

Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México

David Arellano Gault

En un artículo, hace algunos años, defendí que la actual moda administrativa conocida como la Nueva Gestión Pública, más que llevarnos hacia una “posburocracia” (Barzelay, 1992), nos llevaba a una “ultraburocracia” (Arellano, 1995). La idea principal de esta aseveración residía en que las pretensiones retóricas de la Nueva Gestión Pública (NGP o *New Public Management* en inglés), por un gobierno más eficiente que se administra de una manera más parecida a la forma en que lo hacen las organizaciones privadas, en realidad son el síntoma de un cambio profundo en el espacio social y tecnológico donde se mueve la administración pública y no tanto un cambio de paradigma en términos organizativos (Moe, 1994). En otras palabras, vista la NGP como un todo, no estamos enfrentando el surgimiento e implementación de nuevas ideas, ni mucho menos de programas y propuestas totalmente originales en el sector público. Tampoco es que la NGP se haya reproducido por doquier debido a la fuerza de las ideas, al poder y la razón de los intelectuales defensores del nuevo institucionalismo económico y el gerencialismo. Es verdad que, en cierto sentido, algunas de las ideas de la NGP van a contracorriente de la visión weberiana de la burocracia. Pero en diversos momentos es claro que en realidad se están abriendo nuevos derroteros para la burocracia weberiana.

Gracias a la tecnología de la información y a la capacidad de mover y procesar datos, por ejemplo, se eleva la capacidad de establecer decisiones normativas y técnicas, difícilmente disputables en la arena política sin por lo menos presentar una opción igual de sólida en lo técnico. De la misma manera, la expansión y sofisticación de los contratos y los sistemas de incentivos calculados a través de mecanismos de costos de transacción y teorías de agente-principal, en lugar de llevarnos a una dinámica contraria a la burocracia weberiana (tal como la idea de posburocracia plantea), nos acercan al reino del dominio formal de las reglas y las normas en los contratos organizacionales e institucionales, tal como la burocracia weberiana pretende.

Hood (1994) defiende que, de alguna manera, utilizando la metáfora de la extinción de los dinosaurios, lo que está cambiando es el “hábitat” donde crecía sanamente la burocracia de la era industrial. Siguiendo con la metáfora, Hood establece que, en todo caso, la transformación que se vive no es similar a que la vieja administración pública, como dinosaurio grande y lento, haya perecido en un proceso acelerado de extinción debido a la caída de un meteorito (en este caso, las ideas de la NGP) que destruyera de un solo golpe la fuerza y la capacidad de existencia del gigante.

La “informativización” del mundo en general ha creado las condiciones para una administración pública que rompe con varias de las restricciones tecnológicas que la burocracia que estudió Weber enfrentó, y que ahora efectivamente le permiten establecer un sistema de información que hace sólido el dominio de la regla, las normas y la dirección hacia resultados calculables (ideal de la burocracia weberiana). El desarrollo de mecanismos de dirección basados en resultados, el fortalecimiento de la rendición de cuentas a partir de la medición de productos e impactos, el desarrollo de contratos que explícitamente controlan o dirigen el oportunismo y el egoísmo “racional” de los seres humanos, no van en contra de la lógica weberiana, sino todo lo contrario: están en total concordancia con el espíritu de la burocracia que tipificó Weber.

De alguna manera, cuando analizamos la NGP, es difícil separarla tanto del contexto de toma de decisiones sobre el que se sostiene (como Barzelay, 2000, nos ha enseñado últimamente) como de la retórica que la sustenta (Hood y Jackson, 1991). Entender la NGP como un paradigma dominante, nuevo, que en la práctica se impuso por la simple fuerza de su racionalidad, es por demás ingenuo o propio de los reformadores que se ven obligados a convencer a como dé lugar a los participantes y al público de la bondad de sus reformas. Ni la NGP se ha impuesto por la capacidad o racionalidad de sus

ideas, ni es una serie ordenada de ideas enteramente nuevas, ni la “vieja administración pública” ha dejado de funcionar o dar respuesta a problemas prácticos. En otras palabras, la NGP no es tan diferente, como se suele pensar, a la argumentación de lo que conocemos como la era de la Administración Pública Progresiva (APP), ni ha resuelto, con pruebas científicas validadas y controladas, los dilemas más importantes (éticos, sociales, de innovación y equidad) que la APP enfrentó (Arellano, 2000). La NGP es una corriente innovadora en muchos sentidos, pero es necesario ubicarla en su real dimensión para apreciar sus aportaciones y sus límites, más allá de la retórica propia de los reformadores y apologistas de la NGP.

Este es un punto importante del debate en los países donde la NGP ha sido implementada, con resultados positivos a veces, y en otras creando nuevos problemas y enfrentando fallas tanto de implementación como consustanciales al argumento gerencialista (Pollit, et al., 1998; Kettl, 2000). El régimen político, la cultura del aparato público, la naturaleza de los problemas públicos, la historia del régimen y las relaciones entre sus partes son elementos clave para comprender la decisión de política que lleva a un gobierno a proponer reformas al estilo de la NGP. Como Barzelay defiende (Barzelay, 2000), la implementación de la NGP es en realidad una decisión donde los actores gubernamentales y políticos toman una decisión de política pública, con razones estructurales y coyunturales de por medio.

Si esto es cierto, si no hay tal paradigma integrado de la NGP y no existe una ola modernizadora que tenga su propia fuerza sostenida por una racionalidad impecable, ¿qué podemos decir al respecto cuando hablamos de la implementación de reformas estilo NGP en países en vías de desarrollo como México y en general la América Latina? Pues es factible observar que las cosas tampoco son todo lo claras y transparentes, dado el tremendamente distinto “hábitat” en el que las administraciones públicas se desenvuelven en estos países. Para comenzar, en muchos de estos países no se ha implantado en realidad hasta el momento una administración pública propia de la era de la APP, ni podemos por tanto implementar reformas “ortodoxas” propias de la NGP. En todo caso, lo que observamos, en México al menos, es el desarrollo de una burocracia alejada del control del legislativo (la estrecha relación entre estos actores es supuesto número uno de la NGP en países como Nueva Zelanda, Reino Unido y Canadá), que ha creado endogámicamente sus propios mecanismos de rendición de cuentas, que se ajusta a la dinámica política con unas reglas que lejos están de hacerla un actor transparente y delimitado de la lucha por el poder. Es una burocracia, pues, que ha crecido y se ha profesionalizado a la sombra de un sistema político que toma el control de este actor como parte del botín de la batalla por el poder, que lo usa de lleno en la arena electoral y política como instrumento y manipulable brazo derecho. Hablar en este contexto de problemas agente-principal, de lanzar el gerencial grito de batalla de la NGP “*let the managers manage*”, y justificar el incremento de la calidad y la rendición de cuentas a través de sistemas de convencimiento administrativo, no puede estar más fuera de lugar.

La construcción de los mecanismos de control y dirección weberianos son apenas el paso lógico para burocracias de este tipo. Y si se comprende que la NGP es en realidad una propuesta que se explica a la luz de las consecuencias de la evolución y crisis de las formas específicas de accionar de la administración pública y su relación con el sistema político, el dilema de reforma de los aparatos administrativos en países como México no es tan confuso. No se trata de escoger entre los esquemas de acción propios de la APP o de la NGP, de discernir entre lo “viejo y equivocado” y lo “nuevo y correcto”, sino de comprender los cambios tecnológicos y de gobernanza en sociedades contemporáneas, las desventajas y ventajas de las opciones de gestión que se nos ofrecen como viables para resolver problemas específicos en un contexto político particular (que, como dice Barzelay, son en todo caso opciones tomadas y analizadas desde marcos de decisión de políticas, en contextos particulares).

El presente artículo busca justamente dar forma a esta argumentación, intentando clarificar un falso debate entre la generación de un paradigma nuevo (la NGP) que hace desaparecer al viejo (la APP), y donde los esquemas de acción están reducidos a una serie de parámetros teóricos particulares,

el nuevo institucionalismo económico y el gerencialismo, de manera irremediable. Si observamos con claridad, la NGP no es realmente una opción radicalmente distinta de analizar la administración pública, sino una importante recreación de los problemas gubernamentales contemporáneos a la luz de los cambios en el contexto socio-tecnológico y de gobernanza que se enfrentan en el siglo XXI. Una recreación que está realizando importantes apuestas analíticas y políticas, que tiene importantes limitaciones, que está cambiando la faz de la administración pública en diversos países, más por las nuevas dinámicas que se generan y las reacciones a éstas, que por la pureza de sus argumentos teóricos o la fortaleza de sus marcos analíticos. El análisis de las arenas políticas específicas sobre las cuales estos esquemas adquieren vida y aplicación, dan, probablemente, una mejor posición para observar los límites y las potencialidades de los nuevos esquemas (relativamente hablando) sobre los viejos.

