



Simposio sobre Reforma y Modernización del Estado:  
Avances en los últimos veinte años, nuevas tendencias y desafíos futuros

Informe de Conclusiones y Recomendaciones  
preparado por

MAURICIO OLAVARRÍA GAMBI  
Consultor

Santo Domingo, Republica Dominicana

Julio 2017

-----  
Este informe descansa en los documentos y contribuciones efectuadas en el Seminario del 4 y 5 de Mayo de 2017 por los colegas Verónica Figueroa, Oscar Oszlak, Valeria Serafinoff, Mercedes Llano, Ingrid Baumann, Diego Pando, Eduardo Poggi, Marta Oyhanarte, Pamela Niilus, Ester Kaufman, Manuel Villorria y Mauricio Olavarría. El informe también recoge las notas de relatoría, tanto del Seminario como del Simposio, elaboradas por José Rafael Mendoza. El redactor de este informe ha incorporado reflexiones, elaboraciones y síntesis de los debates de los dos eventos señalados, especialmente del Simposio, en el que participaron representantes del Consejo Directivo del CLAD acompañados por funcionarios técnicos de los gobiernos.

## **INTRODUCCION**

El presente informe sintetiza las elaboraciones efectuadas en el proceso de consulta para establecer diagnóstico y tendencias de la reforma y modernización del Estado en América Latina y el Caribe de las últimas tres décadas, a la vez que recoge los aportes y debates tanto del Seminario preparatorio realizado en Santo Domingo, Republica Dominicana, el 4 y 5 de Mayo de 2017, como el Simposio con miembros del Consejo Directivo del CLAD que se llevó a cabo el 1 y 2 de Junio de 2017, también en la misma ciudad.

El informe se estructura siguiendo el mismo orden en que se organizaron tanto el Seminario como el Simposio señalados. Así, en la próxima sección se exponen las cuestiones conceptuales básicas sobre las que se levantan los conceptos de reforma del Estado y modernización de la gestión pública, luego avanza a la exposición del diagnóstico, para enseguida dar paso a la presentación de hallazgos y tendencias que fluyen del diagnóstico. La sección siguiente presenta las conclusiones del debate, con un énfasis en la discusión del Consejo Directivo del CLAD en el marco del Simposio mencionado, el que fue alimentado por los trabajos sobre diagnóstico e identificación de tendencias en las señaladas reformas latinoamericanas. Finalmente, el informe presenta las recomendaciones que emergen de todo este proceso de reflexión estratégica.

## **CUESTIONES CONCEPTUALES**

Las reformas administrativas—o políticas de modernización de la gestión pública (PMGP)—son intervenciones impulsadas por los Estados con la finalidad de alcanzar mayor efectividad en la gestión de los asuntos públicos. Aunque los ciudadanos con frecuencia critican la lentitud, exceso de burocracia en los servicios públicos de los que son usuarios, estas intervenciones no están normalmente asociadas a demandas populares, las que tienden a concentrarse en servicios y acciones asociados a la política social. Así, las reformas administrativas tienden a tener su origen en acciones impulsadas por actores técnico-políticos que se desempeñan en áreas asociadas a la gestión del gobierno central. De este modo, las reformas administrativas pueden ser caracterizadas como políticas, tecnocráticas y endogámicas (Olavarría y Dockendorff 2016) orientadas a mejorar la efectividad de la gestión del gobierno, de modo que otras políticas puedan encontrar condiciones de funcionamiento del aparato administrativo del Estado que les permita alcanzar resultados que satisfagan aspiraciones ciudadanas.

El concepto de reforma administrativa o modernización de la gestión pública, aunque relacionado, se diferencia del de reforma del Estado. Este hace “referencia a cambios en la naturaleza, la conformación o las

características del Estado, relacionados, a su vez, con los cambios de la sociedad de la que forma parte. Así, la reforma del Estado aludiría a cambios políticamente intencionados en los fines perseguidos por el Estado o en su institucionalidad, en uno o más sectores de actividad, con la finalidad de recoger nuevas realidades sociales o influir en ellas, dado el papel orientador de la sociedad que tiene el Estado” (Olavarria, Navarrete y Figueroa, 2011: 115).

La modernización de la gestión pública o reforma administrativa, en cambio, es un proceso de transformaciones deducidas del anterior y que tiene por finalidad ajustar mecanismos de funcionamiento institucional para alcanzar una mayor probabilidad de lograr los resultados asignados a las diversas intervenciones de política pública que emprende el Estado. De este modo, la modernización o reforma administrativa “alude a un subconjunto de los cambios introducidos por los esfuerzos reformadores, pero restringidos a estructuras y procesos de organizaciones del sector público con la finalidad de alcanzar mayor efectividad en su funcionamiento. Así, modernización puede implicar rediseños de las estructuras de organismos públicos, a fin de darles mayor flexibilidad y agilidad en la generación de bienes y servicios destinados a los ciudadanos; modificaciones en los procesos que les permitan distribuir esos bienes y servicios; cambios en los modos de relación de los organismos públicos con sus usuarios, con el propósito de lograr mayor satisfacción ciudadana por la acción del Estado; y cambios en los sistemas de reclutamiento, selección, promoción, incentivo y retiro del personal público” (Olavarria, Navarrete y Figueroa, 2011: 115).

Las reformas administrativas son, entonces, intervenciones que buscan modificar las políticas de gestión del aparato administrativo del Estado vigentes a un momento dado, con la esperanza de incrementar los niveles de efectividad de la acción estatal. De ahí, entonces, que varias de estas intervenciones hayan sido rotuladas como “modernización de la gestión pública”, dado que a través de ellas se buscó introducir un conjunto de visiones, herramientas y técnicas de gestión, derivadas de los avances de la ciencia administrativa<sup>1</sup>, con los propósitos ya señalados.

Barzelay y Gallegos (2005) definen a las políticas de gestión pública como amplias prácticas administrativas, que se expresan en reglas institucionales y rutinas organizacionales, en áreas tales como planificación

---

<sup>1</sup> El enfoque de la Nueva Gestión Pública se constituyó en un marco conceptual de gran influencia sobre los procesos de reforma administrativa que se desarrollaron en América Latina, en cuya aplicación enfoques y técnicas de uso en el sector privado fueron incorporadas a la gestión pública. Asimismo, el concepto de valor público, que se basa en una analogía a la idea de valor privado, alcanzó gran popularidad en los análisis de gestión pública (Ver: Moore, 1998; Benington y Moore, 2011).

del gasto y gestión financiera, servicio civil y relaciones laborales, compras públicas, organización y métodos, y auditoría y evaluación. El espacio donde se aplican estas políticas y, también, las mencionadas reformas es la administración pública, que Echebarría y Cortázar (2007: 139) definen como “el agregado de organizaciones, personas, reglas formales e informales, capacidades y prácticas, cuya misión normativa es convertir las políticas, las leyes y el presupuesto en servicios útiles a los ciudadanos”.

De este modo, la reforma administrativa o modernización se enfoca en redefinir reglas, procedimientos y prácticas con la finalidad de reforzar o incrementar los incentivos para que organizaciones y personas que constituyen la administración pública orienten sus comportamientos hacia mayores niveles de efectividad y responsabilidad en la satisfacción de aspiraciones ciudadanas (Barzelay, 2001; Echebarría y Cortazar 2007).

## **DIAGNÓSTICO**

Desde la década de 1990, los procesos modernizadores de la gestión pública han tendido a concentrar esfuerzos, en América Latina, en ámbitos tales como la profesionalización de la gestión pública; planificación, evaluación y monitoreo, y gestión para resultado; calidad en la gestión pública y gobernanza pública. A partir de ellos se han ido verificando acciones concretas en áreas como servicio civil, selección de altos directivos de organizaciones públicas y regulación de la carrera de funcionarios públicos; la gestión y control presupuestario, evaluación de programas y medición del desempeño de organismos públicos, gestión orientada a resultados; rediseños organizacionales e incorporación de tecnologías de información, comunicaciones y gestión, compras públicas y aprovisionamiento del Estado; transparencia, responsabilización y vinculación con la ciudadanía.

El paso siguiente, entonces, es identificar el estado de avance de estas reformas hacia mediados de la década de 2010. A ello se dedican los siguientes apartados.

