

## **Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del *New Public Management* \***

**Andrew Nickson**

### **Introducción**

Durante la década de los ochenta, muchos países de América Latina llevaron a cabo importantes iniciativas de reforma del Estado. Estas fueron propiciadas principalmente por las fuerzas de la globalización que incrementaron los problemas presupuestarios en los gobiernos e hicieron que el desempeño económico fuera cada vez más dependiente de la capacidad para lidiar con éxito en la intensa competencia internacional. Estos cambios económicos estuvieron, en muchos casos, acompañados de procesos de democratización política que generaron nuevas presiones para reformar las estructuras gubernamentales. La primera fase de estas iniciativas de reforma, que fueron realizadas bajo estrictas condicionantes del FMI y el Banco Mundial, se enfocaron en tres áreas principales como medios para alcanzar un balance fiscal a nivel macroeconómico:

- estrategias de recorte, que comenzaron con la erradicación de nóminas fantasmas de trabajadores, seguidas de importantes reducciones de personal. Los recortes planeados se realizaron en Bolivia y en muchos otros lugares, como en África, cuya amplitud provocó serias pérdidas de mano de obra calificada. Esto también fue especialmente evidente en el caso de Perú (Agenda Perú, 1997: 11);
- privatización de empresas públicas, lo cual generó un mínimo beneficio fiscal. Esta política fue ampliamente aplicada en Argentina;
- descentralización, que implicó la transferencia de responsabilidades en la provisión de servicios y mayor poder fiscal a los gobiernos locales.

Existe un amplio consenso en cuanto a que estas reformas fueron exitosas al reducir el déficit fiscal, pero ellas se realizaron en gran medida sin el beneficio de una clara visión del papel que el Estado quería proyectar, excepto por la simplista opinión de que debía ser “más pequeño”. Por esta razón, esta “primera generación” de reformas no logró ser introducida como una oportunidad de mejorar el desempeño económico en la economía global.

Por lo tanto, durante la década de los noventa, varios países latinoamericanos comenzaron la llamada “segunda generación” de reformas del Estado. Ésta enfatiza su mayor preocupación en torno a lo que se conoce como las “cuatro e”:

- efectividad de la intervención del sector público en términos de cobertura y calidad de servicios;
- eficiencia económica en la provisión de servicios;
- mejora de la equidad en la provisión de servicios a través de un enfoque más dirigido al gasto corriente y de capital en los sectores sociales (especialmente en salud y educación); y
- creación de un entorno propicio para el desarrollo del sector privado.

Aun a pesar de este nuevo interés en el sector público por asuntos de efectividad, eficiencia, equidad y entorno propicio, el sistema de administración pública responsable de alcanzar esos objetivos se mantuvo como un área ajena a los reformadores del Estado. De hecho, en un importante simposio internacional sobre la reforma del Estado llevado a cabo en 1993, no se tenía prácticamente nada que decir sobre la reforma de la administración pública (Bradford, 1994).

Mientras tanto, en las pasadas dos décadas se emprendieron importantes reformas en la administración pública de varios países de la OCDE con el propósito de mejorar el desempeño de las “cuatro e”. Estas reformas, conocidas como “*New Public Management*” (NPM), han sido crecientemente aplicadas en países de bajo y medio nivel de ingreso, poniendo en el tapete la cuestión

---

(\*) Traducido del inglés por el autor. Título original: “Policy Transfer and Public Sector Management Reform in Latin America: the Example of New Public Management”.

de la aplicabilidad universal de la llamada “transferencia de políticas”. Pero todavía se sabe muy poco acerca de la aplicación del NPM en países en desarrollo y en qué medida se ha hecho (Polidano y Hulme, 1999: 122). Este documento examina la aplicación del NPM en América Latina. Comienza con una revisión de los elementos principales del NPM. Más adelante se señalan las principales características del sistema de administración pública en Latinoamérica. Luego se revisan las limitadas iniciativas de NPM en la región, haciendo referencia a algunos casos de estudio. El documento concluye con una evaluación del impacto que el NPM ha tenido en América Latina hasta la fecha.

Antes de continuar, es necesario resaltar dos elementos sobresalientes en la historia de la reforma de la administración pública en América Latina que, en general, también tienen relación con la revisión del tema particular del NPM. Primero, la mayoría de los estudios sobre el tema han tendido a ser de naturaleza altamente prescriptiva. Segundo, existe un marcado sobre-énfasis en los aspectos normativos de la administración pública. En consecuencia, mucho de lo escrito sobre la reforma de la administración pública en Latinoamérica sufre de cuatro desventajas. Primero, existe un marcado acento acerca de las reformas legales como panacea a los problemas administrativos. Segundo, existe una tendencia a exagerar el alcance de las reformas que son realizadas o que están a punto de realizarse. Tercero, se pone relativamente poca atención al análisis de la manera actual en que funciona la administración pública en la práctica. Cuarto, se tiene insuficiente consideración de la importancia de la gestión del cambio como parte del proceso de reforma.

### ***El New Public Management***

Los diversos componentes del NPM han sido clasificados en dos grandes ramas, ambas provenientes del sector privado con fines de lucro (Hood, 1991). Primero, existen aquellas iniciativas intra-organizacionales que derivan del gerencialismo y la teoría del agente/principal. Ejemplos clave incluyen:

- Romper con las grandes burocracias al desagregar las funciones en agencias separadas. Esto implica desmembrar las funciones operacionales de los ministerios para constituir agencias ejecutivas separadas. Hay una clara distinción entre la política estratégica del gobierno central y las funciones operacionales de las agencias del gobierno. Las agencias no se relacionan más con el ministro de adscripción a través de la tradicional jerarquía departamental, sino por un acuerdo contractual que incluye objetivos de desempeño especificados.

- Reemplazar las tradicionales “altas jerarquías” con estructuras organizacionales más planas, más responsables y flexibles, reformadas alrededor de sus procesos operacionales sustantivos (por ejemplo, expedición de pasaportes, recolección y publicación de estadísticas, asistencia técnica a pequeños granjeros) más que en las funciones tradicionales de finanzas y personal.

- Establecer una separación entre las fuentes de financiamiento, el consumidor o usuario y la provisión de servicios. Esto implica establecer una clara separación organizacional y financiera entre, por un lado, la definición de las necesidades y pagos por los servicios públicos, y por otro, la provisión efectiva de esos servicios.

- Descentralizar la autoridad gerencial hacia las organizaciones del sector público. Esto implica dar mayor autonomía de gestión a la gerencia superior y al mismo tiempo definir más precisamente sus responsabilidades gerenciales, a través de objetivos de desempeño establecidos en contratos a plazo determinado.

