

LÓPEZ, Andrea (2005) "Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo", en THWAITES REY y LÓPEZ (eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Prometeo, Buenos Aires (cap. 4, pp 69-88).

INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la Nueva Gestión Pública (NGP), o también referenciado como *New Public Management* (NPM), encarna el actual derrotero de la política neoliberal en materia de "modernización" de las administraciones públicas. Significativamente, una vez transcurrido el activo proceso de "reestructuración" tendiente a minimizar el rol del Estado en diferentes esferas de la actividad económica y social, conocido como "primera generación de reformas", desde los propios organismos financieros internacionales se impulsó una variante crítica de las políticas derivadas del "Consenso de Washington", haciendo énfasis en la ampliación de la capacidad institucional y en la eficacia de la acción estatal para el buen funcionamiento de los mercados. En esta línea, el Informe del Banco Mundial de 1997 puso a consideración un conjunto de medidas para llevar a cabo las llamadas reformas de "segunda generación" que, en el terreno estrictamente administrativo, apelan al fomento de una mayor competencia (por ejemplo, a través de un sistema de contratación basado en los méritos), a la apertura de las "principales instituciones gubernamentales" (a fin de romper el monopolio estatal), a la descentralización y a la instrumentación de prácticas de participación ciudadana (por ejemplo, encuestas de clientes, cartas de derechos ciudadanos, etc.) (Banco Mundial, 1997).¹

Así, el Banco Mundial, el FMI, el BID y la OCDE comenzaron a fomentar la implantación de un nuevo vocabulario, que fue rápidamente adoptado por los gobiernos latinoamericanos a instancias de los "expertos" o consultores provenientes de distintos centros, "fundaciones" y universidades privadas, que los sucesivos gobiernos utilizaron como masa crítica para el ajuste en el sector público. Términos tales como "gestión por resultados", "mejora continua de la calidad", "satisfacción al cliente" o "gerencia de contratos" adquirieron predominio en los nuevos programas de "modernización" del Estado, como condición necesaria para recibir los créditos de los organismos financieros internacionales que, en el caso argentino, entre 1999 y 2003 comprendieron más de treinta millones de dólares.²

Pero más allá de la retórica, el resultado concreto de la aplicación de estas propuestas innovadoras (o, en muchos casos, de "moda") tuvo mucha menor difusión. En efecto, los propagadores del *New Public Management* se muestran poco proclives a considerar que aquellos países pioneros en este modelo, como Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Australia, fueron liderados por partidos neoconservadores, cuyo propósito era la configuración de un *Estado mínimo*. Esto desmiente por completo el carácter de "técnica" -políticamente neutral- que ha pretendido imponerse como razón principal para promover la utilización de este encuadre en la administración pública, independientemente de todo tiempo y lugar.

Apoyada en las ideas básicas provenientes del *management*, la legitimidad de la Nueva Gestión Pública como fuente de propuestas para mejorar el desempeño del sector público encuentra sustento en el discurso que contrapone la "eficiencia privada" vs. la "ineficiencia pública"³ y que fue rescatado por los ámbitos académicos y políticos

¹ Para un análisis detallado de la política del Banco Mundial, ver el capítulo 5 de este volumen.

² Para mayor información, ver http://www.bancomundial.org/arg_pro_p40.htm

³ Como señala Guerrero (2000), la visión "eficiencia privada" vs. "ineficiencia pública" proviene de larga data y tiene su origen en los trabajos de Frederick Taylor (1911) y Oliver Sheldon (1923). Pero para el autor, la propuesta del NPM, lejos de arraigar en estos teóricos, o en otros tales como Henri Fayol, Herbert Simon, John Kotter o Henry Mintzberg, encuentra sus orígenes en el ideario de la economía

de diferente signo durante las últimas décadas. Puntualmente, dicha suposición reedita el clásico enfoque neoconservador, que destaca las bondades del mercado para resolver los dilemas básicos del orden social, junto al correlativo rechazo del espacio estatal en tanto articulador de intereses sociales.

Como se pondrá a consideración, la aproximación de algunos autores pone en tela de juicio los fundamentos ideológicos y culturales de la NGP, a partir de los cuales cobran significado un conjunto de técnicas y prácticas de “aparente neutralidad”. En este sentido, *“la limitación fundamental del paradigma institucional del management, tal como se ha construido en el sector privado e importado al sector público, es su pertenencia a una lógica de racionalidad económica individual y egoísta, concebida para ordenar el comportamiento de una organización independiente. Trasladar esa lógica al sector público presenta claras insuficiencias, ante la necesidad de observar valores colectivos y atender la exigencia de colaboración interinstitucional, imprescindible en la gestión de numerosas políticas públicas”* (Echebarría y Mendoza, 1999:40-41).

Por otra parte, la experiencia internacional señala que –en la mayoría de los casos– la incorporación de las técnicas del *management* no fue acompañada con la recreación de mecanismos que hubieran favorecido el desarrollo de una nueva “cultura de la responsabilidad”, capaz de reordenar la interrelación entre funciones políticas y administrativas, en lugar de sustituir la supervisión de burócratas y políticos por el control a través de principios de mercado. Desde esta óptica, se otorga primacía al *componente político* que, necesariamente, lleva implícita toda reforma de la administración, no sólo en términos de su legitimación, sino como precepto clave para definir el rumbo de los cambios.

