

# Tendencias neoliberales en la reforma de la gestión pública en América Latina<sup>1</sup>

Teresa Gamboa Cáceres\* Madelein Arellano Rodríguez\*\*

Fecha de recepción: 13-06-07 Fecha de aceptación: 23-10-07

## Resumen

Se discuten las tendencias de reforma de la administración pública en América Latina, vigentes incluso en algunas regiones de Venezuela, a pesar del avance del proyecto bolivariano neostatista con aspiraciones revolucionarias. La metodología responde a una revisión bibliográfica con algunas referencias a experiencias concretas de los sistemas de salud. Las tendencias neoliberales identificadas se expresan en: descentralización como fase previa al desarrollo de medidas más radicales; privatización explícita e implícita; flexibilidad organizacional y cambios en el control; modernización de los sistemas de información; contratación y remuneración laboral flexibles; organización centrada en el cliente; desarrollo institucional y cambio en la cultura organizacional y ciudadana; financiamiento según la demanda en sustitución del financiamiento a la oferta de servicios. Se concluye que el eje fundamental de la reforma se expresa en distintos mecanismos privatizadores. Las líneas futuras de investigación se centrarán en el análisis empírico de la experiencia venezolana en gestión de la salud.

**Palabras clave:** reforma del Estado, administración pública, descentralización, privatización, relaciones laborales, sistemas de información.

<sup>1</sup> Artículo de investigación, basado en revisión bibliográfica con algunas referencias a experiencias concretas. Avance del proyecto de investigación “Modernización de la gestión pública de salud en Venezuela”, realizado por la línea de Gestión Pública del Centro de Estudios de la Empresa, financiado por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad del Zulia (LUZ).

\* Teresa Gamboa. Investigadora jubilada del Centro de Estudios de la Empresa -CEE-, FCES, LUZ. Correo electrónico: teresagamboa@cantv.net

\*\* Madelein Arellano Rodríguez. Investigadora del CEE. Correo electrónico: mmadelein@cantv.net



### Abstract

There are discussed the trends of reform of the public administration in Latin America, in force even in some regions of Venezuela, in spite of the advance of the project bolivariano neoestatista with revolutionary aspirations. The methodology responds to a bibliographical review with some references to concrete experiences of the systems of health. Those tendencies are expressed in: decentralization as a previous phase to the development of more radical measures; explicit and implicit privatization; organizational flexibility and changes in the control; modernization of the information systems; hiring and flexible labor remuneration; customer-centered organization; institutional development and change in the organizational and citizen culture; and financing according to the demand in substitution of the offer financing. It is concluded that the fundamental axis of the reform is expressed in different privatizing mechanisms. The future lines of research will centre on the empirical analysis of the Venezuelan experience in management of the health.

**Key words:** Modernization of the public sector, public management, decentralization, privatization, labor relations, information systems.

### Introducción

Durante las décadas de los ochenta y noventa, las democracias latinoamericanas experimentaron una crisis económica, política y social que condujo a un proceso de reforma y modernización del Estado, justificado formalmente en la ineficiencia del mismo para responder a las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Se evidenció el deterioro del modelo de bienestar que se había adoptado en América Latina y en gran parte del mundo, donde el rol del Estado era amplio: intervencionista, asistencialista y empresario. Este rol activo no pudo prolongarse por mucho tiempo y se inició una fuerte oleada de opiniones hacia la necesidad de retomar la ideología liberal basada en la tesis de Adam Smith de una “mano invisible” que regula las acciones de los hombres y ejerce una influencia saludable sobre el mercado; por lo tanto, era preciso reducir a su mínima expresión el papel del Estado para que este no obstaculizara las leyes del mercado.

El contenido de la reforma del Estado está condicionado por la ideología que funda-

menta su propuesta; sus fines variarán si se promueve desde la visión liberal economicista y de mercado, o bien desde la visión social y estatal identificada con los postulados del marxismo. No existe una ideología reformista única; la reforma se inscribe en concepciones opuestas sobre el Estado. Una primera visión, impulsada en América Latina por los grupos de poder, es la tradicional-economicista o en palabras de Gramsci —citado por Boron [1]—: un enfoque económico-corporativo, donde el mercado garantiza “consenso y disfrute de libertades individuales”, reduciendo el papel del Estado a regular las condiciones necesarias para que las fuerzas económicas puedan actuar libremente.

La otra concepción, definida como social-estatal por Boron [1: 288], requiere que el Estado privilegie los beneficios colectivos frente a los intereses particulares; concibe al Estado como una institución clasista, donde se produce un pacto de dominación, mediante alianzas entre las clases, para construir un sistema hegemónico o nuevo orden social; el Estado, escenario de lucha por el poder social, es la arena en la cual se solucionan los

conflictos entre distintos proyectos sociales, determinando un patrón de organización económica y social determinada.

Ideológicamente, las propuestas de reforma de la administración pública<sup>2</sup>, además de la concepción de Estado que implican, también están relacionadas directamente con un modelo de desarrollo, entendido este como modo de organización y división del trabajo, régimen de acumulación y modo de regulación.

Oszlak [2] propone analizar el papel del Estado a raíz de la reforma, en una triple relación: la nueva configuración de la división social del trabajo entre nación, estados sub-nacionales, mercado y organizaciones sociales; un segundo plano material, relativo a la distribución del excedente social; y un tercer plano, el de la dominación, o de la correlación de fuerzas, concerniente a las vinculaciones fiscales, funcionales y de poder. El análisis de los distintos planos está dirigido a descubrir cómo se distribuyen, entre los distintos grupos sociales, la gestión de lo público, los recursos de poder y el excedente social. Esto evidencia la trama de relaciones que implica reformar el Estado; desde lo político —lucha por el poder y espacios de negociación y acuerdo social—, hasta las condiciones de vida de los ciudadanos: salud, educación, servicios públicos, entre otros.

¿Cuáles son los rasgos dominantes de la modernización de la administración pública a comienzos del siglo XXI, cuando los organismos multilaterales reconocen la necesidad de un reordenamiento orientado

a las necesidades básicas, conjuntamente con el crecimiento económico? Del análisis de diversos documentos se deduce que la reforma de la gestión pública en Europa y América tiene como objetivos declarados la búsqueda de eficiencia, equidad y profundización de la democracia, aun cuando en la práctica prevalece fundamentalmente la búsqueda de eficiencia y la disminución del gasto público; esto exige, siguiendo a Granaos [3: 21], contener el costo de la atención directa, reducir la intervención estatal y favorecer la transformación de los servicios sociales hacia modelos propios de la economía de mercado y los intereses de los grandes monopolios mundiales, con la finalidad de liberar recursos para cumplir compromisos con la deuda externa, respondiendo de esta forma a los intereses de los mercados financieros internacionales; facilitar la inversión relacionada con la revolución tecnológica, dando respuesta así a los intereses de las transnacionales en los distintos campos y financiar el desarrollo de una cultura de masas orientada a la utilización de servicios sociales sometidos a las leyes del mercado, lo cual requiere el uso de medios masivos de comunicación.

Los cambios se expresan en las siguientes tendencias, aunque no todas ellas se han impuesto con igual fuerza: a) descentralización y participación, como medidas para facilitar cambios más radicales; b) privatización explícita e implícita; c) búsqueda de flexibilidad interna de la organización y cambios en el control; d) gestión laboral flexible y meritocrática; e) organización centrada en el cliente; f) financiar la demanda, en vez de financiar la oferta de servicios; g) modernizar los sistemas de información; h) promover el desarrollo institucional para cambiar la cultura organizacional y ciudadana. A continuación se desarrolla cada una de las tendencias mencionadas.

<sup>2</sup> El modelo de administración pública constituye la manera como se estructuran los aparatos de Estado y la forma como los mismos funcionan y manejan los recursos de los que disponen; incluye los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas.