- Entregar el control financiero y presupuestario a las unidades descentralizadas a través de la creación de centros presupuestarios. Esta delegación de responsabilidad financiera proporciona a los directivos una mayor flexibilidad para establecer la mejor relación costo-efectividad, asegurando la provisión de los servicios requeridos para un estándar predeterminado.

- Cambiar desde una orientación centrada en los insumos y en los procesos hacia otra orientada a los resultados, en lo que se refiere a los mecanismos de control y rendición de cuentas. Esto implica

dar un mayor énfasis a la distribución de recursos con base en resultados, a los acuerdos de desempeño y a pagos relacionados con el desempeño. Esto requiere de directivos para trabajar con metas e indicadores de desempeño y de resultados.

Segundo, existen aquellas iniciativas inter-organizacionales que se originan en la Nueva Economía Institucional, y que enfatizan en los mercados y la competencia como una forma de dar “voz y voto” a los usuarios y promover la eficiencia en la provisión de servicios. Ejemplos clave incluyen:

- Introducción de mecanismos de mercado y cuasi-mercado para estimular la competencia entre proveedores de servicios, con la creencia de que esto promoverá ahorro en los costos y responsabilidad en el cliente. Los instrumentos más comunes son la contratación externa, las franquicias, los mercados internos, los vales, y los cargos y cuotas a los usuarios.

- Énfasis en la calidad, en un esfuerzo por hacer que los servicios públicos estén más dirigidos hacia la “demanda” que a la “oferta. Esta nueva orientación hacia el cliente se expresa en iniciativas como las “cartas de ciudadanos”.

- Cambio en las relaciones laborales, al pasar de una carrera tradicional a una preferencia por contratos de tiempo limitado para personal directivo, pagos determinados por cada situación más que salarios uniformes fijos, uso de amplios incentivos monetarios, y fijación de remuneraciones relacionadas con el desempeño.

Otros estudiosos han abogado por una visión del NPM más amplia que la de Hood. Ésta incluye un enfoque más pragmático, donde el NPM no es visto como una perspectiva filosófica, sino como una respuesta racional a algunas presiones que los gobiernos tienen que enfrentar como resultado de la globalización (Ormond y Löffler, 1998). *Governance in Transition* (OCDE, 1995: 28) identifica los siguientes temas comunes de reforma, diseñados para lograr una administración orientada a resultados:

- delegar autoridad, dotar de flexibilidad;
- asegurar desempeño, control y rendición de cuentas;
- desarrollar competencia y alternativas;
- proporcionar servicio responsable a los ciudadanos;
- mejorar el manejo de los recursos humanos;
- explotar la tecnología de la información;
- mejorar la calidad de la regulación; y
- fortalecer las funciones del gobierno central.

Esta ambigua, amplia y desordenada definición considera el NPM como una caja de herramientas de donde los gobiernos pueden seleccionar implementos aislados acordes a sus necesidades particulares. Consecuentemente, hace del NPM un paradigma más transferible.

### **El sistema de administración pública en América Latina y el NPM**

Un elemento clave del sistema de administración pública en América Latina, que la distingue de sus contrapartes en el resto del mundo, es la tradición centralista del *caudillismo* (cacique político). Esta cultura política de favores prospera en ausencia de estabilidad laboral y por la constante rotación de una burocracia mal pagada y sobrecargada. El empleo en el sector público no es visto como un insumo requerido en función de alcanzar resultados para los ciudadanos bajo la forma de suministro de servicios. Por el contrario, es visto como un resultado para sí mismo -es sólo una recompensa por favores realizados o por realizar. Debido fundamentalmente al clientelismo, los sistemas de personal continúan siendo débiles y altamente fragmentados a lo largo de la región, y el reclutamiento y promoción se basan todavía en el patronazgo más que en el mérito. Sólo Chile se ha aproximado a un sistema genuino de carrera en la administración pública. Pero aun ahí, como en el resto de la región, la carrera se ve truncada en el nivel de jefe de departamento porque justo arriba de él están los cargos de confianza, cuyos titulares cambian frecuentemente como consecuencia de los cambios en el nivel político.

Así, la ausencia de un sistema genuino de carrera es un rasgo significativo de la administración pública en América Latina que la distingue de sus contrapartes en otras partes del mundo. Los lazos políticos y familiares tienen una mayor influencia en la selección del personal en todos sus niveles. Los cargos raramente son anunciados, y los intentos por reclutar personal mediante concursos de oposición han sido con frecuencia frustrados como consecuencia del reclutamiento de personal “temporal”, quienes posteriormente ingresan el registro permanente. Aun cuando el reclutamiento tenga la apariencia de una competencia abierta, las consideraciones clientelistas continúan jugando un papel en la decisión final. La sutil manipulación de prácticas basadas en méritos para encubrir el clientelismo también se encuentra en el caso de los ascensos. Los criterios de promoción son generalmente definidos de manera rígida y están basados principalmente en la antigüedad en el servicio y en cualidades educativas más que en el desempeño laboral. Aunque se han introducido formas elementales de evaluación de personal, la relación clientelar inhibe usualmente cualquier evaluación significativa de desempeño.

La ausencia de un *staff* permanente de administradores superiores de carrera ha generado un incremento de aspectos negativos dentro del sistema de administración pública de América Latina, lo cual plantea dificultades para la introducción de iniciativas de NPM, como las siguientes:

- Conlleva un serio problema de discontinuidad y pérdida de memoria institucional en tiempos de cambio político, así como también impulsa el abuso del “cortoplacismo” y de la “gerencia de crisis” en la toma de decisiones. Todo esto representa un serio obstáculo para la sustentabilidad de iniciativas de NPM.

- Las disposiciones legales para la transparencia y rendición de cuentas de los sistemas de personal son raramente cumplidas debido al fuerte predominio del clientelismo. Como resultado, las habilidades regulatorias y emprendedoras requeridas por las iniciativas de NPM suelen estar ausentes.

- La carencia de una ética profesional significa que la confianza al interior de la burocracia no está basada en un código amplio de conducta sino sobre relaciones personales clientelares, donde la lealtad es inestable y limitada.

- La rendición de cuentas a la sociedad civil es débil y la información es ocultada al público. Debido a que la fidelidad principal de los administradores públicos es hacia los nexos clientelares y no a los cuerpos profesionales, ellos se niegan a impulsar la participación de los ciudadanos en los procesos de formulación de las políticas públicas. Esto generalmente contribuye a la mala asignación de los recursos.

- Se carece de mecanismos eficientes para evaluar el desempeño del sector público. Los programas son evaluados de acuerdo al mero cumplimiento de los procedimientos, por ejemplo, la cantidad de presupuesto que se gasta y no la eficiencia del gasto. En ausencia de una ética profesional, existe un sentido mínimo de responsabilidad compartida entre la línea de ministros y la del Ministro de Finanzas en relación con la ejecución de auditorías. Los mecanismos de control enfatizan la contabilidad pero no la rendición de cuentas, especialmente la responsabilidad individual por los resultados.

