

CRISTIÁN PLISCOFF V.
(COMPILADOR)

Enseñanza y aprendizaje de administración y políticas públicas en las Américas

materia de juventud en Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay», por el Grupo Política y Gestión.

Vigier, P., Dos Santos, E. y Tantalean, J. (1998). «La acción política de gobierno. Metodología de programación y gestión estratégica», *Serie Relaciones gobierno-sociedad*, Documento N° 13, RLA/91/031, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-RBLAC, Santiago de Chile y Asunción de Paraguay.

Wainerman, C. y Sautu, R. (2000). *La trastienda de la investigación*. Buenos Aires: Lumiere Ediciones.

Weiss, C. (1999). «La investigación de políticas: ¿datos, ideas o argumentos?», en Wagner *et al.* (comp.). *Ciencias Sociales y Estados Modernos*. México D.F.: FCE, pp. 377-406.

Wittrock, B. (1999). «Conocimiento social y política pública: ocho modelos de interacción», en Wagner *et al.* (comp.). *Ciencias Sociales y Estados Modernos*. México D.F.: FCE, pp. 407-430.

LA GESTIÓN PÚBLICA POST-NGP EN AMÉRICA LATINA: BALANCE Y DESAFÍOS PENDIENTES

Óscar Oszlak

CADA GENERACIÓN VIVE su tiempo histórico como una etapa única e irrepetible. Del pasado rescata a veces personajes o eventos para marcar ciertas continuidades históricas, pero en su mirada hacia ese tiempo pretérito predomina casi siempre una actitud de ruptura y diferenciación. Con ello, tal vez, pretende marcar una voluntad de progreso y superación, colocando, de este modo, una bisagra entre dos tiempos que une y separa a la vez.

Desde esta óptica, todo cambio, toda reforma, se vive como novedad, aun cuando el pasado haya conocido experiencias semejantes que pudieron haberse frustrado o dado lugar a otros procesos de transformación. Solo el observador futuro se encontrará en la privilegiada posición de establecer, *a posteriori*, continuidades o rupturas históricas, por más que los actores de cada tiempo sean conscientes de su protagonismo como agentes de cambio. La «Segunda Revolución Industrial», la «Nueva Figuración», el «neoliberalismo» o la «postmodernidad», constituyen ejemplos del tipo de términos que los observadores utilizan para aludir a procesos o fenómenos que ya ocurrieron, continúan o no vigentes en el momento de la observación.

Hace dos décadas, en el campo de las transformaciones del Estado, se hacía referencia a la irrupción de la «Nueva Gerencia Pública (NGP)» y a las «reformas de segunda generación». Con ello se reconocía implícitamente, que había existido previamente tanto una «gerencia pública» vieja y diferente, como una «primera generación» de reformas de la que «la segunda» sería su correlato, continuación

o culminación. La referencia también recortaba un período histórico en el que parecería que nada había existido antes de la «primera reforma» ni nada sería necesario después de la «segunda», aunque se siguieron numerando y se llegó a hablar de una «tercera» reforma.

Este tipo de visiones pretende establecer una secuencia inevitable, que se explica por una suerte de determinismo histórico, según el cual la lógica del proceso de transformación estatal debe ajustarse a un curso lineal y predeterminado. Una tendencia muy similar a la vieja idea de que la «modernización» y el «desarrollo» progresan según etapas preñadas. Tal vez se olvida que hubo un extenso período en América Latina donde hablábamos de «reforma administrativa». Y que a fines de la década de los 60, nuestros maestros de este campo del conocimiento se reunían en Minnowbrook para declarar el nacimiento de lo que denominaron «New Public Administration (NPA)».

Estos señalamientos no deben interpretarse como un simple juego de palabras ni como un planteamiento meramente semántico. Su propósito es, más bien, poner en cuestión el propio título de este trabajo —la gestión pública post-NGP en América Latina—, renunciando, simétricamente, a la posibilidad de marcar cambios trascendentales en los modelos de gestión pública vigentes y, más aún, de hacerlo a la luz de la insalvable dificultad de abarcar la heterogeneidad de América Latina.