### **La Profesionalización de la Función Pública**

El argumento que sustenta la implementación de sistemas meritocráticos de gestión del personal público señala que ello mejorará las competencias y capacidades en el aparato administrativo del Estado, evitará el favoritismo, favorecerá el cumplimiento de la ley y contribuirá a una mayor eficacia y eficiencia en la gestión del Estado; todo lo cual, finalmente, debería traducirse en una mayor satisfacción de las aspiraciones ciudadanas. El contraste de diagnósticos acerca del estado de las reformas meritocráticas, publicados por el BID (2006 y 2014), deja ver avances “principalmente en la generación de instrumentos normativos y técnicos

antes inexistentes (leyes y sistemas de información, entre otros), el fortalecimiento de las entidades rectoras de recursos humanos a nivel central y, en menor medida, la extensión de los concursos de mérito para el acceso al empleo público”. A contrario sensu, las áreas de un marcado menor progreso han sido las de gestión del rendimiento, de compensaciones (que ayuda a atraer a personas idóneas), de promoción y capacitación.

La evidencia que aportan los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y, más recientemente, México, Paraguay, Perú y República Dominicana muestra que la estructuración, fortalecimiento y ubicación en altos niveles jerárquicos del órgano rector de la gestión del recurso humano se asocia a los mayores avances que se observan en la profesionalización de la función pública.

Por otro lado, aunque la profesionalización de la función pública escaló en las prioridades de las agendas gubernamentales, hacia mediados de la década del 2000, motivada por la aparición de la Carta Iberoamericana de la Función Pública del CLAD, la evidencia tiende a mostrar que, luego de ello, este tema ha perdido prioridad en las agendas de algunos gobiernos. La alta prioridad que alcanzó el tema llevó al surgimiento de nuevas normativas que no necesariamente se han traducido en prácticas sostenidas e internalizadas que den cuenta de su cumplimiento concreto. Adicionalmente, esa nueva legislación se ha visto limitada en su efectividad y alcance por la aparición de normas particulares y cláusulas especiales que tienden a consagrar situaciones de excepción que contradicen los esfuerzos de profesionalización.

Dos factores que limitan el alcance de los esfuerzos profesionalizadores son, por un lado, la mantención de prácticas de patronazgo y clientelismo sobre la administración pública, y, por otro, las presiones de grupos corporativos al interior del aparato administrativo que buscan orientar la dirección de las reformas hacia la satisfacción de sus intereses propios sin base en criterios de equidad, mérito, transparencia, responsabilidad y, quizás más importante, satisfacción del interés y bienestar ciudadano.

Las experiencias de los últimos años tienden a sugerir que acciones promotoras de mayores niveles de transparencia, de análisis de situaciones concretas de captura, y de publicidad y comunicación extensa de ellas pueden transformar a la ciudadanía en un activo aliado en los esfuerzos de mitigación de los efectos que provocan estas prácticas disfuncionales. Asimismo, la medición y evaluación de resultados e impactos de las iniciativas en materia de gestión del personal público– incluidas las normas particulares y cláusulas especiales recién señaladas– contribuirá a aportar mayor transparencia y elementos ciertos a los análisis acerca del devenir de lo que ocurre en este ámbito.

Siendo los aspectos técnicos de las reformas modernizadoras una cuestión dable de hacer, dado el conocimiento y competencias disponibles, habrá, entonces, que prestar más atención a los elementos políticos involucrados, pues de ellos dependerá el curso de las reformas y, específicamente, la profesionalización de la función pública. Así, entonces, la construcción de consensos pasa a ser una tarea de alta prioridad para el avance de las reformas meritocráticas del aparato administrativo del Estado.

El corolario de todo esto es la necesidad de revitalizar la agenda de profesionalización de la gestión pública y para ello las experiencias habidas en América Latina sugieren pasar de un foco tecnocrático a un acento más centrado en como generar oportunidades políticas para su profundización y extensión. Las acciones de medición y evaluación de lo que ocurre en la gestión del personal público pueden ayudar sensiblemente a ese propósito.

### **Planificación, Monitoreo, Evaluación y GpR**

El ámbito de la planificación, monitoreo y evaluación ha sido un campo de acción que ha concentrado esfuerzos orientados a generar mayor efectividad y rendimiento en las administraciones públicas latinoamericanas. Aunque no ha surgido nueva institucionalidad, ni se han creado nuevos instrumentos, los esfuerzos se han orientado a consolidar y profundizar lo ya existente. En ello, como lo muestran variados casos nacionales, la planificación orientada a resultados ha sido un instrumento prioritariamente empleado para los propósitos señalados.

En Costa Rica, en 2009 se creó la Unidad de Prospectiva en el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), lo que contribuyó, de manera importante, a la implementación del Plan Costa Rica 2030, Objetivos de Desarrollo Nacional. Chile estableció una Agenda de Innovación y Competitividad 2010–2020 orientada a promover la innovación empresarial y la diversificación productiva con la finalidad de acrecentar el crecimiento económico y avanzar hacia una economía basada en el conocimiento, la innovación y el capital humano de calidad. Ecuador ha puesto en funcionamiento el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013–2017, cuyo propósito es articular el diseño e implementación de políticas públicas con la gestión e inversión pública. Ecuador también puso en funcionamiento el Sistema Nacional de Planificación Descentralizada y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que busca organizar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de planificación participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, con la finalidad de regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público en el marco de lo establecido en el Plan Nacional para el Buen Vivir. En Honduras se estableció el Plan de Nación 2010–2022 y el documento Visión de País que

contiene los principios, objetivos y metas nacionales prioritarias para el período 2010–2038.

Continuando en esta dirección, México ha implementado variadas modificaciones legales y de instrumentos operativos que han fortalecido sus capacidades de planificación orientada a resultados. Entre ellos se ubican las modificaciones derivadas del Presupuesto basado en resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED), que establecen mecanismos que vinculan las metas y objetivos de la planificación con resultados. En Paraguay está en implementación el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, cuyos ejes estratégicos son la reducción de la pobreza y desarrollo social, el crecimiento económico inclusivo, y una más favorable inserción de Paraguay en el mundo. Perú ha establecido el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico como un conjunto articulado e integrado de órganos, subsistemas y relaciones funcionales cuya finalidad es coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional. En él, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), ha sido el encargado de elaborar el Plan Bicentenario: Perú hacia el 2012. La República Dominicana ha establecido como mandato constitucional que el poder ejecutivo presente ante el poder legislativo la estrategia de desarrollo del país. Dado ese mandato, la Estrategia Nacional de Desarrollo 2013 fue aprobada mediante ley 1-12 de 2012. Uruguay dispone de la Estrategia Nacional 2050 y, en ese contexto, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) es la entidad que asesora al Poder Ejecutivo en la definición de la estrategia económica y social, y en la formulación de planes y programas, nacionales y sub-nacionales, que materialicen la estrategia nacional.

Asimismo, la gestión del presupuesto orientado a resultados ha sido una práctica que se ha ido expandiendo en América Latina, dado el fuerte rol que cumple el presupuesto público en el establecimiento de prioridades de política pública. Ello ha sido acompañado con el establecimiento de mecanismos y prácticas de seguimiento y monitoreo de modo de reforzar la disciplina fiscal, a la vez de mejorar la calidad del gasto público, el desempeño de los servicios públicos y el resultado e impacto de las políticas públicas en implementación. Entre los países que han alcanzado un alto nivel de consolidación en este ámbito se cuentan Brasil, Chile, México y Perú; y entre los que han mostrado avances significativos es posible mencionar, entre otros, a Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay.