## 1. Descentralización y participación para viabilizar cambios radicales

La primera tendencia relevante en la reforma de la gestión pública es el cambio en los sujetos responsables de la toma de decisiones, mediante la descentralización administrativa<sup>3</sup>, así como la participación de diferentes sectores de la sociedad civil, como las denominadas organizaciones no gubernamentales. La descentralización es entendida como transferencia de poder de decisión, competencias y recursos del gobierno central a otros subniveles de gobierno, regionales y municipales. Sin embargo, como afirma Oszlak [2: 9-10], el Estado nacional conserva un poderoso mecanismo de control: “la llave de la caja”, en tanto las regiones dependen de las transferencias, mediante las cuales desempeña “un papel intermediador que le permite canalizar los recursos y hacer respetar las instrucciones de la burocracia multilateral sobre cómo gastarlos”.

La descentralización, es considerada clave para enfrentar los problemas que afectan a las colectividades locales, asignándole objetivos ilusorios de promoción del desarrollo, democratización, incremento de la participación popular y reducción de la injusticia social. La descentralización puede modificar la distribución territorial del poder

(aunque no necesariamente lo hace)<sup>4</sup>, pero no puede generar la transformación de la estructura económica, política e ideológica, especialmente cuando la globalización ha incrementado la movilización de capitales hacia aquellos lugares donde tengan mayores posibilidades de acumulación; esto significa que para atraer inversión productiva, el poder de decisión local tendría que utilizarse para crear condiciones favorables al capital, las cuales difícilmente serán propicias al desarrollo con sentido humano [4, 5:167].

Las virtudes de la descentralización son defendidas tanto por intelectuales neoliberales como progresistas; ella permitiría la interacción de actores locales, regionales y nacionales en la definición de las políticas, la gestión y asignación de recursos en función de las condiciones y necesidades locales. Sin embargo, podría afirmarse que la descentralización constituye una estrategia intermedia que debe facilitar transformaciones más profundas, como la privatización; en primer lugar, porque al quebrar la unidad sindical, limita la acción organizada contra la privatización, a la vez que regionaliza los conflictos sociales que en el modelo centralista tenían alcance nacional; en segundo lugar, porque dispersa la negociación con los entes multilaterales, restando fuerza al Estado-Nación.

Por otra parte, en los procesos de modernización de la administración pública se

<sup>3</sup> La descentralización administrativa es precedida frecuentemente por la descentralización política, con elección de autoridades locales; de esta manera gobiernos regionales se hacen más fuertes y dejan de ser designados por el gobierno central. En Venezuela ambas fueron aprobadas en 1989, posterior al comienzo de las medidas neoliberales y como mecanismo legitimador ante la violenta reacción popular contra ellas. La propuesta de reforma constitucional (Chávez, 2007), la cual deberá ser aprobada mediante referéndum, se orienta hacia la transferencia de poder de decisión al pueblo

organizado: “El Estado promoverá como política nacional, la participación protagónica del pueblo, transfiriéndole poder y creando las mejores condiciones para la construcción de una Democracia Socialista” (art. 158).

<sup>4</sup> El proyecto de reforma constitucional [12: art. 16] propone una nueva geometría del poder, que modifica la organización político territorial, en correspondencia con el ejercicio del poder popular, con el desarrollo endógeno integral y equilibrado de las diferentes regiones.

reconoce formalmente la importancia de la participación ciudadana en la gestión y no sólo en la demanda de servicios o ayudas. La participación expresa nuevas relaciones del Estado con la sociedad civil; además, puede contribuir al logro de la eficiencia y la eficacia de programas sociales, aun cuando en la mayoría de los países no se ha construido suficiente cultura pública ciudadana, ni en los funcionarios, para incorporar efectivamente la participación popular en la gestión pública [6- 11].

Admitir las nuevas formas de interrelación del Estado con las organizaciones de la sociedad civil, tiene un indudable objetivo legitimador: niega la dicotomía política-administración y reconoce de hecho los aportes de los modelos alternativos de desarrollo emprendidos por los gobiernos insurgentes antes mencionados, así como experiencias locales exitosas basadas en la participación. Sin embargo, la participación ciudadana en el sistema capitalista sólo puede ser realizada como una práctica diferencial, puesto que el concepto de “ciudadano” oculta las diferencias entre los distintos estratos sociales [6, 7, 13, 14].

El potencial de la participación para incidir en la gestión pública depende de factores como los siguientes: a) el contexto en que

se produce; b) el grado de organización de los grupos que intervienen; c) el origen de la iniciativa, bien sea surgida de la misma comunidad o promovida por organismos gubernamentales, en cuyo caso existe el riesgo de manipulación; d) el tipo de participación: consultiva, decisoria, en la ejecución o en el control de la ejecución<sup>5</sup>. La participación, en forma similar a la descentralización, tal como estaba previsto en las propuestas de reforma neoliberal, estaba destinada a involucrar a la comunidad en decisiones que podrían ser lesivas a sus intereses. Según Medellín Torres [15] “es el signo de la descentralización y la participación que pretende vaciar y desarticular el contenido conflictivo del cambio”; o como afirma Fleury [16], contribuyen a diluir los conflictos distributivos agudizados en el período de crisis, evitando así que sean canalizados hacia el gobierno central.

## **2. Privatización explícita e implícita**

La segunda tendencia modernizadora consiste en una nueva división social del trabajo: el Estado conserva la decisión inicial, pero delega en el sector privado y en el tercer sector la ejecución, así como el margen de decisión implícito en todo proceso de ejecución de políticas.

<sup>5</sup> Uno de los avances del proyecto bolivariano en Venezuela es la participación protagónica del pueblo, en ejercicio directo de su soberanía y para la construcción del socialismo, mediante diversas formas establecidas en la Constitución de 1999, que se fortalecen en el proyecto de reforma constitucional [12: art. 70], de acuerdo con la experiencia reciente: 1) contraloría social, especialmente respecto de la prestación de los servicios y la construcción de obras; 2) elección de cargos públicos, referendo, consulta popular, y revocación del mandato de cargos de elección popular; 3) iniciativas legislativa, constitucional y constituyente; 4) cabildo abierto, asamblea de ciudadanos y ciudadanas (con decisiones vinculantes),

consejos del poder popular (comunales, obreros, estudiantiles, campesinos, entre otros); 5) gestión democrática de los trabajadores y trabajadoras de cualquier empresa de propiedad social directa o indirecta; 6) autogestión comunal, organizaciones financieras y microfinancieras comunales; cooperativas de propiedad comunal, cajas de ahorro comunales; 7) redes de productores libres asociados, trabajo voluntario, empresas comunitarias y demás formas asociativas constituidas para desarrollar los valores de la mutua cooperación y la solidaridad socialista. Para el desarrollo autogestionario de los proyectos comunales la propuesta de reforma (art. 167) prevé destinar una porción del situado constitucional.



La “nueva gestión pública” (NGP), en palabras de Jeffrey Rinne [17: 107]:

... hace suyos los “altamente poderosos” incentivos del mercado (...) en contraste con los débiles y, a menudo, funestos incentivos de la burocracia gubernamental. De esta manera, si el gobierno está produciendo bienes y servicios que el sector privado puede producir de manera más eficiente (...) entonces la solución propuesta es la privatización, quizás con algún papel regulador por parte del gobierno. Por otro lado, si el mercado sólo no puede proporcionar servicios del tipo y el monto que es socialmente deseable (...debido a las ‘fallas’ del mercado), entonces lo que recomienda la NGP es introducir mecanismos de mercado al interior del gobierno.