Además de la ausencia de un servicio civil de carrera, hay otros dos elementos de la cultura administrativa de América Latina que impone dificultades para la introducción de iniciativas de NPM. La primera es el sistema presidencial de gobierno que prevalece en la región. Mientras las reformas del Estado son complejas y difíciles de realizar en cualquier país, se argumenta que podrían ser más sencillas en aquellos países del mundo en desarrollo donde prevalecen los sistemas parlamentarios. Estos sistemas generalmente proporcionan mayor coherencia entre el poder ejecutivo y el legislativo, cuya armonía es decisiva para obtener cambios legislativos necesarios en reformas fundamentales como las organizacionales, financieras y de gestión de personal. Quizás no es sorprendente que la mayoría de las reformas exitosas y de fondo entre los países de la OCDE se hayan ubicado en el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia. El efecto de demostración de estos casos exitosos es

considerablemente fácil de replicar en aquellos países anglófonos que tienen un sistema parlamentario. Esta transferencia de política puede ser más problemática en los países de Latinoamérica, donde los sistemas presidenciales, que generalmente se caracterizan por una extrema falta de coherencia entre los poderes ejecutivo y legislativo, son la norma (Rowat, 1996: 4).

El segundo elemento que obstaculiza la introducción de reformas de NPM es la rígida interpretación de la tradición luso-hispana del derecho administrativo que infunde el sistema de administración pública en toda la región. Esta tradición se basa en los principios de legitimidad de los procedimientos, más enfocados a los insumos que a los resultados. Este enfoque en los medios más que en las metas de la administración pública impone límites en la transferencia de autoridad y restringe los procedimientos de rendición de cuentas. Esto es más notorio con respecto a la manera como funciona la oficina del contralor general, que es una especie de oficina de auditoría nacional. Su objetivo último es asegurar la legalidad en la generación del ingreso y en el gasto. Por lo tanto, el desempeño del sector público se evalúa en términos de conformidad presupuestaria, correcta administración financiera y legalidad. Esta forma de supervisión de las finanzas es en su naturaleza esencialmente punitiva y no actúa como soporte a la cuestión. La oficina del contralor general proporciona escasa orientación en relación con las prácticas gerenciales, no realiza análisis comparativos del gasto en los diferentes ministerios, y por lo tanto, ofrece información mínima sobre la eficiencia y la efectividad de la gestión en el sector público. América Latina puede ser quizás una región donde “la completa realización del NPM requiere de profundos cambios en el marco legal e institucional” (Ormond y Löffler, 1998: 12).

### **Una revisión del alcance en la implementación del NPM en América Latina**

Debido en parte a los aspectos estructurales señalados anteriormente, la introducción de iniciativas tipo NPM dentro del sistema de administración pública en América Latina ha sido muy limitada hasta la fecha. Como resultado de la privatización generalizada de corporaciones de agua, de electricidad y de telecomunicaciones que tuvo lugar durante la llamada “primera generación” de reformas, existe en la actualidad una experiencia considerable para el establecimiento de instituciones reguladoras, aunque éstas sufren de problemas de falta de autonomía de gestión y de captura de la función reguladora.

A pesar de los avances notables tendientes a una mayor descentralización de funciones hacia el gobierno municipal (Nickson, 1995), el gobierno central continúa altamente concentrado en toda América Latina. La desconcentración de la responsabilidad directiva dentro de los ministerios en relación con la gestión de personal y de las finanzas, permanece sorprendentemente limitada tanto funcional como geográficamente. Aunque la descentralización en el manejo del pago de nómina a través de la banca comercial se ha extendido, el nivel de negociación de la remuneración, así como los contratos y despidos, todavía tienen un alto grado de centralización. La delegación de autoridad presupuestaria hacia directivos de línea en los ministerios centrales es difícil de encontrar. En general, el balance entre control y flexibilidad está fuertemente inclinado hacia el primero.

La delegación de la autoridad directiva a través del establecimiento de agencias ejecutivas y contratos asociados al desempeño es un mecanismo importante para incrementar la rendición de cuentas y para la promoción de un sistema de gestión orientado a resultados -y a la evaluación- dentro del sector público. Pero aunque pueda pensarse lo contrario, la experiencia actual de las agencias ejecutivas y contratos asociados al desempeño ha sido muy limitado en América Latina. En ningún país de la región un director general ha sido recompensado con base en un contrato ligado a la evaluación del desempeño. Una razón primordial es la ausencia de tradición en torno a un mecanismo transparente para la designación y evaluación del desempeño de los altos administradores públicos. Sin estas estructuras, la designación de ejecutivos superiores de las agencias sobre la base del patronazgo político podría aumentar el nivel de corrupción.

La aplicación en el sector público de mecanismos orientados al mercado (MTMs, por sus siglas

en inglés) también ha sido muy limitada. En el caso de las contrataciones externas, donde el sector público compra al sector privado un servicio que tradicionalmente era producido internamente, se aplica más la letra que el espíritu del NPM. Antes de la aparición del paradigma del NPM, dicha modalidad ya se había extendido en el nivel del gobierno central (por ejemplo, alimentación, limpieza e impresión) y en el nivel municipal (por ejemplo, recolección de basura). Pero la eficiencia siguió siendo limitada por la falta de transparencia en la adjudicación de contratos y el débil seguimiento de su implementación. La práctica de la “prueba de mercado”, donde en operaciones internas también es permitido hacer una oferta, es virtualmente desconocida. La asignación de estos contratos ha tendido a hacerse de manera secreta; incluso los detalles de los contratos son confidenciales, y se ha puesto poca atención a la introducción de indicadores de desempeño o a la implementación de cláusulas de penalizaciones. Los cobros a los usuarios de servicios han sido ampliamente utilizados en México y Argentina para financiar la construcción de autopistas, pero la eficiencia obtenida ha sido reducida por la corrupción en la adjudicación de contratos y en la distribución de los ingresos por peajes. Por esta razón, los ciudadanos no han percibido la “contratación externa” como un mecanismo para mejorar la calidad en la provisión de servicios.

Los países de América Latina están empezando a financiar los servicios públicos a través de cobros a usuarios. El objetivo de cobrar cuotas no es sólo recuperar costos, sino también hacer los servicios públicos más efectivos, eficientes y equitativos. Esto se logra a través de la transparencia en los costos y beneficios de los servicios individuales tanto para los usuarios como para los proveedores. Como resultado, se genera disciplina sobre la demanda de servicios en los usuarios y también se promueve la conciencia de costo y la orientación hacia el consumidor por parte de los oferentes. El cobro a usuarios ha sido introducido poco a poco en los hospitales de Venezuela en respuesta a la crisis financiera del sector salud. Para retener los ingresos generados por el cobro a los usuarios, fue necesario realizar cambios en el marco legal, incluyendo el establecimiento de fundaciones médicas sin fines de lucro. La introducción del cobro a usuarios en el sector educativo ha sido mucho más limitada. Esto ha sido evidente en la educación superior, donde los programas de financiamiento tradicionales continúan apoyando una enorme y regresiva transferencia de ingreso hacia los tres deciles más altos de población.

