caso de la organización del trabajo—, observamos que los criterios de remuneración están cambiando notablemente. La antigüedad como mecanismo de ascenso está siendo desplazada por méritos, criterio que ha comenzado a implantarse en profesionales y niveles gerenciales, de modo que los viejos derechos de ascenso sin aporte a la eficiencia, están siendo sustituidos. Además de ello, a nivel profesional el aparato público intenta crear condiciones de remuneración que le permitan atraer al personal de alto nivel. Especial mención hay que hacer en este sentido a la administración fiscal.

En síntesis, estamos en presencia de importantes transformaciones en la conducción del aparato público latinoamericano. Dichos cambios se están produciendo a través de nuevas estrategias: se implantan las reformas parcial-

mente en la medida en que las posibilidades lo vayan permitiendo, dejando de lado las viejas propuestas globales que intentaban reformar el aparato público en su totalidad, aunque todavía existen propuestas en este sentido.

Sobre esta nueva estrategia dice Kliksberg:

El punto de partida es la idea de que no se puede cambiar el aparato administrativo en su conjunto, si el esfuerzo reformista quiere alcanzar logros concretos, tiene que elegir logros concretos, tiene que elegir puntos de estrangulamiento muy pertinentes y acotados y concentrar en ellos el esfuerzo reformista. Una vez generados incrementos apreciables de capacidad de gestión en estas esferas se seguirá avanzando hacia otras metas. La promesa de la reforma global ha sido reemplazada por un 'realismo administrativo' derivado del cambio de paradigma (Kliksberg, 1989: 26).

Los efectos de la tecnocracia. Tecnocracia y bienestar social

La tecnocracia del aparato público, es decir, la adopción de una racionalidad economicista a la cual se subordina el desarrollo político y social, tiene efectos en distintas esferas de la vida, pero especialmente en lo político y en lo social.

La lógica tecnocrática supone que el crecimiento económico trae automáticamente el bienestar social. Es cuestión de esperar. El sacrificio de las grandes mayorías sociales producto de la política económica y social y de la búsqueda de eficiencia estatal, sería algo transitorio. Suponiendo que fuese así, la transición está dejando resultados alarmantes en el plano social que, según Kliksberg, hace cinco años no existían:

Se estima actualmente que más del 50 por ciento de todos los habitantes de América Latina viven por debajo de la línea de la pobreza, es decir, no pueden satisfacer alguna de las seis necesidades básicas del ser humano: nutrición, salud, educación, vivienda, transporte, agua potable. Esto significa 225 millones de personas... Pero no solamente ha avanzado la pobreza, sino que se ha degradado totalmente su 'calidad'; los pobres de América Latina en la actualidad son mucho más pobres que aquellos de la década de los ochenta, porque cuando se empieza a desagregar las cifras de pobreza, se encuentra con que el sector que ha crecido más vertiginosamente es el que hoy se denomina la 'pobreza extrema'... La llamada 'teoría del derrame' se ha caído definitivamente. Alcanzar los objetivos macroeconómicos no derrama automáticamente beneficios al conjunto de la sociedad. (Kliksberg, 1995: 29 y 34)

Agrega Kliksberg que "de acuerdo a los trabajos de la ONU, el problema no es de tiempo, no hay ningún tiempo en donde se va a producir el derrame" (Kliksberg, 1995: 37).

Frente a esta situación nos preguntamos, ¿a quién beneficia la eficiencia del Estado? Evidentemente no es a la mayoría de la población. Como parte de las acciones de eficiencia los precios de los servicios básicos producidos por el Estado y/o trasladados al sector privado se han elevado considerablemente, por lo cual grandes masas de la población se ven cada vez más excluidas del disfrute de la producción (ahora eficiente) de los servicios. Algunos de estos (atención médica, agua potable, energía eléctrica, teléfonos) se convierten en artículos de lujo para la población.

También como parte de la eficiencia en la región, millones de trabajadores del Estado han pasado a ser desempleados (y sin posibilidades de empleo), ya que la política de reducción de personal, apoyada en la tecnificación, se aplica a todos los niveles. Hoy en día, crecimiento económico no es igual a incremento de empleo.

