

LA REFORMA ADMINISTRATIVA COMO CAMBIO INSTITUCIONAL (I)

La administración pública moderna no puede anclarse en patrones de desempeño que han llegado al tope de su eficiencia, equivalente al agotamiento de las capacidades y posibilidades que tenía para cumplir las tareas asignadas. El desempeño acreditado es condición para que las instituciones merezcan la confianza de la sociedad y de los agentes económicos, pues de otro modo se pueden constituir no en un medio que permite solucionar problemas, sino como origen mismo de los problemas, situación que compromete su existencia junto con la vida pública.

Como estructura de poder, la administración pública tiene oportunidades y restricciones para desenvolverse como un organismo que tiene capacidades multifacéticas para sobrevivir. El alcance de las reformas es la reorientación de los sistemas de poder para garantizar que el funcionamiento de las instituciones administrativas sea más efectivo. Su lógica es la conservación eficaz del poder a partir de criterios, estrategias, tácticas y acciones consustanciales a su naturaleza.

No hay auténtica democracia, ni garantías de observancia del principio de legalidad, sin una administración pública que opere con profesionalidad, neutralidad y objetividad, dado que en éstos se soporta la concepción de la autonomía institucional de la administración y del servicio profesional, que no significa independencia, sino actuación en el marco de la legalidad y de las racionalidades técnicas y económicas que amparan la profesionalidad de los agentes públicos con sometimiento a la dirección superior del gobierno.

La reforma administrativa, es el posicionamiento de la institucionalidad de la relación del papel del Estado. Desde esta perspectiva, es importante considerar presupuestos muy diferentes a los anteriores: 1) La complejidad y dinámica de la realidad hace imprescindible la existencia de amplias discrecionalidades en la elaboración y ejecución de muchas políticas públicas que producen constantes solapamientos entre ambas esferas, haciendo imposible trazar una localización precisa; 2) las responsabilidades públicas, lejos de ejercerse por una administración cada vez más basada en procesos interadministrativos e intergubernamentales en donde se entrecruzan las competencias de diferentes entidades públicas.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA COMO CAMBIO INSTITUCIONAL (II)

La gestión de fronteras y transacciones entre poderes públicos y privados se convierte en una dimensión crítica de la reforma, y 3) la imagen maquina no representa adecuadamente la gestión de la mayor parte de los servicios públicos, caracterizados por el ejercicio de tareas profesionales o semiprofesionales que se definen en contacto directo con sus destinatarios.

La imposibilidad, e incluso la inconveniencia de predecir el contenido de la actuación, hace inviable un modelo de gestión basado en una idea mecánica del trabajo; la reforma en su sentido restringido aparece más como un cambio continuo que discontinuo, ligado a la expresión modernización, como rejuvenecimiento físico, organizativo o tecnológico que no supone un verdadero cambio institucional. Su margen de maniobra es, sin embargo, muy estrecho y está tan condicionado por el marco institucional que no es extraño que se frustre.

La verdadera reforma implica considerar a la administración como un sistema abierto y diverso, enmarcado en el conjunto de los poderes públicos y de la sociedad; reconocerla como algo más que un asunto técnico, contemplando su dimensión política, supone, por último, ser consciente de que la eficacia de una estructura o un procedimiento no es universal y varía en función de las condiciones en las que se aplica. De ahí la necesaria discontinuidad con el statu quo que significa su puesta en práctica.

La conclusión de que la reforma administrativa sirve muy a menudo para “hacer eficientemente lo incorrecto” refuerza el escaso interés de numerosos políticos y académicos en sus posibilidades de transformación de la realidad. Sin embargo, también se puede sostener que “las ramas bajas son en realidad las auténticas raíces del árbol que representa el constitucional material de un país.”