El establecimiento de cuasi-mercados en determinados programas sociales por medio del uso de vales (*vouchers*) como vehículo para la provisión de bienes meritorios permanece casi inexistente en la región. Bajo esta modalidad, los individuos adquieren títulos sobre un bien o servicio que pueden hacer efectivo ante proveedores específicos, quienes los transforman en dinero ante una agencia de financiamiento. Los vales usualmente son papeles con el nombre de la persona a la que se autoriza recibir un servicio específico, el cual puede obtener de una lista de proveedores designados. Un ejemplo poco común es un programa pionero auspiciado por la OMS en Nicaragua que trata de la distribución mensual de vales a prostitutas callejeras que cubren el costo mensual de un examen de VIH. Este programa ha probado ser un mecanismo de gran efectividad para mejorar la calidad y de orientación al consumidor del servicio ofrecido por los médicos.

Las medidas para mejorar la rendición de cuentas a los ciudadanos, como las cartas ciudadanas, códigos de conducta y la publicación de indicadores de desempeño en el logro de objetivos todavía son muy limitadas. Generalmente son el resultado de iniciativas de reformadores individuales (alcaldes, gobernadores estatales y ministros). Estas iniciativas pocas veces son institucionalizadas y los cambios en el liderazgo político les quitan sustentabilidad.

### **El perfil de un país y dos estudios de caso**

En la mayoría de los países latinoamericanos, las iniciativas de NPM han sido introducidas de manera azarosa y poco sistemática. La excepción es Brasil, donde el gobierno nacional realizó un intento concertado para introducir la reforma del sector público dentro de un paradigma consistente de

NPM. Ahora examinaremos esa experiencia, la cual estará seguida por dos estudios de caso sobre iniciativas basadas en el NPM que han atraído la atención internacional: la reforma de la autoridad tributaria nacional de Perú y la introducción de la tecnología de Internet para la administración de los impuestos en Brasil. Es importante destacar que el resultado esperado de ambas iniciativas era el mejoramiento en la recaudación del ingreso fiscal. Esto sugiere que el “imperativo fiscal” que ha caracterizado a la “primera generación” de reformas todavía ofrece un mayor apoyo político para la innovación de la gestión que en otras ramas de la administración pública de la región.

### **El *New Public Management* en Brasil**

Cuando el Presidente Fernando Henrique Cardoso asumió el cargo en 1995, se reconocía una profunda crisis en la administración pública de Brasil como reflejo de una todavía mayor crisis política y fiscal del Estado (Bresser Pereira, 1997: 5). La severa crisis del sistema de administración pública, en el que el clientelismo era ya endémico, había sido provocada por la extrema rigidez burocrática introducida por la Constitución de 1988. Nuevos estudios sugieren que el problema de los altos costos de la nómina en el sector público no era generado por el exceso de empleos en el gobierno, sino por los excesivamente altos sueldos, pensiones y bonos. En comparación con empleados igualmente calificados en el sector privado, los salarios de los empleados públicos eran de 30% a 50% más altos en la administración federal, judicial y legislativa, y de 20% a 35% más altos en las empresas estatales y federales. Comparadas con las de sus contrapartes en el sector privado, las pensiones de los servidores públicos eran de 25% a 50% más altas, dependiendo del nivel de salario, género y ocupación. También en comparación con los trabajadores igualmente calificados en el sector privado, la estabilidad laboral o permanencia en el cargo era entre 15% y 30% mayor para empleados del gobierno (Foguel et al., 1999).

El gobierno de Cardoso anunció un ambicioso plan para la reforma de la administración pública: el *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (Informe Oficial sobre la Reforma del Aparato Estatal), que fue aprobado en septiembre de 1995. Se creó un nuevo Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado (MARE) como punta de lanza de las reformas. El contenido de las reformas propuestas reflejaban el pensamiento de Luiz Carlos Bresser Pereira, el nuevo titular del MARE. Como ex-profesor de administración pública, había estado fuertemente influido por la experiencia británica en NPM y fue un importante exponente de sus virtudes en América Latina.

El plan dividió a las instituciones del sector público en cuatro categorías. Primero, las instituciones centrales de gobierno con la función estratégica de definir la política pública en los niveles federal, estatal y municipal. Segundo, las actividades operativas que se desarrollan en sectores definidos como exclusivos del Estado, las que funcionarían a través del establecimiento de agencias ejecutivas. Tercero, las actividades operativas en sectores definidos como no exclusivos del Estado (por ejemplo: hospitales, universidades, museos y centros de investigación). Estas se llevarían a cabo a través de organizaciones sociales (públicas no estatales) como las fundaciones sin fines de lucro. Finalmente, las actividades mercantiles que serían privatizadas. El centro estratégico utilizaría un nuevo instrumento: el contrato de gestión, orientado a definir los objetivos de las agencias ejecutivas y organizaciones sociales, determinar sus respectivos indicadores de desempeño, y garantizar los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para que puedan llevar a cabo los objetivos acordados. Los gerentes de las agencias ejecutivas y organizaciones sociales tendrían independencia financiera para manejar sus propios presupuestos, contratar y despedir personal y determinar sus niveles de salario. También podrían comprar insumos de acuerdo con los principios generales de adquisición en lugar de tener que seguir las normas detalladas y restrictivas del pasado. El respaldo al plan de reforma fue un fuerte compromiso para visualizar al ciudadano como un cliente directo del Estado y no como había sido hasta entonces, un contribuyente.

A pesar de las elevadas expectativas iniciales, poco se ha logrado hasta la fecha en relación con la

implementación de la agenda de reforma. Para 1999, el trabajo apenas había comenzado al establecer una agencia ejecutiva, el Instituto Nacional de Medidas y Normas Técnicas (INMETRO), y dos organizaciones sociales: un servicio federal de radiodifusión (*Fundação Roquette Pinto*) y un laboratorio de investigación en el Ministerio de Ciencia y Tecnología (*Laboratório Nacional de Luz Síncrotron*). Al mismo tiempo, existieron planes para comenzar a trabajar en otras tres agencias ejecutivas: el Instituto Nacional de Estadísticas (IBGE), el Instituto Nacional para el Medio Ambiente (IBAMA) y el Consejo para la Defensa de la Competencia (CADE), una agencia para supervisar la ley antimonopolio, además de cuatro organizaciones sociales, la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), catorce hospitales federales en Río de Janeiro, una agencia ambiental (*Bioamazônia*) y dos reservas ecológicas (parques *Tijuca e Iguaçu*). Todas estas iniciativas dependían de un préstamo financiero blando del Banco Interamericano de Desarrollo (Elena, 1998: 8-9).