La revisión de los sistemas de medición del desempeño, monitoreo y evaluación muestra tres características centrales. En primer término, hay una tendencia a la institucionalización de estos mecanismos, aún cuando el modo concreto en que ella se materializa varía entre los países. En el caso brasileño estos esfuerzos son conducidos desde la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al

Hambre; en Chile, desde mediados de la década de 1990 existe el Sistema de Evaluación y Control de Gestión en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, en cuyo seno funciona el Programa de Evaluación de Programas Gubernamentales; en Colombia se ha establecido el Sistema de Seguimiento de Metas Gubernamentales (SISMEG), en el contexto del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia); Ecuador puso en funciones, el año 2010, el Subsistema de Seguimiento y Evaluación con el propósito de monitorear la implementación de programas y proyectos públicos; en México está en funcionamiento el Sistema de Monitoreo de Metas; Paraguay ha instituido un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de las metas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 a través de la acción conjunta de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) y el Ministerio de Hacienda; en Perú es la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros la unidad encargada de articular los esfuerzos de evaluación, monitoreo y seguimiento a las políticas públicas que se dan en los organismos del Poder Ejecutivo; en República Dominicana se ha ido consolidando el Sistema Nacional de Evaluación y Monitoreo, cuya finalidad es verificar el cumplimiento de las metas, efectividad e impacto de las intervenciones del Estado; la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay se ha enfocado en la generación de indicadores de resultados de modo de lograr información acerca del rendimiento de intervenciones públicas que sirvan de insumo al ciclo presupuestario y a la toma de decisiones de política pública.

Adicionalmente, Feinstein y García (2015) caracterizan los sistemas de evaluación y monitoreo de los países de la región. De acuerdo a esos autores, una primera característica da cuenta de la expansión de las prácticas de medición del desempeño de los emprendimientos públicos, las que progresivamente han ido recibiendo recursos y a las que se ha ido asignando personal. Una segunda característica hace referencia al énfasis en la creación de sistemas de indicadores de desempeño. Una tercera cuestión es el surgimiento de evaluaciones de impacto. Un cuarto rasgo, según los citados autores, es que estos esfuerzos de evaluación y monitoreo son fomentados por las agencias de cooperación internacional, a través de la instauración de buenas prácticas comunes en este ámbito.

Por otro lado, también se observa un avance en vincular la información que aportan la aplicación de indicadores de desempeño y las decisiones de asignación presupuestaria. Por ejemplo, Chile y México han establecido un marco de presupuestos basado en información de desempeño que proviene del monitoreo de programas públicos ejecutados por diversos organismos estatales. Brasil tiene reconocidas prácticas de presupuestos basados en resultados de la región, un marco estándar de aplicación, a la vez que produce información de desempeño, como datos financieros, datos operativos, revisiones del gasto e información estadística (OCDE-BID, 2014).

En Colombia existe un sistema nacional de evaluación que tiene una gran coherencia y sofisticación teórica, que permite vincular desempeño y presupuesto, y que es producto de un esfuerzo de conceptualización prolongado y liderado por un equipo multidisciplinario de expertos ubicados en el Departamento Nacional de Planeación.

### **Calidad en la Gestión de Servicios Públicos**

Según el CLAD (2008) este concepto se “constituye (en) una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos”. Igraham (1999) señala que la creación de calidad supone también crear capacidades, compromisos y voluntades para realizar el trabajo necesario, creando también espacios políticos que permitan la implantación de cambios que impacten en la vida de los ciudadanos. La OCDE (2012) señala que la calidad abarca toda actividad que tenga por objeto evaluar y mejorar el mérito o el valor de una intervención para el desarrollo o su cumplimiento con normas establecidas. Vretveit (2005) agrega que la calidad de los servicios públicos es la forma de satisfacer las necesidades de las personas que más necesidad tienen del servicio, con los recursos disponibles y al menor costo posible.

Las definiciones citadas ponen el acento del concepto de calidad en el resultado del proceso de gestión de los servicios públicos, que es la satisfacción de aspiraciones y necesidades ciudadanas. Es decir, la gestión será de calidad en tanto logre mejorar el bienestar de los ciudadanos que sirve, respetando el marco normativo que cautela sus derechos y que estos libremente se han dado.

El concepto de calidad en la gestión pública se ha asociado, a su vez, a un enfoque gerencial de asignación de recursos y de gestión de procesos. Ello ha llevado a una reorganización del trabajo, a la necesidad de medir insumos, productos y servicios desde los criterios de economía, eficiencia y eficacia, junto con la consideración de aspiraciones ciudadanas en el diseño de políticas públicas y la medición del resultado e impacto de ellas (Vaccaro y Malvicino, 2011). Ello, por un lado, implica la necesidad de establecer parámetros e indicadores que permitan mostrar avances en la calidad del servicio que entregan los órganos públicos y, por otro, como consecuencia de ello, reducir la tramitación a que son sometidos los ciudadanos para recibir bienes o servicios del Estado, que es la primera impresión de la calidad de la gestión que ellos obtienen.

En este contexto, ha habido una notoria expansión de la aplicación de modelos de gestión de calidad, como las Normas ISO 9000 en la gestión de servicios públicos, el modelo CAF como metodología aplicable solo a

organismos públicos y que se origina en el modelo EFQM, el Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión y que es promovido por la Fundación Iberoamericana para la Gestión de Calidad (FUNDIBEQ). La finalidad que busca la aplicación de estos modelos es la de proveer, a los administradores de programas y servicios públicos, de herramientas que les permitan una administración efectiva, transparente y de cercanía con los ciudadanos, en temas de alta importancia para los usuarios, como la gestión de reclamos y sugerencias, guías de servicios y cartas compromisos.

Asimismo, innovación, tecnologías de información y comunicaciones (TICs), y gobierno electrónico son conceptos que están fuertemente vinculados en el proceso de gestionar servicios públicos con estándares de calidad. Así, según Mulgan y Albury (2003), la innovación exitosa en el sector público consiste en “la creación e implementación de nuevos procesos, productos, servicios y métodos de entrega que dan lugar y se traducen en mejoras significativas en los resultados de eficiencia, eficacia y calidad”. De este modo, entonces, la simplificación administrativa o simplificación de trámites puede ser entendida como una de las consecuencias de la innovación en la gestión pública, que se expresa en un conjunto de principios y acciones que tienen como objetivo eliminar los obstáculos o costos innecesarios en el funcionamiento de la administración pública y que dan como resultado final una mayor y mejor satisfacción de los ciudadanos usuarios de los servicios públicos.

Así, el gobierno electrónico ha sido una estrategia usada crecientemente para el logro de los propósitos recién señalados. Castoldi (2002: 112) señala que este “incluye todas aquellas actividades basadas en las modernas tecnologías informáticas, en particular Internet, que el Estado desarrolla para aumentar la eficiencia de la gestión pública, mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y proveer a las acciones del gobierno de un marco mucho más transparente que el actual” . De modo similar, Ocampo (2003: 2) concibe al gobierno electrónico como “un esquema de gestión pública basado en la utilización de la tecnología de la información y de las comunicaciones, teniendo como objetivos mediatos optimizar la gestión pública y desarrollar un enfoque de gobierno centrado en el ciudadano”

Varios países de América Latina han mostrado un desarrollo significativo en la utilización de TICs para potenciar la capacidad de provisión de servicios a la sociedad, mejorar la calidad y oportunidad de la información a la que los ciudadanos pueden acceder (Naser y Concha, 2011). En este contexto, algunos ejemplos destacados son el Plan Nacional Argentina Conectada, el Plan Nacional de Banda Ancha y el Proyecto de Ciudades Digitales de Brasil, la Estrategia Digital de Chile, el Plan de Banda Ancha Vive Digital de Colombia, la Agenda Digital de México y el Plan Ceibal de Uruguay (CEPAL, 2014). Otros ejemplos destacados son la Agenda Digital

para el período 2014–2019, impulsada por la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG) de Panamá; y la iniciativa de Tecnologías de Información y Comunicaciones de República Dominicana, impulsada en el contexto de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, una de cuyas finalidades es mejorar la gestión pública y fomentar una cultura de transparencia y acceso a la información.

El gobierno electrónico ha experimentado un avance en la región, aunque el 30% de los usuarios de internet accedía a sitios de gobierno en 2012, en comparación al 96% que accedía a redes sociales y otros usos (CEPAL, 2014). Variados países están impulsando iniciativas tanto para potenciar el uso ciudadano de las TICs y de las opciones que ofrecen las acciones de gobierno electrónico. Colombia creó en 2013 el Centro de Innovación para el Desarrollo del Gobierno Electrónico. En Perú, la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática ha avanzado en la consolidación de la estrategia de gobierno electrónico, desde la cual se han impulsado también iniciativas de promoción de la transparencia y acceso a la información pública. Uruguay creó la Agencia para el Desarrollo del e-Gobierno que, a su vez, promueve un amplio acceso a las TICs.

