

POR QUÉ LAS ENTIDADES PÚBLICAS NO DEBEN GERENCIAR LOS BIENES PÚBLICOS CON PARADIGMAS Y MODELOS DEL SECTOR PRIVADO

Edgar César Casas Casas*

En este año electoral hemos escuchado varias voces que señalaron propuestas para gerenciar los gobiernos locales y regionales bajo los paradigmas, modelos e instrumentos que se aplican en las empresas privadas con la finalidad de tener una administración pública más ágil, transparente, eficiente y eficaz que es una justa y legítima demanda ciudadana; por ello, creo, que es oportuno analizar, reflexionar y repolitizar el debate, y ver si esto es posible; a tal efecto, recorro a lo que señalan algunos de los más estudiosos sobre dicha temática y la observación de lo que está sucediendo en nuestro entorno.

Cunill (1999) sobre la reforma administrativa que ha recorrido prácticamente todo el siglo XX en América Latina, señala:

“Ha habido esfuerzos orientados, con preponderancia a la implantación de una administración burocrática no patrimonialista. Sin embargo, los avances fueron pocos debido en especial a que no se consideraron las constricciones que imponían a la reforma administrativa el modelo de Estado y los tipos de relación Estado-Sociedad imperantes. A la matriz Estado-Céntrica en realidad le era funcional un patrón discrecional y fragmentado de adopción de decisiones, que facilitara la apropiación privada del aparato estatal, su actuación auto-referida y la no rendición de cuentas”.

En la década del 80 se inauguraron importantes reformas en la organización y gestión de los servicios públicos, especialmente del mundo anglosajón, a partir del cuestionamiento de la ineficiencia en la provisión de servicios públicos, tramitaciones excesivas, sobre regulaciones, trato inadecuado e indiscriminado, que derivan de la provisión monopólica y autoritativa de la institucionalidad tradicional, y bajo ese marco se germinaron cuatro ideas fuerza: autonomía de los servicios, competencia entre ellos, contractualización de sus relaciones y control de los consumidores y clientes, todas ellas enfrentadas a los esquemas burocráticos. Sin embargo, Cunill intenta demostrar que se puede estar corriendo el riesgo de dar dos pasos atrás si cada uno de los cambios no son direccionados en función del refuerzo de lo público, es decir, de lo que es de todos e interesa a todos; así por ejemplo, señala sobre la autonomía que dos efectos requieren ser prevenidos: uno es la aparición de inequidades producto de la aplicación irrestricta del principio de descentralización por la sobrevaloración de la autonomía financiera y se debe establecer una combinación apropiada entre centralización y descentralización, y el otro efecto es el refuerzo del corporativismo y clientelismo que puede devenir del principio de discrecionalidad.

* Contador Público. Magíster en Administración ESAN. Consultor. Docente Universitario. E-mail: cesar_casas10@yahoo.es

Sobre centralización y descentralización se corrobora con lo señalado en el libro de Peters y Waterman (1988) *In Search of the Excellence*, que se ha convertido en el inspirador de la mayor parte de las propuestas de cambio organizativo señalando ocho principios de excelencia. Quiero destacar el octavo principio: “Volver compatibles estrategias centralizadoras y descentralizadoras”, donde descentralizar funcionalmente implica confiar en las personas y trabajar desde unidades pequeñas y estructuralmente simples, mientras que centralizar implica adoptar valores y estrategias que orienten el conjunto de la organización.

La combinación de ambos factores se traduciría en la flexibilización de la organización. Mercalfe y Richards (1989: cap. 4) argumentan que este mismo principio recoge las aspiraciones modernizadoras de la organización pública. La descentralización sería el instrumento adecuado para liberar el potencial directivo de las autoridades públicas, frustrado hasta ahora por las restricciones burocráticas, mientras que la centralización aseguraría el control sobre el conjunto del proceso. Centralizar y descentralizar no son modelos organizativos opuestos, sino complementarios: siempre tiene que darse cierta centralización para garantizar que la actividad no se fragmente hasta que se desintegre la organización; así como siempre tiene que existir cierta descentralización para asegurar que los *outputs* efectivamente se producen, como recoge el significativo título de un artículo: «La paradoja burocrática implica que las organizaciones eficientes centralizan para descentralizar» (Perrow, 1977).