Desde ya, declaro mi preferencia por marcar continuidades, más que rupturas, y también afirmo no poseer la mente omnisciente que me permita discurrir acerca de la gestión pública en esta región del mundo. La pregunta, en el fondo, es ¿qué hay de nuevo y qué hay de viejo en el campo de la administración, la gestión, la gerencia o los asuntos públicos? ¿Qué hay de común y qué hay de diferente en los países de América Latina?

Voy a adelantar mi respuesta a estos interrogantes, para luego desarrollar la argumentación. No hay duda de que el rol del Estado ha sido materia de fuerte controversia desde la formación misma del Estado moderno. Estado, mercado y sociedad civil han sido, históricamente, instancias y actores en los que se depositó, alternativamente, la responsabilidad de decidir las opciones más convenientes

para alcanzar esa utopía que toda sociedad busca, que en un tiempo pretérito se llamó «bienestar general» o «felicidad pública» y hoy, en Ecuador se denomina «buen vivir».

En sociedades capitalistas, como las que habita prácticamente toda la humanidad, el Estado, como responsable de su reproducción, intenta en todas partes resolver el a veces contradictorio desafío de asegurar la gobernabilidad, el desarrollo y la distribución equitativa del excedente social. En ocasiones, se considera que ese papel debe ser cumplido por la mano invisible del mercado. E incluso, corrientes anarquistas pretenden que sea la propia sociedad la que asuma ese rol. Esto tal vez explica, en parte, la aparición de fórmulas que plantean que debería existir tanto más Estado como sea necesario, pero a la vez, tanto menos Estado como sea posible, dejándonos en una absoluta indeterminación.

Hasta cierto punto, los paradigmas más representativos que ha identificado la literatura de nuestro campo con relación al Estado, han tendido a enfatizar el protagonismo relativo de esas tres instancias —Estado, mercado y sociedad civil— en la resolución de las cuestiones de la agenda social. El modelo weberiano está claramente asociado a una concepción Estado-céntrica, del mismo modo en que la NGP está asociada a una visión mercado-céntrica y la filosofía del *Open Government*, que podríamos considerar socio-céntrica, tiende a destacar el protagónico rol de la ciudadanía y la sociedad civil.

Tal vez no se aprecia suficientemente el hecho de que estos «paradigmas» colocan el acento en el depositario de la responsabilidad de gestionar lo público más que en la manera de hacerlo. Claro, quienes promueven el protagonismo de uno u otro actor no son neutrales en sus preferencias. Hace casi 40 años, señalé que hablar del rol del Estado implica, en realidad, reconocer la existencia de tres roles diferentes, puestos respectivamente al servicio del interés general de la sociedad, de los intereses de los sectores económicamente dominantes o de los intereses de los propios burócratas (Oszlak, 1977). No es casual, entonces, que el péndulo se desplace históricamente de uno a otro ámbito en función de la correlación de fuerzas políticas en cada coyuntura.

La preponderancia, en cada momento, de uno u otro protagonista, determinará en buena medida la orientación —y beneficiarios— de las políticas públicas que cada régimen promueva. Y en cierto modo, las taxonomías, enfoques o paradigmas que han desarrollado los estudios sobre administración pública, han tendido a destacar esas divergentes orientaciones. Así, el Estado «se ha ido» y «ha regresado» una y otra vez en función de estas cambiantes orientaciones en las coaliciones políticas dominantes, en sus ideologías y en el rol que cada una le ha asignado. Pero ¿cuánto se ha transformado su organización y funcionamiento? ¿En qué medida la gestión pública ha modificado profundamente sus normas, estructuras y comportamientos? ¿Cuánto de continuidad y cuánto de cambio se ha producido verdaderamente? Mi hipótesis es que los modelos y paradigmas han exagerado demasiado el alcance de las reformas, acentuando más sus aspectos discursivos que sus realizaciones concretas. Y a desarrollar esta hipótesis se dirigirán mis comentarios en esta presentación.