De esta manera, en el presente artículo se busca comprender cómo la NGP es diferente de la APP no por ser un cambio paradigmático, que modifica radicalmente las fuentes del análisis público, sino por proponer un cambio (una apuesta, en realidad, con riesgos implicados) de énfasis y estrategias de acción gubernamental y de las relaciones entre el aparato, el poder legislativo y la sociedad, en un régimen político particular. Es un cambio importante, sin lugar a dudas; no es objetivo de este artículo negarlo. Y un cambio con graves implicaciones, muchas de las cuales todavía estamos por ver si resultan en algo mejor, pues no hay nada asegurado ni probado sistemáticamente en las reformas estilo NGP. Gran parte del éxito de propuestas de reforma y cambio depende más de la habilidad de los actores políticos y burocráticos para construir la viabilidad específica de ciertas estrategias, dado el contexto político y social, que de la pura fuerza y virtud de las ideas a implementar.

El argumento del artículo se presenta en tres partes. En la primera se discute la novedad de los argumentos de la NGP respecto a la APP. Se observa cómo en realidad los problemas que la NGP enfrenta son los mismos que los de la APP: el control político de la burocracia y la capacidad de aislar de influencias políticas coyunturales el accionar gubernamental; todo esto en un contexto político particular. El argumento sustantivo que la NGP propone parte del desgaste de las soluciones tipo APP (desgaste que comenzó muy temprano en la historia) y del cambio de énfasis en el tipo de soluciones. Más que hacer una propuesta paradigmática distinta, se recuperan nuevas capacidades tecnológicas de control y se proponen cambios en ciertas instituciones de gobernanza. En la segunda parte, estas soluciones particulares se describen mostrando cómo, en todo caso, son apuestas argumentativas que arriesgan soluciones específicas a ciertos desgastes de los aparatos públicos contemporáneos: ante los poderosos pero anquilosados sistemas de servicio civil, generar incentivos al control del aparato público por resultados aun si esto significa abrirlo al dominio de los intereses económicos y sociales (cuestión nada trivial pues, según la APP, el aparato gubernamental debería estar aislado y protegido ante estos intereses). En la última parte, de reflexiones finales, se discute la importancia de esta argumentación para comprender la agenda de reforma de los aparatos públicos en realidades específicas, en este caso México y América Latina en general.

1. De la Administración Pública Progresiva (APP) a la Nueva Gestión Pública (NGP), ¿un cambio radical?

El surgimiento de la concepción contemporánea de la administración pública (AP) es posicionada por muchos a finales del siglo XIX y principios del XX en EUA, y nombrada por algunos como la era de la Administración Pública Progresiva (APP). Se la ha catalogado como la era “Progresiva” debido a la conceptualización muy extendida en ese momento de que el papel del gobierno implicaba un compromiso sustantivo con el desarrollo general de una nación, como motor principal incluso. Las raíces de la APP, como lo ha mostrado Guerrero (2000), datan de la tradición alemana del cameralismo. En este documento asumiremos que tal corriente, la APP, realmente existe, pues es fácilmente demostrable que aquellos criterios fundadores de Wilson (1887) y Goodnow (1900), fueron atacados prácticamente de inmediato y dados por muertos por Waldo (1947), Simon (1947) y Dahl

(1981). Así, siguiendo la metáfora lúdica de Hood, la NGP “derrotó” a un dinosaurio que llevaba por lo menos 30 años muerto. Por lo tanto, se debe estar consciente de que sostener la existencia de una corriente homogénea de la APP es sumamente débil. Pero es útil para los fines de esta discusión, que justamente apuntan a dismantelar el mito de la muerte de la vieja o tradicional administración pública y el nacimiento de una nueva y renovada en la NGP.

La importancia y trascendencia de la APP se debe en mucho a que los supuestos sustantivos que le dan vida son recurrentes a diferentes gobiernos en diferentes realidades. Si tuviéramos que resumir en muy pocas palabras, diríamos que la APP se basa en la observación de que, por un lado, el gobierno es pieza sustantiva del desarrollo económico y social de una nación, es un motor fundamental, que requiere de un aparato administrativo grande, fuerte y efectivo. Pero por otro, un gobierno dejado solo, sin vigilancia, es un gobierno seguramente corrupto e incompetente (o peor, un gobierno con una burocracia más poderosa que los políticos electos legítimamente). Esto último debido a la dificultad de dirigir una acción racional y eficiente en un gobierno democrático que separa necesariamente la definición de las políticas (a través de representantes y funcionarios electos, por lo tanto, legítimos para tomar decisiones por la sociedad) y su ejecución en un cuerpo especializado (es decir no necesariamente electo, y por lo tanto, en teoría, no legítimo para tomar decisiones por los ciudadanos) y profesional. La separación de poderes, el equilibrio que se busca entre éstos en un sistema democrático, implica necesaria e irremediamente que la acción gubernamental está imbuida de influencias políticas, de grupos y actores de la política, en el corto y largo plazo. Por lo tanto, en una sociedad “moderna”, que enfrenta competencia económica internacional, complejas relaciones internacionales, crecimiento del impacto tecnológico, y una población diferenciada y plural, la administración pública influye (legítima e ilegítimamente) en la arena y las decisiones políticas, está construida y permeada por los vaivenes de la lucha por el poder y toma decisiones de alto impacto social (decisiones no tomadas por políticos y funcionarios electos necesariamente).

De alguna manera, implícitamente, la APP fue constituyendo una serie de supuestos para interpretar esta realidad (Peters, 1996; Hood, 1994). Primero, que la influencia política sobre la AP es en general perniciosa debido a la naturaleza oportunista y cambiante de los políticos profesionales. Sin claras fronteras, los políticos podrían usar al aparato administrativo para su propia conveniencia. En la arena económica, la situación era compleja también. En una sociedad en pleno crecimiento industrial, los problemas más recurrentes los representaban empresas tendientes a convertirse en monopolios y oligopolios, fuentes de poder sumamente grandes, capaces de influir en las decisiones gubernamentales (por su peso) en su beneficio y en contra del beneficio colectivo.

Ante estas circunstancias, la APP asumió que la relación con la arena política debía ser clarificada al extremo y que el método de la AP no podía ser el de los negocios privados, pues los problemas que enfrentaba y el contexto que le daba vida eran radicalmente distintos. Además, implícitamente se asentaba que la calidad ética tendría que ser el principal ingrediente de su gestión, pues cualquier intento de hacer eficiente a la AP, sin considerar estos elementos políticos y económicos, llevaría a sistemas inequitativos, que favorecerían a los más poderosos política y económicamente.

Para resolver esta problemática, la APP identificaba dos vías de solución posibles: una, mantener vigente el aforismo de los “Padres Fundadores” de EUA que establecía que el gobierno es un mal necesario que hay que controlar. Siendo la única manera lógica de controlarlo el mantenerlo pequeño, limitado, amarrado (Federalist Papers, 1981). Pero en una sociedad industrial, en pleno crecimiento, esto era imposible, se argüía (Wilson, 1887). Se hacía indispensable que la AP fuera separada, mejor aún, aislada de las influencias políticas y económicas, llenas de intereses particulares y mecanismos para influir sobre las decisiones públicas.

Además de esta separación, artificial claro, pero necesaria hasta cierto punto, es indispensable, continuaría el argumento de la APP, la creación de una serie de mecanismos también artificiales pero

necesarios, que construyeran la “particularidad” de las reglas de accionar de la AP: ante el poderío de los intereses económicos, un sólido aparato burocrático, técnico, capaz de dar sentido a la política pública en su impacto económico; ante los vaivenes de los políticos electos, un sistema artificial (y algunos pensamos que en términos organizacionales, anacrónico, Frant, 1993; Arellano, 2001) de desarrollo del personal burocrático con sus propias reglas y aislado de la influencia política (el servicio civil de carrera); ante la dificultad de tomar la eficiencia y racionalidad económicas como los criterios básicos de acción, dadas las posibilidades de ser capturado por los intereses políticos y económicos, el desarrollo de un sistema detallado, rígido, en constante perfeccionamiento, de reglas, procesos y normas, vigilado constantemente por instancias técnicas e incluso por organismos independientes externos al aparato burocrático (Peters, 1996).