Respecto del control de los consumidores o clientes el predicamento que avala estas transformaciones es que la mejor manera de hacer valer la “soberanía del consumidor” es posibilitando la elección a través del mercado, ó al menos, el control directo de los servicios que usa; la apelación al “cliente” da cuenta de un supuesto reposicionamiento del ciudadano, pero solo a nivel micro (centran la atención en el individuo aislado como hombres económicos aislados) a costa de la exclusión de fuentes de legitimidad política tradicionales, deviniendo en un progresivo debilitamiento de la capacidad de influencia de los ciudadanos; en el nivel macro de la política pública el sector público los trata como hombres-políticos agrupados y lo que debe interesar entonces es tener una organización orientada al servicio público (Stewart y Clarke, 1987) siendo uno de los mayores desafíos revitalizar la participación ciudadana tanto como la participación de los representantes electos en la definición de las políticas relativas a los servicios públicos.

La figura del “cliente” ha sido objeto de críticas, no sólo por la diversidad de intereses (prestadores, gobierno, contribuyentes en general, etc.) que entran en juego a la hora de tomar decisiones sobre los servicios públicos, sino también por la concepción de “ciudadano” que lleva implícita esta perspectiva, más alejada de ciertas consideraciones en términos de legitimidad, igualdad y acceso. Incluso llega a caracterizarse a este nuevo enfoque como «una negación de la ciudadanía», en tanto la sobrevaloración de la satisfacción del consumidor (...) “convierte al gobierno en un instrumento de consumo de servicios, ignorando el papel del gobierno en la resolución de conflictos, en el establecimiento de objetivos nacionales, en el control del uso de la fuerza en la sociedad, en la inversión en el futuro de la nación, en la consecución de los valores constitucionales y los objetivos políticos, lo cual tiene poco o nada que ver con el servicio o la satisfacción de los consumidores” (Carroll, 1995:302).

Cunill (1999), resalta también, que la administración pública no sólo está constituida por entes que prestan servicios, una parte fundamental, que además, tiende a adquirir una creciente relevancia es la institucionalidad dedicada a la formulación de las políticas públicas y a las actividades de rectoría y regulación; pero para estos temas las propuestas innovadoras son realmente escasas y quizá se explica porque las prescripciones en boga provienen de países donde este tipo de institucionalidad funciona bien, que no es el caso de América Latina donde el corporativismo y el clientelismo constituyen una expresión de ese déficit.

Finalmente, la autora señala que la reforma burocrática weberiana dirigida a instaurar un sistema público profesional y meritocrático es aún una tarea aún pendiente en América Latina; de hecho, no hay reforma posible en el sector público sin un sistema que se asiente en las capacidades del personal. Es un requerimiento el desarrollo de modelos de gestión que trasciendan tanto el modelo burocrático como el postburocrático basado en el mercado, de modo de generar incentivos institucionales a los nuevos modelos de cooperación público-privados pero que, a la vez, delimite con claridad las áreas que deben más bien recrear el sentido primigenio de la burocracia (Breser Pereira 1996; Prats Catalá, citado por Cunill: 1999) y la necesidad de recuperar los roles distributivos del estado, todavía reservados a un carácter residual y de erradicar las fuentes de clientelismo y del corporativismo que generan distorsiones en el ejercicio de tales roles, y concluye afirmando que sin reforma política (presidencialismo, configuración de sistemas de partidos, etc.), en un sentido amplio, no hay reforma administrativa posible de traducirse en un cambio real y sostenido a favor de la sociedad, proceso complejo del que cabe esperar no solo consensos sino sobre todo conflictos y lucha de intereses, por lo que convertirla en un tema de debate público serán fundamentales para dirimir su curso y sostener sus avances.

Por su parte Koldo Echebarría¹ plantea que la burocracia es una de las anclas institucionales para la efectividad del sistema democrático y la vigencia del Estado de derecho y constituye un conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento que se insertan en el poder ejecutivo con la finalidad de, por un lado, dar continuidad, coherencia y relevancia a las políticas públicas y, por otro lado, asegurar un ejercicio neutral, objetivo y no arbitrario de los poderes públicos.