Tecnocracia y democracia

La administración pública tecnocrática tiene en principio como instrumento de legitimación la eficiencia. Si el discurso del Estado promotor del modelo de sustitución de importaciones hacía énfasis en el empleo y el desarrollo social, el discurso de la economía neoliberal pone el acento en la eficiencia. Ésta aparece como una cuestión neutral, en tanto oculta que responde a propósitos de crecimiento de la economía. Pero no es cualquier eficiencia, sino una eficiencia economicista.

La dirección en manos de expertos gerenciales y los esfuerzos de búsqueda de eficiencia al lado del discurso democratizante, son aspectos que favorecen el uso de la eficiencia como instrumento de legitimación, pero al lado de esto, la administración tecnocrática es fuente de desempleo y cerebro de las políticas económicas y sociales que golpean a los trabajadores y a grandes masas de la población, lo cual hace insuficiente la ideología de la eficiencia como instrumento de legitimación. Para decirlo en palabras de Medellín Torres: "Competividad y eficiencia, fundamentos de la nueva democracia, se muestran incapaces para procesar las presiones políticas, contener las demandas sociales y conciliar los intereses en conflicto" (Medellín, 1994: 87).

El Estado debe recurrir entonces a la represión para contener la protesta social; es evidente que el Estado tecnocrático productor de una política neoliberal funciona mejor en regímenes represivos. Las débiles democracias de América Latina se han visto afectadas por mecanismos represivos diversos que las

convierten en democracias represivas. Pero además de esto, la tecnocracia en sí misma es antidemocrática.

Por una parte, para este modelo la participación política es un obstáculo a la eficiencia, de allí la oposición de los tecnócratas a cualquier tipo de participación de los trabajadores o ciudadanos en el proceso de decisiones en función de los intereses de estos. La participación que promueve la tecnocracia tanto de los trabajadores públicos como de los ciudadanos, es la que brinda posibilidades de colaboración en sus objetivos de crecimiento económico y eficiencia. A nivel de los trabajadores la tecnocracia utiliza las propuestas que le brinda la Escuela de las Relaciones Humanas de Administración, mientras que a nivel de los ciudadanos usa las propuestas de consulta, y hoy ejecución, que emanan de la ciencia política.

Por otra parte, en su afán economicista, la tecnocracia margina de la distribución de los recursos estatales a las mayorías sociales.

Finalmente, sobre el efecto de la tecnocracia en la democracia, coincidimos con Medellín Torres en cuanto a que en las nuevas condiciones "las instituciones de la democracia aparecen vacías de contenido político para proyectarse como instancias técnicas propicias para la resolución de problemas cotidianos" (Medellín, 1994: 82).

Algunas conclusiones

Estamos en presencia de cambios profundos en el aparato estatal latinoamericano, tanto en el contenido de la política, como en la administración y la estrategia a través de la cual se realizan estos cambios.

La tendencia es hacia la tecnocratización del aparato público de la región, es decir, hacia el uso de la racionalidad economicista a la cual se subordinan los requerimientos de profundización de la democracia y de bienestar social. Hasta ahora es una tendencia que lucha por su dominación con el viejo modelo populista y al lado de pocas voces defensoras de un modelo estatal para la democracia.

Los cambios están siendo impulsados fundamentalmente por tecnócratas conjuntamente con empresarios, y están desplazando de las instancias de decisión a los partidos políticos, debilitándolos en cuanto a su papel de mediadores entre el Estado y la sociedad.

El proceso de tecnocratización tiene lugar en el marco de un discurso de democratización y de eficiencia con una connotación técnica, neutral, que intenta servir de instrumento de legitimación del Estado tecnocrático. Estrategias que pudieran favorecer la profundización de la democracia, tales como la descentralización político-territorial y la participación ciudadana, son en la práctica medios que apuntan hacia la promoción de una economía neoliberal y hacia la eficiencia del Estado.

La tecnocratización del aparato público contribuye al deterioro social de gran parte de la población, la cual se ha revelado en varios países (Venezuela, México y Brasil entre otros), pero finalmente continúa soportando los rigores de un modelo profundamente injusto. La democracia está siendo vulnerada directamente por criterios que tienden a excluir a los ciudadanos y a los trabajadores de la conducción del aparato estatal e indirectamente por las medidas autoritarias que buscan contener las demandas de justicia social de la sociedad civil, hoy envuelta más en luchas por satisfacer sus necesidades que en luchas por el poder.