Por lo tanto, la transferencia al sector privado recurre a varias modalidades, como la delegación directa de responsabilidades del Estado al sector privado mediante la venta de

empresas o activos (privatización explícita)<sup>6</sup>, o bien en forma indirecta o implícita, en las siguientes formas:

- Asumiendo los entes públicos un funcionamiento empresarial, con la venta de servicios que antes se prestaban sin la exigencia de pago alguno. Esto significa la desaparición de los principios de gratuidad y universalidad, característicos del Estado de Bienestar, dejando la posibilidad de acceso en manos de la capacidad del “bolsillo” y parcialmente, con ayuda del subsidio estatal<sup>7</sup>.
- Abandono de los servicios públicos para que sean asumidos por el sector privado o por el tercer sector.
- Contratación de empresas privadas, cooperativas u organizaciones del tercer sector (tercerización)<sup>8</sup>, para: a) administración privada de entes gubernamentales; b) prestación de servicios de apoyo que no se consideran esenciales

<sup>6</sup> El gobierno venezolano ha revertido privatizaciones de empresas importantes realizadas durante los noventa y en períodos anteriores: 1) Por compra de la mayoría accionaria en los siguientes casos: la principal empresa telefónica (CANTV) y todas las empresas de servicio eléctrico. 2) Por cese de la vigencia de concesiones petroleras otorgadas al sector privado, convirtiéndolas en empresas mixtas con participación mayoritaria de la empresa petrolera nacional (PDVSA). 3) Por creación de nuevas empresas, como es el caso de la aerolínea CONVIASA; la empresa originaria—VIASA—fue vendida a IBERIA, la cual la cerró, limitándose a hacer uso de los aviones y rutas internacionales. Respecto de la propiedad, el proyecto de reforma constitucional [12: art. 115] propone garantizar diversas formas de propiedad: pública, social, colectiva (cooperativa), propiedad mixta (del Estado con cualquier otra forma de propiedad) y propiedad privada (en éste caso sobre medios de consumo y de producción legítimamente adquiridos). Igualmente, el artículo. 112 propone que el Estado debe fomentar la creación y desarrollo de empresas de propiedad social y de propiedad mixta.

<sup>7</sup> En Venezuela, durante los años noventa, la descentralización de los servicios de salud dio paso a su privatización mediante venta de los servicios, la cual se mantiene parcialmente aún en 2007, en las regiones con gobiernos de oposición. La Constitución de 1999 (art. 84) establece que “los bienes y servicios públicos de salud son propiedad del Estado y no podrán ser privatizados”. Igualmente establece (art. 102) que “la educación es un derecho humano y un deber social fundamental, es democrática, gratuita y obligatoria”; las instituciones y oportunidades de educación gratuita hasta el pregrado se han multiplicado de manera asombrosa, sin eliminar los entes de educación privada. Sin embargo, la misma Constitución (1999), prevé (art. 272) que los servicios penitenciarios pueden ser sometidos a modalidades de privatización.

<sup>8</sup> La contratación de empresas privadas para la administración de hospitales y otros centros de salud descentralizados, así como para servicios de apoyo y selección de personal, ha sido una forma de privatización ampliamente utilizada en Venezuela, especialmente, pero no en forma exclusiva por los gobiernos regionales de oposición. Uno de los casos más destacados es el del Estado Zulia, vigente en 2007.

a la actividad fundamental, y también servicios clave; c) suministro de mano de obra, sin incorporarla a la nómina del Estado; d) selección de personal para el sector público.

Todas estas formas se consideran privatización periférica, encubierta o implícita y constituyen también mecanismos para flexibilizar las relaciones laborales, porque la externalización generalmente degrada las condiciones de trabajo, especialmente en cuanto a estabilidad en el empleo, salarios y jornada de trabajo. De esta manera se profundizan los cambios en la división social del trabajo, que ya se venían produciendo en forma discreta, por abandono de funciones que eran responsabilidad del Estado [4, 8, 9, 18-22].

La privatización lleva implícito un cambio en el rol del Estado, el cual pasaría de proveedor de servicios a regulador y contralor; o mantendría la provisión pero convirtiendo el servicio público en una mercancía.

### **3. Flexibilidad organizacional y cambios en el control**

La flexibilidad organizacional consiste básicamente en modificar los criterios rígidos de división vertical y horizontal del trabajo, mediante el rediseño de los procesos y el uso de equipos de trabajo polivalentes, dando lugar a estructuras más horizontales y flexibles, que permitan la readaptación de las organizaciones a las exigencias del contexto. Esto exige, de acuerdo con la reingeniería, cambiar la forma de trabajar, alterando significativamente los procesos y organizándose en torno a proyectos o al proceso clave, entendido como conjunto de actividades que recibe uno o más insumos y crea un producto de valor para el cliente [8, 21]. La

flexibilidad organizacional es propuesta para el sector público formalmente en términos de simplificación del trabajo.

Se deben rediseñar procesos básicos de la organización y no departamentos, siguiendo su secuencia natural, mirando a través y más allá de departamentos funcionales, cruzando las fronteras organizacionales y rompiendo con el trabajo en serie. El trabajo se realiza en el sitio adecuado. La atención se centra en el objetivo de poner los bienes y servicios en manos del cliente que los pidió. Esto implica cambios básicos en el trabajo real que hacen los empleados, ya que se combinan varios oficios en una sola persona o en un equipo de caso. Al comprimir los procesos horizontal y verticalmente, los trabajadores se auto dirigen, se auto controlan y toman decisiones dentro de los límites fijados por las metas y normas de calidad. Los procesos rediseñados pueden tomar diferentes formas; se diseñan múltiples versiones para elegir la adecuada a cada situación, de modo que no hay estandarización. Oficios simples se vuelven complejos, multidimensionales y más substantivos, mientras procesos complejos se vuelven simples [9, 21, 23].

El rediseño de procesos es analizado por Coriat [20] como un modelo que sigue principios opuestos a la llamada *organización científica del trabajo*, caracterizada por extrema división horizontal en tareas simples y repetitivas; y máxima división vertical del trabajo, con mínimos niveles jerárquicos y prescripción extrema de tareas y responsabilidades. Propugnada por Adam Smith, y refinada por Taylor, Ford y Fayol, la división extrema del trabajo se impuso por más de dos siglos como el modelo ideal de explotación del trabajo, incluso en los países socialistas, a pesar de los cuestionamientos de Marx en *El capital* [24], de Gorz [25], Braverman [26] y otros autores de orientación marxista.



El modelo flexible se empieza a desarrollar a mediados del siglo XX en la fábrica Toyota, promovido por el ingeniero japonés Ohno, como respuesta a un mercado con características diferentes: limitaciones financieras, demanda diversificada de cantidades variables del producto y desarrollos tecnológicos en informática cada vez mayores [20]. La clave de este modelo, caracterizado por la compresión o simplificación de los procesos de trabajo, integrando (en un solo hombre o mujer) diversas tareas y conformando equipos polivalentes, es la intensificación del trabajo, de acuerdo con las condiciones del actual nivel de desarrollo de las fuerzas productivas. La transferencia del modelo al sector público, bajo el nombre de “simplificación del trabajo” resulta menos viable que en el sector privado; efectivamente en este sector se han producido menos avances<sup>9</sup>.

La flexibilidad en la organización de tareas y funciones exige cambios en los sistemas de control, con disminución de la importancia del control jerárquico tradicional, basado en la vigilancia del proceso, que ahoga la innovación. Los nuevos sistemas de control se centran en resultados, transparencia y rendición de cuentas; abren posibilidades para la contraloría social. Además, el modelo faculta a los trabajadores para tomar ciertas decisiones menores. Los incentivos salariales al equipo polivalente, en contraposición al incentivo económico individual, impulsan a los integrantes del grupo a controlarse en forma recíproca, para evitar fallas y asegurar el

bono colectivo de productividad; esto genera una gran presión y rompe la solidaridad de clase. El énfasis está en el trabajo real y no en la burocracia que controla, cuyo trabajo se considera que no agrega valor; transforma la función supervisora que debe asumir ahora responsabilidades de capacitación y asesoría antes que de vigilancia, lo cual implica una significativa eliminación de cargos de gerentes medios y funcionales. Por otra parte, en ciertos trabajos se acepta el control posterior, con tolerancia de abusos limitados [9, 20-22, 27].