Particularizando ya en el caso de América Latina, cabe preguntarse, además, acerca de la posibilidad real y la conveniencia de introducir una lógica “gerencial”, dando por supuesto que dicho modelo superará al tradicional weberiano, en países donde la mayoría de sus administraciones públicas se caracterizan por la pervivencia de sistemas clientelares y/o patrimonialistas de profundo arraigo. Para gran parte de los especialistas, se acepta cada vez más el hecho de que uno de los orígenes del mal funcionamiento del sector público es precisamente la falta de formalidad y respeto a las normas que impera en la cultura administrativa de la región (Burke y Perry, 1998; Evans, 1992; Shepherd, 1999). Concretamente, se apunta que la mayoría de las técnicas de gestión *“favorecen la ampliación de la discrecionalidad de los altos funcionarios, aunque de esta forma los organismos que ellos conducen ganan en flexibilidad y eficiencia. Sin embargo, es muy factible que en algunos casos ocurra la violación de la tenue barrera que separa la discrecionalidad de la arbitrariedad, el abuso de poder y la corrupción”* (Joaquín y Losada, 1999:4).

Para tratar de abarcar los puntos sustantivos del debate abierto en torno al fenómeno de la NGP, partimos del estudio de las principales orientaciones y tecnologías reconocidas como preponderantes para el proceso de “modernización”, sin perder de vista aquellos tópicos de carácter cultural, ideológico y político que atraviesan la discusión acerca de si el Estado se recupera con más impronta privada o “publicando” la administración (Cunill Grau, 1997). Por último, en las reflexiones finales se discute el probable devenir de este modelo, implantado de manera acrítica en las administraciones públicas de América Latina y se contrasta su lógica propia con los presupuestos ideológicos afincados en el denominado *Modelo Neopúblico* (Ramió Matas, 2001), en tanto respuesta política a un debate hegemonizado -hasta el momento- por el discurso economicista y gestor.

I- LOS PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

neoclásica, a través de Ludwig Von Mises, así como en la teoría de la “opción pública” desplegada en los trabajos de Vincent Ostrom y -más recientemente- de William Niskanen.

No es de extrañar que el movimiento de la reforma del sector público se haya difundido con tanto entusiasmo en el mundo. Gravita en torno a ella el supuesto –o creencia– de que su ejercicio *“conduce a un gobierno más económico y eficiente, con servicios de mayor calidad y programas más eficaces, y además, simultáneamente, introduce cambios como la ampliación del control político, mayor libertad a los gerentes para que lleven a cabo su gestión, mayor transparencia gubernamental y una mejora de la imagen de aquellos ministros y líderes más comprometidos”* (Pollitt y Bouckaert, 2000). Ligado a estos emprendimientos, el paradigma de la Nueva Gestión Pública (en inglés, *New Public Management*) aparece como el cuerpo doctrinario imperante en la agenda de la reforma burocrática en numerosos países de la OCDE desde finales de los años setenta (Hood, 1991).

Si bien puede considerarse a la reforma administrativa como *“un subconjunto de todo el desempeño político, no una serie de esfuerzos técnicos separados de ella”* (Ingraham, 1997:326),⁴ el denominado “modelo convencional” de la NGP reconoce básicamente a la reforma de la gestión pública como *“una serie de cambios intencionales de las estructuras y procesos de organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor –en algún sentido–”* (Pollitt y Bouckaert, 2000). En correspondencia con esta definición básica, la etapa inicial de la reforma se caracterizó por la aplicación de las tecnologías de gestión privada en el ámbito de las organizaciones públicas, la racionalización de estructuras y procedimientos, la revisión de los procesos de toma de decisiones y el incremento de la productividad de los empleados públicos.

En esencia, los principios y técnicas que configuran el *“management público”* se presentaron como un conjunto de iniciativas aplicables a todo tipo de organizaciones y caracterizadas por su “neutralidad política”. Sobre todo en los Estados Unidos, país que acuñó en sus ámbitos académicos el concepto de *“public management”* como reemplazante del término “administración pública”, se destacaban los beneficios que traería aparejada *“una fusión entre la orientación normativa de la administración pública tradicional y la orientación instrumental de la gestión general”* (Perry y Kraemer, 1983:10). A diferencia, en Francia, Alemania y los países nórdicos, los especialistas continúan utilizando con mayor asiduidad la expresión “administración pública”, lo que sugiere cierta resistencia al uso del nuevo concepto, basada en la desconfianza en torno a la factibilidad de una rápida combinación entre los valores de la NGP y los valores de la administración pública tradicional.⁵

Precisamente, puede considerarse a los Estados Unidos como uno de los países promotores del modelo para la nueva gerencia pública, a partir de la importante difusión alcanzada por la obra conocida como la *“Reinvención del Gobierno”*. El puntapié inicial tuvo lugar cuando la administración del gobierno de Clinton llevó a cabo un estudio del sector público, el *“Análisis de la Actuación Nacional” (NPR)*, con el objeto de impulsar *“un gobierno que ponga a la gente en primer lugar, mediante la creación de un claro sentido de misión, tomando el timón más que los remos, delegando autoridad, sustituyendo normas y regulaciones por incentivos, formulando objetivos por resultados, buscando soluciones de mercado más que soluciones*

⁴ Además de la reforma de la gestión pública, el autor señala –dentro del conjunto de medios para mejorar el desempeño gubernamental– las reformas políticas (por ejemplo, cambios en los sistemas electorales o los procedimientos legislativos) y cambios sustanciales en las políticas clave (por ejemplo, nuevas políticas de gestión macroeconómicas, reformas en el mercado laboral o cambios fundamentales en la política social) (Ingraham, 1997:326).