El autor señala que América Latina ha sido tradicionalmente percibida como una región con estados grandes pero débiles, con poca capacidad de respuesta a las necesidades de los ciudadanos y gran parte de esa debilidad se ha asociado históricamente a la falta de una burocracia de profesionales estables, y que se percibe más bien como un sistema de empleo en manos del poder político y de los intereses corporativos, muy alejado de los rasgos institucionales del modelo weberiano. Esta debilidad burocrática explica una de las causas del fracaso en América Latina de las políticas desarrollistas, en contraposición con los tigres asiáticos que presentan estados fuertes y autónomos apoyados en una burocracia altamente profesional y meritocrática.

Echebarría concluye señalando que en los últimos quince años las burocracias latinoamericanas, han experimentado transformaciones que se han producido mayormente no por reformas administrativas específicamente dirigidas, sino por el efecto que reformas de otra naturaleza económicas o políticas han tenido sobre la autonomía y capacidad de la burocracia y varias son las lecciones que se pueden extraer. En primer lugar, el empleo público ha dejado de crecer y su conformación ha quedado constreñido a las funciones administrativo-burocrático tradicionales; en segundo lugar, la extensión y profundización en la mayoría de los países de democracias electorales pero poco apegadas a la necesidad de una burocracia estable e imparcial ha provocado que el fenómeno del clientelismo siga constituyendo una lacra en la mayoría de los países; por último, se constata el fortalecimiento de ámbitos burocráticos que se pueden denominar ámbitos de consenso internacional que genéricamente se denominan "burocracias fiscales". Finalmente el reto sigue siendo en Latinoamérica construir burocracias estables y con alta capacidad profesional.

Prats². (2000) sobre las razones de la frustración de las reformas administrativas en América Latina en las últimas décadas precisa que se debe a que fueron planteadas como una operación fundamentalmente

1 Echebarría Koldo. Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: Configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Febrero 2006

2 Prats Catalá, Joan. Reinventar la Burocracia y Construir la Nueva Gerencia Pública. Colección de Documentos. Instituto Internacional de Gobernabilidad. 2000.

técnica, políticamente neutral, indiferente con respecto al sistema político y que ésta concepción no fue el fruto de ninguna ingenuidad sino del paradigma de desarrollo y de la teoría de la organización prevalentes durante los años '50 y '60.

Prats, al respecto señala que:

“Si la reforma administrativa fracasó no fue porque el modelo burocrático que se trataba de implantar no era el adecuado. De hecho el modelo ha dado y sigue dando un rendimiento excelente en muchos países desarrollados. Fracásó porque en América Latina no existían las condiciones políticas, económicas y sociales para la vigencia eficaz del modelo”. (p.2).

Sobre la implantación del modelo burocrático en América Latina Prats señala que:

“En América Latina, por lo general no llegó institucionalizarse sino parcial y excepcionalmente el sistema que Weber llamó de dominación racional-legal encarnado en la burocracia... lo que se desarrollaron mayormente fueron “buropatologías”, que en el mejor de los casos se aproximaban al sistema mixto que Weber llamó “burocracias patrimonialistas”. (p.2)

La organización burocrática entonces era visualizada no como una opción organizativa más, sino como “el” modelo normativo de racionalidad organizativa, como la forma o configuración organizativa superior en términos de eficacia y eficiencia. Esta configuración burocrática se abstraía de su génesis histórica y se concebía como un modelo políticamente neutro y disponible tanto para construir el estado de bienestar en occidente como el socialismo en oriente; su superioridad se fundamentaba en la racionalidad instrumental o técnica imbatible, de este modo el movimiento internacional de reforma administrativa resultó ser el intento de universalizar la racionalidad burocrática con fines de desarrollo.