#### **4. Modernización de los sistemas de información y cambios en el control**

Un aspecto clave de las propuestas de reforma de la gestión pública es la modernización de los sistemas de información, siempre que no se reduzca a la automatización de viejos procesos. Según Castells [4], a finales del siglo XX “se ha constituido un sistema tecnológico (telecomunicaciones, sistemas de información interactivos..., etc.) que se constituye como nuevo paradigma operativo en la década de los setenta, y es la base de la globalización de la economía... un sistema económico articulado globalmente, funcionando con reglas cada vez más homogéneas entre las empresas y territorios que lo constituyen”. La tecnología informática constituye un instrumento eficaz para: a)

<sup>9</sup> Las instituciones venezolanas que han realizado mayores avances en simplificación del trabajo, vinculada a desarrollos informáticos y gobierno electrónico, son las siguientes: el Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (SENIAT), cuya transformación comenzó durante los años noventa; no sólo ha agilizado los trámites, sino que durante el gobierno bolivariano ha logrado disminuir la evasión de impuestos, reduciendo significativamente la dependencia fiscal de los in-

gresos petroleros. Igualmente, se han modernizado, agilizado y masificado los procesos de identificación, garantizando con unidades móviles la cedulación en todos los rincones del país; existen problemas graves todavía en la emisión de pasaportes. Por otra parte, se han automatizado—garantizando rapidez, confiabilidad y distribución equitativa nacional—los procesos y centros electorales, que sólo dependen del sector privado para el alquiler de los equipos de computación.



elevant la productividad del trabajo; b) facilitar el control de contratistas, agencias, o departamentos orientados a resultados; c) reducir distancias y decidir en tiempo real a pesar de la distancia.

Para Do Couto y colaboradores [28: 94, 100], “las concepciones de sociedad de la información<sup>10</sup> desarrolladas entre finales de los años 60 y comienzo de los 70 [determinaban] que el desarrollo tecnológico fuera considerado, contradictoriamente, como un proceso autónomo en relación con la dinámica socioeconómica y política y, al mismo tiempo, como capaz de influenciar el orden social vigente”. Por su parte, la propuesta de generalización de la infraestructura de la información y comunicación, establecida como necesaria para el crecimiento y competitividad de las economías nacionales, conlleva al intercambio entre fronteras, dándole prioridad al mercado y, en consecuencia, al sector privado, como motor de este proceso. Sin embargo, estos autores afirman que no se puede excluir “la acción gubernamental en el desarrollo de tal infraestructura”.

Gracias a los desarrollos informáticos, se ha fortalecido la capacidad para recopilar, resumir, filtrar, organizar, mantener, vigilar y distribuir información, cambiando las formas de comunicación organizacional vertical ascendente y descendente, por el fortalecimiento de la comunicación lateral y diagonal. Los empleados que utilizan redes intra organizacionales pueden ser más eficientes, al saltarse niveles y evitar los escollos de

seguir los canales jerárquicos. De esta forma se reduce la necesidad de contactos cara a cara [29: 742]. Por otra parte, Internet se ha calificado como una superautopista de la información, nombre que sintetiza la expresión sistema mundial de comunicaciones digitales de alta velocidad, que puede manejar datos de computador y también señales de televisión y teléfono [30: 583].

El dinamismo del desarrollo de los sistemas y redes de información está cambiando la conformación de las organizaciones: a) fronteras departamentales y geográficas menos restrictivas; b) organizaciones más planas y más orgánicas; c) gerencia menos formal y más descentralizada, sin ceder el control; d) evaluación rápida de las consecuencias de cualquier decisión y acción correctiva más oportuna; e) capacidad para manejar mayor cantidad de subordinados, al reducir la necesidad de supervisión personal directa, ampliar los intervalos de control y reducir el tamaño y cantidad de los equipos de apoyo que compilaban, tabulaban y analizaban datos [29: 739].

El desarrollo tecnológico en informática actúa como “capacitador esencial”, permitiendo el desarrollo de redes organizacionales y la simplificación de los procesos, porque posibilita su integración gracias a las facilidades de comunicación a distancia y en tiempo real e interactivas, el uso de bases de datos en red y la existencia de programas sofisticados de diseño y *software* expertos, que permiten a un generalista actuar como especialista en áreas diversas [21].

Tal como lo establecen Do Couto y colaboradores [28:102], dado el reconocimiento de una desigual distribución de las ventajas de las TIC entre países desarrollados y en desarrollo, se trata de construir una sociedad de la información más incluyente, lo cual requiere el acuerdo de múltiples actores involucrados. Para alcanzar este propósito es necesario: a)

<sup>10</sup> Los autores afirman que tales concepciones “emergen de en un escenario configurado a partir de la relectura de las tesis del liberalismo económico, vinculada a la conformación de un contexto en el cual los intereses del mercado (...) de grandes corporaciones, pasan a subyugar la actuación de los Estados nacionales” [28: 96]. En el caso del sector salud se incluyen corporaciones de tecnologías en salud, medicamentos y materiales relacionados.



formación del talento humano en el área, b) identificación de la plataforma nacional de tecnologías de información y desarrollo de la infraestructura requerida, c) desarrollo e interconexión de redes, d) modernización del Estado, e) democratización de las TIC, y e) eventualmente, asociación con el sector privado<sup>11</sup>.

### **5. Contratación y remuneración laboral, flexibles y meritocráticas**

Para las tesis modernizadoras es vital flexibilizar la administración de personal y orientarla por criterios meritocráticos, ámbito en el cual se concentran grandes esfuerzos por su efecto racionalizador de costos y depurador de la burocracia. Idealmente, se trata de pasar de la administración rígida, clientelar y basada en la norma, a otra organización que: a) proyecte una imagen de calidad, responsa-

bilidad y eficiencia, estimulada por incentivos según el mérito; y b) una organización que sea dúctil, desregularizada, donde prevalezcan la movilidad intra e inter organizacional del personal; y la remuneración se realice de acuerdo con la productividad, la meritocracia y la innovación<sup>12</sup>.

El requisito primario de la flexibilidad en la gestión de personal es la modificación de los sistemas tradicionales de contratación por tiempo indeterminado y el ascenso según antigüedad —propios de la burocracia pública— por sistemas de contratación precaria, por períodos cortos, a tiempo parcial y preferiblemente utilizando suministradoras de mano de obra, cooperativas u organizaciones civiles, formadas en algunos casos por los anteriores asalariados; por lo tanto, la flexibilización laboral generalmente va acompañada de procesos de reducción de personal y desregularización, y constituye en algunos casos otra cara de la privatización<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> La Constitución venezolana vigente (1999), reconoce el interés público de la ciencia, la tecnología, el conocimiento, la innovación y sus aplicaciones, y los servicios de información necesarios, por ser instrumentos para el desarrollo económico, social y político del país (art. 110). El Ministerio de Ciencia y Tecnología ha cumplido un papel fundamental, con apoyo financiero a la investigación e innovación, estableciendo prioridades de acuerdo con los planes nacionales y con la instalación de infocentros en todo el país, al servicio de la educación, la investigación y la actividad económica; asimismo desarrolla el proyecto de Alcaldía Digital, que promueve, facilita, incorpora y potencia el uso del conocimiento como soporte fundamental de la gestión local. Además, en cada ministerio se ha procedido a la modernización de los sistemas de información, desarrollo del gobierno electrónico y ampliación del acceso democrático a la información.

<sup>12</sup> El mejor ejemplo de lo que significa la gestión “meritocrática” en Venezuela fue la empresa petrolera PDVSA. Bajo una presunción de gerencia apolítica, al nacionalizar la industria en agosto de 1975, el entonces presidente Carlos Andrés Pérez mantuvo a la alta y media gerencia vinculada a las

transnacionales, e igualmente se realizaron acuerdos con éstas de asistencia técnica y comercialización. Todo el sistema de evaluación interno tenía como base formal la meritocracia. Con el triunfo electoral de Hugo Chávez, fue evidente quiénes eran los destinatarios de la lealtad gerencial. Es por ello que los gerentes participan activamente en el golpe de Estado de abril 2002 y, luego, en la paralización de la industria petrolera de diciembre 2002. Ambos intentos fracasaron y, finalmente, fueron retirados casi 20,000 ejecutivos y trabajadores de PDVSA, los cuales se negaron a reincorporarse a sus actividades, teniendo oportunidad de hacerlo hasta casi un mes después de iniciado el paro. Fue así como finalmente el Estado tomó el control de la industria petrolera y logró imponer la nueva concepción de desarrollo endógeno e integral, así como su participación activa en programas sociales.