Creo que los anuncios periódicos de reformas novedosas y, a veces, masivas, pueden ser observados como hitos o promontorios; como momentos de condensación y aceleración, a lo largo de un proceso de cambio lento e incremental. Más allá de sus impactos y consecuencias inmediatas, cabe destacar el valor retórico y simbólico de esos afanes reformistas, en tanto expresan una voluntad transformadora de la sociedad y del Estado.

Al respecto, March y Olsen (1983), luego de analizar la historia de las reformas administrativas llevadas a cabo en los Estados Unidos durante buena parte del siglo xx, llegan a la conclusión de que el balance no resulta alentador o, al menos, registra cambios muy por debajo de las expectativas inicialmente planteadas en cada experiencia. No obstante, estos autores subrayan que la intención manifiesta y el propio mensaje constituyen valores que la ciudadanía aprecia, y afirman en tal sentido que un presidente de la nación podría ser criticado más por lo que no dice, que por lo que no hace en esta materia.

Mencioné anteriormente la Conferencia de Minnowbrook, que a mi juicio fue, al menos en el terreno del discurso académico, la primera ruptura importante respecto de las corrientes que, genéricamente, caben bajo lo que de manera agregada o general podríamos denominar Administración Pública Tradicional. Realizada en 1968 en la Universidad de Syracuse, se desarrolló allí una nueva perspectiva sobre este campo académico conocida como la «perspectiva de Minnowbrook» (Marini, 1971). Desde entonces, la conferencia se celebra cada veinte años, por lo que tuvo lugar una en 1988 y otra en 2008, previéndose la próxima para 2028.

La primera Minnowbrook tuvo la influencia intelectual de Dwight Waldo, figura líder en el campo de la administración pública (Waldo, 1984). Era una época de fuertes conflictos sociales en los Estados Unidos, guerras exteriores, movimientos estudiantiles y cuestionamientos políticos. Waldo invitó a jóvenes colegas de todo el mundo, todos ellos menores de 35 años, a reflexionar sobre el presente y el futuro de la administración pública, promoviendo un movimiento renovador que se denominó «New Public Administration». En líneas generales, se trató de un movimiento antipositivista, antitecnicista y antijerárquico, que reaccionaba contra la administración pública tradicional. En este contexto, Waldo consideraba que ni el estudio ni la práctica de la administración pública respondían adecuadamente a las condiciones de un mundo cada vez más complejo y conflictivo. Sus críticos lo describieron como un movimiento radical en su vocabulario y conservador en las tecnologías que proponía, como un cruel recordatorio de la brecha existente en este campo entre aspiraciones y desempeño —que no es otra cosa de lo que nosotros, como académicos, venimos haciendo desde hace décadas—. Si bien Minnowbrook propuso como solución las así denominadas 4 D, es decir, Descentralización, Desburocratización, Delegación y Democratización, sus críticos objetaron el hecho de no haber explicitado nunca cuánto de cada D hacía falta.

Sin embargo, deben rescatarse como reacciones al cuerpo teórico preexistente su énfasis en tornar más «pública» y menos «genérica» a la administración: más «prescriptiva» y menos «descriptiva»; más

«orientada al cliente o ciudadano» y menos dirigida a las «instituciones»; más «normativa» y menos «neutral», pero no por todo esto menos científica.

La segunda conferencia de Minnowbrook, celebrada en 1988, coincidió con una época en que se habían producido importantes cambios en el rol del Estado y el papel del mercado, evidenciados en los procesos de privatización, tercerización, reducción del aparato estatal y protagonismo de organizaciones sociales de base. Se reiteraron debates mantenidos veinte años antes, en temas de equidad social, ética, liderazgo y rendición de cuentas. Se reconoció la continuidad del debate entre enfoques normativos y conductistas en la gestión pública. Se puso el acento en la diversidad y mayor complejidad social, en términos étnicos y de género. Se criticó el etnocentrismo y parroquialismo de la disciplina, y la falta de enfoques interdisciplinarios. Se enfatizó la necesidad de reformar los sistemas de servicio civil. Se comenzó a debatir acerca de cuestiones tecnológicas, tales como inteligencia artificial y sistemas expertos.