El avance extremadamente lento en la implementación de las iniciativas de NPM se debió a que se dependía de una reforma a los artículos administrativos de la Constitución de 1988. Sólo así se permitiría la flexibilización laboral, el final del régimen jurídico único para todos los empleos del sector público, incluyendo los de las llamadas agencias y fundaciones autónomas, el fin de la *isonomía* salarial como precepto constitucional, aspectos que constituyen precondiciones estructurales para la introducción de las agencias ejecutivas y la contratación externa. Hasta ahora, las unidades señaladas para convertirse en agencias ejecutivas forman parte de los ministerios, y por lo tanto, tienen las mismas restricciones legales y de gestión del ministerio al cual pertenecen. Actualmente, los empleados del sector público no pueden ser destituidos por ineficiencia en el desempeño ni por exceso de personal superfluo. Otro prerequisite para la reforma administrativa está relacionado con la reforma a los artículos de la Constitución de 1988 concernientes a la seguridad social. Primero, ésta debería permitir que el retiro sea consecuencia de la edad y tiempo en el servicio, por lo cual debería extenderse la edad de retiro de los actuales 50 años a la de 60 años. Segundo, la reforma convertiría el valor de los beneficios de retiro proporcionales a las contribuciones individuales, y no iguales al 100% del salario final, como lo dice la Constitución de 1988. El revés político que sufrió el gobierno de Cardoso en relación con estas enmiendas constitucionales acerca del empleo y la seguridad social en el sector público congelaron las reformas de NPM en Brasil. La resistencia provino de dos frentes. El primero fue de los niveles medios y más bajos de la administración pública, impulsados por sus respectivos sindicatos. El segundo fue de los políticos patrimonialistas, quienes temieron perder control sobre los mecanismos de apoyo clientelares. Mientras tanto, a nivel federal ha sido imposible implementar planes para organizaciones sociales en las universidades federales debido a la resistencia de profesores y empleados administrativos, quienes han arremetido contra las propuestas como equivalentes a la privatización.

### **Estudio de Caso 1: Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) - Perú**

La experiencia reciente del SUNAT, la autoridad tributaria de Perú, es un claro ejemplo de las posibilidades y problemas de introducir una reforma del tipo NPM en América Latina. Es también un ejemplo de lo que los estudiosos han llamado “un nuevo giro en el debate acerca de la aplicabilidad del NPM en naciones en desarrollo” (Polidano y Hulme, 1999: 123). En los países miembros de la OCDE se argumenta cada vez más que las reformas de NPM pueden debilitar los estándares éticos y fomentar la corrupción debido a la alta autonomía de gestión que implica (Doig, 1997). Sin embargo, en el caso del SUNAT las reformas están siendo utilizadas para contener la corrupción. Este es un caso de reforma tipo NPM que aparentemente es emprendida por cuestiones no usualmente asociadas al NPM.

Para la primera mitad de los años noventa, un período de hiperinflación y serios problemas macroeconómicos, la tasa impositiva de Perú se había reducido a 4,9% del PIB. Los 3.000 funcionarios del departamento de impuestos tenían sueldos muy bajos y la corrupción se había extendido dentro de la organización. Bajo fuertes presiones externas, el recién formado gobierno del Presidente Fujimori



introdujo una reforma radical en la administración de impuestos como un esfuerzo por cumplir con los severos requisitos fiscales que el FMI estableció como condición para prestar asistencia. A mediados de 1991 se creó una nueva autoridad impositiva, la Superintendencia Nacional de Administraciones Tributaria (SUNAT). Ésta ya no dependía del Ministerio de Economía y Finanzas, y rendía cuentas directamente a la presidencia. Su alto grado de autonomía financiera y de gestión la protegió del clientelismo y la corrupción. Basado en el mérito, se reclutó un equipo gerencial de alto nivel, y el grueso de los funcionarios (2.034), de un total de 3.025, fue despedido. Ese personal fue reemplazado por recién graduados, quienes fueron seleccionados con base en un concurso público. Se creó el Instituto para la Administración Tributaria (IAT) para entrenar al nuevo personal. Todos los funcionarios fueron ubicados con contratos de corto plazo, sujetos a una evaluación semestral de desempeño. Con dos fallas consecutivas en la evaluación se les despedía de inmediato.

El nuevo liderazgo del SUNAT simplificó el sistema de impuestos reduciendo el número de tributos de 60 a nueve. Se introdujo una estricta igualdad en el trato a los contribuyentes, en agudo contraste con la tradición anterior de favoritismo desenfrenado a cambio de sobornos. Como resultado, la tasa impositiva creció rápidamente hasta 13% en 1993. La independencia financiera del SUNAT fue garantizada por una norma que le permitió retener 2% de los impuestos recaudados para cubrir sus propios gastos en personal y capital. Para 1992, el número de personal había regresado a los 3.025 de 1990, aunque el perfil de ese personal había cambiado dramáticamente. Los salarios mensuales promedio habían crecido de \$150 en 1990 a \$1.200 en 1993. Se desarrolló un fuerte sentido de grupo entre los miembros del SUNAT, quienes inmediatamente fueron identificados como un cuerpo de élite dentro del servicio civil.

Sin embargo, al mejorar el esfuerzo fiscal y la situación macroeconómica general del país, la presión externa por parte del FMI disminuyó. De 1996 en adelante, las características tradicionales de la administración pública comenzaron a resurgir dentro del SUNAT. El gobierno cambió varias veces a su director, lo cual condujo a una pérdida de cohesión administrativa. Los planes para una reforma más amplia de la administración pública se abandonaron en 1997. Como su “mística” comenzó a desvanecerse y los controles internos de personal se perdieron, resurgió un juego dispar dentro del SUNAT con una creciente evidencia de favoritismo político en el trato a los contribuyentes.

Los crecientes problemas que debió enfrentar el SUNAT resaltaron un ingrediente faltante que diferencia esta experiencia de los parámetros clásicos del NPM. Aunque a la organización se le reconoció un alto grado de autonomía financiera y de gestión, nunca se la formalizó a través de contrato de gestión que la hiciera legalmente vinculante. Por el contrario, el grado de autonomía permaneció condicionado a la buena voluntad de la presidencia. Cuando esa voluntad terminó, el SUNAT se volvió vulnerable una vez más a las presiones tradicionales del clientelismo encontrado en el resto de la administración pública. La experiencia del SUNAT sugiere que la combinación de crisis económica con presiones externas es un elemento clave para la introducción de iniciativas de NPM en la administración pública de América Latina. También sugiere que, en ausencia de contratos de gestión, tales reformas no pueden sostenerse una vez que las condiciones mencionadas desaparecen.