En el ámbito de la innovación en la gestión pública han surgido “laboratorios de innovación” en varios países de la región. Estos laboratorios se caracterizan por ser espacios que estimulan el dinamismo, la creatividad, la novedad y la colaboración multisectorial en el diseño de políticas públicas. Entre estas experiencias se destacan el Laboratorio Hacker de la Cámara de Diputados de Brasil, el Laboratorio PENSA y el Centro de Operaciones de Río de Janeiro, que busca arribar a nuevas modalidades de gestión basado en el análisis de datos de diversas fuentes, el Laboratorio de Gobierno de Chile, el LINQ de Ecuador, el Data Lab de México, el LIS de Uruguay.

### **Gobernanza Pública**

Los datos que reportan diversas fuentes muestran un panorama preocupante de la gobernanza latinoamericana. Según datos de Latino barómetro (2016) menos de  $\frac{1}{4}$  de la población latinoamericana piensa que su país está progresando, sólo  $\frac{1}{3}$  expresa que la situación económica de su país es buena, sólo  $\frac{1}{5}$  señala que su situación económica personal es buena, el 46% de los encuestados afirma tener dificultades o grandes dificultades para satisfacer sus necesidades con el ingreso que perciben,  $\frac{1}{4}$  declara que algunas veces o reiteradamente ha tenido dificultades para obtener suficiente comida. De acuerdo a la misma fuente, los cuatro principales problemas de la región que los ciudadanos advierten son la delincuencia y violencia, el desempleo, el funcionamiento de la economía y la corrupción. El 36% declara haber sido víctima de un delito en los 12 meses anteriores a la encuesta. Según una encuesta anterior de Latino barómetro (2015) el 63% de los latinoamericanos se siente inseguro frente a

la delincuencia. Asimismo, el 42% de los encuestados por Latino barómetro (2016) expresa temor a quedar desempleado. La misma fuente y la encuesta LAPOP (2014) exponen que la corrupción es percibida como un problema significativo en la región.

En el caso de la gestión pública, “la corrupción reorienta su funcionamiento hacia fines privados, generando excepciones en la aplicación de la juridicidad estatuida, con lo que ellas dejan de atender los intereses generales a los que, de acuerdo a la constitución y las leyes, deben orientar su acción” (Olavarría 2016: 5). Esta situación altera el funcionamiento que los ciudadanos esperan del sistema democrático, en cuyo nombre el Estado justifica su acción.

Una variante de este fenómeno, quizás menos expresiva y directa, es el uso político de la administración, patronazgo y el establecimiento de redes clientelares en la nominación de cargos directivos y funcionamiento de la administración pública. Aunque la mera nominación de favoritos políticos en un cargo de la administración pública difícilmente podría ser considerada, en sí misma, un acto de corrupción, los hechos muestran que la probabilidad que de ahí se pase a actos que redestinan recursos públicos a satisfacer intereses particulares no es baja.

A su vez, la confianza en las instituciones políticas y de gobierno muestra una caída respecto del año anterior. La institucionalidad electoral, que pasa, entre 2015 y 2016, de 44% de las expresiones que señalan tener mucha o algo de confianza a 32% de la opiniones de los encuestados, la confianza en el gobierno cae de 33% a 28%, el poder judicial disminuye de 30% a 26%, la confianza ciudadana en el Congreso se reduce de 27% a 25%, y en los partidos políticos pasa de 20% a 17%, siendo esta la institución que genera menos confianza entre los ciudadanos. A contrario sensu las instituciones que generan más confianza son las iglesias, las fuerzas armadas y la policía, siendo estas dos últimas las que incrementan sus niveles entre 2015 y 2016, aunque no alcanzan a capturar la confianza de la mayoría de los ciudadanos. El apoyo a la democracia alcanza a una proporción levemente superior a la mitad de los ciudadanos (54%) en 2016, registrando un descenso desde el 61% que anotó en 2010 o del 63% que arrojó la encuesta de 1997 (Latino barómetro, 2016).

En este panorama los gobiernos latinoamericanos y organismos internacionales han impulsado variadas iniciativas. Una línea de actuación se refiere a las iniciativas de transparencia. La implementación de estas políticas ha sido compleja, sin embargo, pues ellas se asientan en las capacidades instaladas de los aparatos administrativos de los Estados. Un alto directivo público comenta que “el proceso de implementación de esta ley se vincula con un proceso de modernización, porque la política es muy tecnológica, y dentro de esa tecnología hay altos

estándares a usuarios y una serie de obligaciones que impactan netamente en la gestión de las organizaciones... Estas evaluaciones que hacemos de cumplimiento de las normas más dicen de la capacidad de gestión de las organizaciones, porque normalmente esta política se presenta como el buque insignia de la lucha contra la corrupción, pero en realidad lo que hemos visto es que, si bien colabora en ese ámbito, la primera mención es de gestión, de modernización de procedimientos, de orientación al usuario, de control”.

El avance en la implementación e institucionalización de las políticas de transparencia y acceso a la información pública ha sido dispar en América Latina. En una primera categoría se ubican “México, El Salvador, Uruguay y Chile, países que han tenido un mejor resultado— aunque no óptimo— desde el punto de vista que tienen sistemas que funcionan medianamente bien, que tienen órganos garantes, que han tenido, a veces, situaciones polémicas o de fragilidad y que han logrado superarlas gracias al rol de sus órganos garantes” (entrevista a experto). En otros países “hay formalmente una excelente ley, pero con bajos grados de cumplimiento efectivo” (entrevista a experto).

A pesar de los obstáculos, hay luces que muestran un camino. En 2010 el Banco Mundial hizo una donación que permitió establecer la Red de Transparencia y Acceso a la Información, que agrupa a 18 países latinoamericanos y a España. Esta “red ha sido un activo promotor de la idea de transparencia y acceso a la información a través de la creación de modelos de gestión institucional, de gestión de archivos, de evaluación, de capacitación, de modelos alternativos de solución de conflictos” (entrevista a directivo público).

En el ámbito de rendición de cuentas, en el esquema institucional destaca el rol cumplido por las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). De los 22 países de la región que cuentan con este tipo de organismos, 27% de ellos son cuerpos colegiados y 73% son autoridad única; el 14% son Tribunales de Cuentas, 14% de Auditoría, 4% Corte de Cuentas, 4% son Cámara de Cuentas y 64% son Contralorías (Insausti y Velásquez, 2014). Respecto del tipo de recursos fiscalizables, el 94% de ellas lo hace sobre recursos federales o nacionales, el 44% se concentra en recursos departamentales, regionales o provinciales, el 59% fiscaliza recursos municipales y el 47% lo hace sobre otros recursos; el 53% de ellas comparte responsabilidades de fiscalización, en tanto que el resto no lo hace; el 41% aplica sanciones disciplinarias y el 59% aplica sanciones económicas; el 18% de ellas participa en la formulación del presupuesto público, el 24% en su aprobación, el 35% en la ejecución y todas ellas realizan acciones de evaluación y control presupuestario (Insausti y Velásquez, 2014).

En los organismos internacionales se han desarrollado varias iniciativas para aproximarse a la situación de la rendición de cuentas, un conjunto de ellos asociados a mecanismos de transparencia fiscal. Entre ellos es dable mencionar al Índice “Voice & Accountability”, la iniciativa de Gasto Público y Rendición Cuentas –“Public Expenditure and Financial Accountability” (PEFA)–, el Índice de Presupuesto Abierto (Open Budget Initiative), el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP), el Código de Transparencia Fiscal del FMI, la Iniciativa Global de Transparencia Fiscal (GIFT). La información que arroja la aplicación de estos instrumentos muestra que la rendición de cuentas es débil en América Latina y que los países que muestran mejor rendimiento en ellos están lejos de alcanzar niveles satisfactorios.