Pero en cambio, no se discutió acerca de lo que los gobiernos deben hacer. De algún modo, quedó en evidencia que la dicotomía política-administración, atacada en Minnowbrook I, todavía gozaba de buena salud. No estuvieron ausentes de las deliberaciones las tensiones entre capitalismo y democracia, pero existió consenso en que la administración pública puede aprender tanto de las técnicas de gestión gubernamentales como de las del sector privado. Se aceptó tácitamente la privatización, pero se manifestaron fuertes críticas al mundo de los negocios y la empresa privada. Y, naturalmente, se plantearon temas críticos de políticas públicas, en materia de Sida, residuos nucleares, déficit fiscal y de balanza comercial, medioambiente, etc.

Para H. George Frederickson (1988), inspirador del Minnowbrook II, la nueva administración pública debía conducir a la creación de un Estado más centrado en el ciudadano, más normativo, prescriptivo y científico. A uno que respondiera mejor a las demandas sociales, que empleara funcionarios entusiastas y comprometidos en el desarrollo de la igualdad social.

El movimiento rechazó la dicotomía política-administración y la imparcialidad del Estado, colocando el énfasis en la orientación hacia objetivos en lugar de procesos. Importaba lograr los objetivos, sin perjuicio de que los medios variaran, aunque observando siempre normas éticas. Valores como la participación ciudadana, la rendición de cuentas y expansión de la responsabilidad, la desburocratización, el proceso decisorio democrático y la descentralización, fueron especialmente destacados. En su visión, la nueva administración pública exigía un funcionario proactivo, inspirado en la ética social, que reemplazara al tradicional burócrata impersonal y supuestamente neutral.

El surgimiento del New Public Management (NPM) (o Nueva Gestión Pública) coincide con el auge del neoliberalismo en Estados Unidos e Inglaterra, el Consenso de Washington, la primacía de la economía de mercado y la creencia de que el Estado era el responsable de la «década perdida» de los 80. Denominado «managerialismo» por Politt (1993), NPM por Hood (1991) o paradigma postburocrático por Barzelay (1992), su concepción privatista y mercado-céntrica condujo a la adopción de políticas de privatización, descentralización, *downsizing*, desregulación, desburocratización, tercerización y otras orientaciones tendientes a la reducción de la intervención estatal. Se enfatizó la medición y estandarización de productos y resultados; se priorizó el diseño de estructuras más autónomas, chatas y especializadas; se hicieron más borrosas las fronteras entre los sectores público y privado, y se entronizaron los valores de la eficiencia y el individualismo por encima de los valores de equidad y seguridad.

El enfoque de «Estado empresarial» (*entrepreneurial government*), resultante de la filosofía de la «reinvención del gobierno», surgió poco después y guarda estrechos vínculos con el NPM. El vicepresidente Al Gore, responsable del National Performance Review que explicitó sus objetivos, señaló que la cuestión central enfrentada por su administración no era lo que el gobierno hace, sino cómo lo hace, por lo que resultaba necesario reinventar un gobierno que tuviera un mejor desempeño a un costo más bajo. Se requerían

métodos empresariales, como los del sector privado, para resolver los problemas de gestión, para lo cual debía reducir su distancia con el sector privado. La pregunta, según sus inspiradores Osborne y Gaebler (1994), era cómo cambiar un sistema burocrático por uno empresarial, para que sea catalítico, competitivo, guiado por una misión, por una visión empresarial, orientado hacia el mercado y los ciudadanos-clientes, descentralizado y adueñado por la comunidad.