⁵ Para Perry y Kraemer, si bien en ambos conceptos puede quedar reflejada la preocupación por las cuestiones de “eficacia”, la noción de “administración pública” involucra un conjunto de valores, como la democracia, la responsabilidad por la gestión, la equidad y la probidad, mientras que el campo de los estudios de la “gestión pública” aportaría –como visión innovadora– las dimensiones para *“comprender cómo las organizaciones públicas, principalmente gubernamentales, pueden llevar a cabo las misiones que se les asignan”* (Perry y Kraemer, 1983:11). En otros casos, también genera reticencia la asimilación directa de la propuesta managerial con la *“voluntad de privatización o de rentabilización de los servicios públicos”* (Gibert, 1980).

administrativas, y cuando ello fuese posible midiendo el éxito de las acciones de gobierno en términos de satisfacción del usuario” (Gore, 1993:7).⁶

El primer diagnóstico de los analistas de la *NPR* recalcó las dificultades que presentaba el Estado a raíz de su sobredimensionamiento, con una estructura gubernamental “*llena de organizaciones diseñadas para un entorno que ya no existe...*”. Mientras que las burocracias estatales centralizadas se correspondían con los patrones culturales de la primera mitad del siglo XX, hoy el desafío pasa por la transformación de las organizaciones públicas siguiendo un modelo acorde con la era de la información. Principalmente, el movimiento modernizador pretende cambiar la administración pública y la cultura administrativa focalizando en los resultados organizacionales, la gestión individual y los incentivos del mercado (incluyendo, cuando sea posible, la privatización). De este modo, las estructuras y culturas burocráticas del pasado, regidas por reglas, serán sustituidas por entidades más pequeñas, flexibles y orientadas al usuario. El punto de llegada es un *Estado mínimo* que desarrolle sólo las funciones que son necesarias de una forma eficaz y efectiva (Aberbach y Rockman, 1999).

En términos generales, los documentos de la OCDE recuperan estos principios, aunque cuestionan la “versión restringida” del *New Public Management*, asentada sobre tres valores básicos (la trilogía *economía, eficacia y eficiencia*). En los lineamientos directrices aportados por esta organización se distinguen un conjunto de rasgos clave en las reformas de la gerencia pública orientados a: a) devolver autoridad, otorgar flexibilidad; b) asegurar el desempeño, el control y la responsabilidad; c) desarrollar la competencia y la elección; d) proveer servicios adecuados y “amigables” a los ciudadanos; e) mejorar la gerencia de los recursos humanos; f) explotar la tecnología de la información; g) mejorar la calidad de la regulación; h) fortalecer las funciones centralizadas de gobierno (OCDE, 1995).

Sin embargo, la OCDE alerta sobre la posibilidad de considerar a los principios de la NGP como un modelo unívoco de reforma y transferible a cualquier país, sin tomar en cuenta los diferentes sistemas políticos y administrativos que, naturalmente, implicarán formas de operacionalización muy divergentes de estos criterios considerados como “bastante abstractos”. Así, podrán ser convenientes reformas más profundas, o reformas selectivas e incrementales, por medio de distintas estrategias y alternativas, adoptando un enfoque “pragmático” antes que “dogmático” (OCDE, 1995). De todas maneras, estas propuestas, encaminadas hacia la configuración de un “*paradigma post-burocrático*” (Barzeley y Armajani, 1992), adoptan un conjunto de recursos del ámbito privado que, como se intentará dejar reflejado en los puntos siguientes, reducen la cuestión de lo público a un mero proceso de *eficiencia gestinaria*, no compatibles –necesariamente– con las demandas políticas y sociales de la ciudadanía.

II- LA INTRODUCCIÓN DE LAS TÉCNICAS DEL MANAGEMENT PRIVADO EN EL SECTOR PÚBLICO: PROPÓSITOS Y DILEMAS

El énfasis puesto por la NGP en la incorporación de las herramientas de gestión empresarial tiene su justificación central en la necesidad de recrear en el ámbito público condiciones similares a las del funcionamiento de los mercados. En efecto, la mayor parte de las tecnologías sugeridas aparecen como respuestas creadas y desarrolladas por el sector privado frente a las exigencias del mercado, y obedecen a preocupaciones tales como la tasa de rentabilidad, la obtención de

⁶ La elaboración del informe de la *NPR* se desarrolló en tres etapas. En sus comienzos (al inicio de la década de 1990), la *NPR* puso énfasis en cómo trabaja el gobierno, más exactamente cómo debería trabajar el gobierno. Durante su segunda etapa, la *NPR* se centró en lo que el gobierno hace y lo que deberá hacer. A fines de la misma década, tuvo lugar la tercera fase, tras el objetivo de abocarse en los resultados y en las agencias de «alto impacto», así como también en usar “*una medición de los resultados para transformar la gestión federal*” (Aberbach y Rockman, 1999).

resultados, los costos, las inversiones, el grado de competitividad, la orientación al cliente y la preocupación por la eficiencia, en tanto criterios que empresarios y gerentes deben constantemente promover y desarrollar para asegurar la adaptación de sus organizaciones a los entornos cada vez más competitivos. Dada estas características, para el *management* privado, resulta prioritario el uso de técnicas tales como la planificación estratégica, la dirección por objetivos, el *marketing*, la gestión financiera y de sistemas de información, etcétera, mayoritariamente inclinadas hacia el cálculo, la cuantificación y la elaboración de indicadores.

El carácter de estas tecnologías, profundamente sesgado al ámbito de lo privado, genera varios interrogantes a la hora de encarar su utilización en el accionar de la administración pública. En principio, y siguiendo a Echebarría y Mendoza (1999), destacamos cuatro aspectos de índole estructural, que le imprimen rasgos distintivos al contexto de la gestión pública y que, como tales, difieren de la lógica impuesta por el mercado a las compañías privadas:

- ***La sustitución del mercado por el proceso político como mecanismo de asignación de recursos.***

La provisión de bienes públicos se realiza a través de las acciones del gobierno y no por el mercado. El proceso político, como mecanismo de asignación de recursos, se caracteriza básicamente por dos elementos: a) su preocupación por los aspectos redistributivos y de equidad, aspectos no contemplados por el mercado y b) el condicionamiento impuesto por su pluralismo, la fragmentación de la autoridad, y el hecho de que el disenso sobre los objetivos y el conflicto es legítimo.