Asimismo, señala que desde los años 70 empiezan las críticas al modelo burocrático, apoyadas en el gran cambio del entorno organizativo sustentados en paradigmas organizativos alternativos al burocrático como el de la “contingencia estructural”, por el cual ya no se reconoce ningún tipo organizativo encarnador de una racionalidad universal y se plantea que la racionalidad de la estructura organizativa dependerá de su adaptación a toda una serie de contingencias internas o externas como pueden ser su tamaño, complejidad, tipo de tecnología utilizable, grado de dinamismo y turbulencia del entorno.

Prats (2000) sobre el fundamento económico de la institución de la burocracia del mérito señala que en un modelo de desarrollo económico centrado en los mercados, la primera misión del estado y de sus administraciones públicas es hacer posible el funcionamiento eficiente de los mercados mediante la creación del tejido institucional necesario, para ello significando esto orientar la reforma de la administración a garantizar una serie de bienes públicos puros, sin los cuales no pueda haber ni desarrollo económico ni condiciones de vida digna personal, familiar y colectiva, estos bienes públicos se corresponden con las actividades exclusivas del estado (Bresser, 1997) o “funciones de orden superior” (Dror, 1995), cuyo número se irá ampliando a medida que un país se desarrolle y tenga las capacidades financieras y de gobernación en aquellos en desarrollo.

Entonces, un desafío importante lo constituye consensuar la priorización del mínimo institucional para despegar en el nuevo modelo de desarrollo, con temas prioritarios que en un país en proceso de desarrollo como el nuestro puede ser la seguridad ciudadana, los derechos de propiedad y del cumplimiento de contratos, estabilidad económica y fiscal, salud, educación, saneamiento, lucha contra la pobreza, infraestructura básica, identidad cultural.

Se plantea también que asegurar los bienes públicos, exige la superación de los aspectos patrimoniales y clientelares que siguen impregnados en la mayoría de nuestras administraciones públicas, lo que debe hacerse mediante la construcción decidida y progresiva de verdaderas burocracias modernas, configuradas en base a la meritocracia, dotadas de autonomía técnica, bajo la dirección política de los gobiernos pero sujetas al imperio de la ley. En realidad, lo que se debe superar no es la “cultura burocrática” porque es inexistente en general en los países como el nuestro, sino, superar el populismo político y su clientelización de la función pública; de otra parte una corriente politológica muy fuerte señala que la administración burocrática es el sistema más racional para la gestión de las funciones exclusivas y superiores del Estado, las cuales implican régimen de monopolio y ejercicio de autoridad.

La razón fundamental es que el diseño de un sistema de incentivos asegurador de que los funcionarios actúen para el interés público, difícilmente puede inspirarse en los esquemas gerenciales disponibles del sector privado debido a las siguientes razones: a) Los resultados de las intervenciones administrativas y régimen de monopolio casi nunca dependen sólo de la actividad del organismo administrativo, sino de la acción conjunta de múltiples actores y factores, que no suelen estar bajo control de los administradores públicos; b) En tales condiciones cada actor tiene un margen para poder escapar a su responsabilidad y para ocultar información, por lo que es imposible diseñar un esquema gerencial que, a la vez, sea efectivamente cumplido; c) Dada la naturaleza de los bienes públicos puros o indivisibles, procurados por las actividades exclusivas del estado, resulta difícil, sino imposible, establecer criterios de evaluación o control de resultados; d) La misma naturaleza de los bienes públicos hace que la acción interventora se produzca normalmente en régimen de monopolio, por lo que resulta muy difícil obtener medidas comparativas para la evaluación del desempeño; e) Los organismos reguladores suelen enfrentarse a la realización de no solo un valor público, sino de varios, diferentes y hasta contradictorios valores que no son fáciles de reducir a una sola dimensión a efectos de evaluación.

Prats (2000) al respecto precisa que:

“La revolución gerencial pública no es nunca una mera traslación de las técnicas y cultura del sector privado, ya que debe resolver problemas genuinamente “públicos” como son la dificultad del monitoreo de las relaciones entre financiamiento y provisión de servicios, las dificultades en la medición y control de resultados, la problematicidad inherente a los cuasimercados o mercados planificados y finalmente los impactos de la información y participación ciudadana”. (p.3)

La cuestión cultural también es rescatada por Oszlak (1999) como un aspecto de sensible consideración para emprender un proceso de cambio en las administraciones públicas de América Latina, y desde su óptica, las reformas de “segunda generación” resultan mucho más complejas que aquellas que como las que dominaron en la primera etapa perseguían como objetivo imprescindible la reducción del aparato de estado, mientras que en las reformas de “primera generación” se contemplan principalmente “consideraciones de tipo jurídico y financiero”; en las de “segunda generación”, (...) “*las transformaciones tienen un trasfondo tecnológico y cultural mucho más determinante*”(Oszlak, 1999:5).