La evidencia recolectada sobre la rendición de cuentas muestra tres hechos fundamentales. Primero, que hay una genuina preocupación por el tema que se expande en América Latina y que se expresa en acciones de los gobiernos, demandas de los ciudadanos y de la sociedad civil, elaboraciones de expertos, estudios académicos y un estado de la opinión pública favorable al tema. Segundo, que ha habido esfuerzos tanto de organismos internacionales y de gobiernos por generar mecanismos de responsabilización. Los primeros, generando iniciativas, diseñando mecanismos específicos e instrumentos de medición que permitan monitorear el avance de la rendición de cuentas en la región. Los segundos, institucionalizando mecanismos en sus países, de modo de responder a la demanda ciudadana por mayor responsabilidad de los políticos, transparencia en el ejercicio del poder y rendición de cuentas por lo obrado y no obrado ante los ciudadanos. Tercero, aunque los análisis reportan avances, estos parecen ser, en general, tenues aún. Los análisis coinciden en que en los países hay avances en las formalidades de las rendiciones de cuenta, se establecen mecanismos y legislaciones que en el texto se ven bien, pero que, en los hechos, las prácticas de los poderes públicos y de la administración pública evolucionan con gran lentitud hacia mayores estándares de responsabilidad y transparencia. Pareciera ser que la cultura del secretismo y la opacidad se resiste a dar paso a una cultura de rendición de cuentas transparente y de cara a los ciudadanos.

En el contexto de las elaboraciones orientadas a perfeccionar los mecanismos de gobernanza, el concepto de gobierno abierto ha ido ganando espacio entre las comunidades especializadas de la región. La OCDE (2016: 136) define gobierno abierto como “la transparencia de las acciones de gobierno, la accesibilidad a los servicios y a la información de gobierno, y la capacidad de respuesta de los gobiernos a nuevas ideas, demandas y necesidades. Un gobierno es abierto cuando es transparente, rinde cuentas, comprometido, opera con integridad, y de este modo -a través de instrumentos de política y prácticas que conducen a procesos de cambio e

innovación- tiene mayor probabilidad de liderar hacia mejores servicios y políticas, mayor confianza, bienestar social y calidad de la democracia”.

La misma la OCDE (2016) anota que las iniciativas de gobierno abierto aún están dispersas en América Latina, que el 62% de los países latinoamericanos y del Caribe señalan que han desarrollado planes de amplio alcance en el contexto de la Alianza para el Gobierno Abierto y el otro 38% declara que no lo ha hecho, pero que acciones de ese tipo estarían incluidas en otro tipo de planes generales (OCDE 2016).

La Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto del CLAD (2017) asume el Gobierno Abierto como “el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrandó e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo”.

En lo que respecta a la finalidad la Carta expone “las políticas y acciones de gobierno abierto que lleven a cabo los países deberán buscar crear valor público teniendo por finalidad la concreción del derecho de los ciudadanos a un buen gobierno, que se traduzca en un mayor bienestar y prosperidad, en mejores servicios públicos y calidad de vida de las personas, para contribuir al fortalecimiento de la democracia, afianzar la confianza del ciudadano en la administración pública y al desarrollo efectivo de las máximas del bien común, el buen vivir, el vivir bien y la felicidad de las ciudadanas y ciudadanos bajo una perspectiva de desarrollo sostenible, inclusión y respeto a la dignidad humana y la diversidad cultural”.

Según Kaufman (2014) Brasil, seguido de Argentina y Colombia, son los países que han ejecutado el mayor número de acciones relacionados con gobierno abierto. Asimismo, iniciativas orientadas al aumento de la capacidad institucional para una gestión abierta, a incrementar la transparencia de la gestión pública y a la mejoría en los servicios públicos y sus canales de entrega son las áreas donde se han desarrollado la mayor cantidad de acciones. A su vez, de acuerdo a datos de la OCDE (2016) el principal objetivo que se busca al implementar estrategias de gobierno abierto en Argentina, El Salvador y República Dominicana sería mejorar la participación ciudadana en el desarrollo de políticas públicas; en Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay sería mejorar la transparencia del sector público; en Panamá sería mejorar la

rendición de cuentas en el sector público; en tanto que en México tendría otro objetivo no especificado<sup>2</sup>.

Respecto de la continuidad de los compromisos asumidos en el contexto de las iniciativas de gobierno abierto, Kaufman (2017: 32) señala que “Chile y Uruguay (son los) países donde más se advierte una relativa persistencia en algunas iniciativas de gobierno abierto, donde con cada plan de acción (esas iniciativas) se van arraigando en la estructura estatal”. También advierte que en la región “lo frecuente es la discontinuidad y las pretensiones fundacionales de cada gobierno que pretende dejar su huella como si no se hubiera recorrido ningún camino previo”.

## **HALLAZGOS Y TENDENCIAS**

El diagnóstico sobre el estado de las reformas administrativas latinoamericanas y los debates que se han dado en torno a ellas dejan ver tendencias y características que se han ido desarrollando e instalando en la administración pública de la región.

En el contexto de la profesionalización de la función pública es posible advertir cuatro tendencias que se perfilan en el panorama latinoamericano. Primero, el surgimiento de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, en 2003, permitió que el tema escalara a lugares prioritarios en las agendas reformistas de los gobiernos, pero luego ese impulso perdió fuerza. El impulso generado por la aparición de la mencionada Carta llevó al surgimiento de normas regulatorias sobre el ingreso al empleo público y el desarrollo de la carrera administrativa, pero, aunque ellas lograron recoger ansiados elementos modernizadores y meritocráticos, han tenido dificultades para internalizarse en prácticas administrativas rutinarias.

El propio debate al interior del CLAD expresa que las mejoras constatadas están referidas a la aprobación y existencia de nuevas normativas, órganos, diseños y/o experiencias piloto. Aunque ello es, en sí mismo, un signo de avance en la idea de profesionalización de la función pública, la cuestión es si estas normas han traspasado el umbral de la formalidad y se han instalado como prácticas estables. Por ello, surge el llamado a evitar la tentación de ver el establecimiento de la ley como un fin en sí mismo, sin traducción en rutinas que den cuenta de su efectividad práctica, y a prestar atención al impacto concreto y verificable que ellas han tenido en la profesionalización administrativa. La conclusión de este debate sugiere la necesidad de reposicionar este tema como acción prioritaria en las agendas de los gobiernos, por el impacto que genera en la efectividad del Estado para satisfacer aspiraciones ciudadanas. Ello, a su vez, exige la

---

<sup>2</sup> La Delegación mexicana al Simposio expone que la estrategia de gobierno abierto de ese país se orienta a la participación ciudadana, al uso de las TICs y a la publicación de datos.

construcción de consensos amplios y estables, de modo de hacer posible que las normas de profesionalización logren aprobación primero y luego se concreten en acciones estables y verificables.

Segundo, se verifica un avance en el fortalecimiento y ubicación en altos niveles de la jerarquía gubernamental de las unidades rectoras de la implementación de la política de personal público. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana son aquellos que más propiamente dan cuenta de avances de esta naturaleza. A ellos se añadiría Guatemala, de aprobarse una propuesta de ley que convertiría a la Oficina Nacional del Servicio Civil en una Secretaría con dependencia directa del Presidente de la República. Con estos avances conviven, sin embargo, situaciones de débil institucionalización. Ello pone en riesgo la extensión y profundización de las reformas meritocráticas frente a situaciones de cambios políticos menos propensos a la profesionalización.

Frente a ello, el debate interno del CLAD hace mención a la necesidad de mayores compromisos del liderazgo político, cuestión que implica comprometer a los líderes a través del establecimiento de un pacto político que permita avanzar, decididamente y sin retrocesos, en la institucionalización de la profesionalización de los servidores públicos.

Tercero, el riesgo recién señalado se asocia a la mantención de prácticas de patronazgo político y de intereses corporativos al interior de la administración pública. Grindle (2012: 241) anota que “el patronazgo persiste no porque sea una anomalía histórica o una perversión, sino porque continúa siendo un valioso instrumento de poder”. Geddes (1996: 41), a su turno, argumenta que “aunque un sistema democrático idealmente debería otorgar buenas razones a los políticos para proveer bienes públicos deseados por los ciudadanos, cuyos votos necesitan para alcanzar y mantenerse en el poder, lo que ocurre en la realidad es que la combinación de asimetrías de información y asimetrías de influencia entre los miembros de sus grupos de apoyo interno y externo genera incentivos para que los políticos respondan a los intereses particulares de algunos grupos políticamente útiles antes que a los intereses ciudadanos como un todo”. De este modo, las reformas que ataquen este tipo de prácticas enfrentarán fuertes resistencias desde los mismos círculos de poder.