- ***Las administraciones públicas en su calidad de poderes públicos.***

El conjunto de instituciones y organizaciones en las que se materializa el Estado es expresión del complejo de intereses y contradicciones presentes en la sociedad. De esta forma, los objetivos públicos que debe perseguir el Estado no le son propios como organización, ya que se dirimen en el campo político y su resultante debería poner de manifiesto aquellas necesidades priorizadas como públicas por el colectivo social.

- ***Los procesos de creación de valor en el sector público.***

Existen diversas y variadas formas a través de las cuales el sector público crea valor. Esto es, a través de transacciones individuales con los ciudadanos (garantizando sus derechos, prestándoles servicios o directamente transferencias monetarias), o por medio de aquellos programas públicos cuyos beneficiarios no necesariamente son sus usuarios directos. Asimismo, las regulaciones estatales son fuentes generadoras de valor, de naturaleza tal que no presentan analogías en el sector privado. Por otro lado, la creación de valor en el sector público se encuentra fuertemente condicionada por las percepciones sociales en torno a la manera en que el proceso político-administrativo responde a las distintas demandas. Así, los aspectos de transparencia, equidad, no discriminación, legalidad y receptividad forman parte integral de dicho valor.

- ***La dificultad de medir el valor creado por la acción de las administraciones públicas.***

Se plantea aquí la ausencia de precios para los bienes públicos (que no pasan por el mercado), lo que impide, por ejemplo, cuantificar los beneficios creados en términos de ingresos, o bien poder reflejar desde los presupuestos públicos sólo una parte de los costos implicados en algunos programas, como es el caso de los regulatorios. Un

segundo factor que dificulta la medición del valor reside en las superposiciones que suelen ocurrir entre aquello que un determinado programa produce materialmente (*outputs*) y los resultados (*outcomes*) o impactos que realmente ha tenido la acción administrativa.













En otras concepciones, que observan la especificidad de la gestión pública desde una perspectiva sistémica, la distinción entre lo público y lo privado debe formularse en términos analíticos, trabajando la dicotomía entre “macrogestión” y “microgestión”. Bajo este marco, la gestión pública queda asimilada con el plano de la macrogestión, en tanto se ocupa del comportamiento de todo un sistema, es decir, de la dirección de grupos enteros de organizaciones y redes interinstitucionales que conforman el sistema de gobierno público en su conjunto. A diferencia, la gestión privada –situada en el plano de la microgestión– se centraría en el comportamiento de las partes, o dicho en otros términos, abordaría la dirección de cada una de esas organizaciones que forman el sistema o la red (Metcalf, 1999).

Entender a la gestión pública como “macroproceso” implica reconocer que una transformación tan significativa como la que acarrea la reforma del Estado activa procesos estratégicos y políticos de gestión en el seno de las redes de entidades y agencias estatales. Sus programas requieren de una cooperación intensa y prolongada entre muchas organizaciones, que presentan simultáneamente intereses diferentes y acaso opuestos. En consecuencia, “*el núcleo de los problemas de la gestión pública se ubica en el plano interinstitucional*” (Metcalf, 1999), lo que supone plantear soluciones alternativas a las pensadas para una sola unidad.⁷ El camino hacia el diagnóstico compartido por las diferentes instituciones, para repensar las reglas de juego, funciones y responsabilidades; el diseño de sistemas adaptables, como una forma de compromiso permanente y de aprendizaje público, y la configuración de esquemas de rendición de cuentas para promover el uso eficaz del poder, se presentan como opciones diferenciadas, más acordes con la “innovación” que con la “imitación” que impone la aplicación de técnicas empresariales en el sector público (Metcalf, 1999).

En el mismo sentido, y como se refleja en el cuadro 1, Echebarría y Mendoza (1999), le atribuyen un bajo nivel de *aplicación directa* en el ámbito del sector público a la mayoría de las herramientas de gestión empresarial. Los autores se tornan más proclives hacia la búsqueda de una *adaptación creativa*, o bien plantean la necesidad de *reconceptualización*, es decir una “reinención” de los instrumentos de gestión, dada la especificidad del sector público.

CUADRO 1. GRADO DE ADECUACIÓN DE LAS TÉCNICAS DE GESTIÓN EMPRESARIAL A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

⁷ En términos de los autores, “*Si la gestión en general consiste en saber hacer algo por intermedio de otras personas, la gestión pública consiste en saber hacer algo por intermedio de otras organizaciones. (...) La coordinación entre organizaciones que son formalmente autónomas pero funcionalmente interdependientes es una de las claves para conseguir la eficacia en la gestión pública*” (Metcalf y Richards, 1987:71).

| TÉCNICA DE GESTIÓN CONSIDERADA | Aplicación directa | Adaptación creativa | Reconce- tualización |
|--|---|--|---------------------------------|
| Planificación estratégica | |  | |
| Gestión del cambio organizativo | |  | |
| Dirección por objetivos | |  | |
| Dirección de proyectos |  | | |
| Gestión de servicios |  | | |
| Marketing |  | | |
| Dirección de operaciones |  | | |
| Diseño organizativo |  | | |
| Dirección de recursos humanos | |  | |
| Gestión financiera |  | | |
| Sistemas de información |  | | |
| Control de gestión | |  | |

Fuente: Echebarría y Mendoza, 1999.