Por lo señalado resulta poco razonable intentar seguir identificando la acción administrativa como “gerencia”, “gestión” o “management” público, especialmente cuando éstas se quieren definir en relación a las 3 Es del management clásico (economía, eficiencia y eficacia). Para el aseguramiento de los intereses generales la solución razonable consiste en someter las actividades exclusivas del estado, no al régimen gerencial y contractual propio del sector privado, sino a los arreglos institucionales característicos del sistema burocrático de mérito (Przeworski: 1996; McCubbins y Schwartz: 1994, citado en Prats, 2000) es decir, no es el control de resultados sino el sometimiento a reglas precisas lo que ayudará a resolver el problema imperfectamente el problema de agencia.

Sobre la base de los razonamientos precedentes, en los ámbitos de la acción exclusiva del estado la burocracia en su concepción weberiana de sistema de dominación racional-legal, sigue siendo, una necesidad del capitalismo moderno; por consiguiente, tiene que seguir inspirando los procesos de modernización administrativa en lugares como América Latina donde se debe dar paso de la burocracia patrimonial propia del viejo estado de sustitución de importaciones a un servicio civil, moderno, estructurado en sistema de mérito como pieza clave del estado de derecho; es decir, debemos construir las burocracias del siglo XXI y ello exige reinventarlas, ello es, adaptarlas a las condiciones y valores actuales, plantear un desarrollo institucional a la altura de los tiempos. Prats (2000) señala que “para el desempeño de funciones exclusivas del Estado, el sistema de gestión más racional... continúa siendo la administración burocrática, aunque redescubierta y reinventada” (p.3).

Evans³ (1996) por su parte, sobre el estado como problema y como solución, señala que en las décadas del '50 y '60 partieron de la premisa que podría emplearse para fomentar el cambio estructural, y las expectativas optimistas poco realistas sobre el estado como instrumento de desarrollo que signaron la primera ola fueron exorcizadas; pero también lo fueron en la década de los '70 las concepciones utópicas según las cuales el estado era un obstáculo fundamental del desarrollo, etapa en el cual el cambio estructural pasa a definirse en términos de “Ajuste estructural” y que el estado debería limitarse a desarrollar una suerte de patrullaje con vistas a la prevención de las violaciones cometidas contra los derechos de propiedad (segunda ola). A fines de la década de los '80, los problemas derivados por la implementación de los programas de ajuste estructural y las nuevas dudas acerca de que si éstos bastaban por sí solos para asegurar un crecimiento futuro llevaron a replantear otra vez el papel del Estado y se empieza a cristalizar una “tercera ola” de ideas al respecto donde se destaca la importancia de la capacidad del estado y su papel en los planes de desarrollo.

Evans, en el marco de la “tercera ola” procura examinar el papel del Estado en los planes de desarrollo (la transformación industrial) y analiza las características institucionales que diferenciaron a los estados que lograron mayor éxito, para lo cual efectuó un análisis comparativo inductivo de los empeños de los estados por promover la transformación industrial en la post guerra y para ello analizó varios casos. Se toma a Zaire bajo el gobierno de Mobutu como ejemplo de un “estado predatorio”, casi puro y se analizan las características de los estados desarrollistas a través de 3 países del este asiático: Japón, Taiwán y Corea, y luego son comparados con dos estados que alcanzaron un éxito considerable en ciertos sectores y períodos pero no supieron mantener un desarrollo consistente: Brasil e India; y finalmente extrae algunas enseñanzas de éste análisis comparativo y hace algunas especulaciones acerca de su importancia para los problemas de estabilización y ajuste.