La AP de la era progresiva, entonces, tenía una clara determinación en la constitución de un sistema específico, de particulares características, que construía su propio lenguaje, fuera de la administración de negocios y de la argumentación económica basada en el óptimo de Pareto. De alguna manera se estaba consciente de lo complejo de la tarea, e incluso de lo artificial de algunos de los mecanismos (como el servicio civil de carrera en vez de un sistema más flexible y descentralizado de administración de personal). Pero habría que aceptar que era una solución importante al dilema de los aparatos gubernamentales en sistemas democráticos representativos, donde la influencia política y la separación de poderes crean un marco institucional oscuro y dispar para la toma de decisiones ejecutiva dentro de un gobierno.

La burocracia del capitalismo, de alguna manera interpretada por Weber como una construcción social, requería del desarrollo de una compleja infraestructura, de órdenes, procesos e instituciones para el caso particular de la administración gubernamental. El seguimiento de la acción a través de expedientes requería, por ejemplo, no sólo de detallados expedientes, sino además de las estructuras de capacitación y luego de vigilancia que aseguraran la neutralidad política y la solvencia técnica de tales procedimientos. No se podía confiar tal sistema ni a las buenas intenciones de los políticos, ni a las bondades de una tecnología que podía inferir a priori los resultados de una acción burocrática. Por ello, la APP tendería a una preferencia expresa por el uso y diseño de mecanismos artificiales y complejos para la distribución colectiva de los recursos, más que por el uso de mecanismos “naturales” de mercado; o de la construcción de abigarrados mercados artificiales de competencia laboral de carrera burocrática, más que de la utilización de administradores contratados bajo criterios del mercado laboral abierto.

Resumiendo, entonces, el “progresivismo” dio cuerpo a una particular percepción del problema del gobierno, en un momento histórico determinado. Este momento puede ser visto como la revuelta de una clase media cansada de la maquinaria corrupta de los políticos interactuando con los grandes capitalistas y mafiosos, teniendo como visión tanto la eliminación del monopolio (ley anti trust), la lucha contra la pobreza y la desigualdad (la Gran Sociedad le llamaron en EUA), y el debilitamiento de las influencias nepotistas y de corto plazo de los políticos vía la creación de un servicio civil basado en el mérito (Hood, 1998). La lista de las líneas de acción de la APP contiene, entre otros: la regulación gubernamental generalizada y administrada por tecnócratas, la formación de una carrera en el servicio público estructurada con reglas transparentes para evitar el compadrazgo y el nepotismo de los políticos, y el desarrollo de sistemáticas normativas que redujeran la probabilidad, vía el detalle de la ley y lo específico de la norma, de actos corruptos o socialmente inequitativos.

De cierta forma, estos fueron los principales pilares de la APP, puesto que, entre otras razones, llevaba a una confianza fundamental en la capacidad administrativa de corregirse a sí misma. Es decir, si bien se parte de una desconfianza natural en la dinámica política para dirigir los asuntos del gobierno, se imponen en la práctica nuevos mecanismos administrativos, nuevos aparatos burocráticos encargados de vigilar y asegurar la “neutralidad” de la acción administrativa. Como dice Hood (1998, p. 91), en todo caso la destitución de la APP como paradigma implicaría que han desaparecido o se han

controlado efectivamente cuestiones tales como el poder de los agentes económicos y de las mafias organizadas, la tendencia de los políticos al nepotismo y a la corrupción si no son vigilados o si no se tienen sistemas que limiten tales tendencias.

A principios de 1970 se consolidaron importantes argumentos teóricos que buscarían minar las bases de la APP. Desde la economía, con William Niskanen (1971), y desde la propia disciplina de la administración pública, con Vincent Ostrom (1973). El sustento principal de estos autores es que en realidad el juego político que afecta la dinámica gubernamental es mucho más complejo que una visión de la política y la administración separadas por un abismo técnico. De hecho, nos dicen estos autores, las estructuras de la administración pública se mueven en una dinámica de actores políticos y burocráticos que defienden sus intereses a partir de una visión oportunista y calculadora. Es decir, en marcos organizativos e institucionales particulares, los actores, tanto en la política como en la burocracia (y por supuesto en la sociedad), calculan constantemente el impacto de tales limitaciones y buscan espacios estratégicos de acción para proteger sus intereses. No hay tal cosa como una base técnica homogénea que haga que los actores dejen de preocuparse por el oportunismo inherente en el accionar de otros actores o que obligue o incentive a estos a interpretar las reglas de manera diferente según su conveniencia, por ejemplo. Desde esta perspectiva, el juego no se llama mejora tecnológica continua de la administración y sus espacios, sino creación de mecanismos organizacionales e institucionales para generar los comportamientos racionales que convienen a la sociedad ante políticos y funcionarios oportunistas y racionales (es decir calculadores de su beneficio).

Visto de esta manera, la APP puede ser interpretada como la coartada conveniente de ciertos grupos que buscan proteger los intereses, básicamente el de las propias burocracias, asegurándoles empleo, dificultando su evaluación por resultados (vía servicio civil), limitando la competencia externa (vía la creación de pseudo mercados protegidos) y la capacidad política de control sobre los aparatos administrativos (vía la compleja red de procesos de presupuestación y gasto, y el escudo que la profesionalización de los cuadros impone).

Esta interpretación elimina de facto el argumento de que existe una arena administrativa separada de los intereses políticos, y de que la única solución posible a los problemas públicos tenga que ver con la construcción de una esfera institucionalizada y protegida de los vaivenes políticos pero vigilada por los encargados del accionar gubernamental. Por el contrario, siguiendo esta interpretación económica del fenómeno gubernamental, es indispensable transformar el paradigma que ha sostenido a la AP las últimas décadas.

Es importante enfatizar que esta visión crítica de la APP, que con el paso del tiempo se convertiría en la base de la NGP, debe ser entendida justamente como una visión que intenta cambiar los supuestos sobre los que se parte para comprender la acción gubernamental. Más correctamente, sustituye ciertos valores argumentativos por otros valores. Para empezar, existe un cambio que va de una percepción colectivista de la acción social a una individualista. Bajo esta concepción, el orden social no deviene de la imposición de un orden general impuesto desde arriba, sino de un permiso otorgado por los individuos para generarse un orden desde abajo. De esta manera, los intereses diversos que en una sociedad se expresan, no necesariamente por razones o por la fuerza de valores éticos de ciertos grupos o individuos, van a acomodarse en un juego de suma positiva. Por el contrario, ante la falta de esquemas institucionales de incentivos claros dirigidos a la lógica egoísta de los individuos involucrados, tanto los que regulan la acción colectiva como los regulados buscarán proteger sus propios intereses. En otras palabras, las reglas del juego deben explícitamente acomodar la búsqueda del interés general a través de los intereses específicos de los individuos. Dado este esquema complejo de agregación de intereses, difícilmente se puede encontrar un sistema de agregación justo y eficiente. Por ello, el mercado generalmente dará mejores resultados que los esquemas basados en jerarquías (Williamson, 1975).

En definitiva, el supuesto argumentativo (es a final de cuentas un valor general más que una conclusión devenida de evidencia empírica sólida e irrefutable; Hood y Jackson, 1991) que cambia la percepción de la naturaleza del gobierno y que alimentará prácticamente todas las propuestas instrumentales de esta corriente, será recuperar el conocido “Principio del puerco” de Tomas Carlye: los seres humanos, de los más ricos a los más pobres, son inherentemente racionales, calculadores, oportunistas y egoístas. Veamos un poco más en detalle esta línea de argumentación.

a) El argumento económico desde la Administración Pública

Ostrom arguye que la visión weberiana y wilsoniana de la AP, si bien resolvía determinados problemas como la compleja combinación de una administración pública con capacidad de acción y a la vez rendidora de cuentas (fundamental a cualquier régimen democrático), también obligaba a pagar grandes costos. Al plantearse la posibilidad de separar efectivamente acción de decisión política, la APP pretendió construir un andamiaje científico que hiciera posible tener una esfera separada de la administración, sustentada en criterios éticos. Es decir, la acción racional científica aseguraba congruencia administrativa, constante mejora técnica y una vía universal a la mejora continua. En otras palabras, si se cometían errores en la acción administrativa, estos eran resolubles a la luz de nuevas técnicas, nuevos planes, nuevos instrumentos. El aparato gubernamental era entonces un todo homogéneo, dirigido por criterios técnicos siempre mejorables, en un camino permanentemente en ascenso hacia la eficiencia.