El cuadro permite observar que aquellas técnicas como la planificación estratégica, el control por resultados, el control de gestión y la dirección de los recursos humanos requieren de importantes transformaciones para su instrumentación en el sector público, atento a las condiciones antes enunciadas, tales como el carácter interdependiente de las organizaciones públicas, la dificultad de conceptualizar y medir el valor y la escasa integración del ciclo de gestión (planificación-ejecución-control) en gran parte de las agencias estatales. A diferencia, se reconoce un mayor grado de ajuste de estas técnicas en la acción de las organizaciones públicas particularmente consideradas y en su funcionamiento interno (Echebarría y Mendoza, 1999). No obstante, podría disentirse con los autores, en la medida en que, salvo la gestión por proyectos, técnicas tales como la gestión financiera o los sistemas de información, obedecen también a criterios generales y uniformes de la Administración que restringen los grados de autonomía de cada organismo.

Con todo, el diseño de una política de "modernización" administrativa no queda agotado en la mayor o menor posibilidad de inserción del *management* privado en el sector público. Como destaca Ramió Matas (2001), partir de esta estrategia supone anteponer el *cómo* (*la forma de gestionar*) al *qué* (*el modelo de Estado que se desea implantar*), pensando a las reformas exclusivamente como un requisito técnico destinado a perfeccionar los medios sin prestar atención al problema de los fines. También, en el marco acotado de este planteo, los conflictos entre los actores políticos y la burocracia están asociados a una concepción estrictamente "productivista" de las organizaciones. Por el mismo motivo, los propios ciudadanos pueden ser concebidos como "clientes", alentados por el único propósito de demandar opciones diferenciadas

de servicios a una administración centrada en los "resultados" y capaz de satisfacer las elecciones individuales como lo promete el mercado.

III- LAS PREMISAS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y SU IMPACTO EN LA RELACIÓN ENTRE POLÍTICA Y BUROCRACIA

Uno de los principios sobre el que se ha trabajado con mayor insistencia desde la NGP puede sintetizarse en la frase de Kettl "*dejar que los gestores gestionen*", aludiendo así a la búsqueda del incremento de la responsabilidad de quienes administran los servicios ante el público. Con base en el enfoque "orientado al cliente", se propugna una mayor delegación de poder hacia los gestores para ganar flexibilidad en las decisiones de mejorar de los servicios, tomando en cuenta las demandas y preferencias del consumidor. Desde esta óptica, se operan cambios sustanciales en la relación entre los funcionarios elegidos y los administradores, si estos últimos quedan sujetos en primer lugar al mandato de los "clientes", a riesgo de "*afirmar su autonomía de los que elaboran las políticas públicas*" (Kettl, 1997). En la práctica, podría quedar abierto un alto margen de ambigüedad entre las metas fijadas por parte de los decisores políticos y la correspondiente libertad que se les otorga a los cuadros administrativos, sin olvidar que los objetivos de las agencias públicas resultan muchas veces poco precisos, o incluso contradictorios, como resultado del juego de fuerzas y las negociaciones entre el Ejecutivo y el Congreso.

Otras visiones –con implicancias totalmente opuestas a la anteriormente mencionada, pero también incentivadas desde la NGP– abogan por la reducción del poder de la burocracia, reforzando la incidencia de las autoridades electas no sólo en el terreno de la formulación sino en la implementación de políticas, a través de nuevos criterios de centralización, coordinación y control (Aucoin, 1990). En este caso –y a diferencia del diagnóstico precedente, según el cual el excesivo formalismo y reglamentación impide lograr resultados– el problema es "*domar a la burocracia*" (Aucoin, 1990). Por ende, la existencia de asesores y/o cargos de confianza, etcétera, estaría ampliamente justificada a los efectos de contar con aparatos administrativos consustanciados con las políticas de gobierno. Bajo esta alternativa, más que un dilema de "delegación", emerge como cuestión el tema de la "responsabilidad": ¿a quién se debe atribuir responsabilidades concretas frente al incumplimiento de los objetivos o metas propuestas?: ¿a estos "nuevos gerentes" o "burocracias flexibles"?; ¿a los funcionarios políticos?; ¿las "tecnocracias paralelas" poseen los conocimientos y la experiencia suficiente como para ocupar tantas posiciones clave, desplazando –la mayoría de las veces– a los cuerpos estables de la administración?

De la mano de estos planteos se recicla una problemática tradicional del sector público: la frontera entre política y administración. Tal como lo resaltan una serie de autores (Aucoin, 1990; Halligan, 1997; Pierre, 1995), en los esquemas modernizadores pareciera haber tenido una mayor gravitación la percepción del recelo político frente a las burocracias. Al respecto, Aberbach y Rockman (1999) destacan que –para el caso de los Estados Unidos– el foco de la reforma priorizó la necesidad de reducir el tamaño del aparato burocrático, predominando los recortes entre el personal de mandos medios hacia abajo,⁸ al tiempo que crecía el componente de personal nombrado políticamente, por el deseo de los presidentes y altos funcionarios electos de ejercer un control más estrecho sobre los burócratas, "*en los cuales no confían*". Por el contrario, otros especialistas (Clarke y Newman, 1997; Pollitt, 1993; Stewart, 1994) critican la expansión del fenómeno gerencial hacia el terreno de la política, reduciendo –en muchas ocasiones– los problemas de gobierno a meras cuestiones de eficiencia operativa. Bajo esta lógica, se corre el riesgo de entronizar la "solución

⁸ Al respecto, Pollitt y Bouckaert (2000) destacan como una de las contradicciones más visibles de la NGP a los principios de motivación y promoción de un cambio cultural en el personal público, en paralelo con la propuesta de romper con la estabilidad laboral y reducir personal.

tecnocrática” (Cunill Grau, 1997), desplazando la influencia de las autoridades políticas sobre la administración pública y -junto a ello- los objetivos públicos, es decir, políticamente definidos para las instituciones.