La primera y más evidente lección que se extrae de los casos, es que hay escasez y no exceso de burocracia predecible, coherente y weberianas; la percepción común en sentido contrario procede de la tendencia corriente de las organizaciones patrimonialistas a disfrazarse de burocracias weberianas. La segunda lección deriva que la capacidad del Estado⁴ debe considerarse un bien escaso, un desempeño deficiente en alguna tarea asumida socava la legitimidad y torna dificultoso reclamar los recursos necesarios para el aumento de la capacidad. Casi todos los estados del tercer mundo procuran hacer mucho más de lo que pueden y el ritmo de crecimiento de la capacidad del estado es más lento que el aumento de la tareas (Las demandas de acción estatal siempre superan su capacidad de realizarlas).

3 Evans Peters. Prats Catalá, Joan. Reinventar la Burocracia y Construir la Nueva Gerencia Pública. Colección de Documentos. Instituto Internacional de Gobernabilidad. 1996.

4 Tener capacidad según Evans, significa contar con organizaciones aptas para una acción colectiva sostenida y no meramente con la libertad para tomar individualmente decisiones que sigan la lógica de la situación económica.

Los Estados desarrollistas no solo han tenido un mayor nivel de capacidad sino que ejercieron una mayor selectividad en las tareas que acometieron, se centraron en la transformación industrial y sus estrategias de promoción de la industria estaban destinadas a preservar recursos administrativos; entonces, la consigna es la reconstrucción del estado, no su desmantelamiento.

El aumento de la capacidad del estado sigue siendo el requisito de cualquier política económica eficaz, incluido el ajuste estructural sostenido; pretender lo contrario sería una variante peligrosa de utopismo. *“Transformar el estado de modo que deje de ser un problema y se convierta en una solución debe ser el punto central en cualquier plan de acción realista emprendido en países del tercer mundo”* (Evans: 1996, pag.559)

Coincidiendo con Prats i Catalá (1998), para Martínez Nogueira (2002) (...) *“esta tarea no consiste en redefinir funciones, organigramas ni sistemas, o de incorporar nuevos recursos o tecnologías”*. (...) *“Profesionalizar el servicio civil, establecer sistemas de incentivos adecuados, mejorar los niveles de remuneración y modificar los estilos de gestión para introducir más eficiencia y transparencia y permitir el mayor control social”* resultarían los componentes centrales para la transformación del sector público. (Martínez Nogueira, 2002:200).

Ahora, si damos una mirada rápida de como se gestionan las entidades públicas de nuestro entorno, esto no dista mucho de lo señalado y nos podemos dar cuenta que en la mayoría de ellas no existen verdaderas burocracias institucionalizadas que sean capaces de asegurar coherencia y dar continuidad a los políticas, programas y proyectos; incluso en algunas de ellas como en los gobiernos locales distritales es casi inexistente (no cuentan con documentos básicos de gestión, no tienen implementados mínimamente los sistemas administrativos, etc.). Pero posiblemente si apreciamos como común denominador una apropiación privada de las entidades públicas, a través de estilos, decisiones y manejo de los recursos públicos con carácter “patrimonialista”, es decir, se usan como si fueran recursos de carácter privado (manejo de chequeras por autoridades, decisiones de proyectos sin consulta previa y participación de los involucrados, discrecionalidad, no rinden cuentas, etc.); en síntesis, de espaldas a los intereses colectivos, pero eso sí utilizando al sistema burocrático de racionalidad administrativa- legal “solo para tratar de justificar su actuaciones patrimonialistas”.