Frederickson ha comparado los valores del *reinventing government* (y, en cierto modo, del NPM) con el NPA, señalando el énfasis de los primeros en la elección individual, la motivación, la competencia y la atención al mercado como modelo de acción para el gobierno, mientras que el NPA le otorga importancia a los mecanismos humanos y democráticos de gobierno, la vigencia de valores de mérito profesional en la gestión y la equidad social. Y mientras el NPA fue un movimiento originado al interior de la administración pública, el NPM y la reinención del gobierno se originaron desde fuera del Estado. Según Denhardt (2000), NPM y *reinventing government* debilitan la gobernanza democrática, la ciudadanía y el interés público. Crean una nueva tradición, pero no nuevos cimientos al campo de la gestión pública, que se construyen sobre la lógica del sector privado y la demonización de la lógica estatal.

Sin embargo, estos modelos no han agotado la imaginación de nuestros colegas. Existen numerosos rótulos con los que se ha pretendido mostrar otras rupturas paradigmáticas, posteriores a la caída en descrédito del NPM. Entre ellos, el enfoque del «buen gobierno» o «buena gobernanza», término introducido por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional FMI. Estos organismos supeditaron, en cierto modo, el otorgamiento de créditos al cumplimiento de condicionalidades impuestas a los países para considerar su eventual financiamiento. Si bien existe controversia sobre el sentido preciso del término «gobernanza», hay acuerdo en referirlo al proceso a través del cual un gobierno implementa sus decisiones, lo que no varía si su jurisdicción es nacional, regional o local. Desde la perspectiva del Banco Mundial, «buena gobernanza» supone una burocracia transparente, imbuída de un *ethos* profesional, brazo

ejecutivo de un gobierno que responde por sus acciones. Además, uno justo, equitativo, democrático y participativo, eficiente, basado en el imperio de la ley y con una visión estratégica. Es menor, en este enfoque, la preocupación por los aspectos técnicos de la gestión, que admiten enfoques más contingentes.

A partir de aquí se bifurcan otros modelos e interpretaciones posibles. Por ejemplo, el enfoque de gobierno electrónico (o egobierno), que pone el acento en la aplicación de las tecnologías de la información y comunicaciones al servicio de la relación entre gobierno y ciudadanía. Este es, tal vez, el campo de la gestión que ha visto mayores transformaciones en comparación con aspectos relativos a los modelos organizativos, procesos de gestión, carrera funcional u otros. El gobierno electrónico facilitó el acceso ciudadano a los servicios públicos y aceleró los trámites y tiempos de la decisión, además de mejorar la calidad de los servicios y el uso potencial de los mecanismos de rendición de cuentas. También despertó inquietudes acerca de la privacidad de la información e incrementó la demanda ciudadana por mayor apertura de los repositorios de datos gubernamentales.

Se ha planteado asimismo el presunto surgimiento de un enfoque de servicio público (o *public services approach*), descrito por autores como Perry (2007), Denhardt (2007) o Light (1999). Según estos, este enfoque se inspira en la teoría política democrática y en diversas aproximaciones desde el *management* y el diseño organizacional. También responde a tradiciones más humanistas de la administración pública, que enfatizan las nociones de interés público y derechos civiles. Para Denhardt (2007), este enfoque se basa en siete principios sinérgicos: servir a ciudadanos, no a clientes; procurar el interés público; valorizar la ciudadanía, no el empresarismo; pensar estratégicamente; actuar democráticamente; no dar por sentada la rendición de cuentas; servir en lugar de dirigir; valorizar a la gente, no a la productividad. El gobierno debe ser un facilitador y catalizador, debe empoderar a los ciudadanos y promover valores de una relación armónica entre Estado, mercado y sociedad. Además de *accountability* hacia los ciudadanos, exige valores sociales, observancia

de normas políticas, respeto por derechos civiles y cumplimiento de estándares profesionales.