La pregunta que nos hacemos es si podría conciliarse en el futuro un aparato público tecnocrático con la democracia política y la justicia social. Somos pesimistas al respecto. Nos ubicamos en la vertiente que sostiene "que es bastante probable que la democracia no podrá escapar al 'círculo vicioso' de las oscilaciones permanentes en nuestra historia entre regímenes autoritarios o dictatoriales y frágiles gobiernos democráticos" (Mayorga, 1992: 9). La injusticia social del Estado neoliberal, del cual la administración tecnocrática es una consecuencia, sería el principal detonante de esta situación.

Bibliografía

- Calderón, Fernando, "Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis sociopolíticas y un corolario de cierre", en *América Latina: opciones estratégicas de desarrollo*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1992.
- Calderón, Fernando, "Subjetividad y modernización en las sociedades contemporáneas: del clientelismo burocrático a la cultura democrática en América Latina", en *Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD, núm. 3, 1995.
- CLAD (a), "La Reforma del Estado abordada globalmente", Caracas, CEDAI, 1994.
- CLAD (b), "La descentralización Político Administrativa", Caracas, CEDAI, 1994.
- CLAD (c), "La reestructuración del sector de empresas públicas y servicios", Caracas, CEDAI, 1994.
- CLAD, "La simplificación administrativa en el marco de las relaciones Estado y sociedad", Caracas, CEDAI, 1995.
- COPRE, *Reforma de las instituciones de gobierno. Propuestas para la modernización del Poder Ejecutivo*, Caracas, Editorial El Viaje del Pez C.A., 1994.
- Cunill, Nuria, *Participación ciudadana*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991.
- De la Cruz, Rafael, "La estrategia de la descentralización en Venezuela", en *Descentralización. Gobernabilidad. Democracia*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1992.
- De Mattos, Carlos A., "Descentralización, participación y democratización: ¿una

- relación causal?", ponencia presentada en el I Congreso Iberoamericano de Ciencia Política, Santiago de Chile, 1993.
- Esteso, Roberto, "Reflexiones sobre las tendencias de la intervención y la burocracia estatal", ponencia presentada en el XVI Congreso Latinoamericano de Sociología, Río de Janeiro, Brasil, 1986.
- Fadda Cori, Giulietta, *La participación como encuentro: discurso político y praxis urbana*, Caracas, Fondo Editorial Acta Científica Venezolana y Universidad Central de Venezuela, 1990.
- Garay S., Jorge Luis, "Conducción de la gestión pública en América Latina: retos y desafíos", en *América Latina: opciones estratégicas de desarrollo*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1992.
- Guerrero, Omar, *La administración pública del Estado capitalista*, México, Ediciones INAP, 1979.
- Holloway, John, "Fundamentos teóricos para una crítica marxista de la Administración Pública", México, Instituto Nacional de Administración Pública, Col. Estudios, Serie V: Teoría de la Administración Pública, núm. 2, 1982.
- Kliksberg, Bernardo, *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.
- Kliksberg, Bernardo, "El problema social en América Latina: dilemas e interrogantes", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, FACES, núm. 1, 1995.
- Mayorga, René A., *Democracia y gobernabilidad*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1992.
- Maza Zavala, D. F., "Políticas de estabilización y de ajuste en la América Latina", en *Nueva Economía*, Caracas, Academia Nacional de Ciencias Económicas, año 4, núm. 4, 1995.
- Medellín Torres, Pedro, "La modernización del Estado en América Latina: entre la reestructuración y el reformismo", en *Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD, núm. 2, 1994.
- Ochoa H., Haydeé, "Consideraciones en torno al fenómeno de la tecnocracia", en *Cuestiones Políticas*, Maracaibo, Venezuela, Universidad de Zulia, núm. 11, 1993.
- Ochoa H., Haydeé, "La actividad empresarial del Estado Venezolano. Auge, concentración y vigencia actual", en *Cuestiones Políticas*, Maracaibo, Venezuela, Universidad de Zulia, núm. 14, 1995.
- Oszlak, Oscar, "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", Caracas, *Documentos del CLAD*, vol. I, núm. 1, octubre 1984.
- Therborn, Goran, *¿Como domina la clase dominante?*, Madrid, Siglo XXI Editores, 1979.