## **Estudio de Caso 2: El uso de Internet para la declaración de impuestos - Brasil**

En marzo de 1997, Brasil se convirtió en el primer país del mundo en utilizar el Internet para recibir las declaraciones de impuesto a la renta. La innovación, conocida como *Receitinet* (<http://www.receita.fazenda.gov.br>), fue impulsada por la Secretaria da Receita Federal (SRF), el departamento federal encargado de las políticas y recaudación de impuestos. La SRF maneja el complejo sistema de impuestos en Brasil, incluyendo el impuesto al ingreso de personas y empresas, un impuesto a la producción industrial, a la propiedad rural, así como impuestos de aduana sobre el comercio internacional. La SRF tiene 500 oficinas por todo el país y 20.000 empleados. El ingreso tributario anual es cerca de \$100.000 millones, equivalente aproximado al 11% del PIB.

La innovación fue un éxito instantáneo. Se realizaron cerca de 600.000 declaraciones en 1997. En 1998, esta cifra se incrementó más allá de las expectativas a 3,8 millones, equivalente a 40% del número total de declaraciones. La innovación produjo mayores ganancias en costo-beneficio y en rendición de cuentas a los ciudadanos. La percepción pública en torno a la SRF ha mejorado dramáticamente como resultado de un enfoque más dirigido al ciudadano iniciado por el *Receitanet*. El tiempo promedio para procesar las planillas de impuesto ha disminuido de 4,5 meses a 45 días, y el costo unitario de procesamiento se ha reducido la mitad. En 1999, el *Receitanet* ganó el premio por la mejor innovación en el sector público de Brasil. Dos conclusiones pueden extraerse de esta experiencia. Primero, no puede subestimarse la buena disposición pública para aceptar innovaciones radicales en la gestión del sector público. Segundo, estas innovaciones sólo pueden prosperar donde los directivos tienen la libertad para manejar los parámetros de toma de decisiones más allá del rechazo al riesgo definido por el análisis costo-beneficio convencional.

### **La búsqueda de un servicio civil profesional**

El muy limitado impacto de las iniciativas de NPM en América Latina hasta la fecha puede estar relacionado con la ausencia de un factor clave requerido para su éxito: el llamado servicio civil profesional. La reforma del servicio civil está entre los ingredientes cruciales para una mejora sostenida en la capacidad del Estado para desempeñar sus dos funciones principales de formulación de política en el período después del ajuste. La primera es crear el ambiente propicio para el funcionamiento eficiente del sector privado, y la segunda es crear un ambiente de regulación para la provisión eficiente de los servicios públicos básicos. De todas las actividades del sector público, la reforma de servicio civil es el área donde el éxito ha sido más difícil de alcanzar.

Se han realizado diversos intentos, algunos de hace décadas, para introducir un servicio civil profesional en varios de los países más grandes de Latinoamérica, pero pocos se han enraizado. El experimento más serio fue en Argentina, donde se creó en 1986 el Cuerpo de Administradores Gubernamentales (AGs), una élite de directivos de alto nivel. Los integrantes se escogieron con base en un examen y entrevista competitivos, pero sólo fueron confirmados después de haber completado satisfactoriamente un programa intensivo de entrenamiento. Entre 1988 y 1995, se reclutó un total de 198 AGs en cuatro grupos separados. Fueron distribuidos en diversas instituciones federales, estatales y municipales. Después de 1995, la interferencia política del gobierno del presidente Menem llevó a crecientes problemas en el programa. El criterio de selección de instituciones sometidas al programa de AGs se volvió sujeto de favoritismo político y no de una planeación de carrera. Después de 1995 no se reclutaron más grupos. La falta de “sangre nueva” contribuyó al desarrollo de un poderoso sentido de lealtad hacia el grupo entre los restantes AGs, lo cual los hizo prácticamente inmunes al escrutinio externo. La evaluación del desempeño se lleva a cabo por un comité seleccionado por la misma Asociación de AGs y ningún miembro ha sido despedido del servicio desde su creación.

En 1993, casi al mismo tiempo en que comenzó a desmoronarse la iniciativa de AGs, el gobierno argentino introdujo un mayor avance hacia la profesionalización de la administración pública, conocido como Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA). Éste incorporó a un nuevo sistema de clasificación del trabajo, consistente en seis niveles con diez grados de puntuación dentro de cada nivel. La promoción de un nivel a otro es sólo por competencia, y la promoción por grado resulta de una combinación de evaluación del desempeño y entrenamiento. En contraste, la promoción basada en la antigüedad es eliminada totalmente. A pesar de esta reforma radical, hay indicios de que la selección en los tres niveles directivos superiores está todavía sujeta a la influencia política. Tal afirmación descansa en los ajustes que se hacen a las descripciones de puestos con el fin de adaptarlas a los perfiles particulares de los candidatos preferidos. En teoría, todos los aspirantes al sistema de administración pública deberían ser seleccionados exclusivamente por méritos, de acuerdo con los procedimientos del SINAPA. No obstante, hay otros dos medios para el reclutamiento. El primero es a

través de contratos temporales para realizar tareas específicas. Estos son asociados generalmente con proyectos relacionados con el financiamiento del Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo. El segundo es a través del uso discrecional de partidas presupuestarias preestablecidas, pagadas por hora, para trabajos como de docencia o de supervisión electoral. En la práctica, esto frecuentemente se utiliza para cubrir costos de personal ordinarios.

En México, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la de Educación, la Comisión Electoral, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, y el Servicio Profesional de Agricultura son los únicos organismos de la administración pública que tienen un cuasi-servicio civil de carrera. Pero todas ellas son iniciativas pequeñas y aisladas que cubren no más de 30.000 empleados de un total de 1,5 millones de la nómina total del gobierno federal (Pardo, 1996). Además, la movilidad horizontal, como elemento fundamental de un sistema de servicio civil integrado, está ausente entre estos empleados que fueron seleccionados con base en el mérito. La mayoría de los 120.000 cargos del nivel medio dentro de la administración pública permanecen como puestos discrecionales y no basados en el mérito (Méndez, 1997: 7).