A partir del gobierno del presidente Obama y la creación del «Open Government Partnership», parece vislumbrarse ahora un nuevo enfoque que pone el acento en las posibilidades de una comunicación, diálogo y colaboración de doble vía entre ciudadanía y gobierno, posibilitados por la disponibilidad de tecnologías web 2.0, que crean potencialmente nuevas perspectivas para que la sociedad civil participe, frente al Estado, en el triple rol de codecisor de políticas, coproductor de bienes y servicios y contralor de la gestión pública. Por supuesto, la distancia entre las promesas del gobierno abierto y sus realizaciones concretas todavía media una distancia considerable (Oszlak, 2013).

Sea que adoptemos o no esta supuesta secuencia paradigmática, nos queda preguntarnos qué cambió efectivamente en la administración pública cuando, en realidad, y tal vez con excepción del New Public Management, ninguno de los otros modelos ha llegado a tener vigencia efectiva en el sector público de los países latinoamericanos. El recordado Joan Prats i Catalá (1998) señaló más de una vez que el poderoso modelo weberiano no llegó a implantarse casi en ninguna parte, y menos aún en América Latina. Y el NPM, si bien condujo en buena parte de la región a una minimización del Estado, no produjo necesariamente su mejoramiento. Como señalé en algún trabajo, menor Estado no es igual a mejor Estado. Además, el NPM tuvo alcances muy diferentes en los diferentes países. Mientras la Argentina privatizó, descentralizó, desreguló y desmanteló el Estado nacional, Uruguay lo mantuvo prácticamente incólume.

Hay, a mi juicio, un espejismo con los modelos y paradigmas, que niega u oscurece el hecho de que otros modelos antagónicos siguen parcialmente vigentes. ¿Qué es, entonces, lo permanente y qué es lo que cambia? Creo que debemos hacer un esfuerzo por observar más las continuidades que las rupturas. Vengo analizando la administración pública de América Latina desde hace más de cuatro décadas, por lo que viví el surgimiento y desaparición de todos los paradigmas, desde la New Public Administration, que me

sorprendió y abracé con entusiasmo cuando aún era estudiante en Estados Unidos. Y no alcanzo a vislumbrar cambios profundos en las modalidades de gestión, más allá de los aspectos que señalé en este trabajo. Son más las continuidades que las rupturas. Incluso, cuando cambió la naturaleza profunda de los regímenes políticos, como fue el caso hace tres décadas atrás, en que la región se caracterizaba por pocos regímenes democráticos, varios de tipo neopatrimonialista y otros tantos burocrático-autoritarios.

Los que continúan vigentes son los pactos constitutivos que sostienen a una sociedad capitalista. Eso es lo permanente. Pueden cambiar los signos de las políticas públicas en el nivel meso; y la vida cotidiana puede experimentar también una profunda metamorfosis en el nivel micro. Pero las reglas de juego del sistema capitalista permanecen. Sigue habiendo una coalición dominante; sigue habiendo un pacto funcional de división social del trabajo. Sigue habiendo un pacto distributivo más o menos equitativo. Pero ni siquiera cambia radicalmente la fisonomía institucional del Estado.

También muestran continuidad las variables en las que se concentra la preocupación por el estudio de la administración pública. Desde Marx, Weber y otros autores inscritos en las corrientes histórico-estructurales; desde Taylor y la Administración Científica, pasando por el estructural funcionalismo, los behavioristas, los teóricos de la organización, los comparativistas del *Comparative Administration Group* (CAG) o los cultores del *rational choice*, el grueso de la atención de los estudiosos ha sido acaparado por la búsqueda de mayor eficacia, eficiencia y productividad burocrática; la explicación de las relaciones de poder dentro del aparato estatal y de este con la sociedad; el diseño de estructuras organizativas más adecuadas; la promoción de comportamientos administrativos más congruentes con la misión y objetivos de las organizaciones públicas; y el logro de mayor capacidad de las burocracias para adaptarse a las restricciones de su contexto (Ilchman, 1985).

Por supuesto, la realidad de América Latina, vista como un todo, es inabarcable. ¿Dónde se implementaron los modelos que acabo de describir? ¿Con qué alcances? Para no defraudar totalmente a

quienes iniciaron la lectura atraídos por el título de este artículo, concluiré con algunos apuntes sobre un tema central de la gestión pública que he analizado de cerca: los sistemas de servicio civil.