<sup>13</sup> En distintos organismos del Estado venezolano —instituciones de salud, educativas, ejecución de proyectos sociales— y especialmente en la industria petrolera, se implantaron hace varias décadas sistemas flexibles de contratación de personal, mediante cooperativas, organizaciones no gubernamentales o suministradoras privadas de mano de obra (incluso

La movilidad juega un rol clave en la formación de directivos: en primer lugar, al facilitar el desarrollo de experiencia en diferentes áreas de la misma organización, así como en otros entes del sector público; y en segundo lugar, por el intercambio recíproco con el sector privado, lo cual permite el desarrollo de una mentalidad orientada al mercado en los funcionarios públicos. Además, es importante la movilidad de los trabajadores para romper con los vicios de la cultura laboral internalizada. En un ambiente nuevo, con distintos compañeros de trabajo y nuevos jefes, es más difícil crear alianzas para resistir las mayores exigencias de productividad.

Se requiere, además, capacitación para una nueva cultura organizacional. Asimismo, surgen criterios adicionales a la capacidad para la selección de personal, tales como el carácter, la iniciativa y la autodisciplina; del igual modo, toman fuerza los procesos de capacitación técnica, especialmente en cuanto a los requerimientos necesarios para pasar de la especialización a la polivalencia y al uso de sistemas automatizados. Resulta fundamental, de la misma manera, la formación del personal directivo, dando un peso importante a la interacción con el sector privado, bien sea en procesos conjuntos de formación o por la vía de la prestación de servicios profesionales de los funcionarios públicos al sector privado o en organismos internacionales, así como la participación de asesores de la empresa privada en altos niveles de formulación de políticas estatales [31-33].

La introducción del sistema meritocrático en las relaciones laborales implica: a) cambios en los sistemas de selección clientelar del personal de la administración pública, preferiblemente recurriendo a la selección externa, contratada con universidades o empresas privadas para evitar el tráfico de influencias; b) creación de incentivos a la productividad, basados fundamentalmente en sistemas de remuneración vinculados al rendimiento individual y/o grupal, así como relacionados con la contribución o aporte del funcionario, o con el cumplimiento de metas; c) desarrollo de sistemas de ascenso de acuerdo con la evaluación del desempeño.

Para la nueva política de personal es fundamental el cambio en las relaciones con las organizaciones sindicales, involucrándolas en el proceso de reforma, pero también fragmentando la negociación colectiva. La descentralización, la subcontratación y la colaboración de dirigentes sindicales<sup>14</sup>, facilitan la aplicación de medidas drásticas contra los trabajadores, como los despidos y reducen su capacidad de lucha, al resquebrajar la organización sindical.

## 6. Organización centrada en el cliente: elección, calidad y *marketing*

Otra propuesta de reforma es el paso de una organización auto referenciada —centrada en el funcionario y en el cumplimiento de la

---

profesional), utilizando contratos temporales. Estas modalidades se han mantenido durante el gobierno actual, cuya prioridad era generar nuevas fuentes de trabajo. Las misiones sociales que se han desarrollado con organismos paralelos a la administración tradicional, también han utilizado masivamente la contratación precaria. Progresivamente, se ha iniciado la regularización de los trabajadores temporales.

<sup>14</sup> Durante la privatización del Instituto Nacional de Puertos en Venezuela, el despido de más de 12,000

---

trabajadores fue posible sin que se produjera ninguna reacción significativa, gracias a la descentralización y al crédito externo que obtuvo el Ejecutivo para financiar el pago de las prestaciones sociales a todos los trabajadores, incluyendo pagos cuantiosos a los dirigentes sindicales, que posteriormente se convirtieron en empresarios contratistas de las actividades portuarias; además, dichos dirigentes participaron en la elaboración del cronograma de despidos [36].



norma— a una organización centrada en el “cliente” o usuario, con énfasis en la eficacia, la calidad y el marketing. El cliente, que hoy sería una persona informada y con mayores expectativas,<sup>15</sup> debe tener posibilidad de elección de la institución e incluso del profesional que presta el servicio, a fin de estimular la competencia y, por lo tanto, la eficacia de los entes que prestan el servicio, bien sean estos del mismo sector público, del sector privado o pertenecientes al tercer sector [9, 10, 34]. Además, es preciso tomar en cuenta las actitudes y comportamientos del cliente-ciudadano para estar en condiciones de satisfacer sus demandas y expectativas (Lawrence R. y Thompson, 1999, cit. en López [35: 11]).

Lo anterior conduce al uso de estrategias de *marketing* para difundir la información necesaria al nuevo rol de los usuarios como clientes con derechos y obligaciones; pero también para legitimar al Estado, vendiendo —con sentido estratégico— una imagen de eficacia y eficiencia de la organización pública. Además, tiene como objetivo favorecer el cambio de valores hacia aquellos que estimulen las conductas necesarias al nuevo

modelo de gestión orientado al mercado; esto exige involucrar a toda la organización, directivos, funcionarios y usuarios. El *marketing* se vincula al cambio bajo premisas neoinstitucionales [37].

La necesidad del *marketing* público se origina en la crisis de la administración burocrática y el quiebre del Estado del Bienestar; es considerado un elemento central de la modernización de la gestión pública, por su contribución para mejorar las formas de interacción con el público en lo relativo a los siguientes aspectos, entre otros, rescatados por Josep Chias [38: 5-7]: orientar el personal hacia la prestación del servicio, institucionalizar al consumidor, facilitar la libre elección del usuario, mejorar la tramitación de quejas, potenciar la información al público y mejorar la comunicación interna<sup>16</sup>.

El *marketing*, vinculado a la primera generación de reformas, centra la atención en la publicidad y la promoción del servicio, aunque es más propagandístico que informativo o motivador; mientras el de segunda generación asume las necesidades del público como

<sup>15</sup> En las expectativas que tiene el público acerca de la calidad de la salud, por ejemplo, hay una gran distorsión, pues con frecuencia asume como tal la alta tecnología de los hospitales y los niveles de especialización, subvalorando otros elementos que tienen mayor influencia en la salud de la población [3: 21].

<sup>16</sup> En Venezuela, al desarrollar un modelo neoestatista de corte revolucionario se retomaron enfoques cercanos pero más radicales y equitativos que los del Estado de Bienestar. En el caso de salud, la Misión Barrio Adentro comenzó por garantizar la atención primaria en cada localidad, con un médico por cada 200 familias, para lo cual se contó con el apoyo de médicos cubanos, dispuestos a trabajar en los barrios; se amplió luego con el servicio odontológico básico; posteriormente se desarrollaron unidades con los servicios diagnósticos fundamentales y, más adelante, los centros de alta tecnología; progresivamente se recuperaron los hospitales, asegurando su dotación técnica y humana. Además, conjuntamente

con Cuba se realiza la Misión Milagro, para devolver la visión con cirugías de los ojos, primero para los residentes en el país y, actualmente, para América Latina. En estas condiciones, el marketing público asume una orientación distinta. Se trata de que la población conozca sus derechos y oportunidades, y desarrolle valores de solidaridad, acción colectiva y contraloría social respecto de la gestión gubernamental. En forma similar, los funcionarios públicos tienen una responsabilidad mayor, de carácter humanista. De allí que la tarea comunicativa no sea un simple problema de ampliación del mercado y uso racional de los servicios; tampoco los usuarios son considerados clientes. El enfoque está más cerca de la visión de Chias [38], relativa en este caso a rentabilizar la opción política revolucionaria. En consecuencia, se realiza un intenso trabajo formativo que aborda lo técnico, pero especialmente lo humano, con los profesionales actuales y con las nuevas generaciones en el campo de la salud, rompiendo con el paradigma de la medicina mercantilista.

elemento fundamental, por lo cual enfatiza los estudios sobre expectativas del público y sus expresiones organizadas, y las considera en el diseño del servicio. Esto conduce de nuevo a la necesidad de desarrollar una cultura institucional, que responda a tales expectativas y se instale plenamente en la organización.

Chias [38: 12, 20, 53] asume que el *marketing* es la ciencia del proceso de intercambio. La lógica de mercado sería necesaria en el sector público, porque en la administración pública se producen continuamente intercambios directos o indirectos que ponen en contacto a los funcionarios con clientes diferentes, según las funciones que realizan, independiente de si se actúa bajo régimen de competencia o bajo el de monopolio, porque en el primer caso el usuario debe optar por una organización, pero en el segundo hay una finalidad política o social que no es la misma para las distintas alternativas de gobierno, es decir, está implícita una competencia para rentabilizar la opción política en juego y hay un precio, entendido como costo de acceso monetario, espacial, temporal o de participación. En consecuencia el *marketing* público trata todo lo relativo a los comportamientos de ese intercambio, que se concreta en intercambios monetarios, de servicios o de diálogo público.