IV- OTRAS CONSIDERACIONES: ¿CLIENTE O CIUDADANO?

En general, las propuestas e iniciativas conocidas como de "orientación al cliente" se asumen –en el marco de la NGP– como un cambio en las reglas de juego entre los proveedores y los destinatarios de los servicios públicos. Así, la preocupación por las demandas diferenciadas, la calidad de los servicios y la fijación de los correspondientes mecanismos de resarcimiento en caso de declinación en los niveles de servicio ofrecidos, además de la instrumentación de sistemas de queja y de mecanismos de participación y consulta, conforman los componentes básicos de esta tendencia innovadora y, según se declara, superadora del tradicional esquema en el que los usuarios de servicios públicos estatales poseían el rol de receptores pasivos y carentes de derechos específicos.

Pero el énfasis puesto en la figura del “cliente” ha sido objeto de críticas, no sólo por la diversidad de intereses (prestadores, gobierno, contribuyentes en general, etcétera) 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, alejada de los criterios de legitimidad, igualdad y acceso configurados en el modelo de Estado de Bienestar. 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 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).

En este contexto, el concepto de “ciudadano-cliente” plantea otra de las encrucijadas por las que atraviesa la administración pública contemporánea. En esa acepción, los ciudadanos se convierten en “propietarios” políticos y económicos de la Administración, a la que le exigen resultados. El problema radica en que reducir la condición de ciudadano a la de mero “cliente”, lleva a una simplificación que, si por un lado fomenta las asimetrías sociales, por el otro, obstaculiza las acciones tendientes a recrear la legitimidad política en la administración pública: “Los ciudadanos son mucho más que clientes de servicios públicos; de hecho, son los accionistas políticos y económicos de las administraciones públicas y tienen muchos más derechos de los que están asociados al rol de cliente. Entre la administración pública y la ciudadanía no hay un contrato comercial sino un contrato social y político” (Ramió Matas, 2001:82).

Por estas razones, para algunos autores, la NGP peca de reduccionismo al limitar la ciudadanía a la práctica del consumo. Se advierte el efecto corrosivo que esta visión podría tener sobre la idea del ciudadano como un ser social holístico, comprometido en un rango de relaciones recíprocas con otros y con la sociedad en general. En su lugar, el ciudadano es dividido en un número de identidades de consumo separadas en relación con distintos proveedores: el ciudadano es paciente, o padre, o pasajero, dependiendo del contexto (Prior, Stewart y Walsh, 1995).

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. A diferencia, la supuesta vuelta a la "soberanía del consumidor" implicó dismantelar la noción de ciudadano en tanto portador igualitario de derechos exigibles, para sustituirla por otra que privilegia a quien tiene capacidad de consumo porque tiene recursos para satisfacerla. Desde esta perspectiva, los criterios democráticos y de igualdad social definidos políticamente, que en el modelo interventor-benefactor se colocaban como

requisito previo a la situación de consumidor, son descartados, oponiéndose, como si fuera irreconciliable, la posibilidad de garantizar mayor calidad del servicio público *versus* la preservación de la igualdad en su acceso (Thwaites Rey y López, 2003a).

V- REFLEXIONES FINALES

Resulta evidente que la nueva propuesta "gerencial" involucra cuestiones de mayor envergadura que la mera aproximación instrumental, concebida en la NGP como requisito central para mejorar la eficacia y la eficiencia de las organizaciones estatales. Como bien señala Yahezkel Dror, sostener ese criterio podría llevar "*al paradójico resultado de hacer más eficientemente lo incorrecto*" (Dror, 1995, citado por Prats i Catalá, 1998), sacrificando valores fundamentales como la imparcialidad, la igualdad y el acceso, en aras de una supuesta "modernización" invocada como justificativo para reducir aún más la esfera de lo público.

En la práctica, la NGP se impuso como tendencia quizá, como advierte Nickson (2002), porque su definición "ambigua, amplia y desordenada" hizo de la visión managerial un "paradigma más transferible". Sin embargo, las posibilidades de introducir, sostener e implementar una estrategia abarcadora de reforma basada en sus premisas resulta de difícil alcance. Porque, como han demostrado varios autores, en los impactos de muchas reformas tuvo mayor incidencia la naturaleza de los sistemas político-administrativos en los que tuvieron lugar (Clarke y Newman, 1997; Lane, 1997; Pollitt, 1998; Stewart, 1992) que el "paquete de herramientas" que se pretende transplantar. Además, en la mayoría de los países donde se impuso el NPM, el proceso de cambio fue concebido de manera "verticalista" (Pollitt y Bouckaert, 2000), imperando la visión de las élites políticas y tecnocráticas y de los actores privados más comprometidos e interesados en "ajustar" el Estado, en detrimento de los "saberes", propuestas y demandas provenientes de los empleados del sector público y de la misma ciudadanía.

En otro plano, la NGP reedita el debate clave abierto entre Estado y mercado, traducido como política vs. economía. Porque la única política admitida y legítima es la que asume con firmeza los valores de la economía de mercado (Thwaites Rey y López, 2003b). Pero, como plantea Kettl (1997), "*por mucho que los reformadores incorporasen modelos del sector privado a las operaciones del gobierno, el gobierno no es ni será una empresa*" y su existencia se legitima por la persecución de objetivos de naturaleza diferente a la del mercado privado y la gestión empresarial. Aún más, podría plantearse hasta qué punto no entrarían en contradicción la "eficiencia política" y la "eficiencia en la gestión", si en esta última se sobrevalora la reducción de costos indiferentemente de los resultados.