En 2001 llevé a cabo un diagnóstico sobre los sistemas de servicio civil en 19 países de América Latina, en el marco del Diálogo Interamericano de Políticas Públicas del Banco Interamericano para el Desarrollo (BID). El panorama que surgió de ese estudio fue bastante desalentador, sobre todo teniendo en cuenta que en la década anterior habían tenido lugar las reformas del NPM. Dos años más tarde, en 2003, redacté la Declaración de Santa Domingo del Centro Latinoamericano de Administración del Desarrollo (CLAD), que recogía en cierto modo los resultados de ese diagnóstico. Recordaré los principales contenidos de esa declaración:

La transición de un modelo de organización social estado-céntrico a otro basado en un mayor protagonismo del mercado y la sociedad civil, enfrentó severas limitaciones. Muchas de las reformas de primera generación, orientadas a lograr un menor Estado, consiguieron reducir el aparato estatal a nivel nacional a expensas de un fuerte debilitamiento en su capacidad institucional y un alto grado de inercia en el mantenimiento de sus funciones tradicionales, no llegando a producirse en la práctica los cambios en el papel estatal. Los gobiernos subnacionales, a su vez, no lograron reforzar sus propias capacidades de gestión, sea por restricciones en los recursos recibidos a partir de la descentralización o por debilidades no resultas en el plano de la idoneidad de sus aparatos para asumir las nuevas responsabilidades.

Ante estas circunstancias, los gobiernos en su mayoría apuntaron a fortalecer el aparato estatal remanente, pasando de un énfasis en menor Estado a una orientación hacia un mejor Estado, asumiendo a la vez que el Estado es un instrumento indispensable para el desarrollo. Estas nuevas reformas requieren más amplias estrategias y políticas dirigidas a mejorar la profesionalización de la función pública, en el marco de las exigencias planteadas por una nueva filosofía y nuevas tecnologías de gestión pública.

La profesionalización de la función pública es, por lo tanto, condición de posibilidad de una mejor gestión estatal. Implica, entre otras cosas, conseguir que el personal al servicio

del Estado y la propia organización estatal adquieran una serie de atributos tales como idoneidad, mérito, objetividad, vocación de servicio, orientación a resultados, honestidad, responsabilidad y adhesión a valores democráticos.

Sin embargo, al confrontar los criterios técnicos generalmente admitidos como recomendables o deseables en estas materias, con las realidades de los países ibero-americanos, se advierte una profunda brecha en el grado de vigencia efectiva de esos criterios, sin perjuicio de que se encuentren puntillosamente previstos en marcos normativos formales. Esta brecha en el grado de profesionalización de la función pública demanda hoy, a los países de la región, importantes desafíos¹.

Entre 2004 y 2006, un equipo de colegas realizó nuevos diagnósticos en buena parte de la región. Sus conclusiones no fueron demasiado diferentes, aun cuando, como ocurre casi siempre, se registraron cambios normativos, proyectos de introducción de mecanismos de concurso, promoción o evaluación de desempeño, intentos de ordenamiento salarial u otras medidas por el estilo, gran parte de las cuales no resultaron sustentables. Y, en momentos de escribir este trabajo, se está terminando un estudio que actualiza nuevamente la información de esos diagnósticos.

Un anticipo de sus conclusiones, de carácter provisorio, indicaría muy sucintamente, que los intentos de profesionalización del servicio civil utilizan, al menos en el discurso, el modelo posburocrático que plantea la Carta Iberoamericana de la Función Pública, aunque tratando de preservar elementos burocráticos considerados desahables y tratando de esquivar sus rigideces empleando estrategias que podríamos llamar «manageriales», aplicadas con bastante pragmatismo y en dosis variables de país en país. Así están operando Chile, Brasil, Colombia, Costa Rica, Uruguay, República Dominicana, El Salvador e incluso Ecuador. Las dosis de carrera tradicional y de elementos «novedosos» (que en verdad, de novedosos tienen muy poco) varían también según los países. En algunos, los funcionarios