En la práctica, sin embargo, la dinámica política del aparato gubernamental, continúa Ostrom, mostraba una realidad muy diferente. Los estudios clásicos de Selznick (1949), Blau y Schoenherr (1971), por mencionar algunos, dibujaban una fotografía de la AP muy disímil: tomadores de decisión en redes de política, necesitados de resolver problemas intrincados, donde las reglas, las normas, los objetivos no eran suficiente guía para actuar con eficacia. Tomadores de decisión, entonces, que utilizaban herramientas diversas, cooptando, negociando, utilizando como guía no sólo el interés general, sino el de sus organizaciones y oficinas, e incluso los intereses de su grupo o de grupos externos a la organización.

Según Ostrom, dos graves consecuencias se sufrirían de cerrar los ojos a esta realidad: una consecuencia práctica, que tiene que ver con el control desmedido por procesos y la desconfianza sistemática de la acción gubernamental. En otras palabras, un aparato público, por un lado protegido de la competencia y afectado por múltiples intereses, y por el otro, maniatado y atado de manos para actuar efectivamente como consecuencia de un sistema de normas y regulaciones excesivas, creadas por el propio mecanismo de protección de la burocracia de la influencia política. La segunda es la consolidación de una visión hipócrita sobre el análisis del sector público: toda solución era un incremento de lo mismo, más ética y mejor técnica administrativa, nunca un cambio político ni un diagnóstico de las bases estructurales del comportamiento administrativo en las organizaciones e instituciones gubernamentales. Ostrom culmina su estudio propugnando por romper esta visión de la AP, a sus ojos, limitada y falsa, y fortalecer el principio de que un buen gobierno es un gobierno controlado, pero controlado por la eficiencia, por mecanismos de medición de resultados, que comprenda la realidad de las redes de política en las que se mueve la burocracia en las democracias contemporáneas. Ostrom, así, abría la puerta al análisis económico de la AP que hemos dibujado más arriba pero que conviene ahondar un poco más en profundidad (Ostrom, 1973, 131-132).

b) Las bases económicas del comportamiento burocrático

La teoría económica fue encontrando nuevos diagnósticos de la realidad de un gobierno que ni actuaba siempre bajo la dirección del interés general, ni podía resolver todo técnicamente, ni era un actor congruente y sistemático. El problema no era sólo técnico o administrativo, sino político y de diseño institucional.

Ya Adam Smith lo decía: “Nunca se hallan mejor administrados los servicios públicos que cuando la recompensa [de los funcionarios] sigue al desempeño efectivo y se halla ajustada a la diligencia empleada en el cumplimiento” (Smith, 1958, 636). Más recientemente, los estudios de Olson (1971) sobre la acción colectiva buscaron mostrar que ésta puede llevar a resultados sub óptimos debido a la propia dinámica de la racionalidad individual, con base en el oportunismo intrínseco a tal racionalidad. Ésta, enfrentándose a situaciones que necesitan de la cooperación entre diversos individuos, a falta de incentivos específicos, llevaría a la aparición de un fenómeno racional en términos de la lógica individual, pero altamente problemático en términos de la dinámica colectiva: los “polizones” (*free riders*). Las organizaciones (entre ellas, los gobiernos) son productoras de bienes colectivos, bienes que son sustantivos para todos los participantes. Pero como estos bienes se otorgan a todos los miembros, y no es posible (o viable) discriminar a alguien del beneficio de estos bienes, entonces es absolutamente lógico (en un mundo de seres humanos oportunistas) que los individuos tomarán la decisión de no cargar con los costos de crear bienes que de todas maneras serán otorgados por la organización (por eso lo de polizones).

Los diferenciales de información, la capacidad de los seres humanos para esconder sus preferencias, llevan a un mundo muy diferente del que pensaba la administración pública clásica: un mundo de seres humanos oportunistas, manejadores de esferas de poder a través de los diferenciales de información, que manejan estas circunstancias para su beneficio, jugadores de juegos (de “dilemas de prisioneros”, a juegos de “gallina” y a otros juegos estratégicos) y creadores de mecanismos institucionales generadores de esquemas de incentivos (Horn, 1995; Miller, 1990; Moe, 1997; Ostrom, 1986; Rose-Ackerman, 1986; Scharpf, 1993).

Cuando estos esquemas analíticos son llevados a la acción gubernamental en sentido estricto, los argumentos son sorprendentes: las democracias están construidas institucionalmente para ser ineficientes administrativamente (Niskanen, 1971). En un mundo de información asimétrica, de actores oportunistas, es lógico que los diferentes grupos jueguen con base en estas capacidades. De esta manera, la separación de poderes, consustancial a una democracia, genera un juego colectivo sub óptimo. Los representantes de la sociedad, elegidos para hacer manejable la toma de decisiones en una democracia contemporánea, tienen determinados intereses propios y de grupos, cierta cantidad de información, y actúan dentro de un juego político determinado por las posibilidades de elección y reelección. Los “ejecutores”, las burocracias electas y las designadas, juegan un papel diferente en un juego también distinto. En el caso de las burocracias designadas, por ejemplo, tienen una cantidad de información mayor que los representantes respecto a los problemas reales y los mecanismos más efectivos para resolverlos. Conocen que su existencia, siguiendo a Niskanen, depende del presupuesto y que este presupuesto depende de una decisión de los representantes. El juego estratégico entre estos dos actores es un juego de asimetrías de información y poder que llevan a una acción ineficiente. Esto porque los representantes son la principal preocupación de las burocracias y los representantes tienen en realidad una desventaja de información con respecto a aquéllas. Con ello, las burocracias son capaces de negociar presupuestos que no están ligados ni a la satisfacción de la sociedad ni a la producción de resultados controlados por los representantes (Niskanen, 1971, 22).

Cabe aclarar que Niskanen no fue el primero que formalizó estos estudios del comportamiento burocrático. Ya Von Mises (1944) y Downs (1967) habían avanzado al respecto. De la misma manera, el esquema de Niskanen ha sido criticado profusamente desde su aparición (Dolan, 2002; Dunleavy, 1991; Horn, 1995; Lynn, 1991). Sin embargo, las bases conceptuales que inauguró siguen siendo válidas, incluso mejoradas y ampliadas aun por sus críticos. La dinámica institucional es más compleja de lo que Niskanen planteaba y las combinaciones de comportamientos políticos y burocráticos son más numerosas, pero la percepción de que el aparato administrativo de un gobierno no puede ser separado del marco institucional de la política, de la naturaleza del comportamiento a la luz de los

incentivos presentados por las normas o las reglas del juego, será una constante desde la perspectiva de este marco analítico.

Cualquier solución técnica y administrativa a los problemas de eficiencia y eficacia del sector público -es la conclusión de este tipo de análisis- es insuficiente y seguramente incapaz de generar cambios duraderos. Los cambios administrativos, las mejoras en las técnicas administrativas como tal, no transforman el diseño y la estructura institucional, los marcos de normas que generan incentivos para que los agentes sociales dirijan sus comportamientos de cierta manera (o dirijan “racionalmente” el oportunismo individual para hacerse menos dañino e incluso positivo). Mientras el diseño institucional no cambie, entonces cualquier técnica administrativa se verá atrapada por el juego de actores racionales, oportunistas y en contradicción con la acción colectiva.

Hasta aquí el argumento económico ha planteado básicamente un nuevo diagnóstico: actores racionales en esquemas de acción colectiva generan marcos institucionalizados de acción, que buscan justamente crear contratos específicos, donde la discrecionalidad es controlada a partir de mecanismos mutuos de control y acuerdo. Acuerdos siempre incompletos, por supuesto, pues difícilmente la discrecionalidad se puede reducir en un mundo de actores libres, oportunistas, con escalas de preferencia diferentes, y capaces de utilizar la incertidumbre (información asimétrica, posibilidad de actuar oportunistamente) como arma para alcanzar sus objetivos.

¿Cómo cambian estos marcos institucionalizados de acción? Definitivamente no solamente a través del uso de técnicas administrativas, o por simple voluntad política. Es necesario construir nuevos juegos, nuevos marcos de instituciones (reglas del juego que los actores hacen propios y los constituyen en guía de su acción). La economía da idea de los nuevos mecanismos a construir, o al menos de sus reglas: contratos más precisos en términos de los incentivos y los efectos, reducción de los marcos de asimetría de información, derechos de propiedad más precisos, introducción de esquemas competitivos de mercado o cuando menos creación de cuasi mercados.