La introducción del marketing en el sector público ha puesto sobre el tapete un problema terminológico en cuanto al actor fundamental de los intercambios con la administración pública: ¿beneficiario, ciudadano, usuario o cliente? La denominación de “beneficiario”, típica del Estado de Bienestar, pierde vigencia con los cambios introducidos por el modelo neoliberal, porque el beneficiario sería un sujeto con derechos y prácticamente sin obligaciones. En forma similar, el concepto “ciudadano”, no sólo sugiere derechos sociales sino políticos, peligrosos para el

modelo neoliberal. Por su parte el término “usuario” resulta extremadamente pasivo, en un momento en que es necesario que la gente asuma responsabilidades con su salud, que redunden en ahorros para el sistema. Es así como un modelo fundado en la lógica del mercado reclama el uso del concepto *cliente*, el cual lleva implícita la naturaleza económica de la relación con el proveedor de servicios; la mediación de un pago otorga derechos proporcionales al mismo, entre ellos elegir la institución proveedora y el profesional médico, así como derecho a exigir calidad del servicio. Pero, como afirma Argyriades (2003: 554) “en el sector privado el dinero gobierna el acceso del cliente y su relación con el mercado. La medida de su valor depende de su poder adquisitivo (...) mientras (...) el acceso de un ciudadano a los servicios proporcionados por el gobierno, está basado en derechos y necesidades”.

## **7. Desarrollo institucional: cambio en la cultura organizacional y ciudadana**

Como condición esencial para el cambio la reforma propone el desarrollo institucional, esto es, el establecimiento y consolidación de nuevas “reglas del juego” que se incorporen a la cultura organizacional y social, indispensables para el funcionamiento del “sistema social de mercado”. Prats [39: 17] destaca que “las instituciones son normas y reglas (formales e informales) que estructuran la acción social. Son el sistema de constricciones e incentivos del comportamiento de los individuos y de las organizaciones (...) son las reglas del juego social: ellas determinan no sólo los procedimientos del juego, sino quiénes juegan y quiénes no, con qué equidad o ventaja se practica el juego, etc.” De ahí su importancia cuando se pretende impulsar un cambio como el que constituye la moderni-



zación de la administración pública.

Laufer y Burlaud [37: 243] consideran que el *marketing* público está vinculado a la modificación de conductas; “cada vez con más frecuencia, la Administración (Pública) intenta incidir sobre los comportamientos sociales cuyos efectos colectivos son importantes”. Sin embargo, siguiendo a Aberbach y Rockman (1999, citado en López [35: 10]), las burocracias jerárquicas responden a patrones culturales propios de las primeras décadas del siglo XX, que se resisten al cambio. Por lo tanto, los autores plantean que el cambio de cultura organizacional no es sólo una cuestión de marketing, su transformación requiere un modelo propio de la era de la información, focalizando en: resultados organizacionales e individuales, y en la activación del mercado (competencia y privatización); el mercado es el incentivo fundamental para romper las estructuras y culturas burocráticas tradicionales, es decir, para cambiar las reglas del juego.

Prats [39: 15] evidencia que “el cambio de un modelo de desarrollo —y del modelo de Estado correspondiente— no es un mero mejoramiento de la racionalidad instrumental con que funciona. Es un cambio de actores, de poder, de conocimiento, de habilidades y competencias, de modelos mentales, valorativos y de significación”, por ello una cuestión clave es el cambio institucional; en consecuencia, Prats precisa que el análisis de una institución requiere ante todo averiguar la estructura de actores y de intereses subyacente, a fin de no formular “reformas de papel”.

Desde el punto de vista del funcionamiento interno, lo anterior requiere, según Vignolo [40], cambios paradigmáticos que permitan trascender la racionalidad de la acción y lidiar con la complejidad propia del “recurso humano”; entender a los trabajadores en su dimen-

sión integral, como personas cuyas emociones, intuición y factores culturales afectan las decisiones, el liderazgo, la comunicación y el trabajo en equipo; es decir, “mirar la acción humana como especificada por la emoción, más que por la razón”. Si bien Prats [39] considera que se requiere un “doloroso proceso de aprendizaje”, Vignolo aporta evidencia empírica según la cual el cambio cultural es más fácil de lograr en lapsos de 5 a 10 años, contrario a la creencia de muchos expertos, “... siempre que se utilice una estrategia participativa adecuada, genuinamente buscada e inteligentemente encaminada”. Por supuesto, esto último sólo sería posible si la naturaleza del cambio no es contraria a los intereses y necesidades de los participantes.

## **8. Financiar la demanda en vez de financiar la oferta para asegurar eficiencia**

Otra característica fundamental de la modernización de la gestión pública, vinculada al nuevo rol de los ciudadanos, ya no como beneficiarios del Estado de Bienestar, sino como clientes, es la introducción de cambios en las modalidades de financiamiento, en dos sentidos:

- a) En primer lugar, se asume que los servicios sociales deben ser financiados no sólo, ni fundamentalmente por el Estado, sino también por la “sociedad civil”.
- b) En segundo lugar, se está pasando del financiamiento a la oferta de servicios, vía asignación presupuestaria, al financiamiento de acuerdo con la demanda, que estimula la competitividad y la eficiencia; además, vincula la autonomía de la organización con la exigencia de responsabilidades.

En función de lo anterior, se establecen

condiciones para que los usuarios paguen los servicios recibidos, y el Estado desarrolla mecanismos distintos a la asignación presupuestaria para la transferencia de recursos; de modo que las instituciones públicas, privadas o del tercer sector que participan en la prestación directa del servicio público, obtendrán su financiamiento de acuerdo con los servicios efectivamente prestados, según facturación a los usuarios, a antes de intermediación o aseguramiento, o a instituciones del mismo sector público [9, 41].

El cambio en el sistema de financiamiento se evidencia con mayor claridad en los servicios de salud. El financiamiento a las instituciones prestadoras, mediante asignación presupuestaria para asegurar la oferta gratuita de atención en salud, con casi ningún control sobre los servicios efectivamente prestados, típico de los sistemas de salud tradicionales, favoreció el deterioro de los hospitales públicos, y continúa haciéndolo donde todavía prevalece este sistema. Por ello pareció razonable la propuesta de transformar los subsidios a la oferta por subsidios a la demanda, que se corresponde con el pago de contribuciones regulares y pago de cuotas moderadoras, que realizan los usuarios afiliados, mientras los no afiliados deben pagar un valor por cada servicio como condición para su prestación.

Lo que ha prevalecido en la gestión de hospitales y ambulatorios en algunos países de América Latina, es el uso de contratos de administración entre la autoridad regional de salud y empresas privadas u organizaciones sin fines de lucro; esto tiene una importante incidencia en la gestión flexible de recursos humanos, de acuerdo con el grado de autonomía que el gobierno otorgue a la organización contratada. En el caso de Sao Paulo en Brasil [17: 105] el contrato especifica el volumen de diferentes servicios que deben ser provistos mensualmente a cambio de un

presupuesto especificado, con un compromiso de rendimiento mínimo del 85% y rebajas del 10% si los servicios caen entre 75-84,9%, o del 30% si la caída es mayor. Inicialmente asignaban el 100% en 12 pagos mensuales, pero fueron ajustando las deducciones de acuerdo con la experiencia.