Para finalizar, no pueden dejar de mencionarse un conjunto de consideraciones específicas relativas a la posible implantación de la NGP en América Latina. En primer lugar, cabe destacar que -desde principios de los años '90- los países de la región han sido propensos a importar esta propuesta de corte anglosajón como requisito *sine qua non* para recibir asistencia financiera del FMI, el Banco Mundial y/o el BID, independientemente de las características y problemas que enfrentaban sus Estados tras largas décadas de gobiernos autoritarios y en plena crisis de sus economías.⁹ El resultado, a más dos décadas de experimentos reformistas, es la caótica convivencia de una incipiente burocracia de carrera, superpuesta con segmentos clientelares tradicionales y estamentos tecnoburocráticos que pretenden asumir un "liderazgo de tipo gerencial", situación que reproduce en el aparato estatal la arraigada lógica de los "compartimentos estancos".

⁹ A este respecto, destaquemos que el propio Banco Mundial alentaba a los países a buscar estrategias capaces de revertir en el imaginario colectivo la clara asociación de los procesos de reforma con las "recetas" del organismo: Así, en el Informe de 1997 se proclama que "*los buenos dirigentes consiguen que la población se sienta identificada con la reforma, que se convenza de que ésta no es algo que viene impuesto desde el exterior*" (Banco Mundial, 1997:16).

Al evaluar las dificultades para sostener un modelo como el de la NGP, Nickson (2002) enfatiza los rasgos clientelares y la ausencia de cuerpos de administradores de carrera, lo que trae aparejado graves problemas de “discontinuidad” y “pérdida de memoria institucional”.¹⁰ En efecto, en las administraciones públicas latinoamericanas, las formas de reclutamiento y promoción de los agentes públicos- basadas más en el patronazgo que en el mérito- debilita toda posibilidad de profesionalización y alienta conductas bastante alejadas de los parámetros con que debiera actuar un “servidor público”.¹¹ La impronta de las dictaduras militares y de los sucesivos gobiernos democráticos de la región fue a contramano de la consolidación de instituciones burocráticas en el sentido weberiano del término. En este cuadro de situación, “*la primacía de la lealtad política de los altos mandos administrativos hacia sus líderes de la organización, la falta de estabilidad en el empleo y la ausencia de movilidad horizontal*” entran en colisión con los propósitos renovadores que la NGP ha pretendido impulsar (Nickson, 2002).

En consonancia con este diagnóstico, Prats i Catalá (1998) entiende que el desafío para América Latina reside en la construcción de “verdaderas burocracias modernas”, regidas por sistemas de mérito, con autonomía técnica y conducción política, y sometidas a reglas precisas para tornarlas más transparentes, accesibles, responsables y receptivas.¹² Bajo este marco, en la orientación de las reformas ocupa una posición privilegiada la formación de “*culturas de servicio público*” apoyadas, más que en diseños o modelos formales, en “*la creación y consolidación de modos y hábitos de relación de calidad diferente a la establecida*” (Martínez Nogueira, 2002:198-199). Para el citado autor, 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).

Claramente, la resolución de estas cuestiones excede el plano cultural, en tanto la democratización de la administración, remarcando su carácter público y aumentando su responsabilización frente a la sociedad, constituye una tarea donde la *reforma política* resulta de mayor prioridad y, en todo caso, antecede a la reforma administrativa (Shepherd, 1999). Además, los Estados latinoamericanos no pueden soslayar los problemas relativos al desarrollo económico y a la desigualdad social, cuya falta de resolución contribuye a deslegitimar socialmente –de manera vertiginosa– los diferentes proyectos de transformación impulsados durante las últimas décadas.

En este último sentido se pronuncia el Consejo Directivo del CLAD, que en un documento oficial del año 99¹³ sentó su posición en torno a las reformas de “segunda generación”, destacando la necesidad de reconocer los rasgos particulares de los

¹⁰ En el mismo sentido se pronuncia Shepherd (1999). El autor argumenta que el sesgo de la “informalidad como política” (enraizada también en la sociedad y en el sector privado) reduce el grado de efectividad de las reformas. Como manifestación de esa “informalidad”, sostiene que la creación de “enclaves” para llevar a cabo las reformas, a partir del reclutamiento de una tecnocracia “paralela” que depende directamente del Presidente y está sujeta a fuentes de financiamiento y controles diferentes, son difíciles de sostener una vez que se produce el cambio de gobierno, dando lugar a continuas modificaciones en los criterios programáticos básicos.

¹¹ Como destaca Nickson (2002:121) “*la rendición de cuentas a la sociedad civil es débil y la información es ocultada al público. Debido a que la fidelidad principal de los administradores públicos es hacia los nexos clientelares y no a los cuerpos profesionales, ellos se niegan a impulsar la participación de los ciudadanos en los procesos de formulación de las políticas públicas*”.

¹² A diferencia, Bresser Pereira (2001:14) destaca que “*el servicio público weberiano dejó de ser un ideal*”. A su entender, se requieren condiciones de trabajo más flexibles y dirigentes públicos profesionales y competentes, con mayor autonomía y responsabilidad.

¹³ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1999), “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, en Revista del CLAD N°13, Febrero, Caracas.