Pero es justamente aquí cuando la argumentación económica deja paso a propuestas gerencialistas. Los esquemas argumentativos de la economía son claramente insuficientes para, en realidad, impulsar un cambio institucional. Los nuevos contratos, los esquemas agente-principal, la definición de mecanismos de regulación, la creación de cuasi mercados, son guías, pero no instrumentos de cambio precisos. La introducción de la mayor parte de estos esquemas en la práctica gubernamental requiere de acuerdos con las diferentes partes de la burocracia (para que los comprendan, para que tengan la capacidad de implementarlos, para que se creen los documentos normativos), de capacitación, de evaluación y seguimiento, incluso de promoción y convencimiento. Un contrato de desempeño para un funcionario de alto nivel, por ejemplo, requiere de la definición operativa de resultados, de la comprensión de la composición organizacional, del armado de un equipo de trabajo que sostenga el compromiso. Es en este punto donde la técnica económica deja de ser útil, necesitando una forma explícita de lograr que los actores sociales concretos comprendan y acaten las nuevas reglas del juego. La retórica gerencialista otorga los elementos para dar un sentido más simple, claro y directo a este proceso de cambio.

2. NGP: fuentes de una reconfiguración en la Administración Pública

En la década de los 70, una serie de reformas al sector público comenzaron a ser implementadas en países como Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia. Estas reformas particulares fueron tomando una lógica congruente bajo la agenda de la OCDE en los 80.

Tomando como base muchos de los argumentos que hemos revisado brevemente de Niskanen y Ostrom, se acuñó el término Nueva Gestión Pública (NGP) para denotar un profundo cambio en los estilos gerenciales en el sector público. Hacer entendibles y aplicables las propuestas de reforma emanadas de la economía, requería de una retórica y de un discurso de cambio, de un lenguaje propio que hablara de profundas transformaciones en las bases y supuestos de la APP. El discurso de entrada

en este sentido fue uno gerencialista, que abogaba por romper el supuesto mito de las diferencias de gestión entre el sector privado y el sector público. En términos generales, amplios diagnósticos devenidos de la economía que hablaban de problemas de diseño institucional en las democracias, encontraron salida práctica bajo la idea de que los instrumentos generales que hacen a las empresas privadas eficientes, podrían ser replicados, por lo menos simulados, en el sector público.

En resumen, algunos autores sintetizarían esta supuesta revolución con la llegada de un nuevo paradigma, que va de un énfasis en la política pública, a uno en las capacidades gerenciales; de un fuerte énfasis en los procesos, a un énfasis en los resultados; de jerarquías ordenadas, a la competencia en espacios de mercados, o cuasi mercados; de seguridad en el trabajo y salarios precisos para la burocracia, a evaluación del desempeño y firma de contratos específicos amarrados a la obtención de ciertos resultados (Aucoin, 1990; Pollit, 1993).

Con el fin de dar mayor claridad a las bases de este supuesto cambio, hemos construido un cuadro (Cuadro 1) que recupera en síntesis estas modificaciones paradigmáticas (con base en Ferlie, et al, 1996; Hood, 1994; Gruening, 2001).

Es posible observar que en este listado general de “confrontación” de paradigmas, existen aparentemente diferencias sustantivas entre la NGP y la APP. Pero como la columna de posibles impactos deja entrever, la diferencia radical y la bondad particular de la NGP comienza a ponerse en entredicho.

Una primera razón de esto es que la NGP no se ha implementado de una manera sistemática de tal forma que permitiera la evaluación de sus políticas o propuestas. Paradójicamente, un enfoque que en la retórica habla de evaluar por resultados específicos, no se ha aplicado la regla a sí mismo. Los problemas que autores como Pollit et al. (1998) y Norman (2001) han encontrado para evaluar los efectos concretos de las políticas estilo NGP en Reino Unido y en Nueva Zelanda son sintomáticos. En la práctica, encontramos más bien resultados mixtos (James, 2001; Christensen y Laegrid, 2001), con posibles éxitos de cambio y mejora de tiempos o de recursos, y con efectos negativos en términos de relaciones gubernamentales, claridad de los sistemas de información y en las relaciones legislativo-agencias gubernamentales (Campos y Pradhan, 1997; Julnes y Holzer, 2001; Pollit, et al. 1998; Arellano, et al. 2000).

Una segunda razón, la de las dudas sobre la “novedad” de los conceptos de la NGP, es un poco más débil pero, desde un cierto punto de vista, importante. Es débil por un lado pues puede ser ocioso buscar argumentos similares en propuestas del pasado, sacándolas del contexto. Los ejemplos que nos han dado al respecto Hood (1998) y Gruening (2001) son claros: en todo caso, la novedad de la NGP no radica necesariamente en una diferencia radical entre conceptos del “pasado” y los “modernos”, sino en la combinación de los elementos, instrumentos y estrategias propuestas de reforma, en el contexto particular de gobiernos contemporáneos. De esta manera, por ejemplo, la NGP es una combinación intrincada, pragmática (por lo tanto muchas veces contradictoria en términos de argumentos), entre el nuevo institucionalismo económico y el “gerencialismo”. El primero, recuperando doctrinas clave para el sector público y su reforma como: competencia en vez de monopolio, transparencia en vez de subsidios escondidos, estructura de incentivos más que modernización administrativa perenne. El segundo, incorporando más bien la dimensión organizacional, traduciendo las estructuras de incentivos en sistemas de comportamiento gerencial, movilizándolo la competencia más en la búsqueda de un nuevo “ethos” para la burocracia que en la generación de “celdas” dinámicas donde la burocracia ya no pueda escapar de la vigilancia. De esta manera, como Barzelay (2000) demuestra, en la práctica la NGP va recuperando en ciertos contextos aquellas combinaciones que le son más convenientes a los tomadores de decisión involucrados: en el caso de Aucoin (1995), uno de los libros paradigmáticos de la NGP, Barzelay muestra cómo en su interpretación de Nueva Zelanda, se recuperaron aquellas partes de la teoría de la elección racional que no hacen inviable una implementación de “acuerdos” entre “agentes y principales” (ministros y burocracias en este sentido), retomando de alguna manera una de las tesis

principales de la APP: la relación entre políticos y burocracias requiere de instrumentos sofisticados de vinculación que claramente rebasan los criterios simples de eficiencia y racionalidad económica administrativa.

Sería ocioso negar la importancia del argumento y la retórica de la NGP, y la diferencia fundamental que busca crear respecto a las doctrinas más generales de la APP. Sin embargo, es claro que estamos frente a una opción que tiene su propia retórica, exagerada y rimbombante, como cualquier propuesta que se va convirtiendo en dominante en círculos de toma de decisiones. En todo caso, la NGP es una colección de argumentos, doctrinas, proverbios, sagas, técnicas y experimentos que enfrenta los mismos dilemas que enfrentó la APP hace ya más de un siglo, en un contexto diferente, más móvil y plural. Los enfrenta con nuevas combinaciones, atrayendo nuevos discursos y técnicas, encontrando (lógicamente) resultados mixtos en su implementación.

La “ortodoxia” de la APP, se dijo ya antes, murió en la década de los 30. Lo que siguió ha sido una serie de experimentos, búsquedas, aprendizajes sobre nuevas bases. La NGP ha sido probablemente el más exitoso de estos experimentos para armar un argumento relativamente congruente y darle sentido teórico y una base instrumental relativamente homogénea.

Probablemente uno de los factores que hace más ruido cuando se habla de la NGP es su pretensión (a veces presunción) de universalidad (muy claro en ciertos estudios, escritos por economistas principalmente). Es claro, además, que la NGP nació fundamentalmente de una tradición analítica y de un contexto político particulares, pero con claras y a veces engreídas ambiciones de generalización. Esta combinación es muy importante de comprender, pues si bien es cierto que la NGP nace en países de regímenes políticos que algunos denominan “Westminster”, esto no implica que sus doctrinas no hayan sido reconstruidas con un argumento general y que intenta tener validez transversal y longitudinal. En otras palabras, la NGP pretende poseer una fuerte argumentación sobre el entendimiento del comportamiento político y el burocrático en sociedades democráticas contemporáneas. Con lo que su adaptación a realidades distintas, si bien se considera en términos generales como complejo (Schick, 1998), no es considerado como imposible.

Es muy importante clarificar que, efectivamente, la argumentación de la NGP está basada en el diagnóstico de países con sistema político “Westminster”. Su intención de ser un argumento generalizable no puede pasar por alto este hecho. Algo hay en esta argumentación de un implícito “imperialismo” argumentativo. Pero no debe perderse de vista el corazón del argumento detrás de la NGP, cuestión que ha sido pasada por alto algunas veces (Ramió, 2001): las “fallas de mercado” y las “fallas de gobierno” no son monopolio de realidades culturales específicas, sino fenómenos generales de sociedades compuestas por individuos racionales y egoístas. Con ello, las realidades políticas pueden ser muy distintas (Westminster, corporativistas, colectivistas, etc.); sin embargo, el fenómeno de burocracias con intereses propios, capturas sistemáticas del interés social por grupos económica o políticamente poderosos, agendas políticas escondidas detrás de políticas gubernamentales (o estructuras gubernamentales e incluso discursos o defensas dogmáticas del “Derecho Público”, Ramió, op. cit.), forman parte del diagnóstico general.