Junto al patronazgo político coexisten movimientos a favor de intereses particulares al interior de los organismos públicos. Morgan (1991) argumenta que los funcionarios presentan tres ámbitos de intereses: por la función desempeñada, que hace referencia a su posición en la organización y, por tanto, su justificación en ella; de carrera, que implica oportunidades de movilidad horizontal o vertical al interior de la organización; y de la vida personal, que hace mención a los medios de vida que el funcionario obtiene

para satisfacer sus expectativas fuera de su entorno laboral. Estas expresiones y aspiraciones también pueden llegar a constituirse en un freno a la reformas meritocráticas, en la medida en que ellas sean percibidas como reorganizaciones que amenacen las posiciones e intereses de los funcionarios.

Frente a ello, las experiencias de los últimos años tienden a sugerir que acciones promotoras de mayores niveles de transparencia, de análisis de situaciones concretas de captura y patronazgo, y de publicidad y comunicación extensa de ellas pueden transformar a la ciudadanía en un activo aliado en los esfuerzos de mitigación de los efectos que provocan estas prácticas disfuncionales.

Cuarto, aunque la Carta Iberoamericana de la Función Pública hace mención al significado de la idea de profesionalización de la función pública, la propia dinámica de implementación del concepto y el debate surgido al interior del CLAD llevan a la necesidad de actualizar su formulación y precisar su aplicación práctica.

Las reformas administrativas en el ámbito de la planificación, monitoreo y evaluación han ido mostrando una orientación a generar esquemas de planificación de largo plazo y a establecer unidades e institucionalidad para su implementación. Luego de este impulso inicial de la década del 2000, en la década siguiente las acciones se han orientado, más bien, a continuar y profundizar en esta línea, diversificando instrumentos e indicadores con el fin de enfatizar las orientaciones hacia la eficacia y eficiencia, pero sin que se haya creado nueva institucionalidad y/o instrumentos.

En este contexto, una tendencia que se ha ido expandiendo es que la planificación se vincule con resultados en los planos estratégicos, operativos y participativos. Tres ámbitos de desarrollo han ido surgiendo en este contexto. En primer término, Kaufman et al (2015) identifica áreas de trabajo a través de los cuales la planificación orientada a resultados puede contribuir a la creación de valor público, tales como: planificación de resultados, que implica disponer de capacidad estratégica de planificación; operatividad de la planificación, que hace referencia a la articulación, tanto de planes, programas y presupuestos, como en el mediano y corto plazo; y el carácter participativo que debe asumir la planificación.

Otro ámbito es el referido a las acciones emprendidas bajo el concepto de presupuesto por resultados que incluyen la estructuración del presupuesto en programas; la definición del presupuesto en un marco fiscal de mediano plazo y ley de responsabilidad fiscal; incentivos para la efectividad en la gestión; y difusión de información sobre el presupuesto a la ciudadanía.

Un tercer ámbito es el del monitoreo y evaluación, que incluye monitoreo de la implementación de programas públicos, establecimiento de sistemas de información estadística para apoyar las acciones de monitoreo y evaluación, y la institucionalización de un sistema de evaluación de la gestión pública. En este punto aparece de la más alta necesidad la evaluación de políticas, programas y proyectos públicos.

El avance de estas tendencias hace surgir, a su vez, retos que la administración pública debe afrontar. Por un lado, aparece como necesario profundizar y perfeccionar la conexión entre el diseño de programas y los resultados esperados, como también la necesidad de perfeccionar sistemas de información –transversales al sector público– que provean de datos de la realidad sobre la que se intervendrá de modo de apoyar, con efectividad, los esfuerzos de planificación, monitoreo y evaluación. Por otro, también aparece necesario establecer compromisos políticos amplios entre los diversos actores de poder que hagan posible la ejecución de presupuestos plurianuales, como también crear y expandir competencias entre el personal público con la finalidad de ampliar y profundizar en el sector público la lógica de trabajar en función de resultados y de evaluar la gestión pública.

En el ámbito de calidad en la gestión de servicios públicos, variados estudios muestran que en la generalidad de los países los ciudadanos reportan baja satisfacción con los servicios públicos. Una tendencia que ha surgido con el propósito de generar mejoras en ese ámbito ha sido la incorporación de TICs a áreas de gestión del presupuesto, tributaria, de personal, de contratos, de documentos, de recursos, entre otras, las que se han visto favorecidas con la adopción y manejo de plataformas, redes y paquetes informáticos. Las primeras iniciativas de aplicación integral de TICs en la administración pública surgieron en la segunda mitad de la década de 1990 y principios de la del 2000. Hacia mediados de la década del 2000, 21 de 23 países latinoamericanos habían iniciado estrategias digitales y, hacia mediados de la misma década 15 países contaban con agendas digitales vigentes.

Aunque ha habido avances en la implementación de las agendas digitales en América Latina, cuestión que ha posibilitado la expansión de iniciativas de gobierno electrónico, hay áreas que requieren atención. Por un lado, diversos análisis insinúan que la mayoría de las iniciativas no fueron diseñadas basadas en un pensamiento estratégico, lo que ha llevado a que la mayoría de los organismos públicos no reporta planes o proyectos de actualización informática orientada a gobierno electrónico. A su vez, el paso desde el gobierno electrónico hacia el gobierno abierto requiere un acercamiento holístico a la gobernanza del desarrollo sostenible, lo que hace necesario un plan nacional estratégico orientado a asegurar eficacia, transparencia, capacidad de respuesta, participación e inclusión en la

prestación de los servicios públicos. Por otro, los análisis sobre gobierno y gobernanza electrónica enfatizan la necesidad de poner atención en los vínculos institucionales entre los órganos gubernamentales de diferentes niveles, con el objetivo de crear sinergias que favorezcan el desarrollo sostenible inclusivo.

Asimismo, las estrategias de mejoramiento de la calidad de los servicios y acercamiento al ciudadano que hacen uso de TICs deben caracterizar a los usuarios, poner atención a información sobre conectividad y cobertura de ellas.

En este contexto, el debate del CLAD considera importante fortalecer los sistemas de monitoreo para reflejar el impacto y cambio en los servicios públicos de cara al ciudadano, como también generar la interoperabilidad institucional de los procesos. Para ello, los gobiernos deben incorporar con mayor rapidez los avances tecnológicos para mejorar la gestión de calidad de los servicios y, junto con ello, crear y ampliar capacidades en los funcionarios públicos responsables de los procesos de calidad e innovación en los organismos públicos.

En el ámbito de la gobernanza pública las elaboraciones conceptuales muestran que gobierno abierto, transparencia y responsabilidad son conceptos y prácticas que se interconectan para generar una interacción más horizontal con los ciudadanos y, por lo mismo, profundización de la democracia. Respecto de la vinculación entre transparencia y gobierno abierto, un alto directivo entrevistado señala que “la vinculación es en la política pública, porque el gobierno abierto es el futuro de la (política de) transparencia, por decirlo de alguna manera”. Otro entrevistado agrega: “la (política de) transparencia genera el ambiente, pero el gobierno abierto le pone la interrelación, las interconexiones, co-responsabilidad, co-construcción... (Y eso implica) flujos decisionales distintos”.

Por otro lado, los análisis dejan ver que las iniciativas de gobierno abierto “se centran en mecanismos e instrumentos localizados en las ‘interfaces’ de la relación gobierno y sociedad, con la ayuda de TIC, sin fortalecer hacia el interior a ninguno de los actores considerados para dichas interfaces, ... (dada) la creencia de que es a través de experiencias específicas de intercambio donde puede generarse un efecto mimético con impacto paulatino en todo el conjunto, apostando más a la imitación que a la consolidación de condiciones integrales” (Kaufman 2017: 29).

Al igual que en el análisis de los avances en la implementación de los mecanismos de transparencia, los informes gubernamentales y de los organismos internacionales reportan entusiasmo, la información más de base reporta dificultades. Un entrevistado muy vinculado y gran conocedor de la realidad de estos temas señala que el avance “va lento, hay mucha

resistencia. A diferencia de lo que pasa con la transparencia, ... el tema de gobierno abierto, de co-construcción, se ve con lejanía y hay resistencia porque esto tiene que ver con la participación ciudadana”. Luego agrega “esto, hasta ahora, es un tema muy de élite, de algunos líderes políticos”. Kaufman (2017: 30) agrega que “no es la sociedad civil la que está interviniendo sino son algunas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que plantean sus requerimientos fruto de entrelazamientos burocráticos en el ‘mundo OSC’ y financiamientos logrados”.