¹ Extractos Declaración de Santo Domingo en el marco de la IV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Boca Chica, Provincia de Santo Domingo, República Dominicana, 27 y 28 de junio de 2002.

no se ruborizan al hablar de gerentes y usar *beahunters*; en otros invocan más los principios meritocráticos tradicionales, pero todos continúan embarcados en la lucha de siempre: armar concursos, transparentar ingresos, seguir buscando la receta mágica de una evaluación de desempeño que alguna vez funcione, sostener salarios que retengan gente capacitada y así sucesivamente.

En otro grupo de países aparecen casos donde el tema del servicio civil prácticamente desapareció de la agenda. Es el caso de Bolivia, Venezuela, Argentina, Nicaragua y, por el caos institucional reinante, Honduras. En ellos no se advierte para nada un cambio de paradigma; más bien empieza a construirse un discurso de desprofesionalización, tal vez como daño colateral de un intento por retomar las riendas de un Estado díscolo, capturado por intereses particularistas. No es que se niegue la profesionalización, sino que al existir una tensión entre este tipo de política y la posibilidad de conseguir que el aparato burocrático responda a los objetivos políticos de esos gobiernos, se opta por abandonar la batalla por instaurar un servicio civil profesional. En definitiva, no se advierten transformaciones que guarden relación con los contenidos discursivos de los paradigmas contruidos por los estudiosos de nuestra disciplina. La brecha entre aspiraciones y realizaciones continúa siendo profunda.

Esto no implica ignorar los sucesivos movimientos de ese péndulo, que «desestatiza» a la sociedad o vuelve al Estado a un primer plano, que a veces lo coloca al servicio de los intereses del mercado y otras lo acerca a la ciudadanía. Un aparato estatal que a veces adquiere un carácter «predatorio» y otras una «autonomía enraizada». Un Estado, en definitiva, cuya lógica profunda obedece a la necesidad de preservar y asegurar la reproducción de los pactos constitutivos de un modo de organización social capitalista, intentando resolver la permanente tensión entre las exigencias de la gobernabilidad, el desarrollo y la distribución equitativa del producto social.

BIBLIOGRAFÍA

- Denhardt R.B. (2000). *Theories of Public Organization*. 3rd edition, Harcourt Brace College Publishers.
- Denhardt J.V., Denhardt R.B. (2007). *The new public service: Serving, not steering*. Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- Frederickson, H.G. (1988). Ethics and the New Managerialism. *Public Integrity*, 1(2): 4-22.
- Hood C. (1991). *A Public management for All Season?* In Shafritz J.M., Hyde A.C.
- Ilchman, Warren (1985). Administración pública comparativa y el «sentido común académico». En Óscar Oszlak (comp.) *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Buenos Aires: Paidós.
- Light P. (1999). *The new public service*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- March, J.G. and Olsen, P.J. (1983). Organizing Political Life: What administrative reorganization tells us about government. *American Political Science Review*, 77(2), 281-296.
- Marini, Frank (1971). *Toward a new public administration: the Minnowbrook perspective*. Chandler Pub. Co., 1971.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- Oszlak, Ó. (1977). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. *Documentos CEDES-G.E.CLACSO*. Buenos Aires.
- Oszlak, Ó (2013). Open government: promises, assumptions, challenges. *PA Times*. Vol. 36, 1.
- Parkes S.J. (2004). *Classics of Public Administration*, Thomson/Wadsworth, 503-516.
- Perry, J. (2007). Democracy and the New Public Service. *The American Review of Public Administration*, 37(1): 3-16.
- Pollitt C. (1993). *Managerialism and the Public Service: The Anglo-American Experience*, 2nd edition. Blackwell: Oxford.
- Prats i Catalá, J. (1998). Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista, *Reforma y Democracia*. N° 11, Junio.
- Waldo D. (1984). *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York: Holmes and Meier.