Seguir con el debate

NGP= moderno, nuevo, verdadero vs APP= arcaico, viejo, equivocado...

es tan falso como plantear

NGP= Sistemas Westminster vs APP y regímenes tradicionales, latinos, corporativistas.

En todo caso, es importante ubicar en el debate las diferencias argumentativas fundamentales, las bases conceptuales y los requisitos políticos. Y comprender las diferencias políticas y de los regímenes políticos, sin duda, pero no como taxonomías con claras fronteras, y por lo tanto, con vías divergentes de acción y solución, sino como opciones que se tienen para tomar decisiones, instrumentar e implementar ideas y proyectos en contextos de sociedades plurales que construyen el interés general a

través de una compleja combinación entre acuerdo y debate, negociación y conflicto, confrontación y consenso.

Probablemente la discusión sea más productiva si se toman en consideración aquellos elementos que son más difíciles de cambiar de una estructura institucional determinada en un país específico, y se contrasta con la decisión, o la apuesta incluso, de si debe de cambiar tal estructura y si es viable cambiarla. Para entonces enfrentar el dilema de construir un aparato gubernamental que al mismo tiempo rinda cuentas y sea eficiente. Siempre tomando como marco de referencia una sociedad democrática que abre amplias avenidas a la influencia política y económica de los grupos para imponer sus intereses sobre los del interés general, donde las burocracias son también actores interesados (*stakeholders*, diría la literatura especializada). Encontrar una lógica eficaz de reforma administrativa ante estos condicionantes sea, probablemente, una vía más productiva que la de plantearse dicotomías paradigmáticas y recetas generales de reforma administrativa.

3. Reflexiones finales. La reforma posible y necesaria en países como México

Tomando en consideración las condicionantes que hemos descrito hasta ahora, es interesante cambiar de foco de atención respecto a reformas administrativas en países en desarrollo y en transición a la democracia como México.

En México, como en muchos lugares de América Latina, la burocracia gubernamental, en general la arena gubernamental, tiene un doble papel de amplia importancia política: ser el espacio real de la lucha por el poder, la arena política pues, y por otro lado, constituirse como el espacio objetivo de representación social. Debido a la debilidad de los mecanismos propios de las democracias en un contexto de baja participación política, la arena gubernamental constituyó por muchos años el espacio real por donde pasaban las decisiones fundamentales de un régimen. La carencia de mecanismos de pesos y contrapesos efectivos ha implicado la formación de burocracias poderosas, algunas veces sólidas y compactas, pero débilmente vigiladas y diferenciadas de la actividad política. Cuestiones como un servicio civil de carrera, el desarrollo de uno o varios mecanismos de vigilancia apoyados por los medios de comunicación, las universidades y la sociedad en general, y un mecanismo diferenciador entre las decisiones de los poderes legislativos y el diseño de políticas públicas (dentro, además, de la escasa diferenciación sistemática entre funcionarios designados y funcionarios electos en países latinoamericanos), no fueron considerados avances necesarios a desarrollar en un país como México, ante un aparato gubernamental que funge de facto como una arena política. Por estas mismas razones, el aparato gubernamental se convirtió, en la práctica, en la estructura institucional de representación, donde los diversos grupos sociales negocian o presionan para obtener respuesta a sus necesidades.

Los fundamentos de la APP, como puede observarse, no se aplicaron sistemáticamente en esta realidad nacional. La separación política-administración era un estorbo para el manejo discrecional del aparato público por parte del régimen. No sólo por ello, pues los lazos clientelares y patrimoniales de la burocracia con los grupos sociales eran fuente de legitimidad gubernamental. La creación de un sistema que protegiera al aparato administrativo de los vaivenes políticos no era indispensable pues en su lugar estaba un sistema de prebendas que permitían estabilidad en el aparato burocrático: para los sindicalizados, vía los lazos clientelares entre partidos políticos, sindicatos y ejecutivo; y para los mandos medios y superiores, vía la formación de camarillas o la protección informal de redes semi profesionales que a la larga se fueron consolidando para crear un cuerpo profesionalizado (de manera informal) de funcionarios de nivel medio. El contrapeso de los poderes legislativo y judicial es débil, permitiendo a la vez un sistema que se autorregula endogámicamente (a veces muy tarde, ya cuando severas crisis están en pie) con mecanismos de vigilancia formales (en constante adaptación a circunstancias particulares) relativamente efectivos pero siempre manipulables según ciertas reglas políticas. El sistema de rendición de cuentas, lógicamente, ha estado en control por parte del régimen, haciendo difícil, por lo tanto, la existencia de una ley de libertad de información.

Un sistema así está lejos de ser un ejemplo de un sistema administrativo tipo de la APP. En realidad es un sistema muy diferente, con problemas similares, pero, en términos estructurales, muy heterogéneo. Es claro que un sistema de este tipo permite también que sus aparatos administrativos y políticos sufran de constantes “capturas” (como lo diagnosticó la NGP), pero estas capturas están institucionalizadas; no son lagunas o errores de un aparato burocrático vigilado y profesional. De la misma manera, este aparato administrativo se ve preocupado más por sus asuntos que por los de los ciudadanos (sus clientes, diría la NGP), pero parte de “sus asuntos” son atender los intereses clientelares de su representación política. En este caso, entonces, la burocracia no es del tipo que la NGP asume: una burocracia altamente institucionalizada, suficientemente hábil para construir e imponer su propia agenda vía las políticas públicas diseñadas desde el legislativo y las altas esferas del poder ejecutivo (funcionarios electos). Los problemas de “agente y principal” aquí no conciernen a la dificultad de hacer a la burocracia obedecer los lineamientos de la política más que sus propios requerimientos institucionales, sino la de cadenas múltiples de agentes y principales, con agendas de diferentes niveles, concernientes a intereses y grupos políticos de muy distinta índole.

Barzelay (2000) ha defendido enfáticamente que es indispensable preguntarse dos cosas para hablar en serio de la implementación de las ideas de la NGP en un país en específico: ¿qué razones llevan a los tomadores de decisión gubernamentales de un país a implementar reformas administrativas?; ¿qué objetivos de política se persiguen en el proceso y cómo se van adaptando a la realidad institucional? Definitivamente este pareciera ser un camino más fructífero a mantenerse en la discusión de dicotomías conceptuales o luchas entre paradigmas, que difícilmente tiene un sólido y único marco de referencia.

Para el caso de países como México, la agenda no está entonces en discutir si se deben aplicar los principios de la NGP o si ésta es imposible de implementar por razones tecnológicas o de cultura (es decir, porque no estamos preparados o porque la “cultura” política es muy diferente). Efectivamente, la NGP fue creada en culturas políticas diferentes y bajo condiciones de un “hábitat” de la administración pública (y necesariamente, por tanto, del sistema político) muy distintas. Pero la pregunta fundamental es ¿por qué queremos reformar nuestros aparatos gubernamentales y qué objetivos queremos alcanzar dadas nuestras condiciones políticas y sociales?

Es indudable que nuestras administraciones públicas deben cambiar, y es también claro que la utilización a ciegas de ideas de la NGP están fuera de lugar ante las condiciones que encontramos en países como México. Pero ambas premisas no nos llevan a negar la utilidad de diversos principios de la NGP para la reforma en tales realidades.

Así como el punto de partida de la NGP en los países anglosajones ha sido el liberar la burocracia de la sobre regulación, dándole un sentido a la acción gubernamental más técnico por resultados y dirigido a la sociedad (evaluado por la atención al “cliente”), en países como México estos principios van acompañados de una serie de objetivos de mayor alcance: evitar que la administración pública sea la arena política del régimen, estableciendo los mecanismos institucionales para separar la carrera política de la administrativa, asegurando un nivel alto de vigilancia política y social sobre las acciones del aparato administrativo. El marco analítico de la NGP nos enseña que al transformar nuestra visión del aparato público como un cuerpo profesional y ético de la función pública por una donde el aparato es un cuerpo flojamente acoplado de grupos e individuos con intereses en un marco institucional que define las reglas del juego, nuevas posibilidades de cambio y reforma se abren (Arellano, et al., 2000 a). Implementar un sistema de calidad total, de atención al cliente, de contratación y competencia o un presupuesto por resultados en un aparato poco vigilado, con débiles esquemas de rendición de cuentas, y con un servicio civil de carrera poco transparente o inexistente que hace del aparato un manipulable instrumento de la política, puede ser poco efectivo a menos que al mismo tiempo se complementen esas acciones con el fortalecimiento de los mecanismos de control, vigilancia y transparencia de la administración pública, para ubicarla en un espacio social distinto: del espacio de representación social

clientelar a la de caja de resonancia de los intereses sociales y de la toma de decisiones de política pública.