Asimismo, el debate del CLAD constata una débil credibilidad en la política y las instituciones –refrendado por datos aportados por variados encuestas de opinión– y que iniciativas de gobierno abierto, y los principios de transparencia y participación en que en ellas se fundan, no están dando, por ahora, como resultado incrementos en legitimidad, confianza y, ulteriormente, gobernanza.

Visto en perspectiva, el camino para profundizar la política de transparencia y el tránsito hacia prácticas de gobierno abierto se ve largo, complejo y deberá superar resistencias e indiferencias. Aunque ello sea parte del panorama actual, el avance hacia una nueva gobernanza hace necesario persistir en el esfuerzo, generar alianzas de amplio espectro, empoderar a la sociedad civil y persuadir a jóvenes líderes políticos emergentes en cada país.

## **CONCLUSIONES DEL DEBATE**

En el ámbito de la profesionalización de la función pública se concluye que es necesario:

1. Reforzar e insistir en las reformas meritocráticas de la administración pública. Ello requiere:
  - a. Actualizar y precisar el concepto de profesionalización de la función pública. Aunque la Carta Iberoamericana expone definiciones sobre el concepto, a 14 años de ese hito aparece conveniente contextualizar el concepto en función de los avances logrados, los retos que desde entonces han ido surgiendo y las nuevas realidades que enfrenta la administración pública latinoamericana hacia los albores del año 2020.
  - b. Fortalecer la institucionalidad que ampara al esfuerzo de profesionalización meritocrática, lo que hace necesario vigorizar el rol de rectoría de las unidades a cargo de la política de gestión del personal público y darle una ubicación jerárquica en la estructura del Estado que sea compatible con el robustecimiento del rol de rectoría señalado.

- c. Reforzar la conciencia social y el marco ético de los funcionarios públicos, pues ello tiene un efecto determinante en los servicios que reciben los ciudadanos. Se recomienda diseñar una estrategia ética que sea transversal a todas las instituciones públicas, a la que se pueda hacer seguimiento y evaluación.
  - d. Poner atención a la política de compensaciones, pues en ello se establecen estímulos que hacen más probable que personas talentosas y motivadas por el servicio público opten por desempeñarse en el aparato administrativo del Estado. Junto con ello, aparece necesario reforzar los procesos de expansión de capacidades del personal, como también el establecimiento y/o actualización de sistemas de evaluación que valoricen el desempeño funcional competente, eficaz, eficiente, productivo y apegado a los valores del servicio público sobre el cual montar las políticas de compensación orientadas a generar los estímulos mencionados.
  - e. Asociar la estabilidad en el empleo público al desempeño del funcionario.
2. Buscar un adecuado equilibrio entre lo político y lo técnico, de modo de poder dotar a la administración pública de cuadros profesionales y funcionarios competentes, que permitan gestionar con efectividad los esfuerzos orientados a la satisfacción de aspiraciones ciudadanas, y, al mismo tiempo, reconocer y valorar el rol político que, como representantes de la ciudadanía, le corresponde orientar la conducción del Estado. Ello requiere:
- a. Aprovechar las crisis asociadas al funcionamiento del Estado para impulsar y profundizar las reformas meritocráticas.
  - b. Dar continuidad y decidido respaldo al compromiso político que sustenta a la modernización meritocrática de la administración pública.
  - c. Identificar experiencias de conciliación entre lo técnico y lo político de las cuales se deduzcan aprendizajes que lleven a establecer modos de funcionamiento que refuercen la complementariedad entre ambos roles.

En el ámbito de planificación, monitoreo y evaluación el debate identifica:

1. La necesidad de disponer de datos e información cierta y veraz de la cual se puedan construir indicadores de gestión que permitan diseñar planes y, luego, monitorear y evaluar la implementación de ellos; todo con la finalidad de constatar si las intervenciones generan valor público. Sólo se puede mejorar lo que se puede evaluar.
2. Los datos, evaluaciones e informes de organismos multilaterales deben ser tomados como factores provocadores de la acción y deben ser, también, actualizados. Ello plantea el desafío de:
  - a. Diseñar mecanismos que permitan disponer de datos que den cuenta de realidades que no están siendo captadas por indicadores actualmente disponibles. Ello facilitará que cada país pueda diseñar estrategias de reforma que se acomoden a su propia realidad.
  - b. Establecer un sistema de indicadores que de cuenta de la propia orientación, propósito y modelo de gestión pública que promueve el CLAD como único organismo internacional especializado en administración pública en América Latina. El CLAD tiene las capacidades técnicas y la fortaleza institucional para dar un salto cualitativo y generar indicadores e instrumentos que permitan hacer estudios y valoraciones de áreas críticas que merezcan atención y donde se proceda a tomar cursos de acción y decisiones que vayan en función de la formulación de políticas que tengan un compromiso social y mejoren la calidad de vida de los ciudadanos de la región.
3. La exigencia de asentar la gestión para/por resultados en los valores del servicio público.

En el ámbito de la calidad en la gestión de los servicios públicos el debate concluye que:

1. Se debe recordar que la calidad no es un fin en sí mismo, sino un medio para servir mejor al ciudadano.
2. Es conveniente abrir espacios de experimentación a pequeña escala, que permitan identificar metodologías y modos de gestión que muestren mejor efectividad en el servicio de los intereses ciudadanos y generación de valor público.

3. Impulsar iniciativas de gestión del conocimiento al interior de los servicios públicos, de modo de favorecer la permanente actualización de los funcionarios a nuevos marcos conceptuales, buenas prácticas, lecciones y aprendizajes de experiencias relevantes, con la finalidad de expandir capacidades y, ulteriormente, generar mayor efectividad de la gestión pública.
4. Actualizar la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. A casi una década de su aparición, en 2008, es necesario ponerla al día de los nuevos desafíos y realidades que han ido surgiendo desde entonces, como también recoger las oportunidades que han ido generando el progreso del conocimiento y posibilidades tecnológicas.

En el ámbito de la gobernanza pública surgen las siguientes conclusiones:

1. La necesidad de fortalecer la institucionalidad que rige las iniciativas de transparencia, gobierno abierto y rendición de cuentas, de modo de asegurar un cumplimiento efectivo de sus normas, procesos y espíritu, y, por esa vía, mejorar los indicadores de legitimidad ciudadana en torno a la actuación de los organismos públicos.
2. La conveniencia de impulsar procesos de construcción de confianzas entre organismos públicos, funcionarios, autoridades y ciudadanos de modo de reforzar la legitimidad de los marcos de gobernanza de la gestión pública. En este contexto, las reformas deben traducirse en mejoras concretas en el bienestar ciudadano, pues es el servicio al ciudadano el que legitima y objetiva la acción gubernativa.
3. La necesidad de enfatizar la ética y valores del servicio público que guían la actuación funcionaria como una cuestión básica de la nueva gobernanza pública que comienza a perfilarse. La promoción de la integridad de los funcionarios públicos debe incluirse como un elemento central y de alta visibilidad en las agendas de reforma administrativa de cada uno de los países. En relación a ello, se propone la preparación de una Carta de Integridad en el Ejercicio de la Función Pública por parte del CLAD.
4. La discusión sobre la gobernanza pública debe centrarse en las características del Estado actual, en que lo público ya no es monopolio o sinónimo de lo estatal. Ello lleva a reconocer nuevos marcos de vinculación entre el Estado, las comunidades, sociedad civil y ciudadanos, donde al Estado le corresponde liderar la construcción de soluciones abriendo espacio para los aportes de actores no estatales.

5. La discusión acerca de los mecanismos de gobernanza también debe asociarse al establecimiento de procesos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenibles y las metas de la Agenda 2030.
6. Surge la conveniencia de precisar en la práctica los conceptos de gobierno abierto y Estado abierto, sus límites, diferencias, vinculaciones y si la existencia de ambos conceptos implica que hay un tránsito de uno a otro.