En 1996, el gobierno mexicano del Presidente Zedillo anunció el Programa Nacional de Desarrollo Administrativo (PNDA), el último de una larga lista de planes para modernizar la administración pública, para convertirse en la punta de lanza de la nueva Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). Las propuestas centrales incluían la introducción de un proceso de selección para entrar a la administración pública, programas de entrenamiento en servicio, fortalecimiento de los valores cívicos y éticos de los administradores públicos, y una más efectiva ejecución de las leyes existentes para controlar su comportamiento. Un elemento clave de las reformas anunciadas fue la introducción de estándares de servicio e indicadores de desempeño y de los respectivos sistemas de monitoreo. La SECODAM también comenzó a clasificar las instituciones del sector público de acuerdo con su grado de buen trato al cliente. Estas reformas del tipo NPM han tenido algún éxito, como en los estados de Nuevo León (Roel, 1996), Tamaulipas y Chihuahua. Una iniciativa muy pregonada tuvo lugar en 1998, cuando el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) fue reconocido con el rango de “agencia ejecutiva”. Pero algunos meses más tarde sus actividades se descentralizaron hacia los treinta y un estados de la nación.

El éxito a largo plazo de las iniciativas de la SECODAM fue condicionado a la implementación de planes relacionados con la introducción, en el marco del PNDA, de un servicio civil profesional entre los 120.000 puestos de jerarquía media a superior en los administradores públicos. Éstos generalmente son cargos de *confianza*, donde la designación se basa primordialmente en el criterio político. El anteproyecto de ley contemplaba un sistema de clasificación del trabajo de tres niveles con siete puntos en cada nivel. El ingreso al servicio sería por medio de un examen y estaría abierto a candidatos internos y externos al sector público. Originalmente se consideró que la legislación necesaria sería aprobada en 1997, y el sistema introducido a partir de 1999. Pero los planes se toparon con un obstáculo cuando los sindicatos, que representaban los niveles más bajos de trabajadores de la administración pública, se opusieron. Los sindicatos se manifestaron a favor de tener un solo sistema que cubriera los cargos de los niveles bajos y medios, el cual sería controlado efectivamente por ellos.

En varios países se crearon los institutos nacionales de administración pública durante los años ochenta. Principalmente se destacan los de Argentina (Instituto Nacional de la Administración Pública, INAP), Brasil (Escola Nacional de Administração Pública, ENAP) y México (Instituto Nacional de Administración Pública, INAP). Los tres se basaron en el sistema francés de la Ecole Nationale d'Administration (ENA). Pero sólo en el caso de Argentina, como se mencionó anteriormente, se realizó un esfuerzo para integrar el entrenamiento de los servidores públicos de élite con la subsiguiente planeación de la carrera, lo cual es un ingrediente esencial del modelo francés. A finales de la década de los noventa, un alto servidor público francés llevó a cabo una revisión interna de la experiencia de transferir el modelo francés de entrenamiento de la administración pública a

Latinoamérica, y concluyó que había sido un enorme fracaso. En los tres países, los institutos nacionales de administración pública se habían infectado con las enfermedades del sistema de administración pública -clientelismo, inflexibilidad laboral, rigidez organizacional y cambios constantes de directivos- que tenían encargado erradicar<sup>1</sup>.

## Conclusión

En un marcado contraste con el mejoramiento de la gestión macroeconómica en la región, el desempeño general del sistema de administración pública en América Latina no ha mostrado una mejora importante en los años recientes, con la notable excepción de Chile. El debate y la práctica de la reforma del Estado en América Latina se han enfocado en el diseño de políticas (equilibrio fiscal, privatización y descentralización) y han descuidado los problemas de la implementación de las políticas. Las presiones de la globalización y la estrechez fiscal continúan haciendo las reformas obligatorias en esta área con el fin de “obtener más por menos”. Las ideas del NPM pueden ser adaptadas y aplicadas de manera útil para hacer una administración pública latinoamericana más receptiva y eficiente. La necesidad de tales medidas ha sido públicamente reconocida por la institución líder para la administración pública en la región (CLAD, 1998).

Pero sólo un número muy limitado de reformas del tipo NPM ha sido introducido durante los años noventa. Esto refleja un problema más amplio de transferencia de políticas con el que ha sido identificado el NPM en otras partes del mundo, especialmente en el hecho de que el ritmo, diseño y contenido de las reformas han sido dirigidos por agencias de financiamiento externas. En contraste, la “propiedad” local del proceso de reforma ha sido principalmente de naturaleza retórica e instrumental, y diseñado para el acceso a préstamos externos. Esto ha implicado que la marcha de la reforma haya sido lenta y muy irregular hasta la fecha. La política de personal sigue orientada hacia la reducción del tamaño de la nómina *per se*, con poca atención puesta en el crecimiento de su productividad. La política hacia las empresas estatales que generan pérdidas todavía se enfoca en la privatización más que en la delegación de autonomía de gestión y financiera dentro de un marco de agencias ejecutivas y contratos de desempeño.

Este documento ha argumentado con fuerza que sólo un servicio civil profesional puede proporcionar la “grasa” (redes informales basadas en una cultura profesional compartida y estándares éticos comunes) para lubricar las ruedas de las reformas administrativas del tipo NPM. Estas redes son clave para el surgimiento de estructuras administrativas más flexibles y desconcentradas por las que aboga el paradigma del NPM. Facilitan la coordinación entre diferentes niveles de gobierno, lo cual es esencial para la efectividad de los programas de descentralización y desconcentración administrativa. Proveen la memoria institucional que asegura una fluida transferencia de poder de un partido político a otro en los niveles de gobierno municipal, estatal y nacional. Promueven la cooperación entre los tres poderes de gobierno -ejecutivo, legislativo y judicial-, lo cual es indispensable para llevar a cabo las reformas legales principales que hagan posible las reformas del NPM. Estos aspectos no son problemáticos cuando los administradores superiores comparten una cultura común y una ética profesional, como ocurre en aquellos países de la OCDE que experimentan con las iniciativas del NPM. Pero en Latinoamérica, la primacía de la lealtad política de los altos mandos administrativos hacia sus líderes de la organización, la falta de estabilidad en el trabajo y la ausencia de movilidad horizontal conspiran contra los ingredientes esenciales de coordinación, flexibilidad y confianza inter-organizacional requeridos para implementar las reformas de NPM.

La transferencia exitosa del paradigma del NPM a Latinoamérica es entonces problemática debido a la ausencia de los elementos estructurales del servicio civil, los cuales, en los sistemas de gobierno de las naciones de altos ingresos, han ayudado a aislar en gran medida los peligros inherentes asociados con una mayor autonomía de gestión en el sector público. El más importante de los peligros es la cuestión de la corrupción. De acuerdo con el Banco Mundial, Latinoamérica es la región del

mundo caracterizada por tener los mayores niveles de iniquidad en la distribución del ingreso, y de acuerdo con las clasificaciones de Transparencia Internacional, las naciones de Latinoamérica se encuentran entre las más corruptas del mundo. Las redes de relaciones familiares y clientelares que infestan la cultura organizacional del sistema de administración pública en la región es la mayor causa de que persistan los altos niveles de desigualdad y corrupción generalizada. En consecuencia, hay un riesgo real de que, bajo la presión de instituciones financieras multilaterales, una apresurada aplicación de agencias ejecutivas y de contratación externa, que son mecanismos clave del NPM, pudiera empeorar la situación en lugar de mejorar los niveles existentes de desigualdad y corrupción en la región.