En el caso colombiano, donde se institucionalizó la reforma neoliberal mediante la Ley 100/1993, es muy claro. El financiamiento de los hospitales ha utilizado básicamente dos mecanismos de pago: según facturación por actividad realizada, y pagos integrales por diagnóstico, según número de pacientes atendidos en cada caso. El pago por servicios efectivamente prestados (o por actividad realizada) favoreció en Colombia la oferta de más servicios y de mayor complejidad por paciente atendido, ya que incentivaba la demanda (o la facturación) sin garantizar calidad. Además, según Gallardo y Camacho [42: 18-19] se generó una “falta de lógica en la atención y oferta de servicios a lo largo de la red. Las instituciones de primer nivel estaban en una carrera por fortalecerse tecnológicamente y ofrecer servicios de segundo y hasta tercer nivel, mientras que las de tercer nivel se empeñaban en atender partos y ofrecer servicios de prevención y promoción, bajo la presión de facturar más y así obtener más ingresos; en el corto plazo esto podría resultar rentable, pero en el largo plazo y con una visión de sistema resultaba profundamente ineficiente”. Este mecanismo de pago demostró en la práctica ser poco eficiente, por cuanto favorecía la realización de actividades diagnósticas y curativas sin límite.

Por el contrario, los pagos integrales por diagnóstico (PID) presionan a favor de la eficiencia, ya que el pago al hospital es único según el diagnóstico, independientemente de las actividades realizadas; por lo tanto, la ganancia o pérdida del hospital depende



del número y tipo de actividades que realice a favor del paciente; en la reducción de la cantidad de actividades y de su costo está el interés de las administradoras privadas de hospitales o ambulatorios. La consecuencia lógica fue la disminución —llamada “racionalización”— de las actividades para el tratamiento de cada diagnóstico.

En Colombia, el uso de sistemas de sistemas de contratación de hospitales y clínicas “obliga a que se supriman progresivamente las transferencias incondicionales de recursos fiscales a los hospitales y a que éstos deban obtener sus recursos de la contratación con las empresas solidarias, las empresas administradoras de los subsidios y los fondos seccionales y locales de salud” [41: 53].

Las instituciones prestadoras de servicios (IPS) públicas y privadas, tienen legalmente en Colombia autonomía administrativa, técnica y financiera; sin embargo, están restringidas de hecho, porque están supeditadas a la contratación por las empresas aseguradoras, o por las autoridades locales, mediante el sistema de pagos integrales por diagnóstico (PID) que sustituyen los pagos tradicionales por actividad o procedimiento médico. Las aseguradoras tienen poder suficiente para imponer el régimen tarifario (valor del PID en cada caso), presionando la reducción de costos de funcionamiento.

Homedes y Ugalde [43: 4, 7] citan a Flórez y Tono, quienes demostraron que a pesar de la reforma, la inequidad entre las áreas rurales y urbanas en Colombia se mantiene, tanto en el aseguramiento como en la utilización de servicios y en los niveles de salud. De manera similar refieren los resultados de la experiencia privatizadora y el cambio del sistema de financiamiento en Chile: mayor inequidad en el acceso a los servicios, así como entre las áreas rurales y urbanas; el gasto per cápita de los beneficiarios de los

seguros privados es casi el doble del sector público; y las aseguradoras privadas tienen márgenes de beneficio de 20% y gastos administrativos similares.

Las experiencias privatizadoras en Venezuela no han llegado a los niveles de sofisticación de países como Colombia y Chile. Sin embargo, en regiones como el estado Zulia se han ensayado ciertos mecanismos de financiamiento según la demanda, pero muy débiles en el sistema de control.

## Conclusiones

Las tendencias predominantes en los procesos de reforma neoliberal de la administración pública implican utilizar la descentralización como fase previa al desarrollo de medidas más radicales, como la privatización y la flexibilización laboral.

La privatización explícita, mediante venta al sector privado, e implícita recurriendo a la contratación de empresas u organizaciones no gubernamentales o más discretamente, por abandono de las responsabilidades del Estado, constituye la punta de lanza de la llamada “modernización” de la administración pública. Con el argumento de que el Estado de Bienestar agotó su capacidad para satisfacer las necesidades de los usuarios, la perspectiva neoliberal se orienta a dejar esta responsabilidad en manos del sector privado y de las organizaciones del tercer sector, lo cual implica condicionar la satisfacción de necesidades a la capacidad de gasto de los ciudadanos. Se limita así el acceso de las mayorías a servicios que estaban relativamente garantizados por el Estado de Bienestar.

La contratación por parte de los aparatos del Estado, de empresas, microempresas, cooperativas y ONG, se convierte en la vía para imponer sistemas de contratación y



remuneración laboral flexibles y meritocráticas; de esta forma, se lesionan la estabilidad laboral, la remuneración y las condiciones de trabajo, y en última instancia la calidad del servicio prestado.

La misma privatización es también una vía para el cambio del modelo de financiamiento en función de garantizar la oferta de servicios, hacia el financiamiento según la demanda; esta modalidad indudablemente contribuye a la eficiencia —entendida como reducción de costos—, especialmente por los mecanismos de pago a las instituciones que prestan los servicios públicos. Además, se puede manejar como hipótesis que el financiamiento según la demanda, en situaciones de contratación de empresas privadas, favorece la acumulación de capital de dichas empresas, permite intensificar el trabajo y lesiona la estabilidad, la remuneración y otras condiciones laborales.

La tendencia hacia la flexibilidad organizacional, en tanto desarrollo de formas menos rígidas de organización del trabajo, que a su vez implican cambios en el control jerárquico hacia el control por resultados, ha tenido gran impacto en el sector privado, especialmente en algunas fábricas. Sin embargo, su aplicación en el sector público es aún muy limitada; esto puede estar relacionado con la mayor rigidez de las estructuras burocráticas públicas, pero también con la naturaleza de las actividades del sector público no productivo. Se necesitaría ingenio para flexibilizar el trabajo educativo y la atención en salud, sin lesionar la calidad de dichos servicios; no tiene sentido flexibilizar la docencia asignando a un mismo profesor distintas asignaturas que no domina; como tampoco lo tiene pretender que un mismo médico atienda varias especialidades sin estar preparado para ello. Esto no niega la importancia de la atención integral en salud, en tanto capacidad del médico para captar

otras necesidades de atención y orientar al usuario o referirlo a otro especialista; tampoco niega la trascendencia de la cultura general del docente, independientemente de su área de especialización.

Una tendencia interesante, la cual resulta clave en la transformación de las organizaciones en la era actual, es la modernización de los sistemas de información; sin embargo, parece no haber tenido suficiente impacto en las instituciones vinculadas a la política social. Su aplicación dependerá de los enfoques dominantes en la reforma, bien sea el neoliberal o el social, lo cual conduce al interés por automatizar distintos tipos de información; en el primer caso, la relacionada con la eficiencia y el cobro de los servicios; en el segundo, información sobre cobertura, eficacia, calidad, entre otros.

En cuanto al desarrollo institucional para transformar la cultura organizacional y ciudadana, este constituye una tendencia fundamental, puesto que el paso del Estado de Bienestar al neoliberal implica un cambio radical, que choca con la cultura internalizada. Por lo tanto, los reformistas deben dedicar grandes esfuerzos a esta reforma. Sin embargo, la aceptación de una cultura laboral cuyas bases lesionan los intereses de los trabajadores, sólo es posible cambiando sustancialmente las reglas del juego y reubicando los trabajadores en otras dependencias, forzando de esta forma comportamientos diferentes. Algo similar ocurre con la cultura del usuario, convertido en cliente.

Precisamente, la tendencia que sugiere una organización centrada en el cliente, con derecho a elegir las instituciones y sujetos que prestan el servicio, con expectativa de un servicio de calidad, está relacionada más con estrategias de marketing para “vender” los cambios, que con prioridades reales de focalización en las necesidades y expectativas



de los usuarios.

Varias de las tendencias mencionadas tienen implicaciones en la calidad de los servicios públicos. Si bien es cierto que la eficiencia no necesariamente está reñida con la calidad, el énfasis en la eficiencia puede conducir a actuaciones que afecten la calidad.

Las distintas tendencias modernizadoras están relacionadas directamente con el modelo de desarrollo propio del capitalismo neoliberal; se orientan a un modo de organización y división del trabajo que profundiza la explotación de los trabajadores, mientras favorece la acumulación privada de las grandes transnacionales y de las empresas contratadas por el sector público. La función reguladora del Estado, mejor debería llamarse desreguladora, porque apunta a facilitar la apropiación de plusvalía, eliminando conquistas históricas de los trabajadores; igualmente, se orienta a quitar responsabilidad al Estado respecto de la satisfacción de necesidades de los ciudadanos.