## **RECOMENDACIONES**

Los análisis, debates y conclusiones surgidos en el contexto de la reunión del Consejo Directivo del CLAD, de Junio de 2017, llevan a identificar ámbitos de trabajo que habrán de ser abordados en los planes de desarrollo estratégico que surjan para el corto y mediano plazo.

1. Actualización progresiva de las cartas emitidas por el CLAD, pues ellas necesitan incorporar los cambios sociales y políticos ocurridos, la aparición de nuevos aportes conceptuales, la disponibilidad de nuevos medios tecnológicos, y la nuevas demandas y realidades ciudadanas que han emergido desde que esas cartas fueron formuladas.
2. El CLAD, como organismos internacional especializado en temas de administración y gestión pública, necesita disponer de mediciones e indicadores que, junto con tener una actualización periódica, puedan nutrir con propiedad y especialidad la elaboración conceptual e intelectual que distingue al CLAD. Aunque colaboraciones con otros organismos internacionales son altamente deseables, la especificidad del CLAD hace recomendable que pueda disponer de un sistema de medición e indicadores que permita cubrir aquellos aspectos propios de la dinámica de funcionamiento de la administración y gestión pública, que no son cubiertos por otros órganos multilaterales. Luego de una destacada trayectoria de 44 años el CLAD ha alcanzado el estado de madurez y solvencia conceptual necesaria para asumir este emprendimiento, cuya materialización será clave en su desarrollo y actuación futura.
3. Las acciones anteriores permitirán sustentar conceptualmente, y con evidencia, la elaboración de un documento estratégico que inspire el desarrollo de la gestión pública de América Latina para el periodo 2020–2030. Ese documento deberá generar la misma inspiración e impacto que alcanzó el señero documento de 1998 “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”. Tal documento deberá constituirse sobre los mismos cuatro pilares que han guiado la reflexión y debate del Consejo Directivo en junio de 2017: Profesionalización de la Función Pública; Planificación,

Monitoreo y Evaluación; Calidad en la Gestión de los Servicios Públicos; y (Nueva) Gobernanza Pública.

4. Junto con ello, el desarrollo de un “Observatorio de Buenas Prácticas de Gestión Pública”, centrada en los cuatro pilares recién señalados permitirá, por un lado, reforzar los espacios de aprendizaje, y de difusión de enfoques, métodos y experiencias que alimentarán el desarrollo de iniciativas de mejoramiento de la gestión en los países, y, por otro, apoyará el proceso de reflexión que desembocará en el documento “Gestión Pública para América Latina 2020–2030”.

## REFERENCIAS

Barzelay, Michael y Raquel Gallego. 2005. From “New Institutionalism” to “Institutional Processualism”: Advancing knowledge about public management policy change. *Governance*, Vol 19, N°4, pp.531-557.

Barzelay, Michael. 2001. The New Public Management: improving research and policy dialogue. Berkeley, California: University of California Press, SAGE.

Benington, John y Mark Moore. 2011. *Public Value: theory and practice*. Hampshire, UK: Palgrave MacMillan.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2014. “Una década de reformas del Servicio Civil en América Latina”. <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6636/Al-servicio-del-ciudadano-Una-decada-de-reformas-del-servicio-civil-en%20America-Latina.pdf?sequence=1> [13/03/2017]

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2006. “Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina”. Washington DC: BID.

Castoldi, Pablo. 2002. «El Gobierno Electrónico como un nuevo paradigma de Administración». En *Prudentia Iuris*, N° 55. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.

CEPAL. 2014. *El Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: CEPAL.

CLAD. 2008. *Carta Iberoamericana de calidad en la gestión pública*. Disponible en: [http://observatorioserviciospublicos.gob.do/baselegal/carta\\_iberamericana\\_de\\_calidad.pdf](http://observatorioserviciospublicos.gob.do/baselegal/carta_iberamericana_de_calidad.pdf)

Echebarría, Koldo y Juan Carlos Cortázar. 2007. Las reformas de la administración y empleos públicos en América Latina. En: Eduardo Lora (Editor), El estado de las reformas del Estado en América Latina. Washington DC: BID, Mayol Ediciones.

Feinstein, Osvaldo y Mauricio García-Moreno. 2015. “Seguimiento y evaluación”. En: Kauffman, Jorge; Mario Sanginés y Mauricio García-Moreno (Eds.), Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y El Caribe, pp. 209 – 248. Washington DC: BID.

Geddes, Barbara. 1996. Politician’s Dilemma: building State capacity in Latin America. Berkeley, CA: University of California Press.

Grindle, Merilee. 2012. Jobs for the boys. Patronage and the State in comparative perspective. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Igraham, Patricia. 1999. Administración de calidad total en las organizaciones públicas: perspectivas y dilemas. En: Carlos Losada i Marrodan (Ed.), “¿De burócratas a gerentes?”, pp. 343 – 361. Washington DC: BID.

Insausti, Miriam Beatriz y Luis Fernando Velásquez Leal. 2014. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y la Rendición de Cuentas. Bogotá, Colombia: Corporación Acción Ciudadana Colombia.

Kaufman, Ester. 2017. Gobierno Abierto. Consultoría Internacional para el Estudio de las Tendencias y Escenarios de Reforma del Estado en la Región de América Latina y el Caribe. Informe Final. Santo Domingo, República Dominicana: CLAD y Ministerio de Administración Pública de República Dominicana.

Kaufman, Ester. 2014. Los senderos del gobierno abierto: análisis cuantitativo y cualitativo de planes de acción. En: Oscar Oszlak y Ester Kaufman, Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional. IDRC, RedGeALC, OEA.

Kaufmann, Jorge; Carlos Pimenta, C. y Francisco Javier Urra, J. 2015. “Gestión Financiera Pública”. En: Jorge Kaufmann, Mario Sanginés y Mauricio García-Moreno (eds.), Construyendo gobiernos efectivos: Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y El Caribe. Washington DC: BID.

Latinobarómetro. 2016. Informe 2016. Buenos Aires: Corporación Latinobarómetro. Disponible en: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).

- Latinobarómetro. 2015. Informe 1995 – 2015. Santiago, Chile: Corporación Latinobarómetro. Disponible en: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).
- Moore, Mark. 1998. Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público. Barcelona, España: Paidós.
- Morgan, Gareth. 1991. Imágenes de la Organización. México: Alfaomega.
- Mulgan, Geoff y David Albury. 2003. Innovation in the public sector. UK: Cabinet Office.
- Naser, Alejandra y Gastón Concha. 2011. El gobierno electrónico en la gestión pública. Serie Gestión Pública N° 72. Santiago, Chile: ILPES.
- Ocampo, Fernando. 2003. «El gobierno electrónico: ¿reformación de última generación?». Revista Electrónica de Derecho Informático (REDI).
- OCDE-BID. 2014. Panorama de las administraciones públicas: América Latina y El Caribe 2014 – Innovación en la Gestión Financiera Pública. USA: OCDE Publishing.
- OCDE. 2012. Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados. Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>
- OECD. 2016. Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017. Paris, Francia: Éditions OCDE.
- Olavarría Gambi, Mauricio. 2016. Redes Criminales y Opciones de Política Pública. En: Diálogo de Alto Nivel sobre Arquitectura Financiera Internacional: Ética y Economía. Buenos Aires, Argentina, 29 y 30 de Noviembre de 2016.
- Olavarría, Mauricio y Andrés Dockendorff. 2016. “Implementing Meritocracy in Senior Public Administration: the Dilemma for Chilean Politicians”. Public Organization Review, Vol.16, Issue 4, pp. 561 - 582. New York: Springer.
- Olavarría, Mauricio, Bernardo Navarrete y Verónica Figueroa. 2011. “¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile?. Evidencia desde un caso de estudio”. Revista Política y Gobierno, Volumen XVIII, N° 1, pp. 109 – 154. México: CIDE.
- Vretveit, John. 2005. Public Service Quality Improvement. En: Ewan Ferlie, Lawrence E. Lynn Jr. y Christopher Pollit (Editores), The Oxford Handbook of Public Management, pp. 537 – 562. New York: Oxford University Press.

Vaccaro, Liliana y Guillermo Malvicino. 2011. Carta Iberoamericana de Calidad en la gestión pública. una guía de autoevaluación para medir las orientaciones de políticas y estrategias de calidad en la Gestión Pública. Disponible en: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000020/20241.pdf>