Estados latinoamericanos. Así, cobra importancia el impulso de "*una tercera vía entre el laissez faire neoliberal y el antiguo modelo social -burocrático de intervención estatal*" (CLAD, 1999:249) capaz de contribuir a enfrentar los problemas clave de la región, esto es, "*la consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad social*" (CLAD, 1999:251).¹⁴

Desde una perspectiva de corte neoinstitucionalista, el Documento promueve la reforma gerencial para recuperar la capacidad de gestión de los Estados y profundizar los mecanismos democráticos de responsabilización y transparencia de la administración pública. Para estos fines, la variante más ortodoxa del *New Public Management* ofrece limitaciones, que podrían ser superadas con el apoyo del "Tercer Sector" y una implicación más activa de los ciudadanos en las políticas públicas.

En el primer caso, y tal como lo sugieren los trabajos de Bresser Pereira,¹⁵ se apela a contar con un "tercer marco institucional" - el *espacio público no estatal* - que -asociado con el Estado- pueda actuar en el suministro de servicios públicos del área social¹⁶ con una lógica más acorde a la del *Estado red*, en tanto "*catalizador de intereses sociales y de los provenientes del mercado*" (CLAD, 1999:269). En lo que concierne a los ciudadanos, se destaca su papel de consumidores, cuyos derechos deben ser respetados por los funcionarios públicos, y su involucramiento en la evaluación y gestión de las políticas públicas a través de mecanismos como la consulta popular (CLAD, 1999).

No obstante la toma de posición en contrario frente a un plan de reforma meramente racionalizador o de tipo empresarial, la propuesta del CLAD, al recuperar el sentido gerencial del proceso de cambio, reafirma aquellas visiones de orden tecnocrático y -como tal- deposita mayores expectativas en la conformación de un "núcleo estratégico" de funcionarios de alta calificación para resolver gran parte de las cuestiones sustantivas del Estado.¹⁷ Sin dejar de reconocer la necesaria competencia y preparación que -fuera de toda discusión- deben poseer los altos mandos, lo que no puede soslayarse en una "reforma democrática y progresista" (CLAD, 1999:268) es la ampliación de los espacios de decisión para la participación de los trabajadores públicos, a modo de concretar, como muchas veces se lo impulsa en el discurso, una gestión realmente horizontal.

De la misma forma, la participación ciudadana no es suficiente si se la acota al campo de la consulta. Como ha quedado demostrado, la proliferación de mecanismos creados para esos fines durante la década de los 90 no han resultado eficaces y las demandas de la sociedad apuntan hacia la instauración de ámbitos donde -además de conocer su opinión- puedan ser parte de la toma de decisión. Esta cuestión, para el caso de América Latina, es vital, ya que permitiría avanzar hacia la reapropiación de la esfera de lo público, quebrando así el exhaustivo trabajo ideológico de enfrentamiento entre Estado y ciudadanos propiciado por la retórica neoliberal.

En principio, las dificultades excluyentes que afrontan los Estados latinoamericanos demandan salidas más próximas a la corriente *neopública* que al modelo *neoempresarial* (Ramió Matas, 2001) como el que expresa la NGP. A diferencia de este último, en el paradigma *neopúblico* el concepto de *ciudadanía* vuelve a reforzarse para "*recrear la legitimidad política de la administración, además de reconocerse nuevos derechos con garantía a los ciudadanos, de actuar con*

¹⁴ Así, se advierte que "*al no resolver estos problemas específicos de América Latina, el actual proyecto de reforma del Estado tiende, en el corto plazo, a perder legitimidad social*" (:252).

¹⁵ Entre ellos, puede citarse a Luiz Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (1998), *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado*, CLAD, Buenos Aires, Paidós.

¹⁶ Incluso se sostiene que la oferta de servicios públicos a través de estas entidades resulta más segura y puede ser mucho más eficiente que la provisión privada o estatal (:270).

¹⁷ "*La propuesta del CLAD es que, ante todo, se constituya un núcleo estratégico en el seno del aparato estatal, capaz de formular políticas públicas y de ejercer actividades de regulación y control del suministro de servicios públicos. En este sector del Estado es fundamental la existencia de funcionarios públicos calificados y permanentemente entrenados, protegidos de las interferencias políticas, bien remunerados y motivados*" (CLAD, 1999:256)

principios y valores como la universalidad y la igualdad en los servicios públicos y de reforzar los valores de la cosa pública en los empleados de la administración” (Ramíó Matas, 2001:81).

“Publicar” la administración (Cunill Grau, 1997) se corresponde también con una lógica de acción colectiva que implique tanto a los trabajadores estatales como a la sociedad civil y sus organizaciones autónomas, para evitar los riesgos de burocratización y de utilización clientelar de las instituciones públicas. Porque cuando las reformas son confiadas a los “expertos”, sin garantizar espacios de decisión verdaderamente democráticos y capaces de preservar los intereses de la mayoría, los resultados saltan a la vista: “Luego de dos décadas de frustración, los países iberoamericanos toman nota de que sus instituciones administrativas, algunas nacidas junto con el Estado nacional, otras durante la efímera bonanza de los regímenes benefactores, estaban menos mal que ahora. Que antaño tenían empresas públicas deficitarias, pero las había, y ahora ya no existen; y que las firmas substitutas, privatizadas o privadas de nuevo cuño, quiebran por corrupción o por ineficiencia de sus managers. Que otrora había servidores civiles de carrera más o menos eficientes, y que ahora los gerentes a la usanza privada bajo contrato por desempeño no son mejores. (...) En suma: que la administración pública existente hasta hace dos décadas con relativa salud, ha sido dañada y debilitada, si no amputada y destruida, y que es víctima del acoso, la ignorancia y la demonización. Y que lo que consumó cien años para ser edificado, fue casi destruido en sólo veinte. Y sin embargo, la globalización sugiere a nuestros países despojarse de lo sobrante y donarlo para ser explotado en provecho de los particulares” (Guerrero, 2000:33).