En una primera aproximación, de acuerdo con el modelo de análisis de la reforma propuesto por Oszlak [2], la reforma neoliberal conduce a lo siguiente: respecto del plano funcional, o de división social del trabajo, las tendencias sugieren un desplazamiento de trabajos realizados en el ámbito nacional del Estado, no sólo hacia los niveles subnacionales, sino hacia el sector privado y el tercer sector. En cuanto a la distribución del excedente social, se produce una tendencia a mayor concentración de capital en detrimento de la remuneración del trabajo y de la transferencia de recursos hacia las mayorías, mediante la prestación de servicios por parte del Estado; y en cuanto al tercer plano, el de la dominación, o de la correlación de fuerzas, se produce una pérdida en la capacidad de acción de las masas organizadas y de los sindicatos, los cuales quedan fraccionados y

dispersos a merced de empresarios pequeños, medianos y grandes, e incluso a merced del Estado neoliberal. A pesar de la descentralización, el Estado-Nación conserva un importante margen de control fiscal.

## Referencias

1. Boron A. Estado, capitalismo y democracia en América Latina. Argentina: CLACSO; 2003
2. Oszlak O. El Estado trasversal. Encrucijadas 2001; 1(6). Disponible en: <http://www.top.org.ar/publicac.htm>
3. Granados R. La reforma de los sistemas de salud: tendencias mundiales y efectos en Latinoamérica y el Caribe. Revista Gerencia y Políticas de Salud 2002; 1(3): 16-46.
4. Castells M. ¿Hacia el Estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información. Memoria Seminario Internacional Sociedade e Reforma do Estado. Sao Paulo, Brasil, 1998.
5. de Mattos C. La descentralización ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local? Revista Economía y Sociedad 1990; (3):165-178.
6. Fadda G. La participación como encuentro: discurso político y praxis urbana. Caracas: Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, Universidad Central de Venezuela; 1990.
7. Dilla H, González G, Vicentelli A. Participación popular y desarrollo en los municipios cubanos. Caracas: Tropykos; 1994.
8. Kliksberg B. El rediseño del Estado para el desarrollo socio-económico y el cambio: una agenda estratégica para la discusión. Reforma y Democracia 1994; (2): 49-81.
9. Osborne D, Gaebler T. La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público. Barcelona: Paidós; 1994.
10. Cunill Grau N. Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. Caracas: CLAD – Nueva Sociedad; 1997.
11. Blanco C. El proceso de descentralización en Venezuela. Análisis crítico. Caracas: B.I.D; 1997.
12. Chávez Frías H. Proyecto de reforma constitucional

- [en línea]. Disponible en: <http://www.mindefensa.gov.ve/ProyectoReformaConstitucional.pdf> (2007); consultado el 15 de septiembre de 2007.
13. Holloway J. Fundamentos teóricos para una crítica marxista de la administración pública. México: INAP; 1982.
  14. Zapata GA. Una estrategia de desarrollo alternativa basada en la participación social y la organización comunitaria. Villa El Salvador. En: Kliskberg B (Editor). ¿Cómo enfrentar la pobreza? Aportes para la acción. Buenos Aires: CLAD-PNUD, Editor Latinoamericano; 1992, p. 225-234.
  15. Medellín P. La modernización del Estado en América Latina: entre la reestructuración y el reformismo. *Reforma y Democracia* 1994, (2): 22-48.
  16. Fleury S. Reforma del Estado en América Latina ¿Hacia dónde? *Revista Nueva Sociedad* 1999, (160): 20. Disponible en: [http://www.nuso.org/upload/articulos/2753\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2753_1.pdf). Consultado el 31 de mayo de 2005.
  17. Rinne J. Mejorando el desempeño del sector salud en Brasil: comparación entre distintos modelos de hospitales. *Reforma y Democracia* 2007; (37): 101-138.
  18. Therborn G. ¿Cómo domina la clase dominante? México: Siglo XXI; 1979.
  19. Gomà R, Brugué Q. Nuevos modelos de gestión y organización pública. *Revista Autonomies* 1994, (18): 207-230.
  20. Coriat B. Pensar al revés: trabajo y organización en la empresa japonesa. México: Siglo XXI; 1995.
  21. Hammer M, Champy J. Reingeniería. Bogotá: Norma; 1996.
  22. Watanabe B. ¿Pensar o al revés? Una visión crítica. *Revista Periferias* 1997; 2(2): 35-48.
  23. Kliksberg B. Hacia una gerencia social eficiente. Algunas cuestiones claves. *Revista Venezolana de Ciencias Sociales* 1997; 1 (1): 7-18.
  24. Marx, C. El Capital. Crítica de la economía política. Vol. 1. México: Fondo de Cultura Económica; 1977.
  25. Gorz A. (Compilador). Crítica de la división del trabajo. Barcelona: Laia; 1977.
  26. Braverman H. Trabajo y capital monopolista. México: Nuestro Tiempo, 1978.
  27. Bjur W. De la reingeniería a la readministración. En busca de un nuevo paradigma. *Revista Venezolana de Gerencia* 1996; 1(1): 3-25.
  28. Do Couto BJ, Pereira A, Pimenta C. Estado y mercado en la construcción de la sociedad de la información global. *Revista Nueva Sociedad. Desafíos de la sociedad global de la información* 2005; (196): 93-108.
  29. Robbins S, Coulter M. Administración. México: Prentice, 1996.
  30. Hasty R, Reardon J. Gerencia de ventas al detal. Bogotá: Mc Graw Hill; 1998.
  31. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) - Ministerio para las Administraciones Públicas. Flexibilidad en la gestión de personal en la administración pública. Madrid: INAP; 1995.
  32. Bresser Pereira LC. Una reforma gerencial de la administración pública en Brasil. *Revista Reforma y Democracia* 1997; (9): 61-102.
  33. Prats J. El nuevo juego y sus reglas: construyendo la nueva institucionalidad en la América Latina de los 90. Barcelona: PNUD; 1996.
  34. Fleury S. Reforma del Estado. BID. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Disponible en: <http://www.top.org.ar/publicac.htm> (2000). Consultado el 31 de mayo de 2007.
  35. López A. La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual. Serie 1: Desarrollo institucional y reforma del Estado. Documento. n. 68]. México: Instituto Nacional de Administración Pública; 2002.
  36. Gamboa T, Valecillos BF. Privatización y democratización del capital. *Revista Gaceta Laboral* 1996; 2(3): 377-402.
  37. Laufer R, Burlaud L. Dirección pública: gestión y legitimidad. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública; 1989.
  38. Chias J. Marketing público. Por un gobierno y una administración al servicio del público. Madrid: McGraw-Hill; 1995.
  39. Prats J. Administración pública y desarrollo en América latina. Un enfoque neoinstitucionalista. *Reforma y Democracia* 1998; 11 (9-48).
  40. Vignolo C. Nuevos paradigmas en management. Una aproximación desde la experiencia de modernización de los sistemas públicos de salud en Chile. *Reforma y Democracia* 1998;(11): 49-78.
  41. Jaramillo I. El futuro de la salud en Colombia - Ley 100 de 1993 - política social, mercado y descentralización. Bogotá: FESCOL; 1994.
  42. Gallardo H M, Camacho M. Un nuevo enfoque



para la gestión hospitalaria en el Distrito Capital. *Vía Salud Revista del Centro de Gestión Hospitalaria* 2000; (14): 16-23.

43. Homedes N, Ugalde A. Las reformas de salud neoliberales en América Latina: una visión crítica a través de dos estudios de caso. *Rev. Panam. Salud Pública* 2005; 17(3). Disponible en [http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1020-49892005000300012](http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1020-49892005000300012) &lng=en&nrm=iso. Consultado el 17 de octubre de 2007.

República Bolivariana de Venezuela-Asamblea Nacional Constituyente. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. *Gaceta Oficial* No. 36.860, jueves 30 de diciembre de 1999.

Congreso de la República de Colombia. Ley 100 de 1993. Santa Fé de Bogotá: Editorial Unión; 1998.



Copyright of *Revista Gerencia y Políticas de Salud* is the property of Pontificia Universidad Javeriana and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.