La eficacia del sistema electoral, la función legislativa, la función judicial o la distribución territorial de las competencias dependen al final del buen funcionamiento de los servicios públicos y de una relación positiva entre el Estado y los ciudadanos. El Estado de nuestros días, basado en relaciones masivas y cotidianas entre los poderes públicos y la sociedad, el poder político real de ordenación y transformación social se sitúa en ser capaz de incidir de forma efectiva.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA COMO CAMBIO INSTITUCIONAL (III)

Una equivocación que se repite es pensar que la reforma administrativa sigue necesariamente al cambio político y a la reforma constitucional, sin dejar de reconocer que ésta es indispensable para refundar la convivencia en el respeto de los derechos y libertades, no es menos cierto que muchas de las expectativas del cambio político se frustran precisamente en la inercia de los comportamientos políticos y administrativos en las llamadas ramas bajas de las instituciones.

La reforma administrativa ha tenido tradicionalmente como objeto el marco institucional descrito. Su afán parcialmente frustrado en los años sesenta fue la renovación de las categorías heredadas del Estado liberal al nuevo papel del Estado social. Bajo las limitaciones antidiscrecionales de la institucionalidad administrativa liberal, ni la organización ni los procedimientos ni la gestión del empleo o los recursos públicos estaban en condiciones de responder a las exigencias de las políticas de bienestar.

La reforma administrativa ha tenido tradicionalmente como objeto el marco institucional descrito. Su afán parcialmente frustrado en los años sesenta fue la renovación de las categorías heredadas del Estado liberal al nuevo papel del Estado social. Bajo las limitaciones antidiscrecionales de la institucionalidad administrativa liberal, ni la organización ni los procedimientos ni la gestión del empleo o los recursos públicos estaban en condiciones de responder a las exigencias de las políticas de bienestar.

Del mismo modo, los derechos sociales malamente podían verse realizados y protegidos de manera efectiva bajo el modelo garantista del liberalismo, el cual respondía a la protección de derechos preexistentes, como la libertad o la propiedad, que se defienden mediante abstenciones de los poderes públicos, a diferencia de la acción positiva y conformadora que debe ejercer el Estado para que los derechos sociales realmente se concreten en la realidad.

Fruto de un nuevo contexto económico, las reformas de los años noventa y principios de este siglo vuelven a poner el acento en las instituciones administrativas, especialmente en los países más desarrollados.

Ya no se trata de reformar para gestionar la expansión del Estado de bienestar, sino su contención o reducción.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA COMO CAMBIO INSTITUCIONAL (y IV)

La organización, los mecanismos de asignación de recursos, la gestión del empleo público y las relaciones con el mercado, han sido ámbitos institucionales prioritarios de estas reformas. Es discutible, sin embargo, que las instituciones administrativas sean el objeto principal de las reformas en los países en desarrollo.

En este caso, la presión por la estabilización macroeconómica ha llevado a reformas sustanciales de políticas económicas, principalmente orientadas al ajuste fiscal, teniendo fuertes repercusiones sobre la institucionalidad administrativa de los países.

Ahora bien, achicar y recortar no equivale a reformar y el resultado de las reformas económicas ha sido un Estado más pequeño, pero también más deforme e inadaptado para ejercer las múltiples responsabilidades que continúa asumiendo. Se habla de la necesidad de una “segunda generación de reformas” para encarar el reto pendiente de renovar la institucionalidad.

La reforma administrativa exige ahondar en sus posibles contenidos, es decir, en los modelos o propuestas ideológicas que sustentan la definición de las disfunciones en el aparato estatal y las propuestas de sustitución de la institucionalidad. Este paso requiere un esfuerzo para encontrar categorías conceptuales que permitan agrupar y ordenar las medidas y propuestas que aparecen de manera desordenada expuestas en los programas de reforma.

Las normas, reglas, valores y rutinas serían disposiciones con las que se pretende transformar cada parte de la institucionalidad administrativa: el servicio profesional de carrera, las estructuras, procedimientos de toma de decisiones y relaciones con los ciudadanos son las estrategias que coinciden con lo que denominamos modelo de valores e ideas que producen una propuesta de intervención y que sirve para prescribir la realidad y proponer posibles soluciones.

La realidad indica, no obstante, que las políticas de reforma suelen asociarse predominantemente con uno de los modelos, aunque es bastante común que los reformadores mezclen sus ingredientes sin reparar en su coherencia.

La reforma administrativa se convierte en uno de los principales determinantes de la estructura y las formas organizacionales que existen en una sociedad que han demostrado ser las más eficientes y eficaces.