A este respecto, la fallida experiencia de los países de Europa Central y del Este (CEECS) en relación con el NPM es instructiva. Sugiere que deben cumplirse algunas precondiciones para implementar exitosamente los conceptos modernos de gestión. Si las estructuras y sistemas fundamentales no son los apropiados, entonces el NPM puede no ser la respuesta correcta. La aplicación amplia del NPM en sistemas administrativos inmaduros no es recomendable debido a que la ganancia potencial de eficiencia será casi con seguridad opacada por los mayores costos que resultan de los problemas de coordinación y por la gran inestabilidad (Ormond y Löffler, 1998: 14).

En resumen, los países que han sido pioneros del NPM partieron de la existencia de un sistema clásico de administración pública definido dentro de los modelos weberianos desde hace muchos años. La gran flexibilidad y autonomía de gestión implícitas en el NPM fueron introducidas dentro de un marco de códigos éticos de conducta y redes de lealtad mutua muy arraigados, basados en un sentido de profesionalismo compartido que ya existía entre los servidores públicos de niveles medio y superior. En marcado contraste, el NPM se está introduciendo en Latinoamérica en un contexto donde un sistema “clásico” de administración pública nunca ha existido y donde los gobiernos todavía están luchando con la tarea de construirlo.

Como lo ha destacado una perspectiva crítica, “Latinoamérica está atrapada en la mitad de un cambio entre el viejo paradigma o administración pública ‘clásica’ y el *New Public Management*, sin siquiera haber implementado completamente la vieja administración pública” (Méndez, 1997). Este documento ha sostenido que sólo aquellos países que han construido un servicio civil profesional, la piedra angular de la Vieja Administración Pública (VAP), están en posición de avanzar hacia el *New Public Management*. La VAP proporciona los fundamentos bajo los cuales el NPM puede construirse. Donde estos fundamentos no existen, como en Latinoamérica, hay un peligro real de que la edificación del NPM se derrumbe.

## Notas

<sup>1</sup> Para una crítica sobre la experiencia brasileña, ver Marcelino, Gileno Fernandes. *The National School for Public Administration: an Experiment in Forming Management Teams*, en Chaudry, S. A. et al (1994).

## Bibliografía

Agenda Perú (1997) *Instrumentos de la reforma del Estado*. Lima.

ARELLANO GAULT, D. (1999) *Innovation and Institutionalization: Challenges for the New Public Management in Mexico (The Administrative Modernization Program in Mexico City, 1995-997)*. Documento presentado en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. México, 19-22 de octubre.

BARRERA RESTREPO, E. (1999) *New Public Management en América Latina: una evaluación en Colombia*. Documento presentado en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. México, 19-22 de octubre.

- BARRIONUEVO, A. y LAHERA, E. (eds.) (1998) ¿Qué hay de nuevo en las regulaciones?: telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina. Buenos Aires: CLAD y EUDEBA.
- BRADFORD, C. I. (ed.) (1994) Redefining the State in Latin America. Paris: OCDE.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1997) Managerial Reform in Brazil's Public Administration. Documento presentado en el Congreso Anual de la International Political Science Association (IPSA). Seoul, Korea (agosto).
- CLAD (1998) A New Public Management for Latin America. Caracas: CLAD.
- CHAUDRY, S. A. et al (eds.) (1994) Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean. Washington: World Bank (Technical Paper, No. 259).
- CORRÊA LEITE, Jaci (1999) Innovative Use of the Internet in Public Management: the Brazilian Pioneer Experience. Documento presentado en la 3ra. Conferencia de la International Public Management Association. Aston University, Birmingham, 25-27 de marzo.
- DOIG, A. (1997) The Privatisation of the Property Services Agency: Risk and Vulnerability in Contract-related Fraud and Corruption. En: Public Policy and Administration. Vol. 12 No. 3, pp. 6-27.
- DURAND, F. y THORP, R. (1999) La reforma tributaria: análisis del experimento SUNAT. En: CRABTREE, J. y THOMAS, J. (eds.) El Perú de Fujimori. Lima: Universidad del Pacífico e Instituto de Estudios Peruanos, pp. 379-408.
- ELENA, Jorge C. (1998) Public Sector Reform in Brazil. Documento presentado en el British Council Seminar. Londres, 23 de noviembre.
- FOGUEL, M. et al (1999) Brazil: Sustaining the Real Plan through Sustainable Public Employment Reforms. En: GILL, I. y MONTENEGRO, C. (eds.) Stabilization, Fiscal Adjustment and Beyond: Quantifying Labor Policy Challenges in Argentina, Brazil and Chile (por publicarse).
- GEDDES, B. (1994) Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America. Berkeley: University of California Press.
- HOOD, C. (1991) A Public Management for All Seasons. En: Public Administration. Vol. 69 No. 1 (Spring), pp. 3-19.
- MÉNDEZ, J. (1997) Administrative Modernization and Political Transition in Developing Countries: the Case of Mexico. Documento presentado en la Mesa Redonda del International Institute of Administrative Sciences. Quebec, 14-17 de julio.
- NICKSON, R. A. (1995) Local Government in Latin America. Boulder: Lynne Rienner.
- OCDE (1995) Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries. Paris.
- ORMOND, D. y LÖFFLER, E. (1998) New Public Management: what to Take and what to Leave. Documento presentado en el III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, 14-17 de octubre.
- PARDO, M. (1996) La profesionalización del servicio público en México: una tarea pendiente. En: Revista de IAPEM (Instituto de Administración Pública del Estado de México). No. 31 (Jul.-Sep.), pp. 61-78.
- POLIDANO, C. y HULME, D. (1999) Public Management Reform in Developing Countries: Issues and Outcomes. En: Public Management. Vol. 1 No. 1 (Mar.), pp. 121-32.
- ROEL, S. (1996) Estrategias para un gobierno competitivo: cómo lograr administración pública de calidad - un nuevo paradigma. México: Castillo.
- ROWAT, M. (1996) Public Sector Reform in the Latin American and Caribbean Region: Issues and Contrasts. Documento presentado en la Biennial Conference of the Commonwealth Association for Public Administration and Management (CAPAM). Malta, 21-24 de abril.
- SHEPHERD, G. (1999) El desafío de la reforma administrativa en América Latina. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. Caracas, No. 13 (Feb.), pp. 99-116.

TRISTÃO, G. (1999) A flexibilização como estratégia de reforma: avaliando a experiência das agências executivas. Documento presentado en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. México, 19-22 de octubre.