De acuerdo al análisis efectuado podemos concluir que las relaciones de una organización pública con el exterior son más complejas que el de una entidad privada, ya que no sólo tratan con clientes, sino que también lo hacen con votantes, ciudadanos, contribuyentes, ecologistas, etc. En términos de Richards (1994), pensar el sujeto perceptor como ciudadano es sustancialmente diferente de su consideración como cliente, puesto que en el primero se reconoce la existencia de un interés colectivo no equiparable a la suma de los intereses individuales, tal como se expresa en las relaciones de mercado. La organización que sólo tiene en cuenta al público en la medida en que son clientes operan desde la especificidad de su producto y desde la individualización de las relaciones (o, quizá mejor, intercambios); mientras que una institución pública tiene que enfrentarse a demandas más dispersas y establecer relaciones con grupos sociales que presentan demandas colectivas. Una organización pública debe reconocer que estas relaciones son variadas y que hay que diseñar el modelo adecuado para cada caso que responda al entorno, que la mejora de las capacidades del estado sigue siendo el requisito fundamental para cualquier política efectiva y finalmente que sin una reforma política no es posible ni viable una reforma de la administración pública y que para las funciones exclusivas o superiores del estado necesitamos más que una administración gerencial, una burocracia moderna estructurada en base a un servicios civil moderno sobre la base del mérito, que sea más ágil, participativa y descentralizada, adaptada a las condiciones y valores actuales complementada con la promoción de una ciudadanía activa, más acorde con una perspectiva “socio-céntrica” que “mercado-céntrica”, para superar el populismo político y su clientelización de la función pública.

BIBLIOGRAFÍA

BURKY, S. y PERRY, G. (1998) *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. World Bank, Washington D.C.

BRESSER PEREIRA, Luiz (2001) *Reforma de la Nueva Gestión Pública: Ahora en la Agenda de América Latina, Sin Embargo.....* Trabajo publicado en www.top.org.ar.

CARROLL, James (1995) *The Rhetoric of Reform and Political Reality in the National Performance Review*. En *Public Administration Review*, vol 55, nro. 3, Mayo/Junio.

CUNILL GRAU, Nuria. *¿Mercantilización y Neo-Clientelismo o Reconstrucción de la Administración Pública? Retos de las Reformas de Segunda Generación*. Nueva Sociedad N° 160. 1999.

ECHEBARRIA Koldo. *Caracterización Empírica de las Burocracias Latinoamericanas: Configuraciones y Roles en el Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Febrero 2006.

DROR, Yehezkel. *Fortalecimiento de la Capacidad de los Gobiernos en Materia de Formulación de Políticas*, documento presentado a la 12 reunión de expertos del Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas Públicas, Nueva York, 31 de julio a 11 de agosto de 1995.

EVANS Peters. PRATS CATALA, Joan. *Reinventar la Burocracia y Construir la Nueva Gerencia Pública*. Colección de Documentos. Instituto Internacional de Gobernabilidad (Completar)

MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto (2002) *Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras*. En Revista del CLAD Reforma y Democracia, Nro24, Octubre, Caracas.

METCALFE, L. and RICHARDS, S. (1987) *Evolving Public Management Cultures*. En J.Kooiman and K.Eliassen (eds) *Managing public organizations*, London, Sage Publications.

METCALFE, Les (1999) *La gestión Pública: de la imitación y la innovación* En *¿De Burócratas a Gerentes?*, Losada i Madorrán (editor), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

OSKAR. Oslak. (1999) *Quemar las Naves (o como lograr reformas estatales irreversibles)*. Trabajo presentado al IV Congreso Internacional del CLAD, México.

PRATS CATALA, Joan. *Reinventar la Burocracia y Construir la Nueva Gerencia Pública*. Colección de Documentos. Instituto Internacional de Gobernabilidad.

PRATS I CATALA, Joan (1998) *Administración Pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista*. En Revista del CLAD Reforma y Democracia, Nro 11, Junio, Caracas.

RICHARDS, S. (1994) *El paradigma del cliente en la gestión pública*. En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* nro. 1, INAP, Madrid, Septiembre- Diciembre.

PERRY, J. y KRAEMER, K (1983) (eds) *Public management: Public and Private Perspectives*. California, Mayfield.

PERROW, C. *The Bureaucratic Paradox. The Efficient Organization Centralizes in order to Decentralize*, *Organizational Dynamics*, primavera. 1977

PETERS y WATERMAN. (1988). *In Search of the Excellence*.

STEWART, J. (1992) *Managing difference: the analysis of service characteristics*. Institut of Local Government Studies, Birmingham.

STEWART J. y CLARKE M. "The Public Service Orientation: Issues and Dilemmas" *Public Administration*, vol 65, 1987.

Cajamarca, enero 2014.