En otras palabras, ninguna reforma administrativa que se conciba a sí misma como una transformación exclusivamente técnica, basada en palabras como “calidad”, “innovación”, “cliente”, “evaluación por resultados”, tendrá posibilidades de éxito en el corto plazo en “hábitats” administrativos altamente clientelares (al ser un mecanismo de representación social, como hemos referido anteriormente), poco responsables (al ser la vigilancia tanto del Congreso como dentro del ejecutivo, poco integradas y capaces), basados en la lealtad pero poco profesionales (al ser el servicio civil inexistente o débil), acostumbrados a la opacidad informativa y la sobre normativización (como mecanismos para diluir responsabilidades, tomando decisiones de manera autoritaria y poco dados a la negociación y la cooperación) (Guerrero, J. P., 2000).

La reforma administrativa en países como México es mucho más que una reforma técnica o administrativa en sentido estricto. Implica un esfuerzo de transformación de los marcos políticos y los juegos institucionales. La discusión no es si debemos abandonar las ideas de la vieja administración pública, o si podemos implementar las ideas de la NGP devenidas de realidades políticas distintas. La cuestión es la inteligencia para enfrentar los problemas específicos y valerse de las herramientas adecuadas a las necesidades de transformación de los aparatos administrativos en “hábitats” como éste.

Para comenzar, una de las lecciones fundamentales de lo que hemos denominado la Administración Pública Progresiva (APP) no puede ser olvidada en estos contextos: los aparatos públicos pueden ser capturados por intereses económicos y políticos, por lo que es necesario “aislarlos” de alguna manera para asegurar equidad y continuidad. La gestión gubernamental es, en este sentido, ampliamente distinta de la administración de empresas. El criterio de eficiencia es básico, pero no puede ser el único que guía la acción gubernamental. Legalidad, separación de la carrera administrativa de la carrera política, aislamiento institucional de las decisiones de política de los vaivenes políticos, administración basada en principios de equidad, y protección de los diferentes grupos sociales bajo principios arraigados en el debate político que definen el “interés general”, parecen ser fundamentales en realidades como la mexicana. Desarrollar una administración pública institucionalmente protegida de los vaivenes políticos implica sólidos marcos normativos, fuertes instrumentos procedimentales, capaces de dirigir la decisión de política bajo criterios transparentes y ampliamente vigilados por el Congreso y otros organismos sociales. Implica a su vez fortalecer la carrera administrativa, creando cuerpos profesionales, con reglas claras y respetadas para ascender en la escalera jerárquica y con suficiente autonomía para darle continuidad a los programas gubernamentales.

Como toda construcción institucional, ésta tiene altos costos. Aquellos que hemos discutido en este artículo como parte del diagnóstico de la NGP. Pero parece evidente que es necesario avanzar en este sentido, creando un “hábitat” más profesional, transparente y basado en la legalidad, sobre todo con un claro entendimiento de que el aparato administrativo es más que un cuerpo técnicamente manipulable, siendo en realidad una parte importante del sistema político, afectando intereses de diversos grupos sociales y formando parte de la lucha política. Pero aquí es donde las lecciones de la NGP pueden ser útiles.

Un aparato vigilado y dirigido por resultados, por desempeño, creando marcos de incentivos para innovar y mejorar la calidad del accionar público, construyendo poco a poco los espacios de mayor autonomía para la toma de decisiones, en un espacio legal y de transparencia, no parece ser imposible ni indeseable en estas circunstancias. Lo fundamental es comprender que las ideas administrativas “innovadoras” de la NGP (presupuesto por resultados, evaluación del desempeño, indicadores de calidad, esquemas de incentivos para generar acción colectiva eficiente) se han sustentado, en diversos países, en regímenes administrativos transparentes, vigilados ampliamente, dentro de marcos normativos sólidos y eficaces, con servicios civiles de carrera institucionalizados (tanto en sus costos

como en sus beneficios) y, sobre todo, con una amplia capacidad de sus aparatos para debatir y discutir con los actores políticos y sociales las implicaciones de estas reformas y de sus acciones.

Es sobre esta línea de análisis que estamos convencidos es más fructífera la discusión en países como México. Las reformas son urgentes y es necesario involucrar en el debate a actores sociales diversos, al aparato legislativo, a organismos sociales. La reforma administrativa debe sustentarse en muchos más elementos que en la percepción simplista de la implementación de ideas “innovadoras” de la NGP, surgidos en realidad de una discusión política e institucional mucho más amplia, como esperamos haber mostrado en el presente artículo.

Cuadro 1
Retórica y cambio en la Nueva Gestión Pública

IDEA FUERZA DE LA NGP	RETÓRICA DEL CAMBIO DE LA NGP	ARGUMENTO DE LA APP QUE LA IDEA FUERZA DE LA NGP INTENTA SUSTITUIR	IMPACTOS POSIBLES DE LA NGP
Gerencialismo al estilo de la iniciativa privada	Las “probadas” técnicas del sector privado permiten visualizar variables fundamentales que eviten el desperdicio de recursos y posicionen al cliente como razón de ser de la administración.	El proceso y la norma son mecanismos creados por las legislaturas y la administración para evitar no sólo la corrupción, sino la inequidad en el tratamiento hacia los diferentes grupos sociales. La eficiencia no es el único valor de la AP sino el trato legal, justo y equitativo.	Positivos: Búsqueda de mecanismos de mejora regulatoria y técnicas administrativas cambiantes y adaptativas. Negativos: Debilitamiento de la conciencia de rendición de cuentas y complejización de los sistemas de control. Excesiva retórica gerencialista (con rasgos tecnocráticos) como solución a problemas sociales graves y complejos.
Contratos y creación de competencia y cuasi mercado	La creación de competencia entre unidades de servicio reduce costos, permite la evaluación y elimina subsidios a grupos de interés.	La lógica del mercado y de la competencia es también una lógica de intereses particulares. La acción burocrática asegura un trato legal y justo, mientras que la competencia y el mercado están dirigidos a la ganancia y el triunfo del más fuerte sobre el débil.	Positivos: Mejora en los mecanismos de acción burocrática ante una vigilancia y un control externo más objetivo y mensurable. Implementación de nuevas opciones de coordinación. Focalización en la eficiencia de la acción. Negativos: La regulación se hace compleja. Requiere de sistemas técnicamente más complejos para asegurar vigilancia sistemática de la sociedad sobre las agencias y las personas responsables de los resultados y las consecuencias de mediano y largo plazo. En otras palabras, es muy difícil establecer contratos completos para especificar la naturaleza de los servicios requeridos, haciendo que los contratistas utilicen su oportunismo para otorgar servicios de baja calidad social.
Evaluación del desempeño	El servicio público debe enfatizar la productividad del trabajo de los servidores públicos, haciendo la rendición de cuentas un asunto medible y transparente.	El servicio civil de carrera permite proteger el trabajo de la administración pública de las influencias de corto plazo de los políticos. La profesionalización, permanencia en la carrera administrativa y sueldos seguros y transparentes, asegura una burocracia profesional, neutra y alejada del “track” político.	Positivos: Introducción sistemática de conceptos de productividad. Recuperación del valor del trabajo público. Mejor y más intensa dinámica laboral en el sector público. Negativos: Las dificultades para medir desempeño razonable y transparentemente implica la creación de complejos sistemas de control. Estos sistemas tienden a ser bastante imperfectos, siendo relativamente fácil burlarlos, simularlos y adaptarlos por los individuos y los grupos. La retórica de estas reformas se convierte en el mayor activo ante la dificultad de mostrar resultados

<p>Discrecionalidad gerencial inteligente basada en resultados</p>	<p>La rendición de cuentas efectiva es aquella que demuestra la eficiencia y la eficacia, no el seguimiento de normas y procedimientos.</p>	<p>La administración de programas requiere de un seguimiento escrupuloso de las normas y procesos que aseguren el cumplimiento de los objetivos definidos desde el poder legislativo y una rendición de cuentas precisa y mensurable.</p>	<p>concretos y sostenidos. Positivos: Recupera la necesidad de administración inteligente y capaz como requisito de la acción pública. Pugna por hacer más realista la percepción social sobre el papel y la importancia de las burocracias en el accionar de un “buen” gobierno. Negativos: Deja poco clara la relación entre acción gerencial y control legislativo y social de tal acción. La retórica de la NGP tiende a fortalecer la primera y a menospreciar la segunda. Se tiende, implícitamente, a sostener y fortalecer una neo dicotomía política-administración.</p>
<p>Control por resultados</p>	<p>Controlar por resultados no sólo es más eficiente, sino que reduce las inercias burocráticas y los nichos de poder que se esconden bajo la protección de complejos procesos y trámites.</p>	<p>El control por procesos es clave, ante la dificultad de asegurar resultados específicos frente a problemas de alta complejidad donde actúan otros agentes sociales aparte del gobierno, y sobre todo cuando implica la transformación de comportamientos sociales. En tales niveles de incertidumbre y por las complejas relaciones intergubernamentales e interagencias, el más seguro mecanismo de control es el proceso.</p>	<p>Positivos: Induce a una reforma completa e integral de los aparatos administrativos, acercándolos a clarificar las agendas de acción y los resultados a obtener. Cambia las dinámicas de reflexión y análisis en los propios aparatos e incluso en las legislaturas, al enfocarse a resultados como parte del análisis. Negativos: Tendencia a sobre enfatizar que los cambios complejos que estos sistemas de control por resultados requieren en las estructuras políticas se solucionan con análisis técnicos y no con procesos de negociación y acuerdos políticos.</p>

Bibliografía

- ARELLANO, D. (2001) Aspectos organizacionales de los sistemas de servicio civil: dimensiones y puntos críticos para la experiencia mexicana. En: Iztapalapa. Año 20 No. 48.
- _____ (2000) ¿Soluciones innovadoras o nuevos dogmas? Cinco debates necesarios sobre la nueva gestión pública. En: International Management. Vol. 5 No. 1.
- _____ et al. (2000) Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México). En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. Caracas. No. 17.
- _____ et al. (2000 a) Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental. México: M. A. Porrúa.
- _____ (1995) Gestión pública en EUA: crisis y estado del arte. En: Gestión y Política Pública. Vol. 4 No. 1.
- AUCOIN, P. (1990) Administrative Reform in Public Management. En: Governance. Vol. 3 No. 2.
- _____ (1995) The New Public Management: Canada in Comparative Perspective. Montreal: Institute for Research on Public Policy.
- BARZELAY, M. (2000) The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue. Berkeley: University of California Press.
- _____ (1999) How to Argue about New Public Management. En: International Public Management Journal. Vol. 2 No. 2.
- _____ (1992) Breaking through Bureaucracy. Berkeley: California University Press.
- BLAU, P. y R. SCHOENHERR (1971) The Structure of Organization. New York: Basic Books.
- CAMPOS, J. y S. PRADHAN (1997) Evaluating Public Expenditure Management Systems: an Experimental Methodology with an Application to the Australia and New Zealand Reforms. En: Journal of Policy Analysis and Management. Vol. 16 No. 3.
- CHRISTENSEN, T. y P. LAEGRID (eds.) (2001) New Public Management. The Transformation of Ideas and Practices. Hampshire: Ashgate.
- DAHL, R. (1981) The Science of Public Administration: Three Problems. En: MOSHER, F. (1981) Basic Literature of American Public Administration 1787-1950. New York: H&M.
- DOLAN, J. (2002) The Budget-Minimizing Bureaucrat? Empirical Evidence from Senior Executive Service. En: Public Administration Review. Vol. 62 No. 1.
- DOWNS, A. (1967) Inside Bureaucracy. Boston: Little Brown.
- DUNLEAVY, P. (1991) Democracy, Bureaucracy and Public Choice. New York: Prentice Hall.
- Federalist Papers (1787). En: MOSHER, F. (1981) Basic Literature of American Public Administration 1787-1950. New York: H&M.
- FERLIE, E. et al. (1996) The New Public Management in Action. Oxford. Oxford University Press.
- FRANT, H. (1999) Useful to Whom? Public Management Research, Social Science, and the Standpoint Problem. En: International Public Management Journal. Vol. 2 No. 2.
- _____ (1993) Rules and Governance in the Public Sector: the Case of Civil Service. En: American Journal of Political Science. Vol. 37 No. 4.
- GOODNOW, F. (1900) Politics and Administration. En: MOSHER, F. (1981) Basic Literature of American Public Administration 1787-1950. New York: H&M.
- GRUENING, G. (2001) Origin and Theoretical Basis of New Public Management. En: International Public Management Journal. Vol. 4 No. 1.
- GUERRERO, J. P. (2000) La reforma de la administración pública mexicana en el nuevo régimen político. ¿Por dónde empezar? DT89. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- GUERRERO, O. (2000) Teoría administrativa del Estado. México: Oxford University Press.
- HOOD, C. (1998) The Art of the State. Oxford: Oxford University Press.
- _____ (1994) Explaining Economic Policy Reversals. Oxford: Oxford University Press.
- _____ y M. JACKSON (1991) Administrative Argument. Aldershot: Dartmouth P. C.
- HORN, M. (1995) The Political Economy of Public Administration. Cambridge: Cambridge University Press.
- JAMES, O. (2001) New Public Management in the UK: Enduring Legacy or Fatal Remedy? En: International Review of Public Administration Vol. 6 No. 2.
- JULNES, P. y M. HOLZER (2001) Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: an Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation. En: Public Administration Review. Vol. 61 No. 6.
- KETTL, D. (2000) The Global Public Management Revolution. Washington: Brookings.
- LYNN, L. (1991) The Budget-Maximizer Bureaucrat: Is There a Case? En: BLAIS, A. y S. DION. The Budget Maximizing Bureaucrat. Appraisals and Evidence. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- MILLER, G. (1990) Managerial Dilemmas: Political Leadership in Hierarchies. En: K. SCWEERS y M. LEVI (eds.) The Limits of Rationality. Chicago: University of Chicago Press.
- MISES, L. V. (1944) Bureaucracy. New Haven: Yale University Press.
- MOE, R. (1994) The “Reinventing Government” Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences. En: Public Administration Review. Vol. 54 No. 2.
- MOE, T. (1997) The Positive Theory of Public Bureaucracy. En: D. MUELLER (ed.) Perspectives on Public Choice; a Handbook. New York: Cambridge University Press.
- NISKANEN, W. (1971) Bureaucracy and Representative Government. Chicago: Aldine-Atherton.
- NORMAN, R. (2001) Letting and Making Managers Manage: the Effect of Control Systems on Management Action in New Zealand’s Central Government. En: International Public Management Journal. Vol. 4 No. 1.
- OLSON, M. (1971) The Logic of Collective Action. Cambridge: Harvard University Press.
- OSTROM, E. (1986) An Agenda for the Study of Institutions. En: Public Choice No. 48.
- OSTROM, V. (1973) The Intellectual Crisis in American Public Administration. Alabama: Alabama University Press.
- PETERS, G. (1996) The Future of Governing: Four Emerging Models. Lawrence: University Press of Kansas.
- POLLIT, C. et al. (1998) Decentralising Public Service Management. London: MacMillan.
- _____ 1993. Managerialism and the Public Services. Oxford: Blackwell.
- RAMIÓ, C. (2001) Los problemas de implantación de la nueva gestión pública en administraciones públicas latinas: modelos de Estado y cultura institucional. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. Caracas. No. 21.
- ROSE-ACKERMAN, S. (1986) Reforming Public Bureaucracy through Economic Incentives? En: Journal of Law, Economics and Organization. Vol. 2 No. 1.
- SCHARPF, F. (ed.) (1993) Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions. Boulder: Westview Press.
- SCHICK, A. (1998) Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand’s Reforms. Washington: World Bank (The World Bank Research Observer; 13).
- SELZNICK, P. (1949) TVA and the Grassroots. A Study in the Sociology of Formal Organization. California: University of California Press.
- SIMON, H. (1947) El comportamiento administrativo. Madrid: Aguilar.

- SMITH, A. (1958) Estudio sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones. México: FCE.
- WALDO, D. (1947) The Administrative State. New York: H&M.
- WILLIAMSON, O. (1975) Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications. Nueva York: The Free Press.
- WILSON, W. (1887) The Study of Administration. En: MOSHER, F. (1981) Basic Literature of American Public Administration 1787-1950